

Mr Jonathan Verschuuren\*

## De zorg van de overheid en het recht van de burger

### 1. Inleiding<sup>1</sup>

Sinds 1983 bevat de Nederlandse Grondwet de bepaling dat 'de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu'. Deze bepaling, art. 21, staat in het hoofdstuk 'grondrechten' en kan dan ook als sociaal grondrecht gekenmerkt worden. Wat houdt deze zorgverplichting echter concreet in? Interessant is vooral de steeds toenemende neiging van de overheid om actoren via zelfregulering een grotere rol te geven bij de bescherming van het milieu en haar hiermee samengaande terugtrek. Tot hoe ver kan deze terugtrek gaan in het licht van art. 21 Gr.w, en hebben burgers recht op een bepaalde mate van overheidsoptreden op het gebied van het milieubeheer?

Tevens wordt getracht grondslagen van het milieurecht aan te brengen door in enkele grote lijnen nadere invulling te geven aan het grondrecht op bescherming van het leefmilieu en enkele relevante beginselen uit de Verklaring van Rio, die als een uitwerking van het recht op bescherming van het milieu gezien kunnen worden.

### 2. Uitgangspunt van milieurecht en milieubeleid

Als we art. 21 Gr.w even achter ons laten en een wat wijder perspectief nemen, dan komen we in verschillende belangrijke internationale documenten tegen dat de mens recht heeft te leven in een schoon milieu. Zo opent de Verklaring van Rio met het beginsel dat 'Human beings (...) are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature', en verklaarde diens voorloper, de Verklaring van Stockholm in 1972 reeds: 'Man has the fundamental right to (...) adequate conditions of life, in an adequate environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations (...)'.<sup>2</sup>

Al is de juridische status van deze documenten vaak gering,<sup>3</sup> ze vormen wel het vertrekpunt voor internationaal en nationaal milieurecht en milieubeleid. Het uitgangspunt dat we verantwoordelijk zijn voor natuur en milieu ten opzichte van toekomstige generaties is wijs geaccepteerd, vooral na publikatie van het rapport 'Our common future.'<sup>4</sup> De opvatting

\* Schrijver is universitair docent bij de Vakgroep Staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde aan de KUB.

1. Dit artikel bouwt voort op mijn dissertatie *Het grondrecht op bescherming van het leefmilieu*, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle 1993 (hierna: a.w.).

2. Resp. Doc. A/Conf. 151/5 en Doc. A/Conf. 48/14. Zie voor een tekstweergave van de Rio-verklaring o.a. ook Stanley P. Johnson (ed.), *The Earth Summit*, London/Dordrecht/Boston 1993, p. 118/122.

3. Zie echter de Nuclear Test Cases, a.w., p. 175. Bovendien is er sprake van een 'vergroening' van verschillende mensenrechtenverdragen die wel een zware juridische status hebben, zie Menno Kamminga, *Mensenrechten en milieubescherming: een nuttige combinatie*, in: NJCM-Bulletin 1993, p. 276/291.

4. World Commission on Environment and Development, *Our common future*, Oxford-New York 1987.

dat we nu geen handelingen mogen verrichten die een onaanvaardbaar risico naar de toekomst inhouden, hangt nauw samen met de gedachte dat de mens slechts een radertje (zij het met grote invloed) is in de ingewikkelde machinerie van natuurlijke ecosystemen. Aantasting van schijnbaar voor de thans levende mens irrelevante onderdelen van het milieu kan op een later tijdstip voor hem of zijn afstammeling funest blijken te zijn.

Hoewel deze benadering in de grond antropocentrisch is, moet niet uit het oog verloren worden dat onze voedsel-, drinkwater-, grondstoffen- en medicijnvoorziening vrijwel geheel afhangen van de aanwezigheid van een gezond en divers natuurlijk milieu. Een antropocentrische benadering vraagt dus óók om bescherming van alle onderdelen van natuurlijke ecosystemen, waar ook ter wereld. Uit morele overwegingen zou echter ook de intrinsieke waarde van natuur en milieu een rol moeten spelen bij besluitvormingsprocessen rond ingrepen van de mens in zijn natuurlijke leefomgeving: een recht op bescherming van het milieu voor het milieu derhalve<sup>5</sup>

### 3. Waarom de overheid?

Doorgaans wordt de moeilijke, veelomvattende taak van de bescherming van natuur en milieu als één van de overheid gezien. Milieubescherming is een collectief belang dat door de collectiviteit moet worden behartigd. Art. 21 Gr.w gaat daarvan uit, evenals de Verklaring van Rio.<sup>6</sup> Het is ook alleen de overheid die de democratische legitimiteit en het gezag bezit om de diep in de samenleving ingrijpende maatregelen te nemen die nodig zijn om de huidige milieucrisis de baas te worden.

