

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Transitie Beleidsinstrumenten

voor de chemische en
petroleumindustrie

Eindrapport

Delft, december 2002

Opgesteld door: Kiek Singels
Jan Paul van Soest
Martijn Blom



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

Kiek Singels, Jan Paul van Soest, Martijn Blom,
Transitie Beleidsinstrumenten
voor de chemische en petroleumindustrie
Delft, CE, 2002

Petrochemische industrie / Chemische industrie / Milieubelasting / Afname /
Beleidsinstrumenten / Vergunningen / Verhandelbare vervuiliingsrechten /
Beleidsplanning / Bedrijfsbeleid / Overheidsbeleid /

Publicatienummer: 02.8092.24

Verspreiding van CE-publicaties gebeurt door:

CE

Oude Delft 180

2611 HH Delft

Tel: 015-2150150

Fax: 015-2150151

E-mail: publicatie@ce.nl

Opdrachtgever: VNPI, VNCI, Ministerie van VROM (KVI)

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider
Kiek Singels

© copyright, CE, Delft

CE

Oplossingen voor milieu, economie en technologie

CE is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

CE is onderverdeeld in vijf secties die zich richten op de volgende werkteerijnen:

- economie
- energie
- industrie
- materialen
- verkeer & vervoer

Van elk van deze secties is een publicatielijst beschikbaar. Geïnteresseerden kunnen deze opvragen bij CE tel: 015-2150150. De meest actuele informatie van CE is te vinden op de website: www.ce.nl

Inhoud

1	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Doel en aanpak	2
1.3	Milieubeleid in de overgang	2
1.4	Routes in de transitiefase; aanbevelingen	10
A	Samenvatting werkbijeenkomst	19
B	Discussiedocument werkbijeenkomst	27
C	Interview-analyse	37
D	Literatuur-analyse	51

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Naar een flexibeler invulling van milieudoelen - noodzakelijke actie voor de transitieperiode

Industriële bedrijven hebben in de afgelopen 10, 20 jaar veel maatregelen genomen om te komen tot milieuverbetering binnen hun inrichtingen. Er zijn niettemin een aantal hardnekkige milieuproblemen, waarbij de druk op bedrijven om aanvullende maatregelen te treffen onverminderd blijft. Op welke manier en met welke instrumenten kunnen zij deze milieudoelen alsnog realiseren, zonder dat ze daarbij onredelijk of tegen te hoge kosten in hun bedrijfsvoering moeten ingrijpen? Flexibeler instrumentarium lijkt in een aantal gevallen de aangewezen weg.

En wat gebeurt er in de tussentijd, wanneer nieuwe methoden nog niet geïmplementeerd zijn, maar de klassieke aanpak al stagneert? Belangenorganisaties VNPI en VNCI en het ministerie van VROM hebben zich afgevraagd hoe diverse partijen hier tegenover staan en aan CE gevraagd dit in kaart te brengen.

1.1 Inleiding

De klassieke aanpak van verontreiniging, direct bij de bron, gericht op de inrichting, heeft de afgelopen 10, 20 jaar in de chemische en petroleumindustrie veel opgeleverd aan milieuverbeteringen. Om verschillende redenen begint dit instrumentarium enigszins sleets te raken. Doeltreffendheid en kosteneffectiviteit nemen af.

Ecologische duurzaamheid – waarbij de milieubelasting niet hoger is dan de veerkracht van het natuurlijke ecosysteem aan kan - vergt de inzet van nieuwe instrumenten. Deze moeten voldoen aan belangrijke eisen die overigens niet altijd allemaal in even grote mate realiseerbaar zijn: effectiviteit, efficiëntie, flexibiliteit, integraliteit, billijkheid en gericht op het werkelijke milieuprobleem, zijn enkele eisen aan het instrumentarium die steeds zwaarder gaan wegen. Voorbeelden van het gezochte nieuwe type van instrumenten zijn verhandelbare emissierechten en vergunningen op hoofdlijnen.

De ontwikkeling en introductie van dergelijke flexibele instrumenten komt zowel op nationaal als Europees niveau langzaam op gang. Zo werd in december een systeem van verhandelbare emissierechten voor CO₂ goedgekeurd door de Ministerraad. Maar deze instrumenten staan nog in de kinderschoenen. Er staat een periode van ontwikkeling (transitieperiode) voor de deur, waarin zich verschillende knelpunten kunnen en waarschijnlijk ook zullen gaan voordoen.

Daarop heeft het project zich geconcentreerd waarvan het eindverslag thans voor u ligt. In opdracht van de Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie VNPI, de Vereniging Nederlandse Chemische Industrie VNCI en het Ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) hebben we in samenspraak met sleutelactoren een beeld geschetst van de overgangperiode voor het beleidsinstrumentarium, en een agenda voor volgende stappen opgesteld.

1.2 Doel en aanpak

Dit project is uitgevoerd in opdracht van de VNPI, de VNCI en het Ministerie van VROM, die gedrieën ook de Begeleidingscommissie van het project vormden.

Doelstellingen van het project waren:

- het bestaan van een transitieperiode voor beleidsinstrumenten te agenderen bij belangrijke actoren;
- analyseren van de perikelen die zich naar verwachting in de transitieperiode zullen voordoen;
- in beeld brengen van de contouren van een aanpak voor deze problemen;
- het mobiliseren van een aantal actoren om aan deze aanpak mee te werken.

De uitvoering van het project is vormgegeven via een serie interviews met sleutelspelers in de overgangsfase van het oude naar het nieuwe instrumentarium, een workshop waarin deze sleutelspelers de thematiek hebben besproken aan de hand van een tussentijdse analyse. Daarnaast is uitvoerig studie gemaakt van de beschikbare nationale en internationale literatuur. De geraadpleegde sleutelspelers waren afkomstig uit kringen van overheden (EU, Rijk, provinciaal), bedrijfsleven (branches, individuele bedrijven) en maatschappelijke organisaties (milieubeweging).

De bevindingen worden in dit eindrapport beschreven. In de bijlagen kunt u meer in detail nalezen op welke bevindingen onze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd. Bijlage A is een verslag van de werkbijeenkomst, bijlage B bevat de tussentijdse discussienotitie, bijlage C is een interviewanalyse, en bijlage D een literatuuranalyse.

De kadertjes zijn afkomstig van de personen die in dit project zijn geïnterviewd; ze pogen kort de problematiek en de verschillende zienswijzen daarop te illustreren.

1.3 Milieubeleid in de overgang

Huidig milieubeleid en instrumentarium

De Nederlandse overheid beoogt met beleidsinstrumenten bedrijven te stimuleren technische maatregelen te nemen om de milieudruk te verminderen. Het Nederlandse milieubeleid kent grofweg drie middelen voor de stimulering van deze investeringsbeslissingen bij bedrijven¹:

- via vergunningen op basis van milieunormen en richtlijnen (directe regulering); voorbeelden: NER, BEES, LCP²;
- via overleg en (vrijwillige) sectorafspraken, waarbij bedrijven zelf beslissen hoe ze deze afspraken nakomen. Controle op uitvoering en naleving is vaak een taak van een intermediaire organisatie, waarbij de overheid wel eindverantwoordelijk blijft; voorbeelden: Meerjarenafspraken energie-efficiency, Convenant Benchmarking;
- via financiële instrumenten, zoals heffingen, subsidies en fiscale stimulering die de kostenafweging bij investeringen van bedrijven direct beïnvloeden; voorbeelden: REB, VAMIL, EIA.³

1 Zie RIVM, Milieubalans 2002.

2 Nederlandse Emissie Richtlijnen, Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer, Richtlijn Grote Stookinstallaties.



Het aangrijpingspunt van de huidige instrumenten is vrijwel altijd de inrichting. Ook vrijwillige afspraken met de sector worden nadat het convenant op sectorniveau is gesloten vervolgens 'vertaald' naar taakstellingen voor individuele bedrijven.

Hoewel naast instrumenten gericht op bedrijven ook wel andere instrumenten in omloop zijn, is bovenstaande 'bronbenadering' een belangrijke pijler van het Nederlandse en overigens ook het Europese milieubeleid. Bij de bestrijding van milieuverontreiniging via de bronaanpak wordt gekozen voor een benadering waarbij een norm wordt opgelegd aan de emissie van een verontreinigende bron.

"In het kader van het stoffenbeleid bijvoorbeeld zouden bij de argumentatie over het nut van een stof niet alleen milieu- maar ook gezondheids-, economische en kostenaspecten meegenomen moeten worden. In de discussies moet helder worden wat de relevantie is van de op te leggen maatregelen".

In Nederland is de bronbenadering nauw gekoppeld aan het idee van integraal milieubeheer, wat impliceert dat bij het aanpakken van milieuproblemen alle milieuaspecten (bodem, water, lucht, geluid, afval, etc.) in hun onderlinge samenhang worden bekeken. Het juridische kader dat deze integrale aanpak voorschrijft, is de Wet Milieubeheer (Wm). In de Wm is onder meer de planning van het milieubeleid, het vergunningsstelsel en de handhaving geregeld. Uitgangspunt daarbij is de grootst mogelijk milieubescherming. Als milieuschade niet te voorkomen is, moet de laagste milieudruk die redelijkerwijs haalbaar is, worden nagestreefd (ALARA-principe: as low as reasonably achievable). Er is per onderneming één Bevoegd Gezag verantwoordelijk voor de (coördinatie van) de vergunningverlening en de handhaving. De verschillende plannen en programma's worden per bestuursniveau samengevoegd in één milieubeleidsplan. Er kunnen ook milieukwaliteitseisen worden gesteld. In de komende jaren wordt de Wm verder ingevuld en waar nodig herzien, met het oog op maatschappelijke ontwikkelingen (NMP-4).

Doorwerking Europees milieubeleid

Voor het Nederlandse milieubeleid wordt de doorwerking vanuit Brussel steeds belangrijker. In het Europese milieubeleid zijn het preventieprincipe en het principe 'de gebruiker betaalt' vastgelegd. De belangrijkste richtlijnen zijn die voor de verzuring, op basis waarvan nationale emissieplafonds zijn vastgesteld voor NO_x, SO₂, VOS en NH₃. Dit betreft de zogenaamde NEC⁴-richtlijnen. Belangrijk zijn ook de richtlijnen op het gebied van afval en waterbeheer.

"Het probleem met Europese discussies over flexibele instrumenten, is dat iedereen enthousiast is over de vrijwillige aanpak. Maar wanneer het aankomt op de wijze waarop dit moet worden vormgegeven, wordt altijd teruggevallen op juridische oplossingen zoals wetgeving en vergunningen".

Een belangrijke pijler van het Europese beleid vormen tevens de IPPC⁵-richtlijnen. De geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging heeft betrekking op industriële activiteiten die potentieel in belangrijke mate

-
- 3 Regulerende Energie Belasting, Vrije Afschrijving Milieu Investerings Aftrek.
 - 4 National Emissions Ceilings.
 - 5 Integrated Pollution Prevention and Control.

verontreinigend zijn (energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie en afvalbeheer)⁶. Bij de richtlijn worden de fundamentele verplichtingen vastgesteld waaraan elke betrokken bestaande of nieuwe industriële installatie moet voldoen. Deze fundamentele verplichtingen omvatten een lijst van maatregelen om industriële emissies in lucht, water en bodem te bestrijden en het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen of ze te verwerken. Zij dienen als basis voor de verlening van exploitatievergunningen voor industriële installaties.

Krassen in het tafelblad: grenzen van het huidige instrumentarium

In navolging van de bijsluiter bij financiële producten zou men echter kunnen stellen: 'werkzaamheid in het verleden biedt geen garanties voor de toekomst'. Het huidige instrumentarium begint ten dele aan effectiviteit en efficiëntie in te boeten. Naast een overgang naar meer marktgerichte efficiënte instrumenten is er evenwel meer aan de hand. Er lijkt sprake te zijn van een meer algemene reflectie op de instrumenten van het milieubeleid, die zich ten dele in nieuwe of vernieuwde concepten kan vertalen.

"Flexibiliteit bij bedrijven bij het invoeren van milieumaatregelen wordt tegengewerkt door een strenge overheid, door bestaande (Europese) wetgeving, door de weerstand vanuit de milieubeweging, en door provincies die flexibele instrumenten niet willen toepassen".

Er zijn, kortom, verschillende redenen het huidige instrumentarium eens kritisch te bezien:

- de goedkopere maatregelen zijn zo goed als genomen, verdergaande maatregelen leveren nog maar weinig milieuwinst op tegen relatief steeds hogere kosten;
- hiermee samenhangend: de verdeling van de lasten van het milieubeleid stuit op weerstand. Het is lastig uit te leggen waarom in de ene sector of het ene bedrijf maatregelen moeten worden getroffen die een factor 10 duurder zijn dan in de andere sector of het andere bedrijf;
- de milieuproblematiek is erg complex: oplossing van het ene milieuprobleem levert meteen een ander probleem op. De noodzakelijke integrale aanpak vergt keuzes in zeer complexe besluitvormingsstructuren;
- de bestuurbaarheid is problematisch: doorgaan op de huidige weg vergt een alwetende overheid die precies zou weten waar welke investeren het beste kunnen worden gedaan. Zo'n alwetende overheid is een illusie;
- er is een – begrijpelijke – trend naar 'terug naar de oorsprong van de problemen'. Volgzaam emissiereducties plegen op gezag van de overheid is niet meer aan de orde, steeds meer wordt gekeken – ook door bedrijven zelf die de nodige milieudeskundigheid in huis hebben – wat ook alweer het achterliggende probleem was, en welke alternatieve en mogelijk betere oplossingen er zijn. Oorspronkelijke immisiedoelen (in plaats van of tenminste naast emissiedoelen) komen weer in discussie;
- er is groeiende behoefte aan flexibiliteit, zodat bij plannen voor vermindering van de milieubelasting maximaal kan worden aangesloten bij de planning van het bedrijf zelf;

6 Het Bevoegd Gezag van alle lidstaten moet vergunningen verlenen op basis van het concept BAT (Best Available Techniques). Voor zo'n 30 sectoren worden zogenaamde BREFs (BAT reference documents) opgesteld. Hiervan zijn er reeds 12 afgerond. De bedoeling van de BREFs is om het Bevoegd Gezag te assisteren; de eindverantwoordelijkheid blijft bij het de nationale lidstaat.



- in het strategisch denken van bedrijven komen onder meer ketendenken en maatschappelijk verantwoord ondernemen steeds meer naar voren; de vraag is hoe het instrumentarium bij deze ontwikkelingen aansluit;
- er is bij zowel overheden als bedrijven de wens om te zoeken naar een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling: hoe kunnen bedrijven zoveel mogelijk verantwoordelijkheid nemen voor de oplossing van milieuproblemen die ze veroorzaken? De tendens is te zoeken naar ‘vrijheid binnen kaders’.

Deze en vergelijkbare redenen hebben in de afgelopen jaren tot de ontwikkeling van nieuwe benaderingswijzen geleid.

“De inzet van provincies is gericht op het ingevoerd krijgen van kosteneffectieve maatregelen; alles wat redelijk is moet in principe uitgevoerd worden. Als een bedrijf niet wil investeren in kosteneffectieve maatregelen, moeten ze met een goed verhaal komen”.

Nieuwe benaderingswijzen, flexibele instrumenten

Mede ingegeven door de bovengenoemde beperkingen en trends worden in Nederland en in Europa nieuwe benaderingswijzen en nieuwe regels en richtlijnen ontwikkeld (CAFE⁷, AQFC, AQDD, NEC). Ook wordt steeds meer overwogen het op installaties en inrichtingen gebaseerde instrumentarium in te wisselen voor instrumenten die op milieueffectiviteit gericht zijn. Te denken valt aan moderne middelen als het stolp- of bubble-concept, verhandelbare emissierechten en heffingen, waarmee per saldo milieuwinst en/of economische winst - statische en dynamische efficiëntie - valt te behalen. De Europese Commissie heeft in december 2002 een doorbraak gerealiseerd door te besluiten voor een systeem voor verhandelbare emissierechten voor CO₂.

De ontwikkeling van een nieuw flexibel instrumentarium past in een bredere reflectie op het milieubeleid. De belangrijkste verschillen met de klassieke aanpak zijn:

- in de nieuwe denkrichting wordt gezocht naar instrumenten waarbij binnen zekere kaders (milieugrenzen, plafonds) de industrie de vrijheid moeten hebben zelf die maatregelen te kiezen die het beste passen bij de eigen specifieke situatie;
 - * Effect-oriëntatie in plaats van middel-oriëntatie
- een zeker niveau van milieukwaliteit wordt als uitgangspunt gehanteerd. Normen voor lucht- en milieukwaliteit komen tot stand op basis van wetenschappelijk onderzoek (wat zijn de risico's en effecten van vervuiling op de gezondheid?) en aansluitend politieke keuzes. Vervolgens worden immissieniveaus afgeleid en vindt doorvertaling plaats naar de benodigde emissiereductie;
 - * Immissie-oriëntatie in plaats van emissie-oriëntatie
- de doelen komen bij flexibele instrumenten op een hoger abstractieniveau te liggen. Daardoor komen meer verantwoordelijkheden bij de industrie te liggen, en ontstaat tegelijkertijd meer flexibiliteit. Bij de doelnormen gaat het primair om het effect op de mens en het effect op ecosystemen. Binnen deze normen en doelstellende kaders wordt een grote mate van eigen verantwoordelijkheid gelaten om de doelstellingen op een optimale manier te realiseren. De gewenste flexibiliteit kan gezocht

7 Clean Air for Europe, Air Quality Forecast Communicator, Air Quality Daughter Directive, National Emissions Ceilings Directive.

worden op bijvoorbeeld het niveau van een concern, een keten, een bedrijventerrein of een regio.

* Doel-oriëntatie in plaats van bron-oriëntatie.

De transitie naar de moderne en meer flexibele manier van denken is in Nederland al langer en in vele vormen aan de gang (IMT's, BMP's, MJA's en Convenanten⁸). Ook wordt hard gewerkt aan het tot volle wasdom brengen van nieuwere instrumenten als emissiehandel en vergunningen op hoofdlijnen.

Echter, er zijn ook redenen om vast te houden aan het klassieke instrumentarium. Genoemd worden onder meer:

- veel milieudoelstellingen zijn nog niet binnen handbereik, terwijl er wel degelijk nog voortgang met het huidige instrumentarium wordt geboekt;
- het huidige instrumentarium geeft zekerheid over de te treffen (technische) voorzieningen;
- het voorzorgsprincipe ("duurzaamheid moet", ook per bedrijf) mag niet losgelaten worden;
- lokale problemen mogen niet uitgeruild worden tegen andere problemen of tegen lokale problemen elders;
- er zijn geen alternatieven in zicht voor het door bedrijven zelf invullen van hun verantwoordelijkheid;
- achterblijvers en freeriders mogen geen vrije hand krijgen;
- bestaande wetgeving en Europese regels geven vooralsnog duidelijkheid en juridische zekerheid.

Al met al komt het beeld naar voren dat niet zonder meer gesproken kan worden over het 'nieuwe flexibele instrumentarium' tegenover het 'oude, starre instrumentarium'. Elk type heeft zijn verdiensten, die deels in de tijd kunnen verschillen, maar zeker ook te maken hebben met verschillende milieuthema's die moeten worden aangepakt. In zijn algemeenheid lijkt te gelden: hoe groter de geopolitieke schaal waarop het probleem speelt, des te meer reden om te zoeken naar flexibele instrumenten. Dat geldt met name voor broeikasgassen, waaronder CO₂, en voor verzurende emissies, zoals SO₂, NO_x en NH₃. Mogelijk geldt dat deels ook voor ozonvormende emissies zoals koolwaterstoffen (VOS, vluchtige organische stoffen). Het gaat hierbij bovendien om tamelijk hardnekkige problemen, bij uitstek problemen die zich met het klassieke instrumentarium slecht laten aanpakken.

Echter, op hogere bestuurlijke schaalniveaus is het moeilijk tot besluiten over instrumentatie te komen. Maar het is niet onmogelijk, zoals de regelgeving over CFK's (verdrag van Montreal), het Kyoto-protocol voor broeikasgassen en aansluitend een systeem voor verhandelbare CO₂-rechten in de EU hebben laten zien.

Voor vormen van milieubelasting met een regionaal of lokaal karakter stuiten flexibele instrumenten op weerstand. Immers, waar het voor het broeikasprobleem niet uitmaakt of een ton CO₂ in Appelscha of in Adelaide wordt uitgestoten (of gereduceerd), voor geluid of stank geldt dat niet. Het is aan een inwoner van Zierikzee niet te verkopen dat hij in de herrie blijft zitten, omdat een bedrijf in Zoetermeer de geluidsbelasting verder heeft teruggebracht en zijn overvloedige geluidsrechten heeft verkocht. Niettemin worden ook op lagere schaalniveaus pogingen gewaagd tot een flexibilisering te

8 Integrale Milieu Taakstellingen, Bedrijfs Milieu Plannen, Meerjaren Afspraken Energieefficiency.



komen, bijvoorbeeld door één vast geluid'plafond' voor een industriegebied af te spreken, waarbinnen vrijheid van handelen bestaat.

In zijn algemeenheid kan dan ook beter worden gesproken over *flexibilisering van het instrumentarium* dan over flexibele versus niet-flexibele instrumenten. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat de mogelijkheden voor flexibilisering van milieuprobleem tot milieuprobleem verschillen.

Het spanningsveld: de overgangperiode

In de overgangperiode naar een meer flexibele aanpak – waar we nu middenin zitten – lopen bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties tegen flink wat problemen aan. En dan hebben we het niet over de – vaak juridische - voorbereidingen die nodig zijn om te komen tot implementatie van de nieuwe instrumenten. Overleg en interviews met 20 sleutelfiguren in en rond de chemische en petroleum industrie hebben intussen een duidelijk beeld gegeven van het spanningsveld dat in de overgangperiode bestaat. Dit spanningsveld wordt vooral ingegeven door het naast elkaar van kracht zijn van klassieke instrumenten en modernere, meer flexibele instrumenten. Voorbeelden op internationaal niveau hiervan zijn: de klassieke LCPD en de BAT-refs versus de modernere CAFE en NEC richtlijnen. Op nationaal niveau staan de NER en de BEES tegenover de MJA, doelgroepconvenanten en de op handen zijnde emissiehandelssystemen. De eerstgenoemde instrumenten zijn de maatregel-voorschriften vooral op installaties en inrichtingen gericht, de tweede zijn meer op milieu effectiviteit gerichte instrumenten. De verwachting is dat het spanningsveld voor nog meer sectoren in de Nederlandse industrie geldt. Wat is nu het geval?

