

Nieuwe moraal noodzakelijk bij het omgaan met gifafval

Door Erik van der Hoeven

Het “grote doorroesten” van de vaten met giftige stoffen die in de jaren '60 werden gedumpt, is begonnen: we zitten met de zekerheid dat de jaren '80 die van het afval zullen worden. Duidelijk is dat de regelingen, die bedrijven moeten weerhouden van het produceren en weggooien van giftig afval volstrekt onvoldoende waren; onduidelijk is, of de regelingen die nu bestaan of zijn voorgesteld afdoende zijn, en zelfs of er wel afdoende maatregelen voor dit probleem denkbaar zijn.

Allereerst: de mogelijkheid van sluitende wettelijke regelingen. Op deze plaats hebben eerder, op 9 en 12 december, beschouwingen gestaan over de manier waarop affaires zoals die met het afval van Duphar vermeden kunnen worden. Ir. J. S. Knipscheer, Ir. J. de Smit en Drs. C. P. Veerman stellen voor, materiaalbalansen verplicht te stellen voor nieuwe ondernemingen; Marius Aalders bepleit een betere procedure ter handhaving van de Hinderwet. Beide voorstellen hebben als achtergrond, dat door het stellen van wettelijke regelingen de sociale verantwoordelijkheid van de onderneming aangescherpt zou kunnen worden.

Een verplichte grondstoffenbalans geeft bedrijven een aansporing, iets te doen aan het oplossen van deze problemen, als we even aannemen dat geen bedrijf openlijk als verspiller te kijk wil staan. Een verdere, maar in dit verband bijkomstige reden om zo'n balans in Nederland verplicht te stellen, is dat door zuinigheid met grondstoffen de betalingsbalans wordt ontzien. Wanneer de aansporing tot zuinigheid met grondstoffen voldoende sterk is, kan zelfs de basis worden gelegd voor een grondstoffen-besparende technologie waarmee Nederland voordeel op het buitenland kan behalen.

Illusie

Juist voor het probleem van het chemisch afval zijn al deze voordelen van een grondstoffen-verslaglegging illusor. Bij deze afvalsoort gaat het steeds om kleine, zij het giftige hoeveelheden, die gemakkelijk door de mazen van een grondstoffenbalans heen kunnen glippen. Het zou me zeer verbazen wanneer ooit meer dan één promille van de jaarproduktie van Duphar bij Broek in Waterland terecht is gekomen - méér dan dat zou waarschijnlijk al uit bedrijfs-economisch oogpunt ongunstig zijn. Het opstellen van grondstoffenbalansen is verder een zaak die nog aanzienlijke uitwerking behoeft, voordat het idee werkelijkheid kan worden.

En dan moet zeker ook worden bedacht dat controle op grondstoffenbalansen nodig is, evenzeer als op financiële balansen. Dit geldt des te meer bij bedrijven of bedrijfstakken waarin men malafide praktijken (die men immers hiermee wil tegengaan) verwacht. Er zal een grondstoffen-accountantsdienst ingesteld moeten worden, met een eigen opleiding en beroepscode, voordat het idee werkbaar is. Kortom, grondstoffenbalansen zijn uitstekende hulpmiddelen voor een grondstoffenbeleid, maar weinig effectief voor bestrijding van gif; en er zullen nog heel wat belten gevuld kunnen worden voordat zulke balansen enigszins de werking zouden uitoefenen die de auteurs van de Interfaculteit Bedrijfskunde eraan toeschrijven.

Iets dergelijks geldt voor een betere handhaving van de Hinderwet, zoals bepleit door Marius Aalders. Ook zijn voorstellen zijn van harte toe te juichen. Omwonenden van hinderwetplichtige inrichtingen zouden betrokken kunnen worden bij het handhaven van de bepalingen voor die inrichting. Omwonenden zijn immers vaak (maar niet altijd) goed geïnformeerd over onwettige lozingen, vaatjes gevaarlijk afval en bijna-rampen; doorgaans missen zij echter de machtsmiddelen en de kanalen om deze kennis geldend te maken. Veel kennis blijft hangen, en draagt zo weer bij tot onlustgevoelens tegenover de samenleving. Door de omwonenden een rol te geven bij het handhaven van de Hinderwet kan dit ongenoegen werkzaam worden gemaakt, en tegelijkertijd nieuw milieuschandaal worden voorkomen.