In grote, complexe samenlevingsverbanden is het de staat die de voorziening van collectief te consumeren goederen op zich neemt. Dit moet op een sociaal rechtvaardige wijze gebeuren en binnen de kaders van de democratische rechtsstaat. Voorkomen moet worden dat slechts een beperkte groep mensen de beschikking heeft over een schoon milieu waarin een menswaardig bestaan kan worden opgebouwd. Dat betekent dat allerlei concurrerende gebruiksfuncties van het milieu niet zonder beperkingen of enkel gereguleerd via het marktmechanisme, ter beschikking staan aan de deelgenoten van een maatschappelijk verband. Het milieu wordt immers gebruikt voor de opvang van afvalstoffen (in lucht, bodem en water), voor de productie van schaarse goederen (grondstoffen, natuurlijke hulpstoffen), voor de voedselproductie, als drager van alle menselijke activiteiten en voor recreatieve doeleinden. Concurrentie tussen deze gebruiksfuncties vindt op alle niveaus plaats, tot het mondiale toe.<sup>7</sup>

Daarnaast kan aantasting van het milieu leiden tot aantasting van fundamentele rechten van de mens. Bescherming van de grondrechten van het individu – zoals het recht op lichamelijke integriteit (of zelfs het recht op leven), het eigendomsrecht en het recht op een menswaardig bestaan in een leefbaar milieu – kan als de belangrijkste taak van de staat gezien worden.<sup>8</sup> Beide eerstgenoemde rechten zijn ook in de Nederlandse rechtsorde geldende, want in de Grondwet en in het EVRM en IVBP opgenomen, grondrechten. Vooral in

5. Dit is een algemeen aanvaarde gedachte in de milieufilosofie die uitgebreid wordt behandeld in de dissertatie, *a.w.*, p. 47/67.

6. Bijvoorbeeld de beginselen onder nrs 8, 11, 13 en 15.

7. De relatie tussen armoede en milieu komt in de Verklaring van Rio duidelijk naar voren (beginselen 5, 6 en 8), evenals in de nota van de minister van ontwikkelings samenwerking 'Een wereld van verschil', *Kamerstukken II* 1990/91, 21 813, nrs 1-2.

8. Bescherming van elementaire rechten kan als de primaire taak van de staat beschouwd worden, en rechtvaardige verdeling van collectieve goederen (verzorging) als secundaire taak, *a.w.*, p. 35/38.

internationaal verband, maar ook in landen met een sterke grondrechtentraditie als de Duitse Bondsrepubliek,<sup>9</sup> is algemeen aanvaard dat deze grondrechten – het recht op lichamelijke integriteit en het eigendomsrecht – een zeker minimum aan milieubescherming vergen, en dus de overheid verplichten om actief maatregelen te nemen om de verwezenlijking van deze grondrechten te effectueren. Ook het grondrecht op een menswaardig bestaan in een leefbaar milieu wint langzaam aan betekenis, zij het dat het nog vooral voorkomt als derde generatie-grondrecht, dus als grondrecht voor een hele samenleving of een heel volk tezamen.<sup>10</sup>

Hier moeten twee met elkaar samenhangende nuanceringen gemaakt worden. Beide staatstaken (bescherming van fundamentele rechten en rechtvaardige verdeling van collectieve goederen) moeten uitgeoefend worden met inachtneming van de waarborgen die voortvloeien uit onze democratische rechtsstaat. Dat vereist onder andere, naast het in acht nemen van de grondrechten, dat er voldoende openbaarheid is en gelegenheid tot participatie en rechtsbescherming bij milieurelevante besluitvorming. Voorkomen moet worden dat overheidsmaatregelen, ook als ze bedoeld zijn om het milieu te beschermen, geen steun vinden onder de bevolking en de vrijheid van burgers zodanig beknotten dat de menselijke waardigheid wordt aangetast. Opoffering van de sociale vrijheid aan het milieu in een ecologische politiestaat is een heilloze weg.<sup>11</sup>

Een andere nuancing is hierboven al aangestipt: het milieu is beschermenswaard, ook vanwege eigen belangen (de intrinsieke waarde) van natuur en milieu. Dit uitgangspunt heeft consequenties voor de wijze waarop de staat uitvoering geeft aan zijn taken. Ik ga hierop in paragraaf 5 verder in. En omdat eigen belangen van natuur en milieu niet gemakkelijk gehoord worden, maar dus wel een intrinsieke waarde vertegenwoordigen, kunnen ook eisen gesteld worden aan de mogelijkheid die geboden wordt aan diegenen die willen opkomen voor deze belangen. Daarover gaat de volgende paragraaf.