Het oude instrumentarium had zijn merites in de tijd waarin het werd ingezet, en ongetwijfeld zal het nieuwe instrumentarium zijn merites hebben in de komende tijd. Waar het echter om gaat is de overgangperiode: hoe kan de huidige situatie – liefst geleidelijk – worden omgebouwd in een situatie waarin het nieuwe instrumentarium van kracht is?

“Hoe kun je op nieuw instrumentarium anticiperen, terwijl je nog steeds (door handhaver en rechter) wordt aangesproken op je bestaande verantwoordelijkheden?”

Juist omdat het nieuwe instrumentarium op heel andere leest is geschoeid dan het huidige, kan het parallel bestaan van de nieuwe instrumenten naast het nog steeds van kracht zijnde klassieke instrumentarium problematisch zijn. Vooral ook het veld van actoren en hun rollen verschuiven. De nieuwe instrumenten brengen andere rollen voor verschillende partijen met zich mee; het ‘spel’ van de diverse betrokken actoren met elkaar verandert. Daarbij komt dat de rol van de verschillende betrokken partijen zich niet centraal laat sturen. De provincies bijvoorbeeld, die een belangrijke rol spelen in de vergunningverlening, zijn een autonome bestuurslaag, die een tamelijk grote handelingsvrijheid hebben tenzij de wet anders regelt. En weliswaar zullen de nieuwe instrumenten moeten worden vormgegeven in wetten, zoals de Wet Milieubeheer in Nederland, maar zolang dat niet is gebeurd staat het verschillende partijen vrij een eigen opstelling te kiezen. De opstelling van de verschillende betrokken partijen tijdens deze transitieperiode is in hoge mate bepalend voor de vraag of de potentiële milieueconomische winst die (in elk geval theoretisch) met de nieuwe instrumenten kan worden behaald, ook daadwerkelijk in de praktijk zal worden gerealiseerd.

Wanneer bijvoorbeeld vergunningverleners in de overgangperiode sterk blijven vasthouden aan het idee dat per inrichting ‘het onderste uit de kan’ qua milieuwinst moet worden gehaald (ALARA, As Low As Reasonably

Achievable), dan ondermijnt dit de potentiële winst van instrumenten als verhandelbare emissierechten. Denkbaar is ook dat een veelheid van benaderingen ontstaat in de transitieperiode, waarbij het ene bevoegd gezag anders oordeelt en handelt dan het andere, met per saldo rechtsongelijkheid, oneigenlijke vestigingsplaatsconcurrentie en een verlies aan efficiëntie en/of milieueffectiviteit.

“Een van de belangrijkste problemen is het verschil in perceptie over de wijze waarop de milieudoelen kunnen worden bereikt. Daarbij spelen cultuurverschillen en voorkeuren voor verschillende sturingsmechanismen een rol. Het verschil tussen command-and-control enerzijds en vrijheid-binnen-kaders anderzijds”.

Hieronder wordt vanuit het perspectief van verschillende belanghebbenden beschreven welke spanningsvelden in de overgangperiode kunnen ontstaan.

Centrale overheid

De centrale overheid wil meer verantwoordelijkheid en initiatief bij bedrijven leggen, waardoor binnen door de overheid vastgestelde kaders afdwingbare en controleerbare flexibele activiteiten kunnen worden ondernomen. Daartoe ontwikkelt de rijksoverheid een marktconform instrumentarium, en stelt de Nederlandse overheid zich ook actief op om deze gezichtspunten in de internationale arena's naar voren te brengen⁹. Zo stelt de overheid voor om een verbinding te leggen tussen bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en de vergunningverlening, het gebruik van vergunningen op hoofdlijnen te verruimen en mogelijk te maken, en de bedrijven bij het nemen van maatregelen een grotere keuze te laten in de locatie en de wijze waarop (bijvoorbeeld via een systeem van emissiehandel).

Vooralsnog kan de Nederlandse overheid echter – al zou ze willen – de nieuwe bewegingen niet realiseren via nationale wetgeving, omdat er bestaande Europese regels in de weg staan. Zo is het volgens de Europese IPPC-richtlijn in theorie niet mogelijk om emissiehandel te hebben; de verkoop van emissierechten door een bedrijf staat haaks op de verplichting te voldoen aan de BAT-eis¹⁰. Een zelfde spanningsveld is bovendien van toepassing op de Wm en invoering van emissiehandel. Een ander voorbeeld: kan een overheid middels een LCPD richtlijn voorschrijven wat de maximum uitstoot per schoorsteen mag zijn, en tegelijkertijd binnen het kader van een NEC richtlijn emissiehandel toelaten? Het effect is dat in de overgangperiode een efficiënte uitvoering van nieuwe instrumenten belemmerd wordt.

Regionale overheid

De op regionaal niveau gevoelde problematiek wordt deels ingegeven door het naast elkaar bestaan van enerzijds centrale richtlijnen (zowel nationale als Europese) en anderzijds het regionaal georiënteerde vergunningverlening en handhavingssysteem. Deze regimes zijn niet altijd compatibel en geven derhalve veel onzekerheid over de wijze waarop bedrijven en uitvoerende overheden bij de invulling van vergunningen en bedrijfsmilieuplannen al in een vroeg stadium rekening mogen houden met de werking van mogelijk nieuw in te voeren instrumenten.

Wat indien bijvoorbeeld een bedrijf dat met de centrale overheid afspraken heeft over bijvoorbeeld een derde Bedrijfs Milieu Plan (flexibele aanpak),

9 Nota “Met recht verantwoordelijk!” en project “Exploring New Approaches in Regulating Industrial Installations (ENAP).”

10 BAT staat voor ‘best available technique’, vergelijkbaar met het Nederlandse ALARA-principe.



vervolgens door de regionale bevoegd gezag toch aangesproken wordt op specifieke emissie-eisen in het kader van NER of BEES (klassieke aanpak)?

Het werken met nieuwe instrumenten zoals de doelvergunning of emissiehandel wordt momenteel nog beperkt door de huidige regelgeving: het niet opnemen van wettelijke eisen in de vergunning (bijvoorbeeld omdat die de economische efficiency in een emissiehandelssysteem zouden ondermijnen) is eigenlijk niet mogelijk; ook zijn nieuwe instrumenten niet verenigbaar met het ALARA-principe. Bovendien is het Bevoegd Gezag nog steeds gehouden aan handhaving van de bestaande regelgeving, inclusief de Europese – zoals de IPPC.

Tenslotte vergt het concept van het verlenen van “vrijheid-binnen-kaders” een vergroting van de professionalisering van de regionale overheden. Naast technisch-inhoudelijke kennis zullen bevoegde gezagen ook nieuwe vaardigheden in de sfeer van bedrijfskunde, management, proces kwaliteiten tot ontwikkeling moeten brengen.

“Bedrijven zien dat indien op zorgvuldige wijze verantwoordelijkheid aangetoond kan worden ten aanzien van milieuonderwerpen – bijvoorbeeld via programma’s als Responsible Care en Product Stewardship - dat overigens nog in de kinderschoenen staat -, de overheid meer geneigd is in te gaan op de wens van meer flexibele instrumenten – zoals de doelvergunning - of minder frequente handhaving. De overheid is echter wel op zoek manieren waarop deze programma’s controleerbaar te maken. Zo ontstaat de wens om sommige onderdelen van het – tot nu toe vrijwillige – milieuzorgsysteem zelfs afdwingbaar te maken, zoals (zelf-) monitoring”.

Bedrijfsleven

Voor veel bedrijven wordt zichtbaar dat het laaghangend fruit geplukt is. De kosteneffectieve milieumaatregelen zijn inmiddels genomen. De druk op bedrijven om aanvullende maatregelen te treffen blijft echter onverminderd, tenslotte zijn nog niet alle doelstellingen bereikt. Het bedrijfsleven vraagt zich af tegen welke prijs deze alsnog gerealiseerd moeten worden.

De onderhandelingen met het Bevoegd Gezag over nieuwe maatregelen zijn moeizaam, enerzijds vanwege discussies over (normen rond) kosteneffectiviteit van maatregelen, anderzijds wegens de toenemende complexiteit van installaties waardoor de beoordeling van de effectiviteit van technieken of maatregelen voor een bepaalde installatie – door gebrek aan voldoende kennis - moeilijk te bepalen is. Ook wordt het zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor reductie van milieudruk (keten- en productaanpak, verbredings-thema’s) nog nauwelijks gefaciliteerd, gestimuleerd of beloond met het huidige instrumentarium.

“Er bestaat bij het bedrijfsleven wel draagvlak voor de emissieplafonds uit de NEC richtlijnen die Nederland heeft onderverdeeld naar sectoren (NO_x, SO₂, VOC, NH₃) omdat ze getuigen van een visie en een structuur voor een acceptabele luchtkwaliteit.

De doelen die uiteindelijk in NMP4 vermeld staan, zijn nu het uitgangspunt. Doel van de industrie is om manieren te vinden om deze doelen op zo goedkoop mogelijke wijze te bereiken”.

In vele provincies blijkt het Bevoegd Gezag bovendien doelstellingen te formuleren – bijvoorbeeld in het kader van externe veiligheid - die aanvullend zijn op de nationale. Tenslotte lopen er diverse discussies over de wijze van handhaving, en de toedeling van Bevoegd Gezag aan de verschillende milieuaspecten.

Een belangrijke vraag is tevens hoe bedrijven omgaan met milieu-investeringen in de overgangsfase. Voor zover bedrijven zich bezighouden met de toekomstige introductie van bijvoorbeeld emissiehandel en zich (globaal) een beeld kunnen vormen van de vraag of zij aan de goede kant van de lijn zitten ingeval emissiehandel wordt ingevoerd, zullen in de onderhandelingen met het Bevoegd Gezag eerder terughoudend zijn in de uitvoering van milieumaatregelen in de tussenperiode. De voordelen voor een bedrijf in de transitieperiode op economisch vlak zijn de wijze waarop de emissierechten worden verdeeld. Hiervoor zijn grofweg twee mogelijkheden: op basis van historische uitstoot of op basis veiling van de rechten. Bij een 'cap and trade'-systeem met een verdeling op basis van historische rechten, ontstaat het probleem dat bedrijven die in het verleden veel aan emissiereductie hebben gedaan, worden benadeeld. Vooral in Europees verband kan dit een verslechtering van de concurrentiepositie betekenen. In de transitieperiode, voorafgaand aan invoering levert dat een grote mate van onzekerheid op die ertoe zal leiden dat milieu-investeringen zullen worden uitgesteld.

Milieuorganisaties

De milieuorganisaties denken in Nederland enerzijds actief mee bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten die milieudoelen naderbij kunnen brengen; tegelijkertijd wordt vooral in Europees verband gehamerd op een sterke – handhavende - rol van de overheid bij milieubeleid.

Vooral bij de milieuorganisaties (maar ook bij andere belanghebbenden zoals de regionale overheden) leeft de vraag tot op welke hoogte het flexibele instrumentarium moet worden ingevoerd, en welke onderdelen van het huidige milieubeleid alsnog als base line – bijvoorbeeld de verplichte invoering van 'stand der techniek' - gebruikt moeten worden.

Moet een milieuorganisatie bijvoorbeeld een procedure aanspannen tegen een bedrijf dat besluit – in anticipatie op de introductie van een NO_x-emissiehandelsysteem – enkele maatregelen met het oog op kosten-effectiviteit uit te stellen, en zich daarmee niet houdt aan het ALARA-principe of de BAT-eis (de zogenaamde 'baseline')?

1.4 Routes in de transitiefase; aanbevelingen

De verschillende actoren die met instrumenten van het milieubeleid te maken hebben, realiseren zich dat in de komende jaren sprake zal zijn van een overgangperiode. Verschillen zitten in de inschattingen van het tempo waarin deze veranderingen moeten en zullen plaatsvinden, van het type problemen waarvoor flexibilisering met name wenselijk en mogelijk is, en van de ruimte die men ziet om op hogere bestuurlijke schaalniveaus invloed uit te oefenen. De meeste actoren zijn het er overigens over eens dat de problematiek die in de overgangperiode op kan treden voldoende zwaarwegend is om in actie te komen, en de ontwikkelingen niet op hun beloop te laten. De uitdaging is structuur aan te brengen in een proces met veel verschillende regels, belangen, rollen en bevoegdheden.



Een tweesporenstrategie dient zich aan.

Het ene spoor betreft Nederland zelf. Binnen Nederland kan actiever worden gezocht naar flexibilisering van het huidige instrumentarium. Dit geldt met name voor die milieuthema's die bovennationaal zijn, en waarbij de EU niet of niet voldoende aanzetten tot een overkoepelend instrumentarium zoals verhandelbare rechten bestaat. Maar het geldt ook voor andere milieuthema's waar flexibilisering wellicht verder weg ligt en op meer problemen stuit: ook daarvoor lijkt het wenselijk meer denkinspanningen te plegen, en via onder meer experimenten te trachten verdere voortgang te boeken.

Het tweede spoor betreft Nederland in Europa. Nederland is natuurlijk maar een kleine speler op het Europese toneel, maar heeft wel doorgaans geprononceerde ideeën over het toekomstige Europese milieubeleid. Nederland wordt daarin ook, dankzij het voorlopende denkwerk van de afgelopen decennia, gerespecteerd en serieus genomen.

Er zijn evenwel ook andere denkstromingen in Europa. Wil Nederland invloed kunnen uitoefenen op de Europese besluitvorming, dan lijkt het wenselijk de lobby- en beïnvloedingsinspanningen van Nederland in de verschillende Europese kaders beter te regisseren, om te voorkomen dat Nederlandse bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties in de EU verschillende geluiden laten horen, die uiteindelijk leiden tot een uitkomst waar de Nederlandse belangen niet mee gediend zijn. Het is, naar het lijkt, tijd voor een Nederlandse visie op de instrumentariumontwikkeling in Europees verband, die binnenlands breed gedragen en internationaal sterk uitgedragen zou moeten worden.

De focus zou met name moeten liggen op de hardnekkige problemen zoals die in het NMP4 staan beschreven, zoals CO₂, NO_x, SO₂ en stoffen. Voor deze emissies bestaan breed gedragen emissiedoelstellingen (Kyoto- en NEC-richtlijnen) die tegen 2010 in Nederland gerealiseerd moeten zijn. Deze bovenlokale emissies lenen zich naar alle waarschijnlijkheid ook goed voor de inzet van flexibele instrumenten.

De industrie zou zich bij voorkeur op deze resterende hardnekkige milieuproblemen willen richten, en samen met de overheid de bijbehorende strategische aanpak formuleren. Het Ministerie van VROM zou zich bereid moeten verklaren de voorgaande beleidsfase af te sluiten en enkele doelstellingen uit de doelgroepconvenanten als gerealiseerd te beschouwen. Hierbij mogen overigens geen concessies gedaan worden aan milieudoelstellingen voor problemen met een lokaal karakter; ook dienen freeriders en achterblijvers aan hun verplichtingen te voldoen.

De inzet moet erop gericht zijn om *binnen Nederland* op verstandige wijze om te gaan met een mondiaal probleem en hieraan op nationaal niveau een flexibele invulling te geven. De vraag is welke route daartoe moet worden gevolgd. De ervaring leert dat via overleg goed tot gezamenlijk afspraken te komen is en die flexibiliteit in de instrumenten te kiezen die het best passen bij realisering van de doelstellingen binnen de eigen landsgrenzen of binnen de regio.

De benodigde ruimte in de Europese wet- en regelgeving respectievelijk ruimte binnen Nederland voor uitvoering op regionaal niveau en voor nieuwe experimenten, kan in zekere mate worden gecreëerd via samenwerking in de internationale arena.

“Als je wetgeving wilt, doe het dan goed, doorloop met alle relevante partijen het gehele proces van ontwerp tot en met handhaving. Maar praat dan niet over convenanten in de tussenperiode”.

“Voorspelbaarheid is voor bedrijven zeer belangrijk. Indien je de tijd krijgt om op vrijwillige basis te werken aan verbetering van het milieu, wil je niet binnen 2 jaar weer geconfronteerd worden met een andere aanpak”.

Hieronder geven we een aantal bouwstenen voor de tweesporenstrategie, zonder overigens de pretentie te hebben dat de strategie volledig is uitgekristalliseerd. In zijn algemeenheid menen we dat zou moeten worden bezien of het wenselijk is aan te sluiten bij de activiteiten die zich in het kader van het zogeheten Transitie management, waarbinnen ook een herbezinning op het instrumentarium aan de orde is.

Structureel en verbreed overleg over transitie beleidsinstrumenten

Dit project heeft een aantal actoren rond de tafel gebracht rond het onderwerp ‘verandering/flexibilisering van het instrumentarium voor milieubeleid’. Het bleek waardevol met een aantal sleutelspelers van gedachten te wisselen, ervaringen en zienswijzen uit te wisselen, en aanzetten te geven voor afspraken over gezamenlijk optrekken. De bij dit onderzoek betrokken groep belanghebbenden kan een belangrijke rol spelen bij het verder ontwikkelen van de ideeën rondom de vormgeving van de transitieperiode. Het verdient dan ook aanbeveling dit overleg van zijn ad hoc karakter te ontdoen en te institutionaliseren – zij het in zeer lichte vorm, bijvoorbeeld 1 – 2 keer per jaar. In zo’n overleg komen de belangrijkste issues op tafel, wordt van gedachten gewisseld over oplossingsrichtingen, en worden – informeel – afspraken gemaakt over samenwerking.

Aansluitende aanbeveling is het overleg, dat nu toegespitst was op de petroleum- en de chemische industrie, te verbreden naar andere bedrijfstakken waar vergelijkbare problemen spelen, denk met name aan de metaalindustrie en de energiebedrijven.

Binnen het overleg kunnen afspraken worden gemaakt over uitwerking van deelonderwerpen door een of enkele van de betrokken partijen, en eventueel over activiteiten die in gezamenlijkheid kunnen worden uitgevoerd.

Activiteitenplan voor de transitieperiode

Bovenstaande bouwstenen leiden tot een lijst van activiteiten die op korte termijn zouden kunnen worden opgepakt om de uitdagingen van de overgangperiode het hoofd te bieden.

Visieontwikkeling flexibilisering instrumenten

Het verdient aanbeveling dat de belangrijkste partijen (overheid, bedrijfsleven, milieubeweging) gaan samenwerken aan visieontwikkeling op het gebied van flexibilisering van het instrumentarium. Bovengenoemd overlegorgaan zou hierbij als klankbordgroep kunnen dienen. Vragen die in een visiedocument beantwoord zouden moeten worden zijn onder meer:

- Voor welke milieuproblemen is flexibilisering in beginsel wenselijk?
- Voor welk type problemen is een vorm van flexibilisering daadwerkelijk denkbaar? Voor welk type problemen zeker niet?
- Op welk bestuurlijk niveau moeten hiertoe stappen worden gezet?
- Wat is een denkbare ‘eindsituatie’ voor de verschillende typen problemen, waarin flexibilisering maximaal is ingezet?
- Welke voetangels- en klemmen komt men tegen op weg naar flexibilisering? Welke actoren kunnen deze barrières opruimen?



- Aan welke voorwaarden moet minimaal zijn voldaan om tot verdere flexibilisering te komen?

Regie optreden in Europa

In aansluiting op de bevindingen van het proces van visieontwikkeling zoals hierboven bedoeld, is het van belang de inbreng van een variëteit aan Nederlandse spelers in de Brusselse arena's waar mogelijk te regisseren. Vanzelfsprekend zal zo'n regie alleen maar informeel kunnen zijn, de spelers zelf hebben en houden immers hun eigen verantwoordelijkheden en autonomie.

Er zijn minstens drie redenen waarom richting Europa stappen moeten worden ondernomen bij het vormgeven van de transitieperiode. Ten eerste is Europa een zeer belangrijke speler geworden bij het bepalen van milieubeleid, ten tweede zijn lopende Europese initiatieven en regels mede debet aan het in Nederland gevoelde spanningsveld, en tenslotte moeten we in Europees kader de nationale ruimte (Europese ontheffing) weten te creëren voor een eventuele vergaande Nederlandse flexibele aanpak. Een actieve houding in het Europese speelveld is derhalve onontbeerlijk.

De meeste respondenten in dit onderzoek zien echter praktische problemen in het gezamenlijk optrekken richting Europa. Vooral cultuur- en faseverschillen tussen landen – en binnen multinationale concerns – en het vinden van de juiste gesprekspartners – met beslissingsbevoegdheid - worden gezien als de belangrijkste drempels. Ook wordt door sommige partijen de invloed vanuit Nederland in Europa laag ingeschat. Dat is natuurlijk waar, maar dat geldt helemaal als de Nederlandse inbreng versnipperd is. De les is dan ook dat het wenselijk is te werken aan een zekere mate van Nederlandse consensus.

De Brusselse lobby kan bijvoorbeeld de volgende onderwerpen betreffen:

- agenderen en inventariseren van de problematiek van naast elkaar bestaand klassiek en flexibel instrumentarium;
- agenderen van de noodzaak van effectgerichte doelstellingen en beleid (van emissie naar immissie);
- verkrijgen van keuzevrijheid binnen nationale grenzen voor het vormgeven van flexibel milieubeleid om nationale doelstellingen te kunnen realiseren;
- de CO₂-emissiehandel en het creëren van ruimte voor de sectoren binnen de BREF's.

Wil men op nationaal niveau grote stappen kunnen zetten in de transitieperiode, dan is actie richting Europa aangaande het laatste onderwerp zeker nodig. Met het verkrijgen van flexibiliteit voor Nederland zet je stappen voor een structurele Europese doorbraak – van overheden en belangenverenigingen mag tenslotte verwacht worden dat ze verder kijken dan 2012.

Onderzoek- en ontwikkelprogramma flexibele instrumenten

Het verdient aanbeveling om – al dan niet onder auspiciën van bovengenoemd overleg – een programma voor onderzoek- en ontwikkeling van flexibele instrumenten op te zetten. Er zal nog het nodige denkwerk nodig zijn voordat een goedwerkend systeem voor verschillende milieuproblemen waar flexibilisering mogelijk lijkt is vormgegeven. Het is in het belang van zowel overheden als bedrijven daarvoor ook financiële ruimte te scheppen.

