

Afspraak is afspraak?

Voor de voortgang van de uitvoering van het brongerichte beleid van de minister van VROM wordt grote waarde gehecht aan het zogenoemde *doelgroepenoverleg*. Door het sluiten van een milieuconvenant¹ worden door de overheid en de desbetreffende doelgroep (bij voorbeeld een bedrijfstak) afspraken gemaakt over het realiseren van bepaalde milieubeleidsdoelstellingen. Dit doelgroepenoverleg verkeert echter in een impasse. De afspraken, waarover aanvankelijk overeenstemming leek te bestaan, staan op losse schroeven omdat hun inhoud strijdigheid zou kunnen opleveren met bestaande milieuregeling.

De waarde van het doelgroepenbeleid c.q. de milieuconvenanten vloeit voort uit de 'verinnerlijkingsgedachte' die in het brongerichte milieubeleid van minister Alders een grote rol speelt. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat verinnerlijking van het milieubeleid de doelgroepen beter in staat stelt om tot gedragsverandering te komen en daarvoor ook betere mogelijkheden te kunnen vinden dan een opgelegde wettelijke regeling. Bovendien is het ontwerpen van een dergelijke wettelijke regeling met dikwijls gedetailleerde verplichtingen een tijdrovende zaak. In het NMP en het NMP-plus is dan ook aangegeven dat de doelstellingen van het milieubeleid in overleg met de doelgroepen zullen worden uitgewerkt. Deze uitwerking is noodzakelijk om de min of meer abstracte doelstellingen te kunnen vertalen in concrete milieu-eisen voor de doelgroepen.

Milieuconvenanten

De term milieuconvenant is niet nieuw. Zo zijn er in de (tweede helft van de) jaren tachtig al diverse convenanten afgesloten. Overigens betrof het veelal overeenkomsten met betrekking tot een bepaalde stof of een bepaald produkt zoals het kwik-oxyde-batterijenconvenant (1985),

het convenant inzake cfk's (1987), het asbestconvenant (1989) en het recente verpakkingenconvenant (1991). Het doelgroepenoverleg met de diverse bedrijfstakken in de industrie is echter van een meer recente datum en is pas begin jaren negentig goed in gang gezet. Daarbij zou de basismetaalindustrie als een van de eerste bedrijfstakken aan de beurt komen, gevolgd door de chemie en andere industriële bedrijfstakken zoals de voedings- en genotmiddelenindustrie.

Op 15 mei 1991 werd de pre-concept intentieverklaring basismetaalindustrie gepubliceerd, een prelude op de uiteindelijke intentieverklaring: het milieuconvenant. Het convenant richt zich daarbij onder meer op de inventarisatie van de huidige verontreiniging door de bedrijfstak en de invulling van de integrale milieutaakstelling (IMT) voor de mate waarin emissies in de toekomst geseerd zullen worden gereduceerd. Zeven maanden later lag er een 'intentieverklaring uitvoering milieubeleid basismetaalindustrie' ter ondertekening gereed op tafel. Daags voor de geplande ondertekening op 19 december jl. ontstond echter plotseeling een kink in de kabel. Van de zijde van de basismetaalindustrie waren twijfels gerezen omtrent de juridische status van het convenant. De twijfels waren van dien aard dat men, volgens berichtgeving in de media, vlak voor de geplande ondertekening van het convenant bij leden van de Tweede Kamer heeft aangeklopt om het milieuconvenant meer rechtszekerheid te geven². De ondertekening van het milieu-akkoord vond niet plaats en inmiddels blijken ook andere bedrijfstakken te zijn bevangen door twijfels omtrent een eventueel af te sluiten convenant, bij voorbeeld de chemie³. Minister Alders beschikt, getuige zijn reactie op de ontstane situatie, klaarblijkelijk niet over voldoende conflictbeheersende en -beslechtende middelen om de huidige impasse in het aangevangen doelgroepenoverleg te doorbreken⁴. De milieuminister heeft de basisindustrie laten weten dat, indien men niet bereid is om 'vrijwillig' een milieuconvenant met de overheid aan te gaan, er een verplichte wettelijke regeling zal kunnen worden opgesteld.

