

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

De toekomst van Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (DMI)

Input voor een gezamenlijke visie
van provincies

Rapport

Delft, mei 2004

Opgesteld door: J. (Jessica) van Swigchem
M. (Kiek) Singels
M.N. (Maartje) Sevenster
F.J. (Frans) Rooijers



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

J. (Jessica) van Swigchem, M. (Kiek) Singels, M.N. (Maartje) Sevenster,
F.J. (Frans) Rooijers
De toekomst van Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (DMI); Gezamenlijke
visie van provincies
Delft, CE, 2004

Milieu / Industrie / Convenanten / Doelgroepenbeleid / Evaluatie
VT: Toekomst

Publicatienummer: 04.6610.12

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: Interprovinciaal Overleg

Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Jessica
van Swigchem.

© 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-Transform

Visies voor duurzame verandering

CE-Transform, een business unit van CE, adviseert en begeleidt bedrijven en overheden bij veranderingen gericht op duurzame ontwikkeling.

De meest actuele informatie van CE is te vinden op de website: www.ce.nl

Inhoud

Samenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Achtergrond	5
2 Doelgroepenbeleid	7
2.1 Inleiding	7
2.2 DMI: de juiste aanpak voor de toekomst?	7
2.3 Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie	9
2.4 Achterliggende argumentatie DMI	10
2.5 Randvoorwaarden milieuconvenanten	11
2.6 Veranderende beleidscontext	12
3 Analyse kader	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Vraagstellingen	15
3.3 Indeling van de sectoren	16
4 Heeft DMI het beoogde resultaat?	19
4.1 Inleiding	19
4.2 Milieuresultaten	19
4.3 Interferentie met ander beleid	21
4.4 Bereiken van individuele bedrijven	24
4.5 Taken en rollen provincies	27
5 Is de DMI aanpak geschikt voor de toekomst?	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Periode tot 2000	29
5.3 Agenda tot 2010	29
5.3.1 Milieudoelen	29
5.3.2 Interfererend beleid	30
5.3.3 Nieuwe NMP-thema's	31
5.4 Nieuwe agenda voor DMI?	32
5.5 Uitvoeringsprojecten	33
A Stand van zaken DMI	37
B Evaluatie onderzoeken	51
C Relevante beleidsontwikkelingen	57
D Ambities van provincies	63

Samenvatting

Ruim tien jaar is nu ervaring opgedaan met het Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (DMI) en de milieuconvenanten. De uitvoering bevindt zich momenteel ruim halverwege de looptijd. Binnen de overheid buigt men zich over de vraag of deze aanpak heeft opgeleverd hetgeen beoogd was, en of voortzetting ervan op de huidige wijze zinvol is. Het Ministerie van VROM bereidt momenteel een brief aan de Tweede Kamer voor waarin een toekomstvisie op de DMI gepresenteerd zal worden. Dit is de Kamer beloofd bij het aanbieden van de samenvattende jaarrapportage DMI over 2001.

De samenwerkende provincies bereiden eveneens een standpunt over dit onderwerp voor in het vakberaad Bedrijven en Milieu van het IPO. Dit met het oog op de discussie hierover met de bij het DMI betrokken partijen, waaronder het Ministerie van VROM. Deze notitie levert input voor het standpunt van de (samenwerkende) provincies.

Centraal staat de volgende vraag:

Is de doelgroepbenadering en het instrument milieuconvenanten nog wel effectief en efficiënt in de toekomst?

Tot 2000 is in de sectoren basismetaal, chemie, olie & gas, papier & karton, tapijt & textiel en zuivel het beoogde milieuresultaat behaald, terwijl er weinig interfererend beleid was¹. We concluderen voorzichtig dat de DMI-aanpak hiertoe in belangrijke mate heeft bijgedragen. De uitvoering is redelijk tot goed verlopen, de DMI-aanpak leidde tot een verhoogd bewustzijn van de bedrijven voor milieuzaken. Of dit leidde tot een efficiencyverbetering van de vergunningverlening (een beoogd doel van het DMI) is niet te zeggen: het is onduidelijk in welke mate het BMP-traject ook leidt tot aanpassing van de vergunning en een verbeterde handhaving. Van de overige sectoren (vlees, rubber & kunststof, grafisch, metalelektro, beton) is in dit project niet geanalyseerd wat het milieuresultaat is geweest.