Hierbij moet gedacht worden aan de verdere ontwikkeling van onder meer de vergunning op hoofdlijnen, het idee van een keten- en een gebiedsvergunning, en de vormgeving van systemen van verhandelbare rechten voor CO₂ (invulling EU-kader voor Nederland, mogelijk inclusief verbreding naar

andere klimaatverstorende emissies als CH₄, lachgas N₂O en andere), verzuring (verbreding van idee van kostenverevening NO_x naar SO₂ en mogelijk ook NH₃). Aandacht kan hierbij geschonken worden aan de ontwikkeling van geloofwaardige systemen voor burden-sharing, verantwoording en monitoring.

Daarbij moet het bestaande instrumentarium zodanig aangepast worden – bijvoorbeeld de bestaande Wet Milieubeheer – dat het effectief gebruik van de nieuwe instrumenten mogelijk wordt.

“Ook zonder instrumenten als emissiehandel kan je op een gegeven moment wel een Benchmark-2 Convenant of iets dergelijks ontwerpen voor de periode na 2010. Daarin zal ook wel aanscherping van doelen komen. Ook dit is transitie”.

Binnen zo'n ontwikkelprogramma zou ook ruimte dienen te bestaan voor experimenten, waarin de concepten in de praktijk worden beproefd. In samspraak met het Bevoegd Gezag zou dan voor de duur van het experiment van vigerende wet- en regelgeving moeten kunnen worden afgeweken. Ook hier kan nauw bij Transitie management, bijvoorbeeld de Energietransitie van het ministerie van Economische Zaken, worden aangesloten.

Relevante partijen kunnen – middels een bestuursconvenant – met elkaar afspreken gedurende een periode van een paar jaar te gaan uittesten wat het betekent om voor bepaalde milieuproblemen te werken met alleen flexibele instrumenten. De focus zou daarbij bijvoorbeeld kunnen liggen op (het beproeven van uitwisseling van) alle verzurende emissies of stoffen. Bedrijven committeren zich dan aan het behalen van een bepaalde doelstelling, de centrale overheid neemt tijdelijk de juridische belemmeringen weg, lokale vergunningverleners zien tijdelijk af van hun recht om de duimschroeven aan te draaien (wellicht wordt tijdelijk een centraal handhavingsorgaan ingesteld in de plaats van het reguliere bevoegde gezag) en milieuorganisaties maken tijdelijk geen gebruik van de mogelijkheid om in die situaties in beroep te gaan. Gaten in de Wet Milieubeheer worden door middel van een noodwet of experimentenwet gedicht. Mogelijk is voor dit type experimenten ook Brusselse toestemming nodig.

Experimenten kunnen waardevolle lessen opleveren aangaande de volgende deelaspecten:

- Welke doelstellingen kunnen gesteld worden?
- Aan welke randvoorwaarden moet gesleuteld worden?
- Welke partijen kunnen of moeten meedoen?
- Welke dilemma's komen boven water?
- Wat zijn de effecten van de invoering van nieuwe technieken, instrumenten en nieuw beleid?
- Hoe gaan de verdelingsvraagstukken er uitzien? Hoe worden ze opgelost?
- Welke controle mogelijkheden zijn nodig en haalbaar (transparantie en monitoring)?
- Wat zijn de bevoegdheden en benodigde vaardigheden van regionale uitvoerende organisaties?
- Wat is het afbreukrisico? Voor welke milieuproblemen of doelgroepen moet per se een vangnet blijven bestaan? Is een baseline noodzakelijk?

Ontwikkeling ondersteunend instrumentarium

Naast herziening van het juridische instrumentarium is het nuttig om de positieve randvoorwaarden en prikkels te herijken. Zo lopen subsidies momenteel aan tegen sectorale schotten en zijn ze zeer verbrokkeld. Indien subsidies op een andere wijze zouden worden vormgegeven (bijvoorbeeld



via ketens, fasen of branches), kunnen grote sprongen vooruit gemaakt worden. Er bestaan al voorbeelden van vernieuwing in dit opzicht, bijvoorbeeld het idee van trajectsubsiëring (EZ), een subsidievereveningsbureau (dat technologie- of andere specifiek gerichte subsidies herverkavelt over een keten- of een gebiedsgericht initiatief), of het koppelen van subsidie-stromen aan convenantdoelstellingen



CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Transitie Beleidsinstrumenten

voor de chemische en
petroleumindustrie

Bijlagen

Rapport

Delft, december 2002

Opgesteld door: Kiek Singels
Jan Paul van Soest
Martijn Blom





A Samenvatting werkbijeenkomst

Samenvatting van de discussies op de werkbijeenkomst d.d. 24 september 2002

"Transitie beleidsinstrumenten chemische en petroleum industrie"

In het kader van de bij de chemische en petroleum industrie bestaande uitdaging "Wat is de meest effectieve wijze om milieuproblemen aan te pakken?" hebben VNPI en VNCI – in samenwerking met het Ministerie van VROM en adviesbureau CE - op 24 september 2002 een werkbijeenkomst georganiseerd, waarbij vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, overheid en milieuorganisaties met elkaar in gesprek waren.

Doel van de bijeenkomst was een gemeenschappelijk beeld te vormen over een verondersteld spanningsveld - tussen een klassieke en een meer flexibele aanpak, tussen de inzet van klassieke en meer flexibele instrumenten - en de wijze waarop hiermee omgegaan kan worden.

Hieronder worden de hoofdlijnen van discussies (niet in chronologische volgorde) samengevat.

Spanningsveld voelbaar

De klassieke aanpak van verontreiniging, direct bij de bron, heeft de afgelopen 10, 20 jaar in de chemische en petroleum industrie veel opgeleverd aan milieuverbeteringen, maar komt nu in de knel vanwege de volgende problemen:

- de complexiteit van de milieuproblematiek: sterke behoefte en noodzaak tot integrale aanpak omdat anders oplossing van het ene milieuprobleem meteen een ander probleem oplevert. Die integrale benadering vergt evenwel keuzes in zeer complex besluitvormingsstructuren;
- het veronderstelt technisch-economisch goed ingevoerde overheid terwijl in de praktijk de veronderstelling van de 'alleswetende overheid' niet waargemaakt kan worden;
- het ontbreekt aan concrete metingen van emissies en milieuverbeteringen;
- maatregelen leveren steeds minder milieuwinst op tegen steeds hogere kosten¹¹.

Mede ingegeven door deze problemen worden in Europa nieuwe vormen van regels en richtlijnen ontwikkeld (CAFE, AQFC, AQDD, NECs). Deze zijn effectgeoriënteerde en gericht op het bereiken van een milieudoel waarbij de industrie creatief meedenkt over het beste middel om dat doel te bereiken. Daarnaast blijven de meer klassieke – middelgeoriënteerde - instrumenten als LCPD en BAT-Refs van kracht. Ook in Nederland bestaan instrumenten van het klassieke (NER en BEES) en het flexibele soort (MJA, Convenanten en emissiehandel) naast elkaar. Volgens de deelnemers levert dit in de praktijk grote spanning op.

11 Vooral problematisch is hoe oudere installaties bij de les gehouden kunnen worden (NO_x, SO₂), zonder hun strategische slagkracht te verliezen. De kosten voor het invoeren van stand der techniek zijn daar – vooral bij kleinere installaties - hoog.

De deelnemers stelden vast dat de spanning zich vooral doet voelen op regionaal niveau.

De problematiek wordt ingegeven door het bestaande systeem van vergunningverlening en handhaving. Het naast elkaar bestaan van enerzijds centrale richtlijnen (zowel nationale als Europese), en anderzijds het regionaal georiënteerde vergunningverlening en handhavingssysteem levert problemen op. In vele provincies blijkt het bevoegd gezag doelstellingen te formuleren – bijvoorbeeld in het kader van externe veiligheid - die aanvullend zijn op de nationale. Een extra knelpunt is het bestaan van een verschil in termijnstelling en horizon: bij het regionale systeem is die korter dan in het centrale systeem. Tenslotte bestaan er veel verschillen van mening over hoe gehandhaafd moet worden (inzicht, toepassing). De vraag is ook hoe het bevoegd gezag over de verschillende milieuaspecten moet worden toegeëld.

Het gevolg is dat bedrijven zeer beperkt de kans krijgen om ruimte te claimen voor eigen verantwoordelijkheid ("flexibiliteit"), en dat daardoor mogelijk de kosteneffectiviteit van maatregelen niet optimaal is.

Geconcludeerd wordt dat op regionaal niveau knelpunten gevoeld worden, en dat dit een effectieve uitvoering van milieudoelen in de weg staat.

Eerst ambitieniveau bepalen ...

Dat de milieuoverlast tot een minimum moet worden beperkt, dat de vervuiler betaalt, en dat er nog voldoende te doen is, zijn geen punten van discussie. De vraag is echter: hoe doen we dat dan op een (kosten-) effectieve wijze?

Daarvoor is belangrijk eerst een – bij voorkeur gemeenschappelijk - ambitieniveau van partijen vast te stellen. Welke problemen wil men aanpakken? Welke doelen wil men bereiken?

Met betrekking tot het soort *problemen* dat men wil aanpakken waren een aantal het er over eens dat het convenantenbeleid met betrekking tot een aantal milieuproblemen een effectief middel is gebleken. Een volgende stap is dat het ministerie van VROM zich bereid verklaart de focus te zullen leggen op de resterende hardnekkige milieuproblemen – met de bijbehorende strategische aanpak -, en de voorgaande beleidsfase afsluit.

Er werd echter ook op gewezen dat geen concessies mogen worden gedaan aan milieudoelstellingen voor problemen met een lokaal karakter. Ook dienen freeriders en achterblijvers aan hun verplichtingen te voldoen.

Met betrekking tot het soort *doelstellingen* welke vervolgens vastgesteld moeten worden, en welk schaalniveau daarvoor het meest geëigend is, is het volgende overwogen.

In de klassieke aanpak was de doelstelling om een bepaald type maatregelen aan de pijp te nemen ('stand der techniek'), en neemt men op de koop toe dat onzeker is of daarmee de emissiedoelstellingen worden gehaald. Een andere aanpak is om de te behalen emissiedoelen als vaststaand uitgangspunt te nemen – afgeleid van bijvoorbeeld gezondheidsrisico's -, en van daaruit af te leiden welke maatregelen je (bijvoorbeeld aan de pijp) nodig hebt om de doelstellingen te bereiken. In plaats van doelstellingen op installatieniveau bestaat in dat geval de ambitie om doelstellingen op nationaal niveau te realiseren.

De deelnemers zijn het erover eens dat de nationale emissiedoelstellingen 2010 zoals vastgesteld in het kader van NEC-richtlijnen met nationale emis-



sieplafonds voor SO₂, NO_x, NH₃ en VOS) en de doelstellingen in het kader van de Kyoto-protocol (6% CO₂-reductie in 2010) internationaal geaccordeerde en dus vaststaande doelstellingen zijn. Dat wil zeggen dat deze doelstellingen voor bedrijven het uitgangspunt kunnen zijn voor het nemen van maatregelen.

Sterk afgeraden wordt om deze nationale doelstellingen vervolgens naar *regionale* doelstellingen te vertalen. Dit wekt irritatie op, tijdsvertraging, en het werkt ineffectief om tot goede oplossingen te komen.

De inzet moet erop gericht zijn om *binnen Nederland* op verstandige wijze om te gaan met een mondiaal probleem, en hieraan op nationaal niveau een flexibele invulling te geven. De vraag is welke route daartoe moet worden gevolgd. De ervaring leert dat via overleg goed tot gezamenlijk afspraken te komen is en die flexibiliteit in de instrumenten te kiezen die het best passen bij realisering van de doelstellingen binnen de eigen landsgrenzen of binnen de regio.

Een discussiepunt bleef of het raadzaam is om in te zetten op *bovennationale* doelstellingen. Over doelstellingen voor 2020-2030 wordt op beleidsniveau in Noordwest Europa al wel gesproken. Mogelijk zijn op die termijn al wel regionaal, d.w.z. NW Europa enkele volgende stappen te zetten.

Je kunt ook een gebied of sector uniformeren tot een groter gebied. Dit kan leiden tot veranderingen in investeringsbeleid van bedrijven: temporisering en kosten-efficiency.

Geconcludeerd wordt dat het werken aan hardnekkige problemen de voorkeur verdient, waarbij de doelstellingen van Kyoto en NEC op nationaal niveau als richtinggevend gezien worden.

... dan instrumenten kiezen

Indien men het eens wordt over ambities en doelen, is de volgende vraag welke instrumenten daarvoor het beste kunnen worden ingezet. Deelnemers waren het erover eens dat daar waar het klassieke instrumentarium geen grote milieuwinst meer oplevert of tot te hoge kosten leidt, creatieve oplossingen nodig zijn, waarbij ook naar oplossingen ook op grotere schaal dan op het inrichtingenniveau gekeken moet worden. Dit pleit voor de verdere ontwikkeling van flexibele instrumenten. Naarmate de vraagstukken ingewikkelder zijn, moet de overheid op systeem niveau interventies doen.

Geconstateerd wordt dat die gewenste flexibiliteit gezocht kan worden met instrumenten als emissiehandel of de installatie- c.q. de inrichting overstijgende vergunningen (concern, bedrijventerrein). Maar ook met beproefde middelen als convenanten op bedrijfstakniveau of het bubble-concept.

De discussie spitste zich toe op de vraag in welke gevallen klassiek instrumentarium en in welke gevallen flexibel instrumentarium ingezet zou kunnen worden. Dit is afhankelijk van enerzijds het type bedrijven dat onder een bepaald regime kan vallen, anderzijds type milieuprobleem (schaalniveau) dat daarmee aangepakt kan worden.

Geconcludeerd werd dat het klassieke instrumentarium nog steeds nodig is voor het type milieuproblemen en milieuthema's die op lokale schaal verontreiniging opleveren, zoals fijn stof, geluid, lozen, etc.

Ten aanzien van het type *bedrijven* werd in elk geval vastgesteld dat flexibel instrumentarium niet voor alle bedrijven direct als het meest geschikte in-

strument in aanmerking komt. Onderscheid moet onder andere worden gemaakt naar nieuwe bedrijven waarvoor voorzieningen conform stand de techniek moet worden toegepast en bestaande bedrijven die zich in een saneringssituatie bevinden, dan wel waar t.a.v. de hardnekkige problemen gezamenlijk nog grote reducties gerealiseerd moeten worden, alsmede koploper bedrijven resp. freeriders.

Geconcludeerd wordt dat flexibele instrumenten zich dienen te richten op de bovenlokale problemen, m.a.w. bij emissies als CO₂, NO_x en SO₂ spelen. Ook zijn flexibele instrumenten geschikt voor de aanpak van problemen vanuit het perspectief van stoffen of product/ketens.

Kanttekening is dat hier met de flexibele instrumenten niet het gehele spectrum van emissies zal kunnen dekken, maar wel een paar van de meest hardnekkige problemen.

Verschillen in perceptie

De deelnemers verschillen in perceptie over de wijze waarop het flexibele instrumentarium mag worden ingezet. Ook spelen er vragen met betrekking tot bevoegd gezag.

Indien je kiest voor flexibele instrumenten voor de bovengenoemde milieuproblemen, dan rijst de vraag of deze in de plaats kunnen komen van klassieke instrumenten.

Een aantal deelnemers neigt ernaar ze als aanvullend te zien op een verplichte invoering van stand der techniek (baseline); er moet een minimum aan investeringen gedaan worden, eventueel op site- of bedrijventerreinniveau. Bovendien moet de verdeling van de pijn eerlijk blijven; niet alleen rijke farmaceutische bedrijven of automobiellindustrieën mogen profiteren van flexibiliteit.

Andere deelnemers vinden dat als een flexibel instrument werkt, het klassieke instrument in principe afgeschaft moet worden. Je moet omstandigheden definiëren waarin je kiest voor ofwel een klassieke ofwel een flexibele oplossing. Er bestaat (bij bedrijven) de behoefte aan een grotere oplossingsruimte (concernniveau, sector, Europees). Het instrument 'vergunning' is te beperkt voor de bij bedrijven bestaande behoefte aan een grotere oplossingsruimte (concern, sector, regio). Voor verdergaande CO₂-reducties moet je op termijn van dat instrument af. Het ministerie VROM moet dit eigenlijk durven uitspreken.

Weer anderen vinden dat je moet zoeken naar de juiste mix van oplossingen. De keuze voor een bepaald type instrument is onder meer afhankelijk van de schaal, het aantal actoren, cultuur- en faseverschillen.

Geconstateerd wordt dat het overeind houden van klassieke instrumenten naast flexibele in elk geval wel concrete problemen oplevert (zie "Spanningsveld voelbaar").

De discussie spitst zich verder toe op de vraag of je radicaal wilt breken met het oude systeem, of dat je de weg der geleidelijkheid kiest. In het eerste geval zou je ook een nationale autoriteit moeten instellen met (integrale) bevoegdheden. De regionale handhaver zou in dat geval ook niet meer gevraagd moeten worden de BEES te handhaven.

Vooraf deelnemers vanuit de provinciale overheid pleiten – mede met het oog op draagvlak bij provinciale ambtenaren – voor een meer geleidelijke overgang. In dat geval kun je de huidige baseline – die eigenlijk het niveau van de huidige installaties is (95% voldoet namelijk) – geleidelijk laten vervallen, en daarnaast kun je een PSR introduceren die strenger is dan de baseline-eis.



Tenslotte wordt sterk aanbevolen dat het regionale bevoegd gezag niet ampieert aanvullende doelstellingen te formuleren daar waar nationale doelstellingen bestaan. Bevoegd gezag zou zich moeten beperken tot die milieuparameters die op de eigen beleidsverantwoordelijkheid speelt (regionaal – nationaal). Dit kan overigens wel een nieuw knelpunt opleveren: wie is dan verantwoordelijk voor de totale milieuprestatie van bedrijven?

Geconcludeerd kan worden dat vooral op de punten van overgang naar een nieuw regime en de verdeling van bevoegdheden nog nadere uitwerkingen nodig zijn.

Mogelijk gezamenlijk pad

Indien men het er over eens kan worden dat een radicaal andere weg voor bepaalde milieuproblemen noodzakelijk is, dan rijst de vraag hoe men dit gezamenlijk kan vormgeven. Steek je dit op Europees verband is, of beperk je je tot een uitwerking op nationaal niveau?

De deelnemers zien problemen in het gezamenlijk optrekken *richting Europa* voor een dergelijk gemeenschappelijk perspectief. Vooral cultuurverschillen tussen landen – en binnen multinationale concerns – wordt gezien als een van de belangrijkste drempels. Ook bestaan tussen landen grote verschillen in milieuprestaties. Dat straks bij de toetreding van nieuwe landen nog forse problemen gaan geven.

Een ander probleem is dat het bij strategische vraagstukken die op internationaal niveau worden ingestoken, moeilijker is om eenduidige gesprekspartners met daadwerkelijke beslissingsbevoegdheid aan te spreken (dit was in de convenantenaanpak een stuk gemakkelijker).

Dit betekent echter niet dat er niet met kracht bepaalde issues geagendeerd zouden moeten worden, hoe moeizaam dit ook lijkt, zoals de CO₂-emissiehandel en het creëren van ruimte voor de sectoren binnen de BREF's.

Vooraf deelnemers vanuit de centrale overheid menen dat de Nederlandse invloed in de Europese arena niet onderschat moet worden. We moeten durven het initiatief te nemen (no guts no glory) en met anderen samen de onderhandeling aan te gaan.

Geconcludeerd wordt echter dat men niet gezamenlijk, maar elk in overleg met de eigen Europese collega's, moet gaan werken aan draagvlak al was het maar om keuzevrijheid om de benodigde flexibiliteit in Nederland te kunnen hanteren voor het realiseren van de nationale doelstellingen.

De meeste energie zal derhalve gericht worden op de aanpak *binnen Nederland*.

Op welke wijze is de gewenste 'vrijheid binnen kaders' te realiseren? Of liever: "welke doelen stelt de overheid, en hoe onderhandelt de overheid met het bedrijfsleven over de in te zetten instrumenten?"

Geconstateerd wordt dat binnen de Nederlandse context wel mogelijkheden zijn voor harmonisatie en flexibilisering. Het bubble-concept in de chemische industrie (bedrijfstakdoelstellingen voor 10 jaar), en de lopende gesprekken tussen raffinaderijen en benzinstations om de VOS-reducties en de daarmee gepaard gaande kosten te verdelen zijn voorbeelden van mogelijkheden om concreet vrijheid te creëren.

In het kader van nieuwe flexibele instrumenten, moet meer ruimte gemaakt worden om te experimenteren, en om voor anderen transparant te maken wat werkt.

Voor NO_x lijken zich bij de deelnemers de contouren van een gemeenschappelijk beeld af te tekenen, een zekere consensus over het feit dat de radicale weg hier mogelijk is.

De aspecten die in dit kader nog wat nader onderzoek vereisen zijn bijvoorbeeld:

- monitoring;
- transparantie en inspraak van derden;
- wat knip je door;
- afrekenbaarheid en verdelingsvraagstukken.

Mogelijk kan verder worden toegewerkt naar een bestuursmodel vooruitlopend op flexibele (EU) kaders, en de ruimte om hiermee vast in Nederland te kunnen werken. VNPI en VNCI kunnen hier het voortouw nemen.

Geconcludeerd wordt dat een gemeenschappelijk uitwerking vooral binnen Nederlandse context kan worden opgepakt. De aanpak van de NO_x problematiek biedt de goede aangrijpingspunten.

Conclusie

De algemene conclusie is dat de aanwezigen mogelijkheden zien om op nationaal niveau op flexibele wijze uitwerking te geven voor de oplossing van bepaalde bovenlokale milieuproblemen. Daarvoor dient enerzijds in de Europese wet- en regelgeving de ruimte voor te worden opgeëist. Anderzijds is het nodig om binnen Nederland niveau ruimte te creëren voor uitvoering op regionaal niveau en voor nieuwe experimenten. Een aantal dilemma's en knelpunten dienen nog boven tafel te komen. NO_x lijkt het eerst aangewezen aan te pakken probleemgebied. VNPI en VNCI zouden het initiatief kunnen nemen dit pad met een aantal andere trekkers – die het nodige commitment en leiderschap willen bieden - vorm te geven.