Voor- en nadelen

De vraag kan worden gesteld waar nu de voetangels en klemmen zitten in het doelgroepenoverleg en of een

wettelijke regeling wel een goed alternatief is voor het milieuconvenant. De voor- en nadelen van milieuconvenanten zijn onder meer door Van Rossum en Aalders op een rijtje gezet⁵.

Voordelen zijn:

- convenanten kunnen, wanneer partijen het eens zijn, sneller tot stand komen dan een wettelijke regeling. Er hoeft geen vaste procedure te worden gevolgd en er is geen advies- of inspraakregeling;
- het convenant is een flexibel instrument en kan zich in tegenstelling tot een wettelijke regeling toespitsen op bepaalde bedrijfstakken;
- convenanten zijn, althans in theorie, meerzijdig. Er kunnen ook verplichtingen voor de overheid in worden vastgelegd, al is het zeer de vraag of de overheid kan afzien van publiekrechtelijke regeling;
- convenanten hebben voor het bedrijfsleven een psychologisch voordeel: zij komen in principe tot stand in overleg tussen gelijkwaardige partijen. Bij een wettelijke regeling worden normen van boven af door de overheid opgelegd. Ook vergroot een convenant de acceptatie van regels binnen de bedrijfstak;
- convenanten kunnen worden gezien als een manier om onzekere factoren voor het bedrijfsleven beheersbaarder te maken (bij voorbeeld de doorvoering van EG-richtlijnen in de nationale wetgeving);
- de overlegstructuur biedt de branche de mogelijkheid om beunhazen aan te wijzen. Bepaalde normen kunnen worden gehandhaafd door het opstellen van een 'witte' lijst van bedrijven;
- convenanten kunnen het imago van betrokken partijen verbeteren.

Aan de bovengenoemde door Van Rossum en Aalders gesignaleerde voordelen kan worden toegevoegd dat de bedrijfstak zelf het beste in

1. Ook wel milieu-akkoord of intentieverklaring genoemd.

2. Zie onder andere *NRC Handelsblad*, 9 januari 1992.

3. *Het Financieele Dagblad*, 23 december 1991.

4. Zie ook *Het Financieele Dagblad*, 24 december 1991.

5. E.C.R. van Rossum en M.V.C. Aalders, *Milieuconvenanten zacht recht of nieuw recht?*, *Milieu en Recht*, juni 1989/6, blz. 242-249.

staat moet worden geacht om oplossingen aan te dragen voor de milieuproblematiek.

Bovendien wordt dit soort convenanten op een centraal niveau afgesloten, hetgeen uniformiteit bevordert en versnippering van het beleid kan voorkomen.

Aan de convenanten kleven echter ook bezwaren:

- convenanten kennen geen regels omtrent inspraak, advies en publicatie. Door het karakter van de overeenkomst kunnen derden geen invloed uitoefenen op wat wordt afgesproken;
- convenanten hebben het karakter van een compromis, waardoor er dus niet per definitie een regeling tot stand komt die het milieubelang voldoende tot uitdrukking brengt;
- de status van de wederpartij kan problemen oproepen. In hoeverre is de branche-organisatie representatief voor de achterban en in hoeverre kan men aangesloten bedrijven binden;
- er is onduidelijkheid over het rechtskarakter van convenanten. De status en de rechtskracht van de op andere wijze dan in wetten vastgelegde regels kan aanleiding geven tot onduidelijkheden, zowel voor partijen als voor de rechter.

Hoewel de voordelen de nadelen qua aantal overtreffen, hangt het uiteraard van de inschatting van de zwaarwegendheid van de verschillende plussen en minnen af of men per saldo aan convenanten de voorkeur geeft boven alternatieven (bij voorbeeld een wettelijke regeling, al dan niet in combinatie met economische instrumenten, zoals heffingen en dergelijke). Zo worden bij voorbeeld van de zijde van de milieubeweging twijfels geuit over de mate waarin het bedrijfsleven de milieuafspraken zal nakomen en kan de roep om alternatieven worden gehoord.