Voor de komende periode lijkt het relevant de agenda van het DMI bij te stellen. Redenen hiervoor zijn:

- de realisatie van de IMT's voor 2010 is op dit moment zeer divers, zowel per milieuthema als per sector. Sommige zijn al gehaald, andere nog niet. Dit vraagt om maatwerk per sector om te zorgen dat in 2010 de IMT's over de volle breedte gerealiseerd zijn;
- in sommige sectoren blijkt BAT gerealiseerd te zijn, waarmee voldaan is aan de Europese IPPC wetgeving². Desondanks zijn sommige IMT's nog niet gerealiseerd. Dit vraagt om een discussie over de haalbaarheid van deze IMT's;
- in de periode tot 2010 is er in toenemende mate met het DMI interfererend beleid te verwachten. Met name op het gebied van klimaat (CO₂-emissiehandel), verzuring (NO_x-emissiehandel en NEC) en verspreiding naar lucht (NEC, Air Quality Framework Directive, IPPC, CAFE, SOMS). Het DMI kan een actieve rol spelen bij de invulling en vormgeving van deze verschillende beleidsterreinen;

¹ Het gaat om de realisatie van de zogenoemde Integrale Milieu Taakstellingen, kortweg IMT's.

² Met BAT wordt Best Available Technology bedoeld. Het gaat om de sectoren basismetaal en papier & karton.

- het interfererend beleid op bovenlokale thema's geeft ruimte binnen het DMI om meer aandacht te besteden aan verdere realisering van lokale en regionale milieuthema's. Ontwikkelingen als integraal omgevingsbeleid bieden hiervoor mogelijk aanknopingspunten;
- in toenemende mate zijn er 'nieuwe' thema's die op bedrijven afkomen, zoals maatschappelijk verantwoord en duurzaam ondernemen, ketenbeheer, productenbeleid, verbredingsthema's, veiligheid, duurzame bedrijventerreinen en concernvergunning. Het vormgeven aan deze thema's is vrijwillig. Het DMI kan een rol spelen in het initiëren of ondersteunen van initiatieven op dit vlak, met name met de grotere bedrijven.

Concreet betekent dit dat geadviseerd wordt per sector de agenda voor de komende periode in samenspraak met de betrokkenen vast te stellen. Hierbij kan prioriteit gegeven worden aan niet-gerealiseerde IMT's, aan beleid dat op de sector afkomt en aan nieuwe thema's.

Ingrediënten voor deze agenda kunnen zijn:

- op basis van een analyse per sector kunnen in samenspraak met de sectoren prioriteiten gesteld worden voor de periode tot 2010. Deze analyse brengt in kaart welke IMT's 2010 wel en welke niet gerealiseerd zijn. Tevens kan voor de niet-gerealiseerde IMT's worden geanalyseerd waarom deze nog niet gehaald zijn, of de doelstelling in het licht van BAT reëel is, en wat er moet gebeuren om haalbare doelstellingen te realiseren;
- bespreken met bedrijfsleven hoe voldaan kan worden aan BAT, en dit zo mogelijk integreren in de BMP's;
- discussie aangaan over moeilijk realiseerbare IMT's (in relatie tot BAT), hiervoor een plan van aanpak maken en deze zo nodig bijstellen;
- om de monitoring te vergemakkelijken, kan worden bekeken of het zinvol is de IMT's te aggregeren per milieuthema met behulp van thema-equivalenten. Ook kan worden bezien of het stellen van doelstellingen na 2010 met behulp van thema-equivalenten meerwaarde biedt. Binnen één milieuthema kan op een dergelijke manier meer flexibiliteit ontstaan, terwijl de vorderingen per thema op één noemer gebracht worden. De methodiek die gebruikt kan worden is wetenschappelijk geaccepteerd in de LCA-methodiek;
- bespreken van de consequenties van interfererend beleid voor de betreffende sector en de manier waarop Europees en nationaal beleid geïmplementeerd kan worden in de betreffende sector. Ook kan gewerkt worden aan de (verdere) stroomlijning van rapportages die bedrijven moeten uitvoeren;
- invulling en vormgeving van integraal omgevingsbeleid/beleid kwaliteit leefomgeving, bijvoorbeeld via experimenten (duurzame bedrijventerreinen);
- experimenten en initiatieven starten rond 'nieuwe' thema's. In elke sector kan gezocht worden naar een concreet experiment, passend bij de thematiek die speelt binnen de sector. Ook kan ervoor gekozen worden in alle sectoren één bepaald thema uit te werken, bijvoorbeeld productbeleid of duurzaam ondernemen. Ervaringen kunnen worden uitgewisseld.