Concrete aanbevelingen vanuit CE zullen worden geformuleerd in het eindrapport "Transitie beleidsinstrumenten chemische en petroleum industrie", dat in november 2002 verschijnt.

Lijst van aanwezigen

P.A.J. Thomassen	Esso
J. Teekens	VROM
Dhr. Wierenga	GE Plastics
C. Zemerling	GE Plastics
C. Dutilh	Unilever
M. Groenendaal	Shell
S. Vos	Cindu/Nevcin
J. van Seters	Dow
A. Roelse	TotalFinaElf
M. de Hoog	DCMR
W. Klerken	VNO-NCW
C.J. Meijler	Provincie Zeeland
J. de Vries	Stichting Natuur en Milieu
M. Koen	Stichting Natuur en Milieu
J. van der Kolk	KMPG
C. Spelt	VROM
K. Hoppener	VROM
C. Moon	VROM



E. Prins	Provincie Noord Holland
E. von der Meer	VNCI
J.C.D. Boot	VNPI
P. Noordervliet	VNCI
C. Dekkers	VROM
J.P. van Soest	CE
K. Singels	CE
F. de Haan	CE



B Discussiedocument werkbijeenkomst

B.1 Inleiding

In opdracht van VNPI, VNCI en VROM voert CE het project 'transitie beleidsinstrumenten chemische en petroleum industrie' uit. Kern van het project is vast te stellen hoe verschillende betrokken partijen de overgangsfase zien van het huidige, vooral op installaties en inrichtingen gebaseerde instrumentarium - bijvoorbeeld middel-vergunningen - naar een nieuw, flexibel en meer marktgericht instrumentarium. Verhandelbare rechten zijn een goed voorbeeld van het laatste type instrumenten. In dit project wordt duidelijk door welke factoren en actoren de keuze voor andere instrumenten wordt ingegeven.

Naast een overgang naar meer marktgerichte instrumenten is er evenwel meer aan de hand. Er lijkt sprake te zijn van een meer algemene reflectie op de instrumenten van het milieubeleid, die zich ten dele in nieuwe of vernieuwde concepten kan vertalen. Aansluitend lijken verschillende zienswijzen of 'scholen' te ontstaan, die er elk een verschillende filosofie over milieubeleid en de bijbehorende instrumenten op na houden. We zullen het idee van deze 'scholen' nader toelichten.

In het kader van dit project is een serie interviews gehouden met sleutelpersonen uit kringen van overheden (EU, Rijk, provinciaal/regionaal), bedrijfsleven (branches, individuele bedrijven) en maatschappelijke organisaties (milieubeweging). In de kaders tonen wij citaten van enkele respondenten. Daarnaast is een studie gemaakt van beschikbare documenten en literatuur.

Deze notitie is bedoeld als discussiedocument ten behoeve van de werkbijeenkomst van 24 september 2002. Tijdens deze discussiebijeenkomst zullen de voorlopige conclusies van deze studie worden besproken, en zal worden gepoogd te komen tot een gezamenlijke strategie voor de transitieperiode.

"Flexibiliteit bij bedrijven bij het invoeren van milieumaatregelen wordt tegengewerkt door een strenge overheid, door bestaande (Europese) wetgeving, door de weerstand vanuit de milieubeweging, en door provincies die flexibele instrumenten niet willen toepassen".

B.2 Vraagstelling

Er is sprake van een overgangperiode, waarin de nieuwe instrumenten hun schaduwen vooruit werpen. De nieuwe instrumenten brengen andere rollen voor verschillende partijen met zich mee; het 'spel' van de diverse betrokken actoren met elkaar verandert.

De opstelling van de verschillende betrokken partijen tijdens deze transitieperiode is in hoge mate bepalend voor de vraag of de potentiële milieueconomische winst die (in elk geval theoretisch) met de nieuwe instrumenten kan worden behaald, ook daadwerkelijk in de praktijk zal worden gerealiseerd.

Wanneer bijvoorbeeld vergunningverleners in de overgangperiode sterk blijven vasthouden aan het idee dat per inrichting 'het onderste uit de kan' qua milieuwinst moet worden gehaald (ALARA, As Low As Reasonably Achievable), dan ondermijnt dit de potentiële winst van instrumenten als verhandelbare emissierechten (VER). In een VER-systeem wordt een 'mili-

eustolp of -bubble' over een gebied, serie ketens, branche of sector (of de gehele economie) gelegd, met de vrijheid voor bedrijven om zelf te bepalen waar en wanneer ze welke emissiereducties plegen, mits de totale milieubelasting de stolp maar niet overschrijdt.

Denkbaar is ook dat een veelheid van benaderingen ontstaat in de transitieperiode, waarbij het ene bevoegd gezag anders oordeelt en handelt dan het andere, met per saldo rechtsongelijkheid, oneigenlijke vestigingsplaatsconcurrentie en een verlies aan efficiëntie en/of milieueffectiviteit.

“Een van de belangrijkste problemen is het verschil in perceptie over de wijze waarop de milieudoelen kunnen worden bereikt. Daarbij spelen cultuurverschillen en voorkeuren voor verschillende sturingsmechanismen een rol. Het verschil tussen command-and-control enerzijds en vrijheid-binnen-kaders anderzijds”.

De vragen die in dit project centraal staan zijn dan ook de volgende:

- 1 Tegen welke achtergrond zijn de ontwikkelingen in instrumentarium te verklaren?
- 2 Hoe kijken verschillende betrokken actoren tegen de 'klassieke' en de nieuwe instrumenten aan? Welke voor- en nadelen zien ze?
- 3 Hoe zien deze actoren de overgangs- of transitiefase? Hoe willen ze hun eigen rol in dezen vormgeven?
- 4 Welk beeld ontstaat per saldo uit de optelsom van inzichten van de verschillende actoren?
- 5 Is er sprake van een 'transitieprobleem'?
- 6 En zo ja, hoe kan de transitie naar het nieuwe instrumentarium dan zo goed mogelijk verlopen?

We zullen deze vragen eerst kort op hoofdlijnen beantwoorden, op basis van het verkregen beeld uit de interviews en de literatuur. Tijdens de discussiebijeenkomst hopen we met u enkele belangrijke punten verder uit te kunnen werken.

B.3 Transitie instrumenten: hoofdlijnen van de discussie

Instrumenten

Als eerste algemene observatie willen we naar voren brengen dat de door ons geïnterviewde actoren zich alle bewust zijn van de ontwikkelingen zoals hieronder geschetst. Zo zien zij verschillende redenen om het 'klassiek' milieu-instrumentarium geleidelijk te vervangen door nieuwe, meer flexibele en marktconforme instrumenten. Hoofdoverwegingen zijn:

- complexiteit van de samenleving laat zich steeds minder gemakkelijk via detailsturing reguleren;
- meerdere milieuaspecten moeten afgewogen worden tegen andere factoren zoals financieel-economische belangen, gezondheid en sociaal-culturele aspecten;
- keten-denken en milieugerichte productontwikkeling vergen een andere benadering om maatschappelijk verantwoord ondernemen in te vullen;
- huidige informatie trekt zware wissel op overheid (noodzaak van 'alwetendheid');
- kosteneffectiviteit huidige instrumentarium neemt af;
- er is een algemene trend naar 'vrijheid binnen randvoorwaarden/kaders';
- 'Terug naar de bron': waarom was het ook alweer nodig een bepaalde emissie terug te dringen? Oorspronkelijke immisiedoelen komen weer in discussie.



Om deze redenen wordt steeds meer overwogen het op installaties en inrichtingen gebaseerde instrumentarium in te wisselen voor op milieueffectiviteit gerichte instrumenten. Moderne middelen als het stolp- of bubble-concept, handelbare emissierechten en heffingen, waarmee per saldo milieuwinst en/of economische winst - statische en dynamische efficiëntie - valt te behalen, zouden hiervoor gebruikt kunnen worden. Via studies, commissies en nota's wordt de weg geplaveid.

“Hoe kun je op nieuw instrumentarium anticiperen, terwijl je nog steeds (door handhaver en rechter) wordt aangesproken op je bestaande verantwoordelijkheden?”

Er zijn ook actoren die redenen zien om aan het 'klassieke' instrumentarium vast te houden:

- vele doelstellingen zijn nog niet in zicht;
- het instrumentarium geeft zekerheid over de te treffen (technische) voorzieningen;
- het voorzorgsprincipe (duurzaamheid moet) mag niet losgelaten worden;
- lokale problemen mogen niet uitgeruild worden;
- er zijn geen alternatieven in zicht voor het door bedrijven zelf invullen van hun verantwoordelijkheid;
- achterblijvers en freeriders mogen geen vrije hand krijgen;
- bestaande wetgeving en Europese regels geven vooralsnog duidelijkheid en juridische zekerheid.

Hoewel achterliggende trends en ontwikkelingen zoals gezegd wel worden herkend, zijn de actoren zich lang niet altijd bewust van het bestaan van een specifieke transitieproblematiek. Dat wil zeggen een overgangperiode, waarin veranderingen in het milieubeleid hun beslag kunnen krijgen, en waarbij de nieuw te creëren situatie zijn schaduwen reeds vooruitwerpt.

Bij nader doorvragen blijkt echter wel naar voren te komen dat de eigen opstelling van een bepaalde actor medebepalend kan zijn voor de perspectieven van de nieuwe instrumenten, en voor de transitieperiode zelf. Dit onderzoek blijkt dus een agenderend effect te hebben.

Denkrichtingen

Instrumenten kunnen niet los gezien worden van de doelen die ermee nagestreefd worden, en de denkrichtingen die daaraan ten grondslag liggen. Een belangrijke constatering in het project is dat er sprake lijkt te zijn van twee denkrichtingen, en dat lijkt zowel op nationaal als op internationaal niveau te spelen. Bij elk van deze denkrichtingen hoort een aantal actoren die deze visie ondersteunt, en die een zekere mate van macht of invloed heeft op het transitietraject. Uit de spanning tussen deze wijzen van denken, komt het transitieprobleem mede voort.

Grofweg – daarbij ongetwijfeld de nuances die in de werkelijkheid spelen geweld aandoend – kunnen de denkrichtingen als volgt worden gekarakteriseerd.

Klassiek-degelijk-Duitse school

De eerste denkrichting kan de Duits-degelijke of klassieke school worden genoemd. Centraal staat het niveau van installaties en inrichtingen, en dit blijft in deze visie ook de kern (totdat eventueel het tegendeel bewezen is). Het streven is gericht op het verminderen van alle emissies naar – zo mogelijk – een nul-niveau. Sleutelwoorden (en afkortingen) zijn ALARA, BAT, BEES, specifieke emissierichtlijnen zoals NER in Nederland en TA-Luft in Duitsland, en dergelijke. De detaillering en controle zijn in deze optiek belangrijk voor de milieueffectiviteit. Maatregelen en metingen aan de bron

staan centraal, en worden op basis van normen (veelal op het niveau van te nemen maatregelen) van de overheid opgelegd.

Voor wat betreft het in deze denkrichting in te zetten instrumentarium ligt de nadruk op het voorschrijven van technische maatregelen op installatieniveau, veelal op basis van 'best available techniques' (BAT).

Deze benadering vergt veel en gedegen kennis van zowel de zijde van het bedrijfsleven als van de overheden. Belangrijk devies in deze visie is verder: we weten wat we hebben, waar we aan toe zijn, en wat er voor in de plaats komt is altijd maar afwachten geblazen.

"Het probleem met Europese discussies over flexibele instrumenten, is dat iedereen enthousiast is over de vrijwillige aanpak. Maar wanneer het aankomt op de wijze waarop dit moet worden vormgegeven, wordt altijd teruggevallen op juridische oplossingen zoals wetgeving en vergunningen".

De klassiek-degelijk-Duitse school leeft (in Nederland) sterk op het uitvoerend niveau, bevoegd gezag, regionale milieuorganisaties, handhavers, maar ook bij bedrijven die weinig in de bredere beleidsarena's participeren, en op meerdere beleids- en uitvoeringsniveaus in de Duitstalige landen. Ook het oorspronkelijk uit Duitsland afkomstige bedrijfsleven lijkt sterk door deze denkrichting gekleurd.

Wat betreft de Rijks- en Brusselse overheid huizen er twee zielen in één borst. Enerzijds wordt hard gewerkt aan de introductie van nieuwe flexibele instrumenten, anderzijds blijft de klassieke benadering volop in de belangstelling te staan, en lijkt zelfs op onderdelen zwaarder te worden aangezet (veiligheidsbeleid na 'Enschede' en 'Volendam'). Dit geeft het uitvoeringsveld aanleiding om te denken dat het nog lang geen uitgemaakte zaak is dat nieuwe instrumenten de oude zullen gaan vervangen, en dat dus anticiperen daarop vooralsnog niet aan de orde is. Ook de landelijke en internationale milieuorganisaties herbergen veelal de genoemde twee zielen in een borst, of wellicht meer adequaat geformuleerd, wedden op twee paarden.

Flexibele Anglo-Europese school

De tweede denkrichting bevat elementen uit de Angelsaksische benadering met nadruk op flexibiliteit en verhandelbaarheid, maar ook andere elementen zoals 'terug naar de basis: milieukwaliteit en immissies' die in Europese en Nederlandse gremia zijn ontwikkeld. Vandaar de – voorlopige - naam flexibele Anglo-Europese school.

Deze denktrant wordt gekenmerkt door het idee dat (opnieuw) gekeken moet worden naar de gewenste milieukwaliteit – onder meer ingegeven door wetenschappelijk onderzoek met betrekking tot het effect van milieu op gezondheidsaspecten – en daaruit doelstellingen voor de milieukwaliteit en de immissieniveaus af te leiden. Daarna kan een doorvertaling plaatsvinden naar de emissies en emissiereducties. Voorbeelden: NEC, Auto-Oil II, CAFE.

Deze doelstellingen komen tot stand na discussie en integrale afweging van diverse milieuthema's onderling in relatie tot andere factoren zoals kosten, gezondheidsrisico's, en dergelijke. Een van de doelstellingen is om een grotere verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven te leggen en de rol van de overheid vooral te zien als het definiëren en het formuleren van de kaders. Daarbij worden de doelstellingen op langere termijn vastgelegd, waardoor continuïteit mogelijk wordt en het bedrijfsleven in een vroegtijdig stadium haar strategie kan bepalen en deze over langere tijd in flexibiliteit kan uitwerken.



De instrumenten (op uitvoeringsniveau) hebben een duidelijke relatie met de nationale doelstellingen. In deze denkrichting zoekt men naar instrumenten waarbij binnen zekere kaders (milieugrenzen, plafonds) uitvoerders de vrijheid moeten hebben zelf die maatregelen te kiezen die ze het beste past bij de eigen specifieke situatie. Dat werkt kostenbesparend, innovatief, en vermindert de administratieve en handhavingslasten. De milieugrenzen kunnen op verschillende niveaus worden gelegd: op bedrijfsniveau (vergunning op hoofdzaken in combinatie met een milieuzorgsysteem), op het niveau van bedrijventerreinen, of (groepen van) economische sectoren (verhandelbare emissierechten). Deze lijn lijkt voorsnog met name voor luchtemissies interessant (verzuring, klimaat, eventueel ook andere), hoewel ook wordt gestudeerd op de vraag of er ook mogelijkheden voor flexibiliteit zijn als het gaat om emissies naar water.

*“Er bestaat bij het bedrijfsleven wel draagvlak voor de emissieplafonds uit de NEC richtlijnen die Nederland heeft onderverdeeld naar sectoren (NO_x, SO₂, VOC, NH₃) omdat ze getuigen van een visie en een structuur voor een acceptabele luchtkwaliteit.
De doelen die uiteindelijk in NMP4 vermeld staan, zijn nu het uitgangspunt. Doel van de industrie is om manieren te vinden om deze doelen op zo goedkoop mogelijke wijze te bereiken”.*

Aanhangers van deze denkrichting worden vooral aangetroffen onder (met name grotere) bedrijven, delen van de Rijks- en internationale overheid – onder invloed van de Angelsaksische denkrichting - en delen van de nationaal en internationaal werkende maatschappelijke organisaties, wederom met de kanttekening dat in de praktijk niet echt van zwart-wit situaties sprake is en dat meerdere overwegingen in de beleidsvorming een rol spelen. Naar buiten toe wekt dat de indruk ‘twee zielen in één borst’ (zie eerder). Daarnaast kan deze denkrichting rekenen op de steun van economen; uit de economische theorie en modelberekeningen vloeit voort dat dit type instrumenten in het algemeen beduidend kosteneffectiever is dan het huidige instrumentarium.

Maar uit de theorie vloeit ook voort dat invoering van een instrument als verhandelbare emissierechten de nodige discussie met zich mee zal brengen. Deze spitst zich vooral toe op de kwestie van de verdeling van “rechten” om het milieu met vervuiling te belasten. Het milieu zelf wordt in feite schaars gemaakt via een (overheids)interventie. Indien de “rechten tot gebruik van dat milieu” verhandelbaar worden gemaakt, ontstaat er een prijs voor dat “vervuilingsrecht”. Het kan daarbij om substantiële bedragen gaan. Daarbij is wijze van verdeling van die “vervuilingsrechten” cruciaal. Een ideale formule daarvoor bestaat niet en het is onmogelijk het iedereen naar de zin te maken: bij elke verdelingsformule zijn er winnaars en verliezers. Heffingen zijn een alternatief, maar ook daarbij kan het om grote sommen geld gaan die – in dit geval via de overheid – worden herverdeeld. Met name het idee dat het de overheid is die de geldkranen beroert waardoor de uitgaven zich aan de eigen invloedssfeer onttrekken, maakt heffingen weinig populair in het bedrijfsleven.

In de bijlage ziet u schematisch weergegeven met welke steekwoorden we de verschillende denkrichtingen kunnen karakteriseren.

B.4 Visie op transitie en transitieproblematiek

De transitie naar de moderne Europese manier van denken is in Nederland al langer en in vele vormen aan de gang (IMT's, BMP's, MJA's en Conventanten). Het wat extremer neerzetten van deze denkrichtingen helpt echter bij het scherpstellen van de transitieproblemen die veroorzaakt worden door de spanning tussen deze denkrichtingen en de instrumenten die daarin de voorkeur verdienen.

De problemen die gedurende de transitieperiode kunnen worden gevoeld zijn:

- parallele (juridische) regimes geven veel onzekerheid over de wijze waarop bedrijven en uitvoerende overheden de invulling van vergunningen en bedrijfsmilieuplannen al in een vroeg stadium rekening mogen houden met de werking van mogelijk nieuw in te voeren instrumenten;
- gevolg is dat mogelijkheden onbenut blijven (vanuit de klassiek-degelijk-Duitse school gezien zou ook in de transitieperiode nog steeds maatregelen op basis van BAT moeten worden geïmplementeerd; vanuit de flexibele Anglo-Europese school gezien leidt dit mogelijk tot verkeerde keuzes en molenstenen);
- de wijze van sturing is nog niet op alle fronten helder ingevuld;
- doelen zijn nog niet gekoppeld aan instrumenten hetgeen maakt dat stakeholders zich geen probleemeigenaar voelen;
- het zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor reductie van milieudruk (keten- en productaanpak, verbredingsthema's) wordt nog nauwelijks gefaciliteerd, gestimuleerd of beloond met het huidige instrumentarium;
- het werken met nieuwe instrumenten zoals de doelvergunning of emissiehandel, wordt beperkt door de huidige regelgeving; Wet milieubeheer gaat bijvoorbeeld uit van ALARA;
- discussies over verbreding (afweging meerdere doelen en aspecten, betrekken meerdere sectoren) zijn ingewikkeld en moeizaam en leiden daardoor al snel tot apathie. Bovendien worden ze nog niet structureel georganiseerd;
- subsidiariteit en compatibiliteit van regels op Nederlands en Europees niveau (parallel lopende regimes, die niet compatibel zijn);
- er lijkt nog onvoldoende vertrouwensbasis te zijn voor het 'loslaten' van bedrijven in het nemen van hun eigen verantwoordelijkheid.

"Bedrijven zien dat indien op zorgvuldige wijze verantwoordelijkheid aangetoond kan worden ten aanzien van milieuonderwerpen – bijvoorbeeld via programma's als Responsible Care en Product Stewardship - dat overigens nog in de kinderschoenen staat -, de overheid meer geneigd is in te gaan op de wens van meer flexibele instrumenten – zoals de doelvergunning - of minder frequente handhaving. De overheid is echter wel op zoek manieren waarop deze programma's controleerbaar te maken. Zo ontstaat de wens om sommige onderdelen van het – tot nu toe vrijwillige – milieuzorgsysteem zelfs afdwingbaar te maken, zoals (zelf-) monitoring".

Een transitie, dat wil zeggen substantiële verandering van het systeem, gaat nooit vanzelf en hoeft ook niet per se te leiden tot een totale ommekeer. Allereerst moet de noodzaak voor transitie worden gevoeld. Dat gevoel zal, zeker in het begin van het proces, niet bij alle partijen even sterk aanwezig zijn. Bovendien veranderen de inzichten over noodzakelijke veranderingen in denken en instrumenten continu. Het is derhalve belangrijk de dialoog hierover intensief te voeren.

De geïnterviewden lijken in elk geval op een aantal onderwerpen gemeenschappelijk de voorkeur te behouden voor *klassiek* instrumentarium:



- in gevallen waarin inzet van dit instrumentarium nog steeds effectief is;
- voor thema's als geluid en toxische stoffen, of andere aspecten die lokaal milieu- of veiligheidsproblemen opleveren;
- in gevallen waarin naast bovenlokale ook lokale effecten op de luchtkwaliteit bestaan;
- voor freeriders en achterblijvers, al was het maar als achtervang voor het geval het mis gaat;
- in gevallen waarin de generieke regelgeving niet tot complexe regels leidt;
- in gevallen waarin maatschappelijk gezien de noodzaak als een paal boven water staat.

In alle andere gevallen lijkt het merendeel van de geïnterviewden de noodzaak te zien van het ontwikkelen van nieuw instrumentarium, waarbij dit dan

- gericht is op het realiseren van doelen en effecten;
- afweging met andere thema's, kosten, enzovoorts mogelijk maakt;
- meer verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor middelen bij ondernemers legt;
- de overheid zich richt op het stellen van kaders.

“Als je wetgeving wilt, doe het dan goed, doorloop met alle relevante partijen het gehele proces van ontwerp tot en met handhaving. Maar praat dan niet over convenanten in de tussenperiode”.