#### 4. Een recht op bescherming van het milieu voor een ieder

Er rust een zware verantwoordelijkheid op de mens anno 1994. Hij is verantwoordelijk voor een leefbaar milieu van zijn medemens, voor het milieu van toekomstige generaties (en dan hebben we het niet alleen over schone lucht, water en bodem, maar ook over voldoende grondstoffen, voldoende opties voor het ontwikkelen van nieuwe produkten uit natuurlijke hulpbronnen en voldoende mogelijkheden om toegang te hebben tot de natuur),<sup>12</sup> en hij is verantwoordelijk voor natuur en milieu uit respect voor de intrinsieke waarde van natuur en milieu.<sup>13</sup> Dat lijkt een wel haast ontorsbare last.

Hoe verhoudt deze verantwoordelijkheid zich met het hierboven genoemde 'recht' op een leefbaar milieu van een ieder? Betoogd is dat het vooral de staat is die zich, zoals ook

9. In Duitsland heeft het Bundesverfassungsgericht in uitvoerige jurisprudentie uitgemaakt dat milieubederf een inbreuk kan vormen op het grondrecht op lichamelijke integriteit, *a.w.*, p. 80/85.

10. Zie uitgebreid W.J.M. van Genugten, *Mensenrechten in ontwikkeling: het 'goede doel' voorbij*, Nijmegen 1992, en *a.w.*, p. 168/169.

11. Vgl. het dwangscenario, geschetst door Commissie Lange Termijn Milieubeheer, *Het milieu: denkbeelden voor de 21e eeuw*, Zeist 1990, p. 140/145.

12. Het recht op een leefbaar milieu voor toekomstige generaties kan dankzij Edith Brown Weiss in een driedelige doelstelling in het milieurecht vorm krijgen. Het milieurecht moet zorgen voor: 'conservation of options', 'conservation of quality' en 'conservation of access', Edith Brown Weiss, *Our rights and obligations to future generations for the environment*, in: *American Journal of International Law*, 1990, p. 201/202.

13. Deze zorgplicht is thans wettelijk vastgelegd in art. 1.1a Wm, waarvan het eerste lid luidt: 'Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht'.

is neergelegd in art. 21 Gr.w, de zorg voor een schoon milieu moet aantrekken. Wetgever, bestuur en rechter kunnen zich niet van deze taak onttrekken, maar zijn evenmin de enige behartigers van het algemene milieubelang. De hierboven geconstateerde binding aan eisen van democratie en rechtsstaat vraagt om openheid, om participatie van burgers, en om voldoende rechtsbeschermingsmogelijkheden. De ook al aangetoonde eigen verantwoordelijkheid van een ieder jegens natuur en milieu versterkt deze eisen, in die zin dat een ieder aan deze verantwoordelijkheid invulling moet kunnen geven. Bovendien kunnen instrumentaaliteit en rechtsbescherming niet los van elkaar gezien worden; de behartiging van belangen van natuur en milieu voor de rechter compenseert de stemloosheid van natuur en milieu, en draagt bij aan een betere bescherming ervan. Hieruit kan afgeleid worden dat voor milieurelevante besluitvorming een *actio popularis* gerechtvaardigd is.

Een dergelijke *actio popularis* zou grondwettelijk kunnen worden verankerd door opname van een klassiek grondrecht op bescherming van het leefmilieu in onze Grondwet. Zo wordt duidelijk dat een ieder 'belanghebbende' is als het gaat om besluiten waardoor de kwaliteit van het milieu kan worden aangetast, en zal er ook een aanzet gegeven worden voor het ontstaan van een zekere horizontale werking, waardoor burgers ook ten opzichte van elkaar gewezen kunnen worden op de eigen verantwoordelijkheid voor natuur en milieu. Bovendien is een dergelijk grondrecht een goed juridisch-ethisch uitgangspunt in onze huidige samenleving, waarin natuur en milieu zo'n belangrijke rol zijn gaan spelen,<sup>14</sup> en waarin we tot het inzicht zijn gekomen dat een gezond milieu een belangrijke voorwaarde is voor een menswaardig bestaan. Daar bescherming van de klassieke grondrechten een primaire overheidstaak is en ze een sterk juridische bescherming genieten, zou een grondrecht op bescherming van het leefmilieu in onze Grondwet niet misstaan.