Het is geenszins zo dat convenanten altijd de voorkeur genieten. Indien men handelt uit het perspectief van de 'verinnerlijking' liggen convenanten echter wel meer voor de hand en wordt daaraan door zowel overheid als bedrijfsleven dan ook de voorkeur gegeven.

Juridische problemen

Vooraf het laatstgenoemde nadeel is oorzaak van de huidige impasse in

het doelgroepenoverleg. Op basis van het af te sluiten convenant, de intentieverklaring basismetaalindustrie, ligt het in de bedoeling om de landelijke milieudoelstellingen via de Integrale Milieutaakstelling te vertalen naar milieueisen voor individuele bedrijven. Deze vertaling zou voornamelijk dienen plaats te vinden aan de hand van vierjarige bedrijfsmilieuplannen. Bedrijven en overheid zouden met deze plannen kwantitatieve emissiedoelstellingen afspreken voor individuele bedrijven⁶. De bedoeling was dat deze bedrijfsmilieuplannen door vergunningverlenende overheden (c.q. gemeenten, provincies) in acht zouden worden genomen. Bij milieuvergunningverlening zou met deze plannen rekening worden gehouden, hetgeen het bedrijfsleven zekerheden verschaft op milieugebied en vergunningverlening. Het is op dit punt dat de voornaamste juridische struikelblokken lijken te liggen. Immers, in feite zouden lagere overheden, die het bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening (zoals gemeenten, waterschappen, enzovoort) hierdoor ten minste gedeeltelijk buiten spel worden gezet. Dit vormt een probleem met de bestaande milieuregeling. De Raad van State heeft dit in drie recente uitspraken over convenanten (Hydro Agri, Westlandse tuinders en het actieplan Koolwaterstoffen 2000) ook te kennen gegeven, namelijk dat bestaande milieuregeling prevaleert boven de taakstellingen die aan een convenant zijn gerelateerd.

Hoe nu verder?

Zowel de overheid als het betrokken bedrijfsleven blijken – althans tot voor kort – de voordelen van convenanten zwaarder te laten wegen dan de nadelen. Beide hebben een voorkeur voor een convenant boven een wettelijke regeling met gedetailleerde verplichtingen. Gezien de ingezette beleidslijn, de reeds verrichte inspanningen en de nadelen van het alternatief (c.q. een wettelijke regeling) ligt het in de rede om te trachten uit de huidige impasse te geraken en het doelgroepenoverleg te continueren. Daartoe dient echter ten minste aan twee voorwaarden te worden voldaan.

Op de eerste plaats dient er duidelijkheid te komen omtrent de juridische status van het milieuconvenant, vooral indien en voor zover het convenant een verband heeft met vergunningverlening. Er moet getracht

worden een oplossing te vinden voor de ontstane moeilijkheden en een rechtskundige bodem te leggen die de heersende juridische onzekerheid wegneemt. Daarbij kan de aandacht worden gericht op de mate van bindendheid voor de daarbij betrokken partijen en de naleving van de afspraken. Anderzijds zou wellicht het nieuwe hoofdstuk inrichtingen in de Wet milieubeheer, eventueel in gewijzigde vorm, hiertoe mogelijkheden bieden.

Op de tweede plaats past het in de convenantgedachte dat gelijkwaardige partijen, in onderling vertrouwen, op basis van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid tot vrijwillige afspraken kunnen komen. Hieraan wordt, getuige de reacties van de betrokken partijen op de huidige moeilijkheden, thans hooguit ten dele voldaan. Het verdient dan ook aanbeveling deze tekortkomingen nader te analyseren en zoveel mogelijk weg te nemen.

Naar verluidt ligt het in de bedoeling om deze week (beginnende de twintigste januari) te trachten een aanzet te geven tot de oplossing voor de ontstane moeilijkheden. Voor de betrokken partijen ontstaat dan hopelijk meer duidelijkheid over het antwoord op de vraag in hoeverre afspraak nu afspraak is.

J. van der Vlies

De auteur is senior adviseur bij TRN Management Consultants Milieu, Den Haag. Hij dankt zijn collega's mevrouw J. Hofland en de heer J. van der Kolk voor hun commentaar op dit artikel.

6. Zie ook *Het Financieele Dagblad*, 17 december 1991.