“Voorspelbaarheid is voor bedrijven zeer belangrijk. Indien je de tijd krijgt om op vrijwillige basis te werken aan verbetering van het milieu, wil je niet binnen 2 jaar weer geconfronteerd worden met een andere aanpak”.

B.5 Hoe verder?

Bovenstaande analyse roept de vraag op hoe de transitieperiode naar nieuwe instrumenten – in het kader van de transitie naar de nieuwe denkrichting - gestalte kan of moet krijgen. De geïnterviewde gesprekspartners hebben daartoe diverse suggesties gedaan, die in de komende tijd het bestuderen waard zijn. Hoofdvraag lijkt echter de volgende te zijn: vinden de betrokken partijen het bestaan van verschillende 'scholen' van instrumentenbenaderingen naast elkaar (gedurende een overgangperiode van tenminste 5 jaren) *gezamenlijk* voldoende problematisch om in actie te komen? Of is slechts een handjevol instellingen en individuen probleemeigenaar en is de machtsbasis van deze groep onvoldoende om enige collectieve benadering te bevorderen?

Hoofdvraag 1: Is er een probleem, in hoeverre is er bij de verschillende belanghebbenden voldoende besef van het probleem en eigent men zich het probleem voldoende toe?

En aansluitend luidt een volgende discussievraag:

Hoofdvraag 2: Zo het antwoord op vraag 1 ja is: In hoeverre hebben betrokken belanghebbenden, zelfstandig of in coalitieverband opererend, voldoende invloed om bij te sturen?

De antwoorden op deze twee vragen verschillen, en afhankelijk van de taxaties waartoe deze vragen leiden, kunnen zich verschillende scenario's ontwikkelen. Per scenario maken we vervolgens een aantal discussievragen.

Scenario 1: business as usual

Indien van onvoldoende probleembesef en onvoldoende probleemeigenaarschap sprake zal blijken te zijn, en/of de invloed om bij te sturen is onvoldoende groot, dan is de kans groot dat *scenario 1* zich zal onttollen. In dit scenario is er géén geregisseerde transitie; elk van de actoren speelt de rol die hij voordien speelde, met als meest waarschijnlijke uitkomst dat in de praktijk een variëteit aan benaderingswijzen zal ontstaan. Dat geldt zowel binnen Europa alsook binnen Nederland.

Er is in feite sprake van *business as usual*: iedere actor blijft het spel spelen zoals hij dat tot dusverre deed. De 'scholenstrijd' verscherpt zich weliswaar in de loop van de tijd, maar het verschil in zienswijzen en de consequenties daarvan in termen van verschillende benaderingswijzen die naast elkaar gaan bestaan, wordt door geen van de hoofdrolspelers voldoende problematisch gevonden om de koers fundamenteel te gaan verleggen, respectievelijk geen van de actoren heeft voldoende invloed om veranderingen te realiseren. Invloedrijke coalities komen niet tot stand.

"Ook zonder instrumenten als emissiehandel kan je op een gegeven moment wel een Benchmark-2 Convenant of iets dergelijks ontwerpen voor de periode na 2010. Daarin zal ook wel aanscherping van doelen komen. Ook dit is transitie".

De consequenties van dit scenario kunnen zijn dat in toenemende mate sprake zal zijn van twee typen benaderingswijzen en bijbehorende instrumenten naast elkaar, waardoor met name de kosteneffectiviteit van het nieuwe instrumentarium wordt ondergraven. Daarmee komen de problemen vooral te liggen op het bord van de aanhangers van de flexibele Anglo-Europese school.

Discussievraag 1: Hoe acht u de kans dat zich dit scenario ontvouwt?

Discussievraag 2: Welke consequenties zijn er nog meer in dit scenario, even ongeacht uw kansschatting?

Discussievraag 3: Hoe problematisch is dit scenario voor uw organisatie? En tot welke acties noopt dit dan?

Indien zich wél voldoende probleembesef en probleemeigenaarschap aandienen, dan zijn andere scenario's denkbaar, waarin een welbewuste poging wordt gewaagd tot bijsturing. Er zijn enkele varianten, één waarin de klassiek-degelijk-Duitse school de overhand krijgt/houdt, en één waarin de flexibele Anglo-Europese denktrant wint.

Scenario 2: Klassiek-degelijk-Duits heeft de overhand

Scenario 2 gaat uit van de gedachte dat de klassiek-degelijk-Duitse school in Europa de overhand houdt. Na vele jaren studeren op de mogelijkheden van verhandelbare emissierechten voor verschillende milieuproblemen, en op nieuwe oplossingen als verhandelbare immisierechten, luidt de conclusie dat het niet goed mogelijk is het flexibele gedachtegoed tot gemeengoed te laten worden. De initiële verdeling van rechten is een belangrijk struikelblok, en daarnaast is de tegenwerking van aanhangers van de klassiek-degelijk-Duitse school een moeilijk te nemen horde. Het alternatief voor verhandelbare rechten, een set van heffingen, wordt in dit scenario door het bedrijfsleven afgewezen, dat zich liever voegt naar de weliswaar strenge maar toch redelijk voorspelbare eisen uit de klassiek-degelijk-Duitse school, dan zich over te geven aan een verdergaand stelsel van (Europese) groene belastingen.



“De inzet van provincies is gericht op het ingevoerd krijgen van kosteneffectieve maatregelen; alles wat redelijk is moet in principe uitgevoerd worden. Als een bedrijf niet wil investeren in kosteneffectieve maatregelen, moeten ze met een goed verhaal komen”.

De mogelijke consequentie van dit scenario is dat na vele jaren studie een eind komt aan de scholenstrijd; het treffen van regelingen per inrichting en installatie blijft hoofdpunt van beleid. Om ook de nieuwe milieuthema's als biodiversiteit en ruimte te kunnen incorporeren, zal er wel het een en ander in de wetgeving moeten worden veranderd, en is een verdere uitbreiding van het overheidsapparaat (om over de juiste expertise te kunnen beschikken) onontkoombaar.

Discussievraag 1: Hoe groot acht u de kans dat zich dit scenario ontvouwt?

Discussievraag 2: Welke consequenties zijn er nog meer in dit scenario, even ongeacht uw kansschatting?

Discussievraag 3: Hoe problematisch is dit scenario voor uw organisatie? En tot welke acties noopt dit dan?

Scenario 3: Flexibel Anglo-Europees rules the waves

In dit scenario krijgt in Europa de nieuwe, flexibele benadering de overhand. Een coalitie van met name Rijksoverheid en grotere bedrijven en branches, aangevuld met enkele sleutelspelers uit nationaal opererende milieubeweging, weet voldoende invloed binnen lidstaten en op de internationale fora (EU) te ontwikkelen om deze zienswijze dominant te laten worden. Gezaghebbende studies, mede uitgevoerd door bureaus uit de Duitstalige landen, vinden ook in Duitsland en Oostenrijk, en binnen de Europese Unie, gehoor en werken overtuigend.

Er komen plannen om de overgangperiode zo kort en zo soepel mogelijk te laten zijn. Om dat te kunnen realiseren worden ook wettelijke maatregelen getroffen, om bijvoorbeeld vergunningen op hoofdzaken mogelijk te maken, experimenteerruimte te realiseren, en wordt er waar het niet lukt wettelijke gereedschappen te maken, met de bevoegde gezagen op vrijwillige basis overeengekomen te handelen in de geest van de komende nieuwe instrumenten.

“In het kader van het stoffenbeleid bijvoorbeeld zouden bij de argumentatie over het nut van een stof niet alleen milieu- maar ook gezondheids-, economische en kostenaspecten meegenomen moeten worden. In de discussies moet helder worden wat de relevantie is van de op te leggen maatregelen”.

De consequenties van dit scenario zijn dat uiteindelijk wettelijke bases worden gevonden voor de nieuwe benadering, en de 'klassieke' instrumenten goeddeels verdwijnen c.q. nog slechts een 'vangnetfunctie' vervullen. De kosteneffectiviteit is duidelijk gediend met deze aanpak, maar wel moet worden geaccepteerd dat soms de milieubelasting (emissies) op bepaalde locaties hoger is dan onder het klassieke regiem aanvaardbaar zou zijn gevonden. Protesten hiertegen blijven op gezette tijden opkomen.

Discussievraag 1: Hoe groot acht u de kans dat zich dit scenario ontvouwt?

Discussievraag 2: Welke consequenties zijn er nog meer in dit scenario, even ongeacht uw kansschatting?

Discussievraag 3: Hoe problematisch is dit scenario voor uw organisatie? En tot welke acties noopt dit dan?

Tabel 1 Schematische karakterisering van de denkrichtingen

Klassiek-degelijk-Duits	Flexibel Anglo-Europees
Overheid schrijft (middelen) voor; Command & control	Bedrijfsleven krijgt vrijheid-binnen-kaders
Verantwoordelijkheid bij overheid (overheidsregulering)	Verantwoordelijkheid bij bedrijven (zelfregulering)
Command& control	Flexibiliteit
Streven gericht op 0-level emissie; norm	Gewenste milieukwaliteit staat voorop. Het is een keuzeprobleem waarbij kosten-effectiviteit wordt meegenomen; saldo van vervuiling is belangrijk
Sturen op middelen	Sturen op doelen; sturen op effecten en beoogde milieukwaliteit
Instrumenten gericht op terugdringen emissie	Instrumenten in eerste plaats gericht op effecten van gewenste milieukwaliteit en immissie, en van daaruit doorvertaling naar emissies om die kwaliteit te bereiken
Intern gericht: procesverbeteringen	Extern gericht: maatschappelijk doel
Emissies op productielocaties	Verbreding naar duurzaam ondernemen (ketens, bedrijventerreinen, regio's, sectoroverstijgend)
Brongericht	Effectgericht
Middelvergunning	Doelvergunning in combinatie met milieuzorgsysteem/EMAS; emissiehandel
Bottom-up	Top-down
Ad hoc	Structureel
BAT/IPPC/LCP	CAFE/NEC
Milieuaspecten worden separaat aangepakt	Duurzaam; milieuvreemd; gezondheid, sociaal
Saneren (beheren)	(beheren), Integreren
Hiërarchie	Overleg tot kaders gesteld zijn, daarna harde randvoorwaarden
Vorzorgsbeginsel	Risicomanagement
Gericht op korte termijn	Gericht op langere termijn
'Fit' (voldoen aan milieueisen van vandaag)	'Stretch' (bedrijfsdoelen oprekken met het oog op milieudoelen van morgen)
Defensief (kritiek van derden)	Offensief/proactief (marktpositie, kostenvoordelen)



C Interview-analyse

C.1 Inleiding

Het huidige milieubeleidsinstrumentarium werkt onvoldoende om op de lange termijn een duurzame samenleving te krijgen. Het ontwikkelen van een strategie gericht op duurzame ontwikkeling vergt de inzet van nieuwe (in het algemeen meer flexibele en marktconforme) instrumenten die bevorderen dat betrokkenen op de meest kosteneffectieve manier de gestelde emissiedoelstellingen kunnen realiseren.

Er is echter sprake van een overgangs- of transitieperiode van het huidige naar het nieuwe instrumentarium. De opstelling van de verschillende betrokken partijen tijdens deze transitieperiode is in hoge mate bepalend voor de vraag of de potentiële milieueconomische winst die (in elk geval theoretisch) met de nieuwe instrumenten kan worden behaald, ook daadwerkelijk in de praktijk zal worden gerealiseerd.

Dit project is opgezet om te achterhalen hoe verschillende spelers de transitieperiode zien, en een discussie op gang te brengen over de wenselijkheid en mogelijkheid te komen tot een min of meer gelijklopend beeld over deze periode, en bijbehorend consequente opstelling van sleutelspelers in dezen. Daartoe is een serie interviews gehouden met sleutelpersonen, en is de relevante literatuur bestudeerd.

Op basis van tot dusverre gevoerde interviews zal in deze tussenrapportage antwoord worden gegeven op de volgende vragen:

- 1 Hoe en in welke richting ontwikkelt zich het instrumentarium voor effectief milieubeleid, en op welke wijze kunnen verschillende betrokken partijen hierop inspelen?
- 2 Wat betekent deze keuze voor de invulling van de 'transitieperiode' waarin wordt overgeschakeld van 'klassieke' instrumenten naar meer flexibele marktconforme instrumenten; met welke strategie en op welke wijze kan door belanghebbende partijen vorm gegeven worden aan de transitieperiode, zodanig dat een optimale milieu- en economische efficiency zowel in de transitieperiode als met de nieuwe instrumenten mogelijk is?

Via een literatuuranalyse geven wij een overzicht van de meest relevante instrumenten voor de chemische en petrochemische industrie, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar klassieke instrumenten en in ontwikkeling zijnde instrumenten. Aangegeven wordt op welke milieuproblemen deze instrumenten van toepassing zijn, wat de bijbehorende doelstelling of scope is, en in hoeverre bij de toepassing van deze instrumenten rekening gehouden wordt met de introductie van meer flexibele instrumenten (bijlage).

Het accent van de onderhavige rapportage ligt op een (tussentijdse en nog niet volledig uitgekristalliseerde) analyse van de standpunten van actoren, op basis van de interviews.

C.2 Naar een nieuw instrumentarium

Er zijn verschillende redenen om te zoeken naar nieuwe instrumenten voor het milieubeleid dat eind jaren '70, begin jaren '80 vorm kreeg, en dat in het afgelopen tijdvak uitermate succesvol is gebleken. De overheid is om te beginnen nauwelijks meer in staat de complexe materie ten aanzien van

maatregelen op installatieniveau te beheersen (kennisachterstand) en derhalve worden handhaving en onderhandelingen met bedrijven over vergunningverlening een probleem. Aanscherping van bestaande instrumenten levert niets extra op.

Daarnaast zijn de grenzen van de kosteneffectiviteit via het huidige instrumentarium bereikt, in elk geval in de energie-intensieve, concurrentiegevoelige industrietakken. De maatregelen die nu nog door bedrijven genomen zouden moeten worden om de doelen te behalen zijn niet meer kosteneffectief.

Tenslotte sluit de zoektocht naar nieuwe instrumenten aan bij een meer algemeen in de samenleving levende wens van flexibiliteit en vrijheid-binnen-grenzen.

De tijd lijkt dus rijp om te herijken, opnieuw te kijken naar de VER-thema's en hun milieu-impact (waarom wilden we ook al weer reduceren), en opnieuw de slag te maken van immissie via emissie naar doelen die aan doelgroepen worden toegerekend, maar nu met nieuw, meer flexibel en kosteneffectiever instrumentarium te realiseren.

In de transitieperiode¹², zal men echter geconfronteerd worden met het feit dat de Nederlandse overheid – al zou ze willen – de nieuwe bewegingen niet kan realiseren via nationale wetgeving, omdat er bestaande (Europese) regels in de weg staan. De parallelle regimes zullen een efficiënte uitvoering van nieuwe instrumenten belemmeren.

C.3 Twee denkrichtingen

Allereerst zullen we aandacht besteden aan het antwoord op de eerste vraag: op welke wijze denken respondenten dat effectief milieubeleid invulling gegeven kan worden. Welk type instrumentarium is daarvoor het meest geschikt.

In de interviews en de literatuurstudie tekenen zich duidelijk twee denkrichtingen af. Hieronder geven wij - onder voorbehoud van het bestaan van een veelheid aan grijstinten - een indruk van die denkrichtingen. Ook zal worden aangegeven welke instrumenten uitwerking geven aan deze denkrichtingen en welke partijen zich hierin thuis voelen en waarom.

C.3.1 De Duitse school

Ten eerste is daar de richting die de techniek centraal stelt, en het meeste ziet in gedetailleerde regelgeving op het niveau van de bedrijfsinrichting en waarbij de doelstellingen en de daarbij te hanteren middelen – vaak de techniek - per installatie zeer nauw omschreven zijn. Deze denkrichting is ook sterk georiënteerd is op Best Available Techniques. Gestreefd wordt naar 0-emissie.

12 Een transitie van 'reductie aan de bron' naar een milieukoepel met meer vrijheid van handelen.



Voorbeelden van vormen/instrumenten behorend bij die school

- NER;
- BEES;
- LCP;
- IPPC/BAT;
- Huidige Wm (ALARA);
- TA Luft;
- SOMS?

De bij de IPPC behorende Brefs zijn echter geen objectieve gegevens, de status is nog zeer onduidelijk, er kan verschil van interpretatie ontstaan over zinsneden als 'one may ..' of 'though shall ..'. In de ogen van bedrijven zouden de Brefs moeten worden gebruikt als een range van opties waarover met de vergunningverlener onderhandeld kan worden.

Ook de richtlijn voor Large Combustion Plants (LCP) is een voorbeeld van technisch denken. Deze denkrichting heeft weer zijn doorwerking in Nederland, bijvoorbeeld in de BEES, en voor andere emissies in de Nederlandse Emissie Richtlijnen (NER). Deze NER heeft overigens geen status van wet, maar is het enige waaraan de Raad van State kan toetsen indien zich een technisch probleem voordoet, en wordt dus wel als zodanig gehanteerd.

C.4 Welke partijen voelen zich bij deze denkrichting thuis en waarom

We constateren grofweg dat vooral op provinciaal niveau (bevoegd gezag), bij de rechters, in de politiek, bij de milieubeweging, gedeeltelijk bij de centrale overheid en gedeeltelijk bij de Europese overheid deze denkbeelden tot uitdrukking komen.

Regionaal bevoegd gezag

Het bevoegd gezag is in principe niet in de positie om iets anders te doen dan wat in de wet staat. Het niet opnemen van wettelijke eisen in de vergunning (bijvoorbeeld omdat die de economische efficiency in een emissiehandelssysteem zouden ondermijnen) is eigenlijk niet mogelijk.

Milieubeweging

De milieubeweging denkt in Nederland enerzijds actief mee bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten die milieudoelen naderbij kunnen brengen, maar vooral in Europees verband wordt sterk gehamerd op een sterke rol van de overheid bij milieubeleid.

Er bestaan bij de milieubeweging vele vragen over de interferentie van emissiehandel (CO₂) met bestaande Nederlandse regels en afspraken, bijvoorbeeld over de 50-50 verdeling: milieubeweging heeft voorkeur voor een systeem waarin maximaal 50% van de maatregelen buiten de grens genomen mogen worden.

Milieubeweging verwacht pas op langere termijn milieuwinst te realiseren met emissiehandel – namelijk bij aanscherping van de (cap) doelstellingen.

Milieubeweging wil de beslisperiode en introductietijd voor emissiehandel zo kort mogelijk maken, zodat bedrijven zo min mogelijk tijd verliezen in hun besluitvorming over milieumaatregelen. Waar milieufederaties in de huidige situatie gedwongen zijn om per installatie het meest eruit te halen, is dat onder het nieuwe systeem niet meer relevant.

De centrale overheid

De centrale overheid houdt zich over het algemeen afzijdig van de onderhandelingen die zich tussen provincies, gemeenten en bedrijven afspelen. In

het kader van handhaving van de IPPC echter maakt VROM zich zorgen. Ondanks het feit dat de BAT-eis uit de IPPC strijdig is met de – voorgestane - flexibilisering van het instrumentarium, zal VROM er bij de regionale diensten op aandringen de IPPC-richtlijnen goed ten uitvoer te leggen. Nederland kan zich op dat gebied geen slecht imago veroorloven, zeker niet als ze straks met de commissie wil onderhandelen over aanpassing van IPPC. Ook wordt in dat kader de Wm aangepast zodanig dat de IPPC terminologie wordt gebruikt (in plaats van ALARA).

Verder hebben de rampen van Enschede/ Volendam een sterkere houding van "Ik zal handhaven" bij de overheden los gemaakt. Gevolg: veel regels, veel te handhaven, los van de relevantie en het risico. Dit staat haaks op de wens om juist meer flexibiliteit te realiseren.

De politiek

Voor de politiek is het vooral belangrijk dat de betreffende wetgeving in orde is, dat de verschillende regels juridisch compatibel zijn (voldoe je met het inkopen van rechten wel aan het ALARA-principe uit de Wm?). Bovendien is de toets op discriminatie belangrijk: is er voldoende ruimte voor nieuwe – schone - bedrijven om zich op de markt te begeven; worden de vervuilers en achterblijvers niet voorgetrokken ten opzichte van de bedrijven die zich veel moeite getroosten.

De rechters

Rechters dienen vaak te toetsen of vergunningen voldoen, en toetsen derhalve aan bestaande wetgeving, niet aan beleid.

Op welke machtsbasis leunt deze zienswijze

Europa heeft eigenlijk net (1999) de IPPC-richtlijn geïmplementeerd. Herziening hiervan is voorzien in 2004 of 2007 en bij DG-ENV. is men niet van zins hiervan af te wijken. Sterker nog, er zullen strenge controles en steekproeven op de naleving komen in de lidstaten.

Europese lidstaten die nog maar net bezig zijn met het op orde krijgen van de implementatie van IPPC/BAT (Italië, Spanje) zijn nog zeker niet toe aan het herzien van dit instrumentarium. Ook de op BAT georiënteerde landen (Duitsland, Scandinavië) weten dit principe goed te integreren in hun eigen beleid.

Verder zijn het vooral burgers en milieufederaties die op basis van bestaande (Nederlandse en Europese) regelgeving bezwaar kunnen aantekenen tegen vergunningen die daaraan niet voldoen. Aan de rechter wordt vervolgens overgelaten op welke wijze de vergunning wordt getoetst.

C.5 De Angelsaksische school

Deze richting zoekt meer de marktwerking, wil meer verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven leggen, en stuurt meer op doelen dan op middelen. Milieudoelen moeten kunnen worden gerealiseerd met meer flexibiliteit – dus niet persé op inrichtingenniveau - binnen een helder kader. Het bereiken van een doel op termijn staat centraal, maar niet tegen iedere prijs.

Het komt er op neer de verantwoordelijkheden op de juiste plek te leggen.



Voorbeelden van vormen/instrumenten behorend bij die school

- NEC;
- voorstellen voor emissiehandel;
- vergunning op hoofdzaken + milieuzorgsysteem ISO/EMAS;
- concern-aanpak;
- nieuwe Wm?;
- convenant Benchmarking
MJA-E-2;
- CAFE;
- SOMS?

Een van de manieren om deze denkrichting vorm te geven is de volgende. Op basis van (gezondheids-)wetenschappelijk onderzoek worden normen voor luchtkwaliteit en milieukwaliteit geformuleerd. Hieraan worden emissies tevens modelmatig gekoppeld aan immissies. Bijvoorbeeld voor zwaveloxide, stikstofoxide, VOS en fijn stof¹³.