Tot slot kan de zware verantwoordelijkheid verlicht worden door de instelling van een milieu-ombudsman, zoals die reeds in Oostenrijk en Zwitserland bestaat. Deze institutionele belangenbehartiger van het milieubelang zou eventuele leemten in het optreden van burgers en organisaties kunnen opvangen (die hoéven immers niet in actie te komen) en zou vooral ook een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de realisering van het grondrecht van individuele burgers, door hen met deskundigheid bij te staan in participatie en rechtsbescherming. Tevens kunnen milieurelevante gegevens en documenten bij zo'n laagdrempelige, instantie ter inzage worden gelegd. Ook zou de milieu-ombudsman een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van algemenere besluiten als verordeningen en AMvB's, besluiten waarvoor inspraak voor een ieder vaak moeilijk te realiseren is, en wellicht ook bij het toezicht (controle op naleving van art. 21 door de overheid).<sup>15</sup>

## 5. De betekenis van art. 21 Gr.w in de praktijk

Helemaal milieugrondrechtloos is onze Grondwet niet. Art. 21 Gr.w bevat weliswaar een sociaal grondrecht, maar dat betekent niet, anders dan vaak verondersteld wordt, dat het van geen of weinig betekenis is voor de verwezenlijking van het recht op een leefbaar milieu voor een ieder.

De *wetgever* is de eerstaangesprokene door de zorgplicht van art. 21. Het is vooral de wetgever die voorzieningen moet scheppen, waardoor sociale grondrechten kunnen worden verwerkt. Dit betekent in de eerste plaats dat in wetten normen moeten worden opge-

14. Er zou dan ook een zekere symboolwerking kunnen uitgaan van zo'n grondwettelijke bepaling, waardoor burgers gemobiliseerd worden en de verinnerlijking beter gestalte krijgt, *a.w.*, p. 118, 196, 220, 249 en 361.

15. Zie V. Jurgens, *Milieu-inspectie/milieu-ombudsman*, in: M en R 1992, p. 385, en *a.w.*, p. 297/302.

nomen die voldoende ruimte laten om milieubelangen een zwaar gewicht te geven. Ook belangen rond de intrinsieke waarde van natuur en milieu moeten voldoende aan bod kunnen komen bij de afweging door het bevoegde gezag, en eventueel bij de toetsing door de rechter. De regelgeving rond milieu-effectrapportage, het ruime toetsingskader van de milieuvergunning in de Wet milieubeheer, het strenge criterium van 'de grootst mogelijke bescherming' waaraan vergunningvoorschriften moeten voldoen, alsmede de ruime benadering van plannen, verordeningen en AMvB's in de wet milieubeheer zijn een uitstekende uitwerking van deze zorgplicht. Door de actualiseringsplicht wordt bovendien het bevoegde gezag verplicht om rekening te houden met gewijzigde inzichten in de gevaren voor het milieu. Eén van de kenmerken van sociale grondrechten is immers dat ze verplichten tot een constante waakzaamheid; de overheid mag nooit voldaan achterover leunen.

Ten tweede moet wetgeving uiteraard de genoemde procedurele waarborgen garanderen. Dus moet voldoende openbaarheid geboden worden, moet een ieder betrokken kunnen worden bij de besluitvorming en moet een ieder een besluit ter toetsing aan de rechter kunnen voorleggen. Ook op dit gebied scoort de Wet milieubeheer, die immers voor de vergunning een (getrapte) actio popularis kent en daarmee afwijkt van de meeste overige Nederlandse bestuurswetten, goed. Wel baart de toenemende inzet van algemene regels, die de vergunningplicht vervangen, zorgen. Rechtsbescherming tegen deze bij AMvB gestelde regels is immers niet mogelijk.

