

R.A. van de Peppel, **Naleving van milieurecht, toepassing van beleidsinstrumenten op de Nederlandse verfindustrie**, 351 p., dissertatie RUG, uitgebracht als handelseditie bij Kluwer, Deventer in de Reeks publikaties van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde Groningen, 1995, ISBN 90 268 2794 6.

Naleving van milieurecht is (te) lang een onderwerp geweest waarvoor de overheid én de wetenschap weinig aandacht hebben gehad. Beleidsontwikkeling en de ontwikkeling van bijbehorend juridisch instrumentarium hebben jarenlang de discussies bepaald. Enerzijds is dit te verklaren vanuit het 'keten-denken' dat in het verleden door veel bestuurskundigen, en ook door het ministerie van VROM, werd aangehangen: het toezicht op de naleving is in de keten agendavorming-beleidsvoorbereiding-beleidsbepaling-beleidsuitvoering de laatste schakel. Zolang er nog gesleuteld kan worden aan het instrumentarium, lijkt de toezichts- en handavingsproblematiek buiten beeld te blijven. Anderzijds is een reden voor de geringe aandacht voor de naleving van het milieurecht ook gelegen in de moeilijke grijpbaarheid ervan. Allerlei subjectieve factoren kunnen bijdragen aan een goede of slechte naleving van regelgeving; factoren die met de gestelde regels zelf niets te maken hebben. Als men zich daarnaast realiseert dat de na te leven regels enorm uiteenlopen, van bijvoorbeeld vergunningen voor inrichtingen, algemene regels bij milieuverordening gesteld voor inrichtingen in een bepaald aangewezen gebied, algemene regels bij AMvB voor produkten waarin een bepaalde stof voorkomt, algemene wettelijke zorgplichten, afspraken met de bedrijfstak neergelegd in een convenant tot standaardisatienormen die in een bepaalde bedrijfstak vrijwillig worden gehanteerd, dan is het ook niet zo verwonderlijk dat men zich niet graag waagt aan diepgaand onderzoek naar de naleving van milieurecht. Met het proefschrift van Van de Peppel

is daar voor het eerst verandering ingekomen. Van de Peppel laat zien dat het best mogelijk is om een gedegen studie te verrichten naar de naleving van het milieurecht, zonder te blijven steken in algemeenheden, waarvan de lezer zich blijft afvragen of de praktijk toch niet anders is.

Van de Peppel's dissertatie is een verslag van een omvangrijk onderzoek naar de naleving van 'preventieve juridische beleidsinstrumenten op bedrijfsniveau' in de verfindustrie, op grond waarvan getracht wordt algemene uitspraken af te leiden over de effectiviteit van beleidsinstrumenten.

Het begrip 'effectiviteit' is een lastig begrip, vooral omdat er te veel moeilijk te meten variabelen zijn, die in de praktijk kunnen bijdragen aan de effectiviteit van een bepaald juridisch instrument. Van de Peppel lost dit op door erg snel de stap te zetten van 'effectiviteit' naar 'naleving': de mate van naleving is immers veel gemakkelijker te meten, maar daarmee is mijns inziens nog niet alles gezegd over de effectiviteit. Door te bekijken of wettelijke voorschriften of afspraken worden nageleefd, blijft een onderzoek naar de inhoud van de voorschriften of afspraken achterwege. Niet wordt duidelijk of met een bepaald instrument de grootst mogelijke bescherming aan het milieu wordt geboden, die redelijkerwijs kan worden gevergd.

De vraag of de inhoud van een vergunning of een convenant zelf toereikend is met het oog op de bescherming van het milieu komt bij Van de Peppel alleen indirect aan de orde, nl. voor zover het oordeel over de kwaliteit van invloed is op de naleving. Als de vergunningverlenende ambtenaar van oordeel is dat een vergunning toereikend is, bijvoorbeeld omdat de vergunning niet afwijkt van de actuele situatie in het bedrijf (p. 148), dan heeft dat uiteraard te maken met de naleving van die vergunning, en in zoverre met de effectiviteit van de verleende vergunning. Het zegt echter niet alles over de effectiviteit van het instrument van de vergunning voor de bescherming van het milieu.

