

Ecologische grenzen en het milieurecht

Samenvatting

De ontwikkeling van het Nederlandse milieubeleid laat een verschuiving zien van sectorale regels naar integrale bescherming van de leefomgeving. Na versnipperde wetgeving voor water en lucht werd vanaf de jaren tachtig ingezet op integratie, culminerend in de Wet milieubeheer (1993) en de Omgevingswet (2024). Het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) speelt daarbij een belangrijke rol, maar de uitvoering van milieuregelgeving is breder dan VTH alleen. Er bestaan inmiddels veel wetten, normen en beleidsdoelen, maar de daadwerkelijke uitvoering en handhaving blijven achter. Dat vraagt niet alleen inzet van gemeenten en omgevingsdiensten, maar ook duidelijke regie en betrokkenheid van het Rijk en nationale toezichthouders zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Vanuit ecologische grenzen bezien krijgt deze discussie meer urgentie: Nederland opereert al dichtbij of voorbij meerdere milieulimieten. Versterking van de uitvoering van milieubeleid is daarom niet alleen bestuurlijk wenselijk, maar noodzakelijk voor duurzame bescherming van gezondheid, leefomgeving en economie.

Ontwikkeling milieubeleid: van sectorale aanpak naar integrale opgave

Lange tijd was de Hinderwet uit 1875 vrijwel de enige wet die milieuproblemen reguleerde. De systematiek van vergunningverlening had destijds sterk het karakter van toestaan: activiteiten werden toegestaan zolang de overheid ze aanvaardbaar vond. Het woord *gunnen* of *vergunnen* is in dit verband veelzeggend. Het betekent immers ‘toestaan, toestemming verlenen’, maar bevat ook de connotatie van een gunst. Historisch bezien was dat vaak ook zo: lokale overheden gaven ondernemers ruimte om lawaai te maken of emissies te veroorzaken omdat economische activiteit noodzakelijk werd geacht — de schoorsteen moest immers roken.

Die context is echter veranderd. Tegenwoordig lopen we niet alleen aan tegen wat mensen aan hinder kunnen verdragen, maar ook tegen de draagkracht van ecosystemen. Ecologische grenzen maken duidelijk dat milieugebruik niet onbeperkt kan worden “ge Gund”. Wanneer natuur structureel wordt overbelast, kan dat uiteindelijk terugwerken op economie, gezondheid en veiligheid. Dat besef vraagt om een scherpere invulling van vergunningverlening: niet als gunst, maar als instrument om activiteiten binnen ecologische randvoorwaarden te houden.

In de jaren zestig begon het bredere besef te groeien dat industrialisatie, bevolkingsgroei en economische ontwikkeling een zware druk legden op het milieu. De bestaande wetgeving bleek onvoldoende om nieuwe vormen van vervuiling en milieuschade aan te pakken. Daarom ontstond in de jaren zestig en zeventig een reeks sectorale milieuwetten. Zo kwamen er regels voor olieverontreiniging op zee, kernenergie, watervervuiling, luchtkwaliteit, chemisch afval, geluidshinder en bodemsanering. Elk probleem kreeg zijn eigen wet. Dat was een noodzakelijke stap vooruit, maar al snel bleek dat deze gefragmenteerde aanpak ook nadelen had: het milieubeleid werd versnipperd, complex en moeilijk overzichtelijk.

In de jaren tachtig groeide het inzicht dat integratie nodig was. Met de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) uit 1980 probeerde de overheid vergunningprocedures te harmoniseren en het beleid meer samenhang te geven. Deze wet groeide geleidelijk uit tot een brede kaderwet voor milieubeheer. In 1993 kreeg zij een nieuwe naam: de Wet milieubeheer (Wm). Hierin werden onder meer milieubeleidsplanning, vergunningverlening en handhaving geregeld. Het uitgangspunt was maximale milieubescherming; waar schade niet geheel te voorkomen was, moest die zo klein mogelijk blijven volgens het ALARA-principe — as low as reasonably achievable.