Over andere wetgeving, niet noodzakelijkerwijs milieuwetgeving, is wat dit betreft evenmin altijd een positief oordeel te geven. Openbaarheid, inspraak en rechtsbescherming zijn bijvoorbeeld veel minder goed geregeld bij de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Natuurbeschermingswet en de Bestrijdingsmiddelenwet.<sup>16</sup> Bij de recente wijziging van deze laatste wet is wat rechtsbescherming betreft echter nu wel beroep voor 'belanghebbenden' mogelijk gemaakt, waardoor hopelijk een eind komt aan de vaste jurisprudentie van het CBB, volgens welke alleen degene die toelating van een nieuw bestrijdingsmiddel aanvraagt in beroep kon, en milieu-organisaties stelselmatig niet ontvankelijk werden verklaard.<sup>17</sup>

De derde betekenis van art. 21 voor de wetgever betreft het verbod om beschermende wetgeving in te trekken: sociale grondrechten garanderen immers het bestaande beschermingsniveau.<sup>18</sup> Hoewel er geen einde lijkt te komen aan de stroom nieuwe milieuwetgeving, is deze betekenis toch ook hier van belang. Garandering van het bestaande beschermingsniveau houdt namelijk ook in dat er geen verslechtering van normen mag plaatsvinden. Bij de onlangs door de Tweede Kamer aangenomen Interimwet ammoniak en veehouderij kunnen wat dit betreft vraagtekens geplaatst worden, nu in deze wet op verschillende punten ten nadele van het milieu wordt afgeweken van de Wet milieubeheer, die in beginsel van toepassing is op intensieve veehouderijen. Nu het achtergrondniveau van ammoniakbelasting niet meer mag worden meegewogen bij de beslissing omtrent een Wet milieubeheer-vergunning, is het toetsingskader van deze wet ingeperkt, en kan niet meer voldoende rekening worden gehouden met plaatselijke ecologische omstandigheden.<sup>19</sup> In dit licht bezien zou de Interimwet als ongrondwettig kunnen worden bestempeld.

16. *A.w.*, p. 259/297. Hierbij is o.a. uitgegaan van evaluatie-onderzoeken van de Bestrijdingsmiddelenwet (E.M. Vogelezang-Stoutc/E.J. Matscr, *De toelating van bestrijdingsmiddelen, milieu tussen wet en beleid*, UvA, Amsterdam 1990) en van de Wet milieugevaarlijke stoffen (Stuurgroep evaluatie Wms, *Evaluatie Wet milieugevaarlijke stoffen*, Twenthe 1991).

17. CBB 18 december 1992, M en R 1993/10, nr 77 (m.nt. Vogelezang).

18. Tijdens de parlementaire behandeling van de sociale grondrechten kwam deze, in principe juridisch afdwingbare, betekenis duidelijk naar voren, *Kamerstukken II* 1975/76, 13 873, nr 3, p. 6/7. Zie *a.w.*, p. 193/197.

19. *Kamerstukken II* 1992/93, 23 221, nrs 1-3. Zie P.C. Gilhuis/J. Verschuuren, *Noodwet ammoniak en veehouderij: Wet milieubeheer buiten spel*, in: NJB 1993, p. 741/745.

Voor deze drie betekenissen van art. 21 Gr.w voor de wetgever geldt dat ze niet alleen bedoeld zijn voor wetten die uit de koker van VROM komen. Ook als het niet gaat om milieuwetgeving in enge zin moet de wetgever dus de milieu-implicaties ervan in ogenschouw nemen. Het is dan ook een goede ontwikkeling dat in het NPM 2 het plan wordt opgevat om alle beleidsvoornemens met milieu-implicaties te voorzien van een milieuparagraaf.<sup>20</sup>

*Bestuursorganen* moeten in beginsel de door de wetgever ter verwezenlijking van art. 21 gemaakte wetten uitvoeren. Daarbij dienen zij een actief beleid te voeren ter bescherming van natuur en milieu, met inachtneming van de publiekrechtelijke waarborgen. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat procedures blijven voortstelen en beslissingen worden uitgesteld of dat de uitvoering van besluiten niet ter hand wordt genomen. Dit stelt grenzen aan het gedogen en aan het volgen van een andere dan de publiekrechtelijke weg, indien hierdoor de rechtsstatelijke waarborgen rond openbaarheid, inspraak en rechtsbescherming minder tot hun recht komen.