Terug naar de aanpak van het onderzoek. Van de Peppel onderscheidt twee typen juridische beleidsinstrumenten: eenzijdige en meerzijdige. Bij eenzijdige instrumenten wordt de gedragsnorm door de overheid vastgesteld, terwijl bij meerzijdige instrumenten de gedragsnorm door de betrokken partijen wordt vastgesteld. Beide typen zijn weer te onderscheiden in produkt- en procesgerichte instrumenten. In het onderzoek is de Hinderwet-vergunning als eenzijdig, procesgericht instrument gekozen, bedrijfsinterne milieuzorg als meerzijdig, procesgericht instrument, het Cadmiumbesluit, een AMvB op basis van art. 24 Wet milieugevaarlijke stoffen, als eenzijdig

dig produktgericht instrument en het convenant KWS 2000 als meerzijdig produktgericht instrument. Al deze instrumenten zijn van toepassing op de verfindustrie, waarmee ook in dit opzicht de selectie van de case uitstekend is.

Op basis van bestuurskundige literatuur over het rationele keuzemodel geeft Van de Peppel in de eerste plaats een beschouwing over *besluitvormingsmechanismen*. Eigen belang, positieve en negatieve prikkels, gewoonte, sociale druk en overtuiging spelen een rol bij de vraag in hoeverre een gedragsnorm wordt nageleefd. Ten tweede spelen *bedrijfskenmerken*, als de omvang van het bedrijf, de financiële situatie en de bedrijfsomgeving, mee, die ook in het te hanteren model een plaats krijgen. Ten derde bepaalt (uiteraard!) ook de toepassing van *beleidsinstrumenten* het gedrag van ondernemers: de kwaliteit van de vergunningverlening, de juridische binding, de mate van norminternalisatie en de kwaliteit van de beleidstheorie zijn hier bepalende factoren. Dit alles leidt tot een onderzoeksmodel en een zestal hypotheses, die in het praktijkgedeelte van het onderzoek worden getoetst.

De praktijkgegevens zijn verkregen door enquêtes onder verffabrieken en gemeentelijke milieudiensten uit te voeren. De besluiten zelf worden niet bekeken, waarmee ik terugkom op mijn eerste punt van kritiek: het was misschien aardig geweest om bijvoorbeeld ook de vergunningen zelf te bekijken om zo de kwaliteit te vergelijken. Nu bestaat het gevaar dat op basis van het oordeel van de vergunningschrijver (die zijn eigen werk niet snel zal afvallen) en dat van de vergunninghouder (die uit economische overwegingen wellicht snel tevreden is met een zwakke vergunning) een positief oordeel gegeven wordt over de 'effectiviteit' van de vergunning. Er zijn geen derdebelanghebbenden, zoals omwonenden, geïnterviewd om een en ander te verifiëren.

Van de Peppel heeft voor de vier onderzochte instrumenten een schat aan gegevens over de naleving van deze zo uiteenlopende instrumenten boven tafel gehaald. Veel vermoedens over allerlei factoren die een rol spelen bij de mate van naleving blijken juist en worden met cijfermateriaal onderbouwd. Ik kan hier niet uitgebreid ingaan op de resultaten van het onderzoek, maar voor beleidsmakers en -toepassers die geïnteresseerd zijn in de effectiviteit van hun beleid op het gebied van het milieubeheer is dit verplichte kost. Ik wil hier volstaan met het weergeven van (slechts) enkele conclusies van de twee procesgerichte beleidsinstrumenten: de vergunning en bedrijfsinterne milieuzorg. Het beeld van de *Hinderwet-vergunning* is weinig hoopgevend. De vergunning

wordt in 71% van de gevallen door de behandelende ambtenaar als ontoereikend gekenmerkt (vooral door veroudering van de voorschriften). Het toezicht op de naleving laat te wensen over. Bij de meest milieubelastende bedrijven vindt slechts in 35% van de gevallen één maal per jaar een controle plaats, terwijl dat volgens het beleid van het ministerie in alle gevallen zou moeten gebeuren. De sanctietoepassing zelf blijkt erg beperkt te zijn (iets wat ook al bleek uit het dwangsonderzoek dat ten behoeve van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer is uitgevoerd, zie F.C.M.A. Michiels, E. Niemeijer en C.T. Nijenhuis, *Wie is er bang voor de dwangsom?* ECW Achtergrondstudie nr 22, Den Haag 1994). Van de 87 onderzochte vergunningplichtige bedrijven is tussen 1986 en 1991 in zes gevallen een sanctie opgelegd (5x bestuurlijk, 1x strafrechtelijk). Wel is vaker – in twintig gevallen – gedreigd met de oplegging van sancties. Van de Peppel constateert dat sanctieoplegging niet tot een betere naleving leidt, vermoedelijk omdat juist (alléén?) notoire niet-nalevers getroffen worden door sancties. Het effect van sancties op de toekomstige naleving (preventieve werking) is niet onderzocht.