De institutionele aandacht voor milieu kreeg al eerder vorm toen in 1971 het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne werd opgericht. Die combinatie van gezondheid en milieu was geen toeval. Nederland werd in die periode geconfronteerd met vervuilde rivieren, schuimende wateren, dode vissen en zorgwekkende luchtkwaliteit. Drinkwatertekorten dreigden en de volksgezondheid kwam onder druk te staan. De Urgentienota Milieuhygiëne (1972) vond dan ook breed maatschappelijk draagvlak. De nadruk lag toen vooral op zogenaamde end-of-pipe-maatregelen: vervuiling beperken nadat deze was ontstaan.

Met het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (1989) zette Nederland een volgende stap. Het plan kreeg internationale aandacht en beïnvloedde Europees milieubeleid. Later, in het NMP-4 (2001), verschoof de focus verder: niet alleen lucht, water en bodem stonden centraal, maar ook klimaatverandering en biodiversiteitsverlies. De oplossingen werden gezocht in systeemveranderingen en maatschappelijke transities.

Een nieuwe fase begon op 1 januari 2024, toen de Omgevingswet in werking trad. Deze wet bundelt talrijke bestaande regels over de fysieke leefomgeving. Via één digitaal Omgevingsloket kunnen burgers, bedrijven en overheden vergunningen aanvragen en regelgeving raadplegen. Het doel is eenvoud, samenhang en betere besluitvorming over wat buiten te zien, horen en ruiken is.

Uitvoering

Hoewel Nederland inmiddels beschikt over een omvangrijk stelsel van milieuwetten, normen en beleidsdoelen, ligt de grootste uitdaging steeds vaker in de uitvoering. Veel activiteiten vallen tegenwoordig niet meer onder vergunningplicht, maar onder algemene regels. Juist daarom is het van belang dat deze regels voldoende ambitieus zijn om milieudoelen te halen en dat toezicht en handhaving ook daar effectief plaatsvinden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt niet alleen bij gemeenten en omgevingsdiensten, maar ook bij het Rijk, dat de algemene regels stelt en moet toezien op een goede uitvoering ervan. Regie betekent dan meer dan het stellen van doelen: het vraagt ook het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen, duidelijke landelijke prioriteiten en waar nodig nationale coördinatie van toezicht en handhaving, bijvoorbeeld via de ILT. De uitvoering van milieuregelgeving is dus een gedeelde verantwoordelijkheid van alle bestuurslagen.

Binnen dit geheel speelt het stelsel van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) een cruciale rol, maar het vormt slechts een deel van de bredere uitvoering van milieubeleid. Vrijwel iedereen is het erover eens dat bescherming van milieu, gezondheid en leefomgeving essentieel is en dat toezicht en handhaving sterk moeten functioneren. Toch bestaan er diepgaande verschillen van inzicht over hoe dat moet. Maatschappelijke organisaties stellen dat het stelsel structureel tekortschiet, dat onafhankelijkheid soms ontbreekt en dat economische belangen regelmatig zwaarder wegen dan milieubescherming. Gemeenten erkennen knelpunten, maar wijzen vooral op capaciteitstekorten, complexiteit en beperkte middelen.

Hieruit ontstaat een spanning tussen onafhankelijk toezicht, lokale autonomie en nationale verantwoordelijkheid. Vanuit het perspectief van effectieve milieubescherming kan worden betoogd dat het Rijk meer regie moet nemen, zonder dat dit per definitie lokale betrokkenheid uitsluit. Voldoende financiering, landelijke kwaliteitskaders en duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling zijn daarbij essentieel.