Het milieubelang krijgt door de grondwettelijke bescherming een extra gewicht bij de belangenafweging, wat echter niet betekent dat dit belang altijd boven andere belangen gaat. Voor een overzicht van jurisprudentie rond de belangenafweging door bestuursorganen, toegespitst op wetten die naast het milieubelang ook andere belangen beogen te beschermen, verwijs ik naar de dissertatie. Daar wordt tevens aandacht besteed aan het specialiteitsbeginsel, dat soms in de weg kan staan aan het meewegen van milieubelangen.<sup>21</sup>

Tot slot nog een enkel woord over de rol van de *rechter*. Zolang het geen wetgeving in formele zin betreft behoort directe toetsing van bestuursbesluiten aan art. 21 tot de mogelijkheden, zij het dat deze toetsing marginaal zal zijn gezien de grote mate van beleidsvrijheid die art. 21 de overheid laat. Evident schadelijke besluiten (inclusief een besluit tot intrekking van, niet-formele, beschermende regelgeving) kunnen mijns inziens zeer wel vernietigd worden wegens strijd met art. 21 of kunnen een onrechtmatige overheidsdaad opleveren. Ook tegenover het niet-uitvoerende of niet-handhavende bestuursorgaan, of tegen bestuursorganen die door feitelijke handelingen het milieu aantasten kan in evidente gevallen een beroep gedaan worden op art. 21 Gr.w.

De jurisprudentie op dit gebied is echter vrij schaars. Als art. 21 al wordt ingeroepen, volstaat de administratieve rechter doorgaans met de opmerking dat de grondwettelijke zorgplicht in wetgeving is uitgewerkt, waarna getoetst wordt aan die betreffende wetgeving.<sup>22</sup> Ook de interpretatieve werking van art. 21, dat wil zeggen de invloed ervan op (andere) wettelijke en grondwettelijke normen, is vrij beperkt terwijl uit rechtsvergelijkend onderzoek is gebleken dat juist deze functie van het grondrecht voor de rechter van groot belang wordt geacht.<sup>23</sup> Als bijvoorbeeld ter discussie staat of een milieu-organisatie in casu onder het begrip 'belanghebbende' valt, zou gezien de betekenis van art. 21 een extensieve interpretatie voor de hand liggen.

20. *Kamerstukken II* 1993-/94, 23 560, nrs 1-2, p. 202. De regering volgt daarmee het advies van de Adviescommissie Milieutoets (zie *Stert.* 1993, 183).

21. Zie *a.w.*, p. 340/351.

22. KB 10 mei 1990, AB 1990, 500, AG RvS 12 november 1990, AB 1991, 232, AG RvS 27 april 1992, M en R 1993/10, nr 79 m.nt Verschuuren. Zie verder *a.w.*, p. 362/368.

23. Zie *a.w.*, p. 124.

## 6. De spanning tussen zelfregulering en het staatsdoel van art. 21 Gr.w

De toenemende nadruk die op de eigen verantwoordelijkheid van actoren wordt gelegd, met name door zelfregulering, doet geen afbreuk aan de betekenis van art. 21 Gr.w. De overheid moet zich de zorg voor een schoon milieu aantrekken, en als de gewone 'command and control'-regelgeving niet het gewenste resultaat heeft, dan moeten andere instrumenten gezocht worden, waarmee wel de doelstellingen gehaald worden.

Wel komen uit art. 21 procedurele en inhoudelijke randvoorwaarden voort, die in acht moeten worden genomen indien er sprake is van een zekere terugtred van de overheid. Zo moet openbaarheid van milieurelevante gegevens en besluiten verzekerd zijn en moet er een zekere betrokkenheid van geïnteresseerde (groepen van) burgers mogelijk zijn, terwijl ook rechtsbescherming geboden moet worden.<sup>24</sup> Dit is niet alleen uit rechtsstatelijkheids-oogpunt gewenst, maar ook uit doelmatigheidsoogpunt: zonder verslaglegging en betrokkenheid van belangenorganisaties kan niet gecontroleerd worden of doelstellingen gehaald worden en zal de legitimatie van het gevoerde beleid ontbreken. Inhoudelijk mag het toepassen van zelfregulering niet leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van het milieu of een verlaging van de doelstellingen uit bijvoorbeeld het NMP.

## 7. Conclusie

Door de benadrukking van het instrumentele karakter van het milieurecht zijn de grondslagen ervan altijd enigszins in de schaduw gebleven. De geringe aandacht van wetgever, bestuur, rechter en wetenschapper voor art. 21 Gr.w is hiervoor een bewijs. Grondslagen en instrumentaliteit zijn echter niet los van elkaar te zien. Procedurele waarborgen voor burgers en een actieve overheid die in al zijn beslissingen milieubelangen in de ruimste zin laat meewegen zijn absolute voorwaarden om onze maatschappij om te vormen tot een milieurechtsstaat, waardoor wellicht de huidige milieucrisis opgelost kan worden.

---

<sup>24</sup> De jurisprudentie rond convenanten heeft zich zodanig ontwikkeld dat deze procedurele waarborgen in acht genomen worden, zie *a.w.* p. 333/336.