Nederland (VROM – Strategie & Bestuur) is voorstander van de Angelsaksische denkrichting, mede ingegeven door het feit dat met het huidige instrumentarium de doelen niet bereikt worden. Zie de nota “Met recht verantwoordelijk!”. Ook Brussel heeft op deze basis NEC richtlijnen vastgesteld (National Emission Ceilings directive) voor grensoverschrijdende emissies waarbij ook voor Nederland een plafond (voor NO_x, SO₂, VOC, NH₃) is vastgesteld.

Er bestaat bij het bedrijfsleven wel draagvlak voor de emissieplafonds uit het NEC die Nederland heeft onderverdeeld naar sectoren (NO_x, SO₂, VOC, NH₃) omdat ze getuigen van een visie en een structuur voor een acceptabele luchtkwaliteit. De doelen die uiteindelijk in NMP4 vermeld staan, zijn nu het uitgangspunt. Doel van de industrie is om manieren te vinden om deze doelen op zo goedkoop mogelijke wijze te bereiken. Geschikte middelen daarvoor zijn bijvoorbeeld emissiehandel en doelvergunningen (“1-pagina-vergunningen”)

Intussen is al een trend gaande naar het leggen van meer verantwoordelijkheid bij bedrijven. Zie het Convenant Benchmarking, dat vastgelegd is onder dreiging van Kyoto-maatregelen zoals CO₂-heffingen en productieplafonds. In het kader van dit Convenant dienen bedrijven een zodanige energie-efficiency te realiseren, dat zij zich kunnen meten met de top van Europa, maar ze kunnen zelf de wijze waarop ze dit voor elkaar krijgen bepalen. Ander voorbeeld is de concernaanpak zoals die in het kader van het MJA toegestaan wordt binnen de beperkingen van de Wet Milieubeheer.¹⁴

13 Zie “Op weg naar duurzame niveaus voor gezondheid en natuur” en de infobladen “Verzuring en Grootschalige Luchtverontreiniging” van VROM, oktober 2001.

14 De Wet milieubeheer schrijft op inrichtingen-niveau (= bedrijfslocatie) voor dat, voor zover nadelige gevolgen voor het milieu niet geheel kunnen worden voorkomen, aan de vergunning die voorschriften moeten worden verbonden die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Als een concern bestaat uit onder meer drie Wet milieubeheer-inrichtingen, kan derhalve niet worden gesteld dat in de ene inrichting niets aan het terugdringen van luchtverontreiniging hoeft te gebeuren louter omdat in de andere (tot het concern behorende) inrichting veel resultaat op dit punt geboekt is of zal worden. Het bovenstaande geldt, ongeacht de aard van de milieubelasting. Verder mag een concernaanpak niet leiden tot rechtsongelijkheid op het niveau van inrichtingen in de zin van de milieuwetgeving.

Nog een voorbeeld is de introductie van de vergunning op hoofdlijnen – of doelvergunning - voor een inrichting, waarvoor de eis zal gelden dat bedrijven minimaal een milieuzorgsysteem werkend moeten hebben. Er wordt niet op emissiepunten gecontroleerd, maar het bedrijf kan met behulp van andere technieken de doelstelling voor de gehele site realiseren.

Begin jaren '90 wilden vooruitstrevende overheden en bedrijven het experiment met de doelvergunning aangaan, tot beider voordeel. Na de uitspraak van de Raad van State in de GE Plastics vergunning rond 2000, is het geloof in deze benadering wat weggezakt. De Raad van State was niet voor of tegen, maar toetste de bezwaren van de Milieufederatie aan de bestaande Wet Milieubeheer, die uitgaat van ALARA per emissiebron (As low as reasonably achievable), oftewel BAT (Best Available Techniques) tot een bepaalde prijs per kg emissiereductie (=reasonable). VROM is druk bezig om de Wm te wijzigen zodat doelvergunningen en milieuprestatienormen per inrichting (=bedrijf met vergunning) en emissiehandel mogelijk worden.

Welke partijen voelen zich bij deze denkrichting thuis en waarom

We constateren dat deze denkbeelden vooral bij het bedrijfsleven, gedeeltelijk bij de centrale overheid, en gedeeltelijk bij de Europese overheid leven.

Bedrijven

Voor bedrijven wordt zichtbaar dat het laaghangend fruit geplukt is. De meeste kosteneffectieve maatregelen zijn inmiddels genomen. De onderhandelingen met het bevoegd gezag over nieuwe maatregelen zijn moeizaam, mede wegens gebrek aan gedetailleerde technische kennis bij de ambtenaren die voor een gerechtvaardigde beslissing staan. Installaties zijn intussen zo complex geworden, dat het niet meer in een handleiding of vergunning te vatten is welke technieken of maatregelen in een bepaald geval de beste zijn.

Bedrijven die zich (globaal) een beeld kunnen vormen van de vraag of zij aan de goede kant van de lijn zitten ingeval emissiehandel wordt ingevoerd, zullen in de onderhandelingen met bevoegd gezag eerder terughoudend zijn in de uitvoering van milieumaatregelen in de tussenperiode. De voordelen voor een bedrijf in de transitieperiode op economisch vlak zijn overigens afhankelijk van de wijze waarop de emissiehandel als systeem ontworpen wordt. Bij een systeem van bestaande rechten (grandfathering) zullen bedrijven investeren even uitstellen, in geval van gemiddelde rechten (PSR-systeem) kan het voor een bedrijf juist aantrekkelijk zijn om milieu-investeringen niet uit te stellen.

Bedrijven lijken op het niveau van de inrichting overigens nog niet zoveel oog voor een beleidsinstrument als emissiehandel te hebben. Veeleer onderhandelen ze met het bevoegd gezag over meer flexibiliteit in de vergunning. De wens voor een doelvergunning – ondanks de GE Plastics jurisprudentie – wordt groter en bedrijven zijn bereid om daarvoor extra te investeren in milieuzorgsystemen. Bedrijven komen echter zeer vaak regionale ambtenaren tegen die niets zien in een doelvergunning.

Maatregelen waarbij flexibiliteit binnen een concern, of binnen een sector centraal staat, komen op initiatief van de bedrijven maar mondjesmaat op gang. Uiteraard zijn er ook uitzonderingen: sommige bedrijven beproeven – mede op verzoek van de overheid - een intern emissiehandelssysteem.

Indien gesproken wordt over emissiehandelssystemen, spreken bedrijven de voorkeur uit voor een systeem met relatieve emissieprestatienormen (boven



een cap-systeem) waarbij de goede bedrijven beloond worden en groei mogelijk is en omdat toetreding van nieuwe bedrijven goed inpasbaar is. Milieuwinst is mogelijk indien de PSR iedere paar jaar wordt aangescherpt voor de sector.

Overigens wordt in het kader van het BMP3 opvallend veel geïnvesteerd in openheid richting publiek en bevoegd gezag en in dialoogprocessen met deze partijen – vooral bij bedrijven die consumentengoederen produceren hangen imago en marktaandeel hier mogelijk van af, en bedrijven die in woongebieden gesitueerd zijn - maar minder in concrete milieumaatregelen. Wel weer in maatregelen die het imago verbeteren ten opzichte van bijvoorbeeld omwoners (geur). Toch willen bedrijven liever niet dat het BMP3-proces openbaar wordt, zoals de milieubeweging voorstaat.

De activiteiten van bedrijven in het kader van BMP3 zijn overigens wel in lijn met de gedachten van de provincies, die stellen dat in het licht van te introduceren emissiehandel de BMP-eisen waarschijnlijk niet verder aangescherpt zullen worden.

Op strategisch niveau – waar de branches onderhandelen met de overheid over de doelstellingen op branche- en nationaal niveau – is het een ander verhaal. Daar wordt de discussie bij voorkeur verbreed en wel in diverse richtingen. In het kader van het stoffenbeleid bijvoorbeeld zouden bij de argumentatie over het nut van een stof niet alleen milieu- maar ook gezondheids-, economische en kostenaspecten meegenomen moeten worden. In de discussies moet helder worden wat de relevantie is van de op te leggen maatregelen (een gedetailleerde stoffen-database is bijvoorbeeld niet het juiste instrument indien je kennis wilt verspreiden over de gevolgen van het gebruik van een stof). Ook wordt daar sterk bepleit de basis van vrijwilligheid te handhaven, omdat stokken achter de deur tot weerstand zouden kunnen leiden bij bedrijven.

Overigens hebben bedrijven niet per definitie weerstand tegen regelgeving. Indien maatschappelijk nut daarvan – liefst op Europees niveau - is aangetoond, de pijn van de maatregelen evenredig verdeeld is, en het op heldere en eenvoudige wijze te reguleren en handhaven is, zijn regels geen enkel probleem.

Bedrijven zien dat indien op zorgvuldige wijze verantwoordelijkheid aangetoond kan worden ten aanzien van milieuonderwerpen – bijvoorbeeld via programma's als Responsible Care en Product Stewardship - dat overigens nog in de kinderschoenen staat -, de overheid meer geneigd is in te gaan op de wens van meer flexibele instrumenten (zoals doelvergunning) of minder frequente handhaving. De overheid is echter wel op zoek manieren waarop deze programma's controleerbaar te maken en sommige onderdelen van het – tot nu toe vrijwillige – milieuzorgsysteem zelfs afdwingbaar te maken, zoals (zelf-) monitoring.

Er zijn bedrijven die zeggen niets te merken van een flexibel wordend instrumentarium. Integendeel, naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam worden de touwtjes zelfs sterker aangetrokken, en wordt door bevoegd gezag vaker teruggevallen op de harde lijn.

Bedrijven vinden dat het convenant voor de chemie heel goed gewerkt heeft. Ook met MJA-e-1 zijn zeer goede resultaten behaald. Is dit een truc die dus herhaald kan worden? De discussie moet zich nu wat de bedrijven betreft toespitsen op de paar grote problemen die nog significant aanwezig zijn. Een soort 80-20 regel. Er zijn bedrijven die daarover duidelijke regels vanuit

de overheid wensen ('compliance' gerichte bedrijven). Andere bedrijven vinden dat daarover een stevige (maatschappelijke) discussie gevoerd moet worden. Bedrijven zien het mede als taak van de overheid deze discussie met kracht ter hand te nemen, waarbij tenslotte zal moeten worden vastgesteld

- wat de impact op de samenleving is van bepaalde stoffen/activiteiten/etc.;
- welke normen moeten worden gesteld op basis van de immissie van VOS/NO_x/etc.;
- hoe de mogelijkheid geschapen kan worden voor de meest effectieve instrumenten, zodat bedrijven zelf keuzes kunnen maken over de wijze waarop de problemen worden opgelost. In de overgangperiode moet dan ook gesproken worden over de effectiviteit van het instrumentarium. Welke instrumenten kunnen een betere bijdrage leveren aan duurzaamheid.

De relatie van bedrijven met de milieubeweging is niet altijd even goed. In sommige gevallen wordt de milieufederatie nauw betrokken bij de discussies over mogelijke maatregelen. In andere gevallen wordt geen energie meer in deze relatie gestoken omdat uiteindelijk toch bezwaar wordt aangetekend tegen de vergunning. In Duitsland heeft het bedrijfsleven problemen met het feit dat de NGO's ondanks een vergaande vrijwillige meerjarenafspraak tussen overheid en bedrijfsleven, toch wilden toewerken naar wetgeving en de MJA als tussenfase zag.

Ook vanuit kleinere bedrijven bestaat de wens om bij de discussie over maatregelen het boerenverstand te gebruiken, waarbij milieurelevantie en realisme de boventoon moeten voeren.

Overheid, provinciaal

In de onderhandelingen met bedrijven over vergunningen en BMP's spreken provincies *in de praktijk* bedrijven aan op wat kan, niet op wat moet. Het regionale bevoegd gezag realiseert zich dat – met de introductie van NO_x emissiehandel in zicht – minder streng aan de NER-afwegingsnorm (10 gulden oftewel € 4,50 per kg vermeden emissie) vastgehouden zal kunnen worden. Niettemin staan zij op het standpunt dat kosteneffectieve maatregelen (hoewel iets goedkoper dan anders) toch genomen moeten worden. De neergaande lijn van de landelijke emissies moet neergaand blijven, en het imago van bedrijven en emissiehandelssysteem mag niet in gevaar komen. Bovendien is het bevoegd gezag nog steeds gehouden aan handhaving van de bestaande regelgeving, inclusief de Europese – zoals de IPPC.

Nadeel van het emissiehandelsysteem NO_x, is dat voor het milieu per saldo geen winst te verwachten is; het is een herverdelingsvraagstuk. Het is even afwachten of burgers en milieubeweging straks toch bedrijven en overheid gaan aanspreken op uitvoering van de Europese richtlijn (BAT).

De onderhandelingscultuur zal wel niet veel wijziging ondergaan in de transitieperiode. Zolang milieu nog alleen maar geld kost en er geen baten tegenover staan, is milieu nog steeds onderhandelbaar. In de praktijk is het niet per definitie zo dat bedrijven en overheid op basis van kostenplaatjes of kostencurves de onderhandelingen over vergunningen en maatregelen ingaan. Wat vaker speelt is hoe de – veelal langlopende - relatie tussen bedrijf en bevoegd gezag is. Er spelen veel sentimenten mee.



Overheid, centraal

De centrale overheid wil meer verantwoordelijkheid en initiatief bij bedrijven leggen, waardoor binnen door de overheid vastgestelde kaders afdwingbare en controleerbare flexibele activiteiten kunnen worden ondernomen. Daartoe ontwikkelt de Rijksoverheid (zie nota Met Recht Verantwoordelijk!) marktconform instrumentarium, en stelt de Nederlandse overheid zich ook actief op om de gezichtspunten in de internationale arena's naar voren te brengen.

In Europa tracht Nederland via het project Exploring New Approaches in Regulating Industrial Installations (ENAP) de dialoog over vernieuwing van het beleidsinstrumentarium op gang te brengen. Aandachtsgebieden zijn naast emissiehandel ook milieuzorgsystemen gekoppeld aan vergunning, en inrichtingoverstijgende vormen van regulering zoals voor concerns en bedrijventerreinen. Een aantal landen zijn echter nog niet toe aan herziening van het instrumentarium. Ook de Europese Commissie (DG-ENV.- IPPC) wil er nog niet van horen. Weer andere landen – Duitsland, Oostenrijk – hebben een meer technisch georiënteerde denkrichting.

De overheid wil dat de marktconforme instrumenten ook technologieontwikkeling tot gevolg hebben (de milieubeweging heeft vraagtekens of met behulp van een emissiehandelssysteem wel voldoende doorbraaktechnologie wordt gestimuleerd).

Europa

Een van de flexibele instrumenten die in het Europese worden ontwikkeld, is het systeem van CO₂-emissiehandel.

Er bestaan echter Europese richtlijnen die een goede werking van dit type nieuwe instrumenten tegenwerken. Zo is het volgens de IPPC in theorie niet mogelijk om emissiehandel te hebben. Want in het geval je als bedrijf emissierechten kunt verkopen, voldoe je niet aan de BAT-eis. In de praktijk hebben regionale overheden echter wel wat speelruimte.

De centrale vraag is hoe je diverse richtlijnen en regels compatibel maakt. Moet je amenderen, interpreteren, ..?

Overigens is men bij de Europese Commissie van mening dat het cap&trade systeem veel kosteneffectiever is dan de relatieve doelstellingen. Hoe ingewikkelder het systeem, des te hoger de kosten. De relatieve doelstellingen zijn vrijwel niet te managen (hoge transactie- en monitoringkosten). Bovendien geven ze minder garantie op een beter milieu.

Uiteraard is ook de Europese commissie op zoek naar kosteneffectieve milieubeleidsinstrumenten voor de doelgroep industrie. Deze moeten daarom ook helder en eenvoudig zijn.

Een goed alternatief voor emissiehandel is een belasting op emissies, bijvoorbeeld op NO_x, gedifferentieerd naar regio's. Indien je zo'n heffingensysteem optimaal opzet kun je hetzelfde resultaat bereiken als met veiling bij emissiehandel. Indien je de opbrengsten terugsluist, heeft het hetzelfde resultaat als 'grandfathering' bij emissiehandel. Het voordeel van een ecotax is dat dit instrument wel compatibel is met IPPC. Het belastingstelsel heeft bij bedrijven echter vaak een bijmaak van 'betalen' en wordt het gezien als een negatieve driver. Los van een oordeel over heffingen en belastingen als instrument moet hoe dan ook worden geconstateerd dat bij een ecotaxstelsel sprake is van mogelijk omvangrijke financiële overdrachten, die bovendien via de overheid verlopen – en dus buiten de beïnvloedingssfeer van de bedrijven vallen.

Het Clean Air for Europe programma (CAFE) is ook een voorbeeld van werken volgens de Angelsaksische denkrichting. Het CAFE is erop gericht een

strategisch geïntegreerd beleid te ontwikkelen – op basis van wetenschappelijke inzichten. De bestaande Europese instrumenten zullen daarbij tegen het licht gehouden worden en beoordeeld worden op effectiviteit. Mogelijk zal in 2004 – wanneer veel bestaande richtlijnen voor herziening staan – een aantal aanpassingen doorgevoerd worden. De Europese ambtenaren die zich met het CAFE programma bezighouden, houden alle opties open, maar moeten wel degelijk rekening houden met reeds bestaande regelgeving, zoals IPPC.

Ondanks de trend naar meer flexibel instrumentarium, vindt de Europese Commissie dat aanvullende regelgeving noodzakelijk is. En wel voor de achterblijvers, of voor bedrijven die nieuw op de markt komen en niet voldoen aan dezelfde voorwaarden van de inmiddels onder de flexibele programma's schoon werkende bedrijven.

Overigens zet de Europese Commissie vraagtekens bij het feit of de druk van consumenten wel groot genoeg is om bedrijven hun eigen verantwoordelijkheid te doen invullen.

Op welke machtsbasis leunt deze zienswijze

In Europese sfeer lijkt het CO₂-emissiehandelvoorstel en het CAFE programma de meeste kans op vernieuwing van instrumentarium te bieden.

Bovendien is Nederland trekker van een dialoog over vernieuwing van het Europese beleidsinstrumentarium.

Het lijkt erop dat de tweede helft van 2004 een belangrijk jaar kan worden. Enerzijds wordt dan een aantal richtlijnen geëvalueerd, en worden daarbij de aanbevelingen vanuit CAFE meegenomen. Anderzijds is Nederland dan voorzitter van de Europese Unie, en heeft de intentie om vernieuwing van het instrumentarium makkelijker op de agenda te zetten.

Rekening gehouden moet worden met het feit dat elke lidstaat met de eigen bestuurscultuur-bril naar de Europese richtlijnen kijkt en deze naar behoeven interpreteert.

Bovendien heeft elke overheid zijn eigen stokpaardjes. Zo staan in Nederland op dit moment bijvoorbeeld productbeleid, ketenbeheer en duurzaam ondernemen hoog op de agenda. Er zijn landen waar men op sommige terreinen ver voor is, of juist achter.

C.6 Hoe nu voorwaarts

De resultaten van de interviews overziende, lijken ons inziens de belangrijkste problemen in de transitieperiode de volgende.

Een van de belangrijkste problemen is het verschil in perceptie over de wijze waarop de milieudoelen kunnen worden bereikt. Daarbij spelen cultuurverschillen en voorkeuren voor verschillende sturingsmechanismen een rol. Het verschil tussen command-and-control enerzijds en vrijheid-binnen-kaders anderzijds.

Interferentie tussen regels levert juridische problemen op. Bijvoorbeeld CO₂ handel (2008) en Benchmark Convenant dat tot 2012 loopt, of IPPC in relatie tot NO_x emissiehandel in Nederland, of de discrepantie tussen de huidige Wm, de jurisprudentie en de doelvergunningen.



Het parallel naast elkaar bestaan van instrumenten uit de verschillende denkrichtingen zal ook in de praktijk¹⁵ problemen opleveren – rechtsonzekerheid, minder efficiency in het milieubeleid – en op termijn onwerkbaar blijken te zijn. Milieuwinst was en blijft afhankelijk van de resultaten van de onderhandelingen tussen bevoegd gezag en de bedrijven. Het ziet er naar uit dat in de transitieperiode weinig extra milieuwinst zal worden geboekt. Dit wordt veroorzaakt door de impasse die ontstaat doordat enerzijds regionale overheden blijven aandringen op invoering van milieumaatregelen, anderzijds omdat bedrijven de kosteneffectiviteit van de gewenste maatregelen in twijfel zullen trekken.

Verder spelen andere - organisatorische en inhoudelijke - conflicten tussen enerzijds centrale en regionale overheid, en anderzijds Brussel en Nederland die het onduidelijk maken welke regels door welk bevoegd gezag ten uitvoer moeten worden gelegd, en waar de prioriteiten liggen.

Uit de interviews blijkt dat weliswaar veel nagedacht wordt over nieuwe type instrumenten en de wijze waarop tot implementatie van die instrumenten kan worden gekomen. Daadwerkelijke implementatie kost echter zeer veel tijd. Ook heeft nog zeer weinig tot geen discussie plaatsgevonden over de gevolgen voor de werking van het bestaande instrumentarium gedurende overgangperiode naar die nieuwe instrumenten.

Gezien het feit dat gedurende in die transitieperiode een patstelling dreigt te ontstaan, (handhaving moeilijk, bedrijven schorten maatregelen op), dringt de tweede vraag uit de inleiding zich op:

Wat betekent de keuze voor een bepaald type instrumentarium voor de invulling van de transitieperiode; met welke strategie en op welke wijze kan door belanghebbende partijen vorm gegeven worden aan de transitieperiode, zodanig dat een optimale milieu- en economische efficiency zowel in de transitieperiode als met de nieuwe instrumenten mogelijk is.

Hieronder zullen eerst de door respondenten gegeven suggesties op een rij gezet worden. In de laatste paragrafen zullen deze verwerkt worden in een drietal scenario's voor een transitieperiode. Over deze scenario's en de daaraan ten grondslag liggende argumenten zal in september door belanghebbenden worden gediscussieerd.