Ecologische grenzen en geopolitiek

Wetenschappelijke analyses laten zien dat Nederland al opereert binnen meerdere overschreden of zwaar belaste grenzen, onder meer op het gebied van biodiversiteit, stikstof, chemische stoffen en

klimaat. Deze grenzen zijn geen beleidskeuzes, maar biogeofysische realiteiten. Overschrijding vergroot de kans op onomkeerbare schade aan ecosystemen, volksgezondheid en maatschappelijke stabiliteit. Dat betekent dat milieubeleid niet plaatsvindt in een context van ruime beleidsvrijheid, maar binnen harde ecologische randvoorwaarden. Europa bepaalt mede de ecologische grenzen – bijvoorbeeld voor waterkwaliteit en natuur – hetgeen de zorgplicht zoals verwoord in artikel 21 van de Grondwet concreet en urgent maakt. Het is aan de overheid om te voorkomen dat deze grenzen worden overschreden.

Daarnaast zijn er andere zwaarwegende redenen om het milieubeleid steviger uit te voeren. De ecologische voetafdruk van Nederlanders is internationaal gezien groot; grondstoffen- en energiegebruik leggen druk op ecosystemen wereldwijd. Efficiënter gebruik van energie en materialen vermindert niet alleen milieuschade, maar verkleint ook geopolitieke afhankelijkheid van buitenlandse grondstoffen en energiebronnen. De ontwikkeling van een circulaire economie is daarom zowel ecologisch als economisch van belang. Voor Nederlandse bedrijven kan zuinig omgaan met grondstoffen en investeren in hergebruik en terugwinning bovendien een concurrentievoordeel opleveren.

Constitutionele basis

Artikel 21 van de Grondwet draagt alle overheden op zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze bepaling vormt een duidelijke instructienorm voor de overheid, los van de vraag in hoeverre burgers of rechters daar direct rechten aan kunnen ontleen. Ook de samenleving als geheel heeft een zorgplicht. De overheid veroorzaakt doorgaans niet zelf de meeste verontreiniging. Die komt vooral voort uit economische activiteiten en consumptie. De Omgevingswet bevat daarom ook een algemene zorgplicht voor burgers en bedrijven.

Deze zou sterker kunnen worden benut, bijvoorbeeld door initiatieven te ondersteunen waarbij bedrijven vrijwillig hun ecologische voetafdruk verminderen, ook wanneer specifieke regelgeving ontbreekt. Tegelijkertijd is zichtbaar dat sommige duurzaamheidsinitiatieven in het bedrijfsleven de laatste jaren onder druk staan, wat extra stimulansen en duidelijke beleidsrichting noodzakelijk maakt.

Productie en consumptie

Milieubeleid richt zich traditioneel sterk op technische oplossingen: schonere installaties, emissiereductie en efficiëntere processen. Dat is belangrijk, maar het raakt niet altijd de onderliggende vraag naar productie en consumptie. In de praktijk geldt vaak dat activiteiten zijn toegestaan tenzij expliciet verboden, waardoor ook milieubelastende activiteiten zonder duidelijke maatschappelijke meerwaarde doorgang kunnen vinden. Een toekomstgericht milieubeleid zou daarom niet alleen moeten sturen op hoe activiteiten plaatsvinden, maar ook op de vraag welke activiteiten maatschappelijk wenselijk zijn. Overconsumptie, inefficiënte productie en buitensporige veehouderij drukken zwaar op milieu en grondstoffen. Beleid kan zich sterker richten op het beperken van dergelijke druk, naast het verduurzamen van wat wel plaatsvindt.

Slot

Het denken in planetaire grenzen maakt duidelijk dat versterking van vergunningverlening, toezicht, handhaving en de bredere uitvoering van milieubeleid meer is dan een organisatorische kwestie. Het raakt aan constitutionele verantwoordelijkheid, economische toekomstbestendigheid en mondiale duurzaamheid.

De vraag is niet alleen of het stelsel efficiënt is ingericht, maar vooral of het voldoende waarborgen biedt om Nederland binnen ecologische grenzen te laten functioneren. Zo gezien is het VTH-stelsel, samen met de bredere uitvoering van milieuregelgeving, geen puur administratief instrument maar een cruciaal mechanisme waarmee de overheid haar verantwoordelijkheid voor mens, milieu en economie in de praktijk brengt — vandaag én voor toekomstige generaties.