Meer in het algemeen concludeert Van de Peppel dat de kwaliteit van de vergunning positief samenhangt met de naleving van de voorschriften. Dit geldt niet voor de mate van controle: vaker controleren leidt niet tot een betere naleving, waarschijnlijk (aldus Van de Peppel) omdat ambtenaren juist dáár controleren waar ze problemen verwachten. Er wordt dus een selectief controlebeleid gevoerd. Verder zijn de technische en economische haalbaarheid van de naleving doorslaggevende factoren, en niet het oordeel van de ondernemers of een vergunning gunstige milieu-effecten heeft, concurrentievoordelen oplevert of tot een imagoverbetering leidt. Het is dan ook niet vreemd dat een goede financiële positie van het bedrijf bijdraagt aan een betere naleving.

Het onderzoek naar *bedrijfsinterne milieuzorg* wordt gehinderd door de omstandigheid dat ten tijde van het onderzoek (1992) slechts 30% van de inrichtingen over meer dan twee (van de acht) elementen van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem beschikten. Dit deel van het onderzoek levert dan ook niet zoveel op. Hier blijken bedrijfsimago en milieueffectiviteit – in tegenstelling tot de vergunning – juist wél overwegingen te zijn voor de invoering en naleving van bedrijfsinterne milieuzorg. Van de Peppel concludeert dat nog niet gezegd kan worden dat bedrijfsinterne milieuzorg een volwaardig alternatief is, en 'tot minimaal hetzelfde beschermingsniveau leidt als de vergunning' (p. 195). Overigens constateerde ik hierboven al dat het

beschermingsniveau slechts in beperkte zin onderzocht is (nl. alleen voor zover het gaat om naleving van voorschriften of afspraken), zodat ik deze conclusie wel wat ver vindt gaan.

Al met al ontstaat een redelijk genuanceerd beeld over de naleving van de diverse instrumenten, op grond waarvan uiteindelijk de definitieve hypothesen worden geformuleerd. Eén van de opvallende hypothesen luidt: *Hoe sterker het beleidsinstrument de doelgroep juridisch bindt, hoe meer de gedragsnorm is geïnternaliseerd en hoe beter de kwaliteit van de beleidstheorie, des te beter wordt het beleidsinstrument nageleefd.* Deze conclusie heeft belangrijke gevolgen voor het verder uitbouwen van meerzijdige instrumenten als bedrijfsinterne milieuzorg. Van meerzijdige beleidsinstrumenten wordt verder geconstateerd dat ze slechter worden nageleefd dan eenzijdige. Toch kan op basis van dit onderzoek niet gezegd worden dat meerzijdige beleidsinstrumenten geen toekomst hebben. Ook bij de eenzijdige blijkt immers van alles mis te zijn met de naleving. Bovendien is er nog weinig ervaring met bijvoorbeeld bedrijfsinterne milieuzorg opgedaan. De uitdaging nu is om de meerzijdige instrumenten zodanig in te richten en toe te passen dat zij net als de eenzijdige beter worden nageleefd. Deze stap zet Van de Peppel niet zelf, maar dankzij zijn onderzoek is nu wel bekend welke variabelen bepalend zijn voor de naleving van milieurecht.

Van de Peppel heeft op gedegen en rustige wijze verslag gedaan van een waardevol onderzoek. De uitgebreide verantwoording geeft aan dat Van de Peppel elke mogelijke 'vervuiling' van onderzoeksgegevens onderkend heeft en zoveel mogelijk beperkt heeft. De enige kritiek op het proefschrift betreft de soms wat beperkte theorievorming vooraf (bijvoorbeeld over het begrip 'effectiviteit') en de soms wat vergaande conclusies die mijns inziens (bijvoorbeeld gezien de beperkte ervaring met meerzijdige beleidsinstrumenten in vergelijking tot een oud en beproefd instrument als de vergunning) niet altijd op basis van het case-onderzoek getrokken kunnen worden.

Mr Jonathan Verschuuren