Welke concrete oplossingen zijn er door respondenten gesuggereerd

- aanpassen van de Wm, zodanig dat het afgeven van doelvergunningen mogelijk wordt. Na 7 jaar beloften, moet er nu eindelijk een concreet signaal naar bedrijven en regionale overheid worden afgegeven, dat de doelvergunning een bruikbaar instrument is. Wel afgegeven doelvergunningen kunnen geëvalueerd worden en op hun merites beoordeeld worden. Koudwatervrees bij ambtenaren en bedrijven moet worden weggenomen;
- het vergroten van de professionalisering van de regionale uitvoerende organisaties (bevoegd gezag). In aanvulling of in plaats van de technisch georiënteerde vergunningverleners en handhavers, zouden andere typen vaardigheden (bedrijfskunde, management, proces kwaliteiten) ontwikkeld moeten worden. Bovendien moeten ook een technische kennisachterstand ingelopen worden, als dat al mogelijk is;

15 Van handhaving, vergunningverlening, wijze van en normen voor controle, monitoring, eigen verantwoordelijkheid, op welke doelen wordt gestuurd, etc..

- het voeren van een maatschappelijke discussie over nut en noodzaak van bepaalde stoffen, en over nut en noodzaak van bepaalde maatregelen. In deze discussies kan een verbreding plaatsvinden naar:
 - andere sectoren (indien de chemie een bepaalde grondconcentratie tot 0 reduceert, hoeveel van de totale fijn stof emissie heb je dan) of zelfs consumenten;
 - andere milieuthema's;
 - afweging maatregelen niet alleen in termen van terugbetaaltijd, maar ook in termen van onderzoekstijd, ...;
 - andere aspecten, niet alleen milieu maar ook economische, gezondheids- en kostenafwegingen moeten worden meegenomen;
- herstellen van het gebrek aan vertrouwen tussen bedrijven enerzijds en overheid en milieubeweging anderzijds;
- van sturen op middelen naar sturen op doelen;
- eenvoudige problemen via regelgeving; complexe problemen (zijn niet in regels te vatten) via eigen verantwoordelijkheid bedrijven;
- in plaats van een BAT op installatie niveau, proberen een standaard BAT per regio of per land vast te stellen in de transitie periode;
- iets met cultuurverschillen overbruggen? Of een Europa van meerdere snelheden?;
- handhaving via het bundelen van expertise in regionale diensten. Of het scheiden van vergunningverlening en handhaving en deze verdelen over verschillende overheden;
- ideaal zou zijn indien de lidstaten op flexibele wijze mogen opteren voor ofwel vergunningen ofwel een emissiehandelssysteem (en niet het naast elkaar blijven bestaan van beide systemen). De milieubeweging acht deze optie niet kansrijk aangezien het Europese voorstel voor CO₂-reductie alleen kansrijk is indien het simpel gehouden wordt, dus niet teveel amenderen;
- ook de Duitse chemische industrie vindt dat je niet moet tornen aan instrumenten (in hun geval 'voluntary agreements') die nog goed werken;
- eerst afwachten hoe het definitieve Europese voorstel voor CO₂-emissiehandel eruit gaat zien, en dan consequenties voor de Nederlandse regels in de overgangperiode behandelen;
- in de transitieperiode zouden bedrijven – indien ze zelf geen maatregelen wensen te nemen – toch de garantie moeten afgeven dat dit elders wel gecompenseerd wordt, bijvoorbeeld via certificaten. Ze moeten kunnen aantonen dat ze een zekere inspanning leveren;
- juridische gaten tussen de verschillende regels (incompatibiliteiten) kunnen in de overgangperiode eventueel gedicht worden met een noodwet, bijvoorbeeld een experimentenwet (waarin bijvoorbeeld staat dat de milieuwet overtreden mag worden als dit elders maar gecompenseerd wordt);
- in de overgangperiode kan onderzoek gedaan worden (aanvullend op de huidige onderzoeken over beschikbare technologieën en kosten van besparingsopties) over de – voorziene – emissierechtprijs in andere landen en de beschikbaarheid van het surplus aan emissierechten daar;
- parallel laten lopen van de prioriteiten op zowel centraal als regionaal niveau. Als VROM Kyoto belangrijk vindt, moet dat ook in de relatie met het bevoegd gezag tot uitdrukking komen. Idem voor freon, fijn stof, enz.;
- voorspelbaarheid is voor bedrijven zeer belangrijk. Indien je de tijd krijgt om op vrijwillige basis te werken aan verbetering van het milieu, wil je niet binnen 2 jaar weer geconfronteerd worden met een andere aanpak;
- indien je werkt aan een vrijwillige aanpak, moet je voor de uitwerking daarvan niet gelijk grijpen naar juridische instrumenten. Zowel in Nederland als in Europa lijkt dat altijd de enige weg te zijn;



- het grote probleem in een transitieperiode is het feit dat discussies zich in rap tempo opvolgen, en niet iedereen de inhoud van bepaalde concepten of terminologie kan bijhouden. Uitdaging is om toch een gedeeld beeld te krijgen, dat concreet te vatten is (in bijvoorbeeld wettekst);
- transitie is in feite een cultuurverandering, herdefiniëring van rollen en wijziging van de sturingsfilosofie. Dit vergt een professionele proces- en communicatieaanpak;
- bedrijfsleven vindt juridische sancties in strijd met het vrijwillige karakter van bijvoorbeeld convenanten. De ‘sancties’ die op de vrijwillige aanpak bestaan zijn onder meer:
 - het zelf opleggen van verdergaande – duurdere – maatregelen indien de eerst overeengekomen categorie maatregelen niet voldoende blijkt te zijn;
 - publieke opinie: verlies van geloofwaardigheid en trots indien men zich niet houdt aan de zelfopgelegde doelen;
 - mogelijk verlies van marktaandeel indien de publieke opinie zich tegen het bedrijf keert;
- juist met het oog op mogelijk rampen (of om het vertrouwen terug te winnen na rampen) is openheid en overleg tussen stakeholders van groot belang;
- voor bedrijven die installaties/fabrieken hebben in verschillende provincies, is het een optie om tegelijk met die provincies om de tafel te gaan zitten. Daarmee kan afstemming plaatsvinden over de wijze waarop vergunningverlening en handhaving plaatsvindt, en de wijze waarop eventueel flexibiliteit voor het concern kan worden ingevuld;
- de volgende stap na de doelvergunning, is de geïntegreerde vergunning, waarbij diverse milieuproblemen tegelijk behandeld worden en slechts contact met 1 overheidsloket noodzakelijk is;
- het verdelen van verantwoordelijkheden t.a.v. uitvoering: lokale problemen bij de lokale overheid en mondiale problemen op hoger niveau aansturen. Overigens is dit wel problematisch indien tegelijkertijd een geïntegreerde aanpak van milieuproblemen voorgestaan wordt.

Elementen uit het principe van transitie zijn onder meer:

- meer verantwoordelijkheid bedrijfsleven;
- verbreding en integratie van afwegingen;
- sturen op doelen en niet zozeer op middelen;
- principes van voorzorg en preventie.

Geïnterviewden:

C. Dekkers	VROM
F. von Meyenfeldt	EZ
F. van Brenk	IPO/Provincie Zuid Holland
J. de Vries	Stichting Natuur en Milieu
W. Wacque	DCMR
J. Klein-Molenkamp	VVD
P.A.J. Thomassen	Esso
J. Teekens	VROM
A. Vos / C. Zemerling	GE Plastics
A. Zwart-Zonjee	Esha
M. Vainio	EC-DG-ENV.
C. Dutilh	Unilever
H. Spuyman	DSM Gist
R. Quick	VCI
V. Callaud	Europia
J.F. Larive	Concawe



D Literatuur-analyse

In deze notitie geven wij een overzicht van de meest relevante milieu-instrumenten voor de chemische en petrochemische industrie, waarbij een onderverdeling wordt gemaakt naar bestaande 'klassieke' instrumenten en in ontwikkeling zijnde 'flexibele' instrumenten. Aangegeven wordt op welke milieuproblemen deze instrumenten van toepassing zijn, wat de bijbehorende doelstelling of scope is, en in hoeverre bij de toepassing van deze instrumenten rekening gehouden wordt met de introductie van meer flexibele instrumenten.

D.1 Huidige stand van zaken Milieuwetgeving (klassieke instrumenten)

Wet Milieubeheer

In Nederland is sprake van een integraal milieubeheer. Dit impliceert dat bij het aanpakken van milieuproblemen alle milieuaspecten (bodem, water, lucht, geluid, afval, etc.) in hun onderlinge samenhang worden bekeken. Het juridisch kader dat deze integrale aanpak voorschrijft, is de Wet milieubeheer. Er is per onderneming één bevoegd gezag verantwoordelijk voor de (coördinatie van) vergunningverlening en de handhaving. De verschillende plannen en programma's worden per bestuursniveau samengevoegd in één milieubeleidsplan of er kunnen milieukwaliteitseisen worden gesteld.

IPPC

IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control. De geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging heeft betrekking op industriële activiteiten die potentieel in belangrijke mate verontreinigend zijn (energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie en afvalbeheer). Bevoegd gezag van alle lidstaten moet vergunningen verlenen op basis van het concept BAT (Best Available Techniques). Voor zo'n 30 sectoren worden zogenaamde BREFs (BAT reference documents) opgesteld. Hiervan zijn er reeds 12 afgerond. De bedoeling van de BREFs is om bevoegd gezag te assisteren; de eindverantwoordelijkheid blijft bij het de nationale lidstaat (gemotiveerd afwijken).

Bij de richtlijn worden de fundamentele verplichtingen vastgesteld waaraan elke betrokken bestaande of nieuwe industriële installatie moet voldoen. Deze fundamentele verplichtingen omvatten een lijst van maatregelen om industriële emissies in lucht, water en bodem te bestrijden en het ontstaan van afvalstoffen te voorkomen of ze te verwerken. Zij dienen als basis voor de verlening van exploitatievergunningen voor industriële installaties.

Bij de richtlijn wordt een procedure voor exploitatievergunningen voor industriële installaties vastgesteld en gelden verplichtingen tot het vastleggen van minimumeisen die in elke vergunning moeten worden opgenomen (naleving van de fundamentele verplichtingen, grenswaarden voor de emissies van verontreinigende stoffen, afvalbeheer en maatregelen ter minimalisering van de verontreiniging over lange afstand of van de grensoverschrijdende verontreiniging).

Er is voorzien in een overgangsperiode (30 oktober 1999 - 30 oktober 2007) waarin de bestaande installaties in overeenstemming met de eisen van de

richtlijn kunnen worden gebracht. Voor nieuwe installaties geldt de verplichting sedert 1999.

D.2 Nieuwe flexibele instrumenten

Hieronder worden de volgende flexibele instrumenten besproken:

- verhandelbare emissierechten (Voghtländer en NO_x-emissiehandel);
- ketenbeheer en duurzaam ondernemen;
- duurzaam ondernemen;
- ketenbeheer;
- koepelvergunning;

Verhandelbare CO₂-emissierechten

De commissie CO₂-emissiehandel en de SER hebben advies uitgebracht over de invoering van een nationaal systeem van verhandelbare emissierechten voor CO₂. Kern van beide adviezen is dat CO₂-emissiehandel bij voorkeur Europees zou moeten worden ingevoerd om de concurrentiepositie voor het Nederlandse bedrijfsleven zo min mogelijk te schaden. Als introductie te lang op zich laat wachten, dan kan gedacht worden aan een nationaal systeem. In het systeem moet een prestatienorm worden opgenomen voor deelnemende bedrijven¹⁶. Om de norm te kunnen halen, kunnen bedrijven zelf besparingen realiseren of emissierechten inkopen van bedrijven die onder de norm blijven. Invoering zou mogelijk vanaf 2005 plaats kunnen vinden, waarbij sectoren gefaseerd deel gaan nemen.

Ook is er een EC-richtlijn in voorbereiding voor een systeem van emissiehandel op **Europees niveau**. Dit voorstel, dat nog door de Raad en het Parlement moet worden aangenomen, betreft een *raamwerk voor nationale handelssystemen* voor grote emissiebronnen (zogenaamde upstream variant). Een belangrijke eis die aan nationale systemen wordt verbonden is een absoluut plafond voor deelnemende sectoren. De proefperiode gaat mogelijk in 2005-2007 van start.

Op dit moment bestaat nog veel onzekerheid over wanneer een systeem van emissiehandel in Nederland wordt ingevoerd en hoe het systeem eruit gaat zien. Het vorige Kabinet zette in op een Europees systeem van emissiehandel. Twijfelachtig is of in afwachting van besluitvorming over een Europees systeem, Nederland alsnog kiest voor invoering van een nationale variant op basis van adviezen van de SER en de commissie CO₂-handel. Om na te gaan wat de consequenties zijn voor het bestaande beleid is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen de Nederlandse en Europese plannen.

Nederlandse plannen op basis van prestatienormen

De commissie CO₂-handel gaat er van uit het Convenant Benchmarking Energie-efficiency, het GLAMI-convenant en de MJA-2 prima kunnen overlopen in een systeem van nationale emissiehandel. De prestatienormen voor CO₂-emissiehandel (relatieve plafonds) kunnen gebaseerd worden op de in het kader van deze convenanten gestelde efficiëntiedoelen. Daarvoor is nog wel een complexe vertaalslag nodig van energie-efficiëntie naar prestatienormen in termen CO₂-efficiëntie. Daarnaast zijn er nog een aantal praktische knelpunten, zoals het incorporeren van procesemissies (spelen geen

¹⁶ Een prestatienorm, ofwel een relatief plafond, is de feitelijk uitgestote hoeveelheid CO₂ per fysieke eenheid product. Deze prestatienormen kunnen naar verwachting, conform MJA- en Benchmarksystematiek, vastgesteld worden op productniveau.



rol in huidige convenanten) en het vertalen van complexe indicatoren als bijvoorbeeld Solomon's index (gebruikt in de benchmark voor de raffinage-sector) naar prestatienormen.

De commissie CO₂-handel benadrukt dat emissiehandel op termijn een aantal van de bestaande, minder goed werkende instrumenten in het klimaatbeleid kan **vervangen**¹⁷. Op dit moment zijn ruim 30 instrumenten op het gebied van klimaatbeleid in werking. Veel van deze instrumenten worden beschouwd als relatief statische instrumenten. Het vervangen van een deel van de instrumenten kan het klimaatbeleid transparanter en milieu- en kosteneffectiever maken¹⁸.

Europese plannen op basis van absolute plafonds

Discussiestelling: wanneer de Europese richtlijn van kracht wordt, zal een systeem van absolute emissieplafonds de convenantenbenadering gericht op energie-efficiency verbeteringen overbodig maken.

De voorgestelde Richtlijn geeft aan dat lidstaten de mogelijkheid wordt gelaten de verdeling van emissierechten over de sectoren te baseren op de prestatienormen. Dat zou kunnen betekenen dat prestatienormen uit de convenanten worden gehanteerd bij het vaststellen van absolute plafonds in het kader van de het verdelen van de totale Nederlandse verplichtingen over de (deelnemende) sectoren.

NO_x-emissiehandel

NO_x is een gas dat bijdraagt aan de verzuring. In het NMP-3 is het doel gelanceerd om de jaarlijkse uitstoot voor de industrie terug te brengen van 140 kiloton in 1995 naar 67 kiloton in 2005. Technisch of economisch kan dit echter voor bedrijven problemen opleveren. Momenteel is een systeem van emissiehandel in voorbereiding. Uitgangspunt van emissiehandel is een taakstelling 2010 voor de gehele industrie, die wordt vertaald in een relatieve norm (prestatienorm) per inrichting. dat het bedrijf dat de meest rendabele maatregelen kan nemen om de NO_x-emissie terug te dringen, deze maatregelen neemt. Uitgaande van een de maximale uitstoot per bedrijf op basis PSR, kan een bedrijf 'credits' kopen van bedrijven die beter presteren dan de norm.

Het idee van emissiehandel is gebaseerd op de gedachte dat bovengenoemde taakstelling voor de hele industrie kan worden vertaald naar één uniform wettelijk vastgelegde inrichtingseis voor alle bedrijven¹⁹. Tot dusver stelde het beleid uitsluitende op vergunningen per installatie, inrichting of bedrijf, waarbij voor verschillende sectoren uiteenlopende doelen gelden.

17 Commissie CO₂-handel, *handelen voor een beter milieu, haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland 2002*

18 Op dit moment zijn ruim 30 instrumenten op het gebied van klimaatbeleid in werking. Deze instrumenten bevatten veelal geen prikkel voor het bedrijfsleven om meer te doen dan waartoe het verplicht wordt. Bij emissiehandel ligt dit anders, omdat bedrijven worden beloond naarmate ze erin slagen hun emissies verder terug te dringen. De uitvoering van het klimaatbeleid wordt dan voor zowel overheid als betrokken sectoren transparanter en minder gecompliceerd.

19 In tegenstelling tot het standaard emissierechten-instrument waarbij louter een eis aan de uitstoot wordt gesteld, is deze inrichtingseis gekoppeld. Voor stookinstallaties is de eis uitgedrukt in grammen NO_x per eenheid energie (g/GJ). Voor een beperkt aantal processen is de prestatienorm gerelateerd aan de productie.

Met de introductie van één wettelijke prestatienorm per inrichting zouden idealiter ook voor die inrichting de NO_x-eisen uit de milieuvergunning (evenals het Besluit emissie-eisen stookinstallaties A)²⁰ moeten vervallen. Vanwege de samenloop met de IPPC richtlijnen is dat niet mogelijk, en is in overleg met de industrie gekozen voor een korte en lange termijn strategie. Wel zal nog aan de maximale emissie-eisen van de EU-regelgeving moeten worden voldaan.

Duurzaam ondernemen

Duurzaam ondernemen legt niet alleen de nadruk op een schone en duurzame productiewijze, maar betreft ook de andere facetten van ondernemen in het concept. Het gaat daarbij om een integrale en systematische afweging van ecologie (Planet), economie (Profit) en sociale kwesties (People) in alle lagen van de bedrijfsvoering en gehele levenscyclus, conform de zogeheten 'Triple Bottom Line' van John Elkington. Daarbij staan wat milieu betreft ook minder tastbare aspecten van duurzaamheid (ruimtegebruik en biodiversiteit) centraal in het afwegingskader.

Duurzaam ondernemen past in een sturingsfilosofie die het accent legt op eigen verantwoordelijkheid van bedrijven en burgers bij het zoeken naar duurzame oplossingen. Het voorschrijven van technieken en opleggen van bepaalde maatregelen kan op termijn contraproductief werken en past dan ook niet in deze filosofie. Het instrumentarium voor duurzaam ondernemen moet deze eigen verantwoordelijkheid stimuleren, waarbij milieuaspecten systematisch en strategisch worden meegewogen in ondernemingsbeslissingen. Overheidsbeleid kan dan beperkt blijven tot het scheppen van algemene randvoorwaarden (generiek beleid) voor milieuverantwoord gedrag en een 'stok achter de deur' voor achterlopers die onvoldoende een verantwoordelijkheid oppakken²¹. Internalisatie van externe kosten, verhandelbare emissierechten, convenanten, etc. passen in een dergelijk instrumentarium voor duurzaam ondernemen

Ketenbeheer

Ketenbeheer is een facet van duurzaam ondernemen. Ketenbeheer is gericht op het reduceren van emissies in de keten en op het stimuleren van het gebruik van duurzame energie en grondstoffen. Ketenbeheer kijkt 'over de fence' van het eigen bedrijf of de inrichting naar besparingsmogelijkheden in de keten van wieg tot graf. Naast de inrichting, gaat het dus ook om stoffen en producten die in samenhang moeten worden bekeken. Maatregelen in de keten kunnen het best worden genomen waar het resultaat het meest effectief en doelmatig is. De verbredingsthema's in het kader van MJA-2 zijn een goed voorbeeld van een instrument dat aansluit bij integraal ketenbeheer.

Koepelvergunningen

Een koepelvergunning is een instrument voor een gebiedsgerichte benadering. Niet per sector (milieu, ruimtelijke ordening en hinder) en per bedrijf, maar alle aspecten die in een gebied spelen, worden integraal beschouwd. Door samenwerking van bedrijven kan een betere milieuprestatie geleverd worden dan de som van de individuele delen. Bedrijven kunnen onderling afspreken hoe zij de voorgeschreven reducties moeten bereiken. De deelnemende bedrijven kunnen investeren in de voor hen meest rendabele maatregelen en kunnen reststromen met elkaar uitwisselen.

20 Moet hiervoor ook de Wm nog aangepast worden?

21 Zie CE, *Eco-efficiency; van idee tot bruikbaar concept*, 2002.



Er bestaan grofweg twee soorten bedrijventerreinen²². De eerste kan aangeduid worden als een industrieel complex. Bedrijfsmatige activiteiten sluiten nauw op elkaar aan en is sprake van één inrichting zoals bedoeld in de Wet milieubeheer. Voorbeelden zijn complexen als Corus en het DSM-complex. Een tweede categorie zijn bedrijventerreinen, waarin geen structurele vorm van samenwerking bestaat. De koepelvergunning lijkt de meeste voordelen te bieden voor industriële complexen waarin sprake is van fysieke uitwisseling.

D.3 Initiatieven op weg naar flexibele instrumenten

In deze paragraaf gaan we in op ontwikkelingen die reeds ingang gezet zijn of thans ingezet worden om tot een flexibel realisering van milieudoelen te komen. Achtereenvolgens gaan we in op:

- convenanten-aanpak (D.3.1);
- beleidsvernieuwingen op het gebied van stoffen (D.3.2);
- vergunningen op hoofdlijnen (D.3.3);
- Clean Air for Europe (D.3.4);
- met recht verantwoordelijk! (D.3.5).

D.3.1 Convenanten-aanpak

In het milieubeleid is reeds een trend ingezet naar nieuwe, flexibele beleidsinstrumenten die uitgaan van meer eigen verantwoordelijkheid. In Nederland vormen vrijwillige overeenkomsten of convenanten een sleutelrol in het milieubeleid.

Doelgroepenbeleid/IMT/BMP

In de NMP's zijn doelgroepen en doelstellingen geformuleerd voor het jaar 2010. Voor de doelgroep industrie zijn in de periode 1990 – 1994 integrale reductiedoelstellingen vastgesteld. Per bedrijfstak wordt hiervan de Integrale Milieutaakstelling (IMT) afgeleid, die wordt vastgelegd in de intentieverklaring (convenant). Individuele bedrijven werken de gemaakte afspraken verder uit in hun bedrijfsmilieuplan (BMP).