Maar ik ben bang dat voor malafide ondernemers zulke barrières slechts molshopen zullen zijn. Wie niet te beroerd is om zijn geld te verdienen met het bedreigen van de gezondheid van zijn medeburgers, zal wel vuilstorten weten te vinden die minder goed in de gaten worden gehouden; uiteindelijk is er altijd nog de zee, die ook al een treurig vuilnisvat begint te worden, en waar geen omwonenden zijn die de Hinderwet helpen handhaven.

Rechtsorde

De beide totnutoe besproken voorstellen hebben als tekort, dat zij teveel de onderneming van buiten regels proberen op te leggen. Zinvol als dat is, hierbij wordt toch uit het oog verloren dat overheidsdwang alleen het sluitstuk kan zijn van een rechtsorde, waaraan de burgers zich in het algemeen uit overtuiging houden. Iets dergelijks geldt ook hier: ondernemingen die alleen door uitwendige regels worden beperkt, zullen door de mazen van de wet proberen heen te glijpen; ondernemingen waarin aanvaard is dat men malafide praktijken schuwt, hebben de uitwendige regels alleen nog nodig ter bevestiging van het principe “gelijke monniken, gelijke kappen”.

In een artikel in MilieuDefensie van november 1975 heb ik deze gedachtengang uitgewerkt tot een reeks voorstellen, waaronder de al genoemde mogelijkheid van een grondstoffenbalans. Daarnaast kan men zich bijv. voorstellen, dat bedrijven verplicht worden tot het instellen van “milieuraden” analoog aan de bestaande ondernemingsraden. In de milieuraden dient het effect van de onderneming op de “omgeving” in de ruime zin van het woord ter discussie te staan.

Anders dan in de ondernemingsraden zijn in de milieuraden externe deskundigen (chemici, planologen) en verder omwonenden van de bedrijfsvestigingen noodzakelijk; zij vervullen er een essentiële functie, dezelfde die Aalders signaleert in zijn voorstel. Het verschil tussen beide voorstellen is echter, dat hiër het belang van de omwonenden opgedrongen wordt aan het bedrijf als element van het bedrijfs*denken*, eerder dan van het bedrijfs*handelen*. Dit is echter sterk afhankelijk van de bevoegdheden van de milieuraden.

Milieukamer

Het probleem bij dit voorstel is, dat de milieuraden zouden bijdragen tot de eerder genoemde frustraties van omwonenden wanneer de bevoegdheden klein zijn, en dat zij de bedrijfsbelangen op onaanvaardbare wijze kunnen schaden wanneer de bevoegdheden groot zijn. Een uitweg zou gevonden kunnen worden in een systeem, waarin grote bevoegdheden van een milieuraad worden gecombineerd met de mogelijkheid van beroep op de beslissingen van deze raad.

Dit voorstel houdt aan de éne kant in, dat milieuraden bijv. de mogelijkheid van veto over investeringsbeslissingen zouden krijgen; aan de ander kant zou door een

stelsel van jurisprudentie de nodige rechtszekerheid voor de onderneming geschapen kunnen worden. Gedacht kan worden aan een landelijke Milieukamer, die de bevoegdheid heeft tot het vernietigen van beslissingen van milieuraden. Bepaalde gekwalificeerde deelnemers aan de milieuraad of anderen zouden in beroep kunnen gaan van een beslissing van deze raad bij de Milieukamer, die uit onafhankelijke juristen en milieudeskundigen zou bestaan.

Dit voorstel vertoont enige overeenstemming met het instituut van de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam. Ook hier gaat het om een lichaam dat bedrijfsbeslissingen toets aan hoger geachte principes. Volgens art. 53 van het Wetboek van Koophandel kan bij deze Kamer een verzoek gedaan worden om “een of meer personen te benoemen tot het instellen van een onderzoek naar het beleid en de gang van zaken van de vennootschap hetzij in de gehele omvang daarvan, hetzij met betrekking tot één gedeelte of tot een bepaald tijdvak”. Dit verzoek kan o.a. worden gedaan door aandeelhouders met een belang van tenminste 10% of f 500.000, door vakbonden (die echter sterk geremd worden door financiële aansprakelijkheid in het geval dat het verzoek of de vordering wordt afgewezen), of door de procureur-generaal bij het Gerechtshof in Amsterdam “om redenen van openbaar belang”.

In 1975 noteerde ik daarbij: “De formuleringen zijn zo ruim dat het eigenlijk vreemd is dat nog niemand op de gedachte schijnt te zijn gekomen, het milieu-handelen van bepaalde bedrijven (bijv. deepwell-lozers) voor te dragen voor onderzoek door de Ondernemingskamer”. Een passage die in de huidige omstandigheden nog evenzeer actueel is.