Op bedrijfsniveau krijgen de afspraken die in het convenant zijn vastgelegd gestalte via overleg tussen bedrijf en bevoegd gezag. De bedrijven stellen een BMP op en rapporteren jaarlijks over de voortgang van de uitvoering van de afspraken in een voortgangsrapportage of een (geïntegreerd) milieujaarverslag en over hun milieubelasting. Als de betrokken overheden instemmen met het BMP zullen zij zich inzetten om bij de vergunningverlening het geaccordeerde plan in acht te nemen en kunnen zij maatregelen in de vergunning opnemen.

Het bevoegd gezag moet via de vergunning een vergelijkbare inzet van de bedrijven afdwingen bij:

- de bedrijven die de intentieverklaring niet ondertekenen;
- de bedrijven die ondertekenen, maar onvoldoende maatregelen uitvoeren.

Als de emissiereducties van een bedrijfstak als geheel onvoldoende zijn, wordt in het bedrijfstakoverleg gesproken over de noodzaak tot uitvoering van verdere maatregelen.

22 Zie Beijer en Pieterman, *Koepelvergunning:kansen voor duurzame ontwikkeling*. In *Afval augustus 2000*.

De VNCI heeft in april 1993 namens de chemische industrie een Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische industrie gesloten. Inmiddels zijn de meeste bedrijven bezig met de derde ronde BMP. FO-Industrie heeft voor de chemische industrie een Handreiking BMP-3 geschreven (september 2001), waarin onder meer verbredingsthema's (zie MJA2) en duurzaam ondernemen aan de orde komen²³. Ook voor de NOGEPA-bedrijven is onlangs een handreiking verschenen.

Het is interessant om te weten in hoeverre in de onderhandelingen met het bevoegd gezag over het BMP-3 – tot najaar 2002 - een flexibele invulling door bedrijven daadwerkelijk tot de mogelijkheden kan behoren.

Het Convenant Benchmarking Energie-Efficiency is tot stand gekomen mede onder druk van verdergaande beleid als energieheffingen en emissieplafonds voor CO₂. In het convenant hebben bedrijfsleven en overheid afgesproken dat procesinstallaties zo snel mogelijk maar uiterlijk in 2012 tot de wereldtop wat betreft energie-efficiency behoren.

Tegenover de inspanningen van de bedrijven stelt de overheid als tegenprestatie dat de deelnemende inrichtingen geen additionele specifieke maatregelen gericht op verdere energiebesparing of CO₂-reductie zal opleggen. Convenanten passen dan ook uitstekend in de transitie naar flexibele instrumenten.

Ook de fasering van het Convenant Benchmarking, waarin vanaf 2008 flexibele instrumenten zijn toegestaan, kan gezien worden als een stap op weg naar een volledige flexibel instrumentarium. Als de wereldtop niet binnen 8 jaar met rendabele²⁴ en later minder-rendabele maatregelen kan worden gehaald (vanaf 2006), kan de onderneming gebruik maken van verevening met andere inrichtingen. Hierbij valt te denken aan Joint Implementation, Clean Development Mechanism en emissiehandel²⁵.

De tweede generatie **Meer Jaren Afspraken Energie-Efficiency** (MJA-2) gaan wel een stap verder. Besparing op het gebruik van fossiele brandstoffen kan niet alleen binnen de eigen muren (zoals MJA-1), maar in de hele levensloop van een product. Er zijn twee zogenaamde Verbredingsthema's (VT): Energiezuinige Productontwikkeling en Duurzame Energie. Bedrijven kunnen aan de hand van deze VT's in de keten de totale energie-efficiency in de productlevensloop verbeteren en zo voldoen aan de verplichtingen waarin zij zich hebben gecommitteerd in het convenant.

23 In deze handreiking staat onder meer: Afspraken in het kader van de verbredingsonderwerpen lenen zich merendeels niet voor opname in de milieuvergunning. Anderzijds is het bevoegd gezag wel toegestaan niet in te stemmen met het BMP indien zij van mening is dat de kwaliteit van de afspraken over de verbredingsonderwerpen en de daarbij behorende inspanningen als onvoldoende beoordeelt" (pag. 8).

24 Bij het bedrijfsleven is intussen de interesse geconstateerd voor het nemen van 'brede' energiebesparende maatregelen, bijvoorbeeld het plaatsen van een windmolen of een aanpassing van grondstoffen. De besparing van CO₂ die deze maatregelen opleveren, kan echter niet worden meegenomen in het convenant. Ook zijn er voorbeelden die over de gehele keten per saldo tot energie-efficiency leiden, maar tijdens het productieproces iets meer energie gebruiken. In het kader van transitie naar een meer duurzame samenleving lijkt een verkenning van de implicaties en mogelijkheden van verbreding binnen de huidige kaders van het convenant benchmarking nuttig. De mogelijkheden en onmogelijkheden om ketenmaatregelen en de inzet aan duurzame energie mee te laten tellen in het convenant benchmarking, zou onderwerp kunnen zijn van de eerste evaluatie van het Benchmark Convenant, die in 2004 zal plaatsvinden.

25 Zie KPMG, *Handreiking Benchmarking Energie-Efficiency*, 2002.



De Wet milieubeheer verplicht bedrijven zuinig om te gaan met energie. Vergunningverleners zijn verplicht om daar voorschriften in de milieuvergunning aan te koppelen. De MJA-2 en de VT's bieden juist de mogelijkheid de energie-efficiency doelen flexibel in te vullen door besparingsmogelijkheden in de gehele productlevensketen. Ten slotte kunnen MJA2-bedrijven die over meer vestigingen beschikken de verbeteringen van de energie-efficiency op andere locaties opnemen in hun Energiebesparingsplan (concernaanpak)²⁶.

Beide convenanten (Benchmarking en MJA-2) zijn voorbeelden van het sturen op doelen en schrijven niet voor hoe deze bereikt zouden moeten (geven hoogstens handvaten).

D.3.2 Beleidsvernieuwing Stoffen

Ook het stoffenbeleid is in ontwikkeling, aangezien met het huidige beleid de beheersing van risico's voor vele van de 30.000 stoffen niet gewaarborgd kan worden en het tempo van maatregelen te laag ligt. De beleidsvernieuwing komt tot uitdrukking in de Strategienota Omgaan met Stoffen (SOMS), de bijbehorende uitvoeringsnota, en de intentieverklaring die het bedrijfsleven in het kader van stoffenbeleid heeft opgesteld.

Het bedrijfsleven (VNO-NCW) heeft zich in deze intentieverklaring van april 2001 uitgesproken om binnen twintig jaar alleen nog maar producten op de markt te brengen die veilig en schoon kunnen worden gebruikt. Bovendien zal kennis over de mogelijke risico's van stoffen worden verspreid zodat de samenleving er van is verzekerd dat alle schakels in de productketen veilig en verantwoord met stoffen kunnen omgaan. Inmiddels zijn een aantal bij de uitvoering van de intentieverklaring betrokken branches begonnen om een structuur te ontwikkelen voor de uitwisseling van informatie over eigenschappen van stoffen en preparaten, en worden de eerste inventarisaties en stoffenprofielen opgeleverd.

Naar verwachting zal het bedrijfsleven de verantwoordelijkheden die haar worden toebedeeld vooral uitwerken in het kader van reeds lopende programma's als Product Stewardship en Responsible Care (chemische industrie).

Nieuw beleidsuitgangspunt is dat verankering van de verantwoordelijkheid van bedrijven en een kwaliteitsverbetering binnen de bedrijven een noodzakelijke voorwaarde is voor het verstandig, voorzichtig en met voorzorg omgaan met stoffen binnen de bedrijven zelf en door de keten van bedrijven heen. Het instrument risicomanagement blijft belangrijk, maar de uitvoering zal ook worden toebedeeld aan de zorgplicht van bedrijven, waarbij meer aandacht aan communicatie en voorzorg nodig is. Ook transparantie naar derden is noodzakelijk.

De rol van de overheid in het nieuwe stoffenbeleid zal zijn: het scheppen van algemene beleidskaders over beheersen van gevaren en risico's, het stimuleren van kwaliteitsverbetering bij bedrijven en het zorgen voor adequaat toezicht en handhaving. Bovendien is het aan de overheid om de afweging te maken tussen (on)zekere maatschappelijke baten – bijvoorbeeld economische voordelen – en lasten en de (on)zekere gevaren en risico's voor

26 Hierbij kan de Onderneming bijvoorbeeld besluiten om prioriteit te geven aan de energie-efficiency verbetering bij een specifieke inrichting elders in Nederland. Op deze wijze wordt het concern in de gelegenheid gesteld om de verplichtingen voortvloeiend uit deze Meerjarenafpraak af te kunnen stemmen op het eigen investeringsbeleid.

mens en milieu. Daarbij speelt technische haalbaarheid en maatschappelijke (on)misbaarheid van stoffen een belangrijke rol.

Een van de stappen in het nieuwe beleid is de ontwikkeling van "proeftuinen" in het bedrijfsleven waarin wordt onderzocht op welke wijze de kwaliteitsverbetering binnen bedrijven en de verankering van ketenverantwoordelijkheid praktisch vorm kan worden gegeven. Het sluiten van keten- en uitvoeringsovereenkomsten (die onder bepaalde voorwaarden algemeen verbindend verklaard kunnen worden) behoort tot de instrumenten.

De belangrijkste aanmerkingen die het bedrijfsleven op de SOMS uitvoeringsnota heeft, is dat niet te ver vooruit gelopen moet worden op Europees beleid, en dat maatschappelijke afweging van mogelijke maatregelen mede behoort te geschieden aan de hand van gegevens over mogelijke *toepassing* en blootstelling, en niet alleen aan de hand van gegevens over effecten. Tenslotte vindt het bedrijfsleven het verstandig om het onderzoek te concentreren op stoffen waarvan bekend is of waarvan mag worden aangenomen dat aan gebruik grote risico's zijn verbonden.

Ten aanzien van de overgangperiode wordt in SOMS aangegeven, dat "de huidige handhavingsacties gericht blijven op de naleving van het huidige nationale en internationale regels. Tijdens de implementatiefase van de strategie omgaan met stoffen, en de verankering van wezenlijke elementen daaruit in regelgeving, zal gaandeweg ten behoeve van een goede uitvoering van beleid strikter gehandhaafd worden en zullen controles worden uitgevoerd".

In Europees verband wordt het stoffenbeleid ook herzien en wordt veel discussie gevoerd in het kader van het Witboek "Strategy for a Future Chemicals Policy" (februari 2001). Deze Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen betreft ca. 400.000 Europese stoffen. Hierop dient het Nederlandse beleid gestoeld te worden.

Vooruitlopend op de aangekondigde internationale beleidsvernieuwing zit de ruimte voor een nationale beleidsvernieuwing voornamelijk op het vlak van handhaving en niet vrijblijvende afspraken, maar mogelijk ook in zaken als het versterken van de zorgplicht, nadere kwaliteitseisen aan bedrijven, ketenverantwoordelijkheid en experimenten met nieuwe wijzen van aanpak van de problemen.

D.3.3 Vergunning op hoofdlijnen

In Nederland kan een bedrijf in aanmerking komen voor een vergunning op hoofdlijnen. Dat is het geval als een bedrijf kan aantonen dat er sprake is van (zie Discussienota Met recht verantwoordelijk):

- een gecertificeerd milieuzorgsysteem;
- een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan;
- een jaarlijks milieujaarverslag;
- uitstekende naleving van de milieuregelgeving;
- een open communicatie naar overheid en omgeving.

Vanaf 1995 is er in het kader van Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit een aanzet gedaan om de Milieuwetgeving te vereenvoudigen. Gewerkt wordt aan de circa 15 algemene maatregelen van bestuur, waarin 75 tot 80% van alle bedrijven dekkende pakketten milieuvoorschriften worden vastgesteld op rijksniveau, die in de plaats komen van de milieuvergunning. Door de Amvb's komt de vergunningvereiste te vervallen, worden



de administratieve lasten verminderd en is de flexibiliteit toegenomen. In 1998 zijn de eerste Amvb's in werking getreden (zie Cap Gemini en Ernst & Young, Evaluatie MDW, 2000).

In Nederland is er veel geëxperimenteerd met verschillende vormen van vergunning: flexibele vergunning, de gekoppelde vergunning, stolpvergunning, raamvergunning, etc. De Evaluatie 'Vergunningen met Beleid' laat zien dat in de praktijk het optreden van vergunningverleners niet aansluit bij het milieugedrag van bedrijven. Koploper bedrijven bleken nog steeds te worden benaderd vanuit opleggende en voorschrijvende manier van vergunningverlening en handhaving, terwijl ten aanzien van achterblijvers juist een samenwerkende ofwel coachende aanpak werd gezocht.

D.3.4 Clean Air for Europe (CAFE)

In mei 2001 lanceerde de EC het Clean Air for Europe Programma; Towards a Thematic Strategy for Air Quality.

Het CAFE is erop gericht een geïntegreerde strategie te ontwikkelen op basis van wetenschappelijke inzichten, met name wat betreft de effecten van fijn stof en ozon op de gezondheid van mensen. De bestaande Europese instrumenten voor een betere luchtkwaliteit zullen daarbij tegen het licht gehouden worden en beoordeeld worden op effectiviteit. Mogelijk zal in 2004 – wanneer veel bestaande richtlijnen voor herziening staan – een aantal aanpassingen doorgevoerd worden. Met name de volgende bestaande regelingen zullen in overweging genomen worden:

- national emission ceilings (NEC);
- Gothenburg protocol;
- Auto-Oil II;
- LCP richtlijn;
- en waar nodig zullen ook in het kader van IPPC kwantitatieve ELV's voor bepaalde categorieën installaties gesteld worden.

D.3.5 Met recht verantwoordelijk!

In april 2001 heeft VROM de discussienota Met Recht Verantwoordelijk! aan de Kamer aangeboden. Hierin wordt de toekomst geschetst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving. Men wenst hierover een brede – ook internationale – discussie te voeren.

De vernieuwde wetgeving moet onder meer:

- zelfregulering beter mogelijk maken;
- internationaal milieurecht als vertrekpunt hebben;
- breed begrip 'bescherming van het milieu' als uitgangspunt hebben;
- een geïntegreerde aanpak bevorderen;
- handhaafbaar zijn;

Deze principes worden ook in Europees kader sterk door de Nederlandse overheid verwoord. Daartoe is het initiatief Exploring New Approaches in Regulating Industrial Installations (ENAP) opgestart, dat een Europees dialoog over kansrijke, doelgerichte maatregelen tot doel heeft.

In de volgende paragraaf zullen enkele knelpunten die in de discussienota genoemd worden vermeld.

D.4 Knelpunten op weg naar flexibele instrumenten

De belangrijkste conclusie van de discussienota Met Recht Verantwoordelijk! is dat de huidige milieuwetgeving onvoldoende aansluit bij een aantal nieuwe relevante ontwikkelingen. In de Nota wordt een aantal knelpunten genoemd. Hieronder gaan we in op een aantal knelpunten, die deels op deze nota zijn gebaseerd, en die ook van toepassing zijn op de transitieperiode.

ALARA

In het kader van het verlenen van een milieuvergunning wordt het ALARA-beginsel (As Low As Reasonable Achievable) toegepast. Indien ALARA toegepast moet worden op elk bedrijf afzonderlijk betekent dit dat elk individueel bedrijf een reductie op alle emissies moet halen. Gelet op de omvang van de investeringen zal een bedrijf niet meer reduceren dan strikt vereist is. In een setting waarbij doelstellingen en voorschriften gelden voor een groep bedrijven, een sector of een bedrijventerrein kunnen maatregelen veel flexibeler gericht worden op die delen waar het hoogste milieurendement kan worden gehaald. ALARA op inrichtingenniveau vormt dan ook een knelpunt bij het kosteneffectief realiseren van milieudoelstellingen.

Wet Milieubeheer en verhandelbaarheid

Een relevante ontwikkeling waarbij aansluiting wordt gezocht is de toekomstige inzet van marktconforme instrumenten zoals verhandelbare rechten. Verhandelbaarheid is thans aan de orde bij CO₂ en NO_x. Het invoeren van systemen van verhandelbare emissierechten leidt ertoe dat de beoogde resultaten tegen de laagste mogelijke kosten kunnen worden bereikt.

Een van de beperkingen van de milieuvergunning is dat dit instrument zich richt op één concrete inrichting. Op inrichtniveau is het bedrijf bestuursrechtelijk en strafrechtelijk gehouden aan de vereisten in de vergunning. Dat staat lijnrecht tegenover de manier van reguleren via het verhandelen van milieuprestatie tussen bedrijven, zodanig dat reducties tegen de laagste kosten kunnen plaatsvinden. De vraag is of binnen het kader van de huidige Wet Milieubeheer een dergelijk systeem kan worden opgezet. Met name speelt de vraag hoe dit systeem zich verhoudt tot de eis van ALARA (artikel 8.11 van de Wet Milieubeheer)²⁷.

De Raad van State heeft inmiddels laten weten dat handel in vervuilingrechten niet strijdig is met ALARA-beginsel, dat voor ieder bedrijf de redelijkerwijs maximale uitstootvermindering vraagt.²⁸

Wet Milieubeheer en flexibele vergunningen

Uit jurisprudentie van de Raad van State – onder andere de GE Plastics zaak - blijkt, dat vergunningen op hoofdlijnen nog niet compatibel geacht worden met de Wm.

IPPC

De IPPC-richtlijnen kunnen tevens belangrijke knelpunten met zich meebrengen voor het invoeren van flexibele instrumenten. Dit doet zich vooral voor bij systemen van emissiehandel. Een van de uitgangspunten van deze richtlijn is dat grote milieubelastende inrichtingen slechts mogen worden opgericht nadat een vergunning is verleend, waarin de *best available techniques* (BAT) zijn voorgeschreven. De richtlijn dwingt dus tot het nemen van bepaalde fysieke maatregelen op het niveau van een individuele locatie. Bij

27 Zie Discussienota met Recht Verantwoordelijk.

28 Afvalforum, februari 2001, Loven en bieden op emissies.



systemen van verhandelbare emissierechten wordt echter veelal uitgegaan van het realiseren van bepaalde doelen op landelijk niveau waarbij juist de directe relatie tussen de locatie en het nemen van fysieke maatregelen wordt losgelaten (Discussienota met Recht Verantwoordelijkheid).

Over de interpretatie van BAT bestaat in Europees verband nog veel onduidelijkheid en met name de ruimte die geboden wordt voor verhandelbare emissierechten.

De Discussienota signaleert daarnaast knelpunten met de MER-richtlijn voor grote stookinstallaties, waarbij rekening gehouden moet worden met de geografische ligging en de plaatselijke milieuomstandigheden.

Een tweede probleem in de IPPC is dat deze richtlijnen gericht zijn op het terugbrengen van *directe* CO₂-uitstoot en andere emissies van installaties. Hierin is dus niet voorzien in het bekostigen van extra maatregelen elders via emissiehandel of andere flexibele mechanismen om zo de eigen verplichtingen in te vullen.

De concept Richtlijn voor Europese emissiehandel omvat een amendering van de zogenoemde IPPC Richtlijn, waardoor de juridische mogelijkheid wordt gecreëerd dat een onderneming het reduceren van de eigen CO₂-emissie achterwege laat, in ruil voor inkoop van emissierechten van derden (bekostigen van maatregelen elders)²⁹. Voor het mogelijk maken van emissiehandel zal nationaal ook een herziening moeten plaatsvinden van de Wet Milieubeheer. In de Discussienota geeft VROM aan de noodzaak hiervan in te zien.

D.5 Overzicht

In bijgaand overzicht geven wij schematisch weer op welke wijze de diverse regionale, nationale en Europese instrumenten gecategoriseerd kunnen worden. De pijlen wijzen op een steeds grotere mate van flexibiliteit.

29 Commissie CO₂-handel, *handelen voor een beter milieu, haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland* 2002.

30 Artikel 25 CO₂-emissie richtlijn: " Aan artikel 9 van de IPPC wordt toegevoegd: wanneer broeikasemissies vanuit een installatie in verband met een in die installatie verrichte activiteiten worden vermeld, omvat de vergunning geen emissiegrenswaarde voor directe emissies van dat gas, tenzij het noodzakelijk is te verzekeren dat geen significante plaatselijke verontreiniging wordt veroorzaakt. Waar nodig schrappen de bevoegde autoriteiten de emissiegrenswaarde uit de vergunning".

Tabel 2 Overzicht van instrumenten

	Klassieke instrumenten	Transitie instrumenten	Flexibele instrumenten
			➔
Regionaal	Voorschriften mbt stank en hinder		Koepel- of stolpvergunning Duurzaam bedrijventerrein benadering
Nationaal	Wet Milieubeheer BEES	Convenanten Vergunning op hoofdlijnen AMVB's	CO ₂ -emissiehandel obv prestatienormen NO _x -verevening
Europees	IPPC	Convenanten	CO ₂ -Emissiehandel obv cap and trade

Concluderend stellen we voorlopig dat

- de trend naar flexibiliteit is al ingezet, hoewel deze nog niet op elk niveau van bevoegdheid consequent wordt uitgevoerd;
- er incompatibiliteiten bestaan tussen de verschillende instrumenten;
- flexibiliteit op nationaal niveau niet altijd mogelijk is, en de vraag van subsidiariteit ook in dit geval aan de orde moet komen. Flexibilisering van instrumenten op een hoger schaalniveau (Europa) is ook nodig.

D.6 Literatuuroverzicht

- Afvalforum, *Loven en bieden op emissies*, februari 2001;
- Beijer en Pieterman, *Koepelvergunning: kansen voor duurzame ontwikkeling. In Afval augustus 2000*;
- Cap Gemini en Ernst & Young, *Evaluatie MDW*, 2000;
- CE, *Eco-efficiency; van idee tot bruikbaar concept*, 2002;
- CE, *Handreiking verbredingsthema's*, 2003 (binnenkort te verschijnen);
- Commissie CO₂-handel (o.l.v.), *Handelen voor een beter milieu, haalbaarheid van CO₂-emissiehandel in Nederland*, 2002;
- Europese Commissie, *Strategy for a Future Chemicals Policy (Witboek)*, februari 2001;
- KPMG, *Handreiking Benchmarking Energie-Efficiency*, 2002;
- Ministerie van VROM, *Met recht verantwoordelijk*, maart 2001;
- Verschillende partijen, *Convenant Benchmarking Energie-efficiency*, 2002.