Om het systeem te complementeren, stelde ik indertijd verder voor, de milieukamer ook bevoegdheden te geven ten aanzien van het overheidshandelen; zij zou daarin een functie kunnen vervullen analoog aan de Algemene Rekenkamer, met soortgelijke bevoegdheden.

Daarnaast is een goede civiel- en strafrechtelijke regeling van aansprakelijkheid en schuld onontbeerlijk. Het is daarom toe te juichen dat in de voorgestelde Wet Bodembescherming zo'n strafrechtelijke regeling is opgenomen. Toch ligt dit terrein vol voetangels en klemmen - om maar niet te spreken van verborgen vaatjes gif. Zo meent Marinus Aalders, die een speciale studie van dit veld heet gemaakt, dat strafrechtelijke bepalingen geen effectief middel zijn om milieucriminaliteit tegen te gaan.

Gemeenstebesturen

Maar is het wel zo van belang of het middel effectief is? In mijn ogen overheersen in deze kwestie de principiële aspecten. De huidige situatie laat toe dat misdadige handelingen ongestraft kunnen worden verricht; inderdaad misdadige handelingen, zoals blijkt wanneer men zich rekenschap geeft van de angst waarin aanpalende burgers door een gifstort gegijzeld kunnen worden. Strafbaarstelling van zulke handelingen is nodig omwille van bevrediging van het rechtsgevoel en om eigenrichting te voorkomen. Bovendien zou de kleine milieuzondaar in affaires als deze een aansporing kunnen zien om het op zijn beurt niet zo nauw te nemen met de afvalolie, net zoals de Lockheed-affaire een aansporing voor vele knoeiers met het belastingbiljet kan zijn geweest.

Bij zulke civiel- en strafrechtelijke regelingen is de betrokkenheid van gemeentebesturen natuurlijk een extra complicerende factor. In het Nederlandse rechtssysteem is milieucriminaliteit niet anders te bepalen dan als onverantwoordelijke overtreding van vergunningvoorwaarden en wettelijke bepalingen. In het geval van

Broek in Waterland worden we er echter met de neus op gedrukt dat zulke ontsporingen deels legaal tot stand zijn gekomen! De Nederlandse milieuwetgeving waarborgt de burger niet tegen laksheid of kortzichtigheid van de overheid. Zou aan dit probleem niet extra aandacht moeten worden besteed?

Maar dan nog... alle hier bepleitte wettelijke regelingen, en misschien nog veel meer uitgekende maatregelen, zouden nutteloos zijn wanneer zich niet een nieuwe moraal van het omgaan met chemisch afval zou ontwikkelen.

Wanneer geen strikt besef ontstaat van de noodzaak, met zulke stoffen uiterst zorgvuldig om te springen, zullen de gifaffaires ons vermoedelijk blijven achtervolgen - met onbekende consequenties. Eens temeer is zo'n nieuwe moraal van het omgaan met giftige stoffen noodzakelijk in een situatie als de huidige, waarin bevredigende wettelijke regelingen ontbreken. Moet er vanuit de maatschappij dan niet een klemmend beroep worden gedaan op ieders morele verantwoordelijkheid bij het omgaan met zulke stoffen? Moeten zelfs burgerlijke ongehoorzaamheid en werkweigering niet uitdrukkelijk positief worden beoordeeld, in het besef dat het beter is tien keer te voorzichtig te zijn dan één keer nonchalant, al is het maar vanwege de kosten die nonchalances zoals Lekkerkerk met zich meebrengen? Moeten zij die in gewetensnood dreigen te komen doordat in hun werk onverantwoorde handelingen van hen worden verlangd, niet uitdrukkelijk worden gesteund?

Gewetensnood

De mens heeft tot nu toe steeds meer natuurkrachten weten te beheersen; de techniek heeft ons in staat gesteld tot onvergelykelijke prestaties. Maar daarmee is de ingreep van de mensheid in de natuur ook steeds heftiger geworden: op vele manieren zijn wij nu in staat, de tak af te zagen van de levensboom, waarop wij zelf zitten. De mensheid zal de enorm vergrote uitwerking van de techniek op de natuur moeten leren beheersen; dat is een kwestie van zijn of niet-zijn. Het gif is daarbij één van de belangrijkste testcases.

Drs. E. van der Hoeven is wetenschappelijk medewerker aan de Universiteit van Amsterdam, bij de vakgroep Geologie en samenleving. Hij is bestuurslid van het Humanistisch Verbond.

NRC Handelsblad, 6 januari 1981