Daarnaast kunnen in de tweede helft van de looptijd van de convenanten tevens voorbereidingen getroffen worden voor de periode daarna. Er kan nagedacht en gesproken worden of het DMI met de sectorale insteek ook het juiste instrument is voor na 2010. Is het zinvol om sommige milieuthema's uit de convenantstructuur te halen omdat die via andere instrumenten worden gestuurd, bijvoorbeeld de klimaatproblematiek? Is het zinvol om grote bedrijven uit de convenantstructuur te halen omdat dit veelal de voorlo-

pers zijn waarbij een stimulerende rol past? Heeft een convenant in de toekomst nog meerwaarde op bijvoorbeeld het IPPC-vergunningenregime? Zijn doelstellingen op milieuthema-niveau zinvol (in plaats van per emissie)? Passen de nieuwe thema's wel echt in een convenant?

De provincies/IPO zouden de volgende stappen kunnen zetten om deze agenda te ondersteunen:

- *Analyse realisatie IMT's per sector*
Initiëren of ondersteunen van de analyse zoals hierboven genoemd.
- *Omgevingsbeleid/beleid kwaliteit leefomgeving*
Omgevingsbeleid sluit aan bij de taken en rollen van provincies. Van *integraal* omgevingsbeleid is nog geen sprake, hoewel initiatieven als duurzame bedrijventerreinen en integrale planvorming wel stappen zijn op deze weg. In een discussietraject (een aantal workshops of bijeenkomsten) kunnen de contouren van integraal omgevingsbeleid worden neergezet. Provincies kunnen afstemmen op welke manier zij dit gezamenlijk of afzonderlijk vorm geven. Gaat het alleen om milieuthema's of ook om thema's als veiligheid, ruimtelijke ordening en economie? Op welke wijze is integratie te realiseren: door integrale planvorming, door samenwerking tussen provinciale afdelingen, door experimenten, door...? Welke instrumenten zijn in te zetten: zijn er herkenbare en handhaafbare doelstellingen te formuleren, zijn er (eenvoudige, inzichtelijke) indicatoren, bieden convenanten meerwaarde?
- *Experimenten 'nieuwe' thema's*
In de provincies lopen verschillende initiatieven rond de 'nieuwe' thema's. Uitwisseling tussen de provincies kan plaatsvinden in een te organiseren workshop. Hierbij kan tevens gediscussieerd worden over de verschillen in aanpak tussen de provincies, eventueel om stroomlijning te realiseren. Ook kunnen er gezamenlijke initiatieven of experimenten gestart worden waarbij meerdere provincies betrokken zijn. Een werkgroep kan de plek zijn om de ervaringen te bespreken en een gezamenlijke lijn uit te zetten.



1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het vakberaad Bedrijven en Milieu van het Interprovinciaal Overleg (IPO) vindt het belangrijk zich te oriënteren op de doelen en rollen van provincies in het licht van toekomstig milieubeleid. In 2002 waren provincies voor ruim 5.300 inrichtingen het bevoegd gezag in het kader van Wm. Provincies vervullen de rol van coördinerend bevoegd gezag in het kader van Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (DMI). In de Agenda Bedrijven en Milieu hebben de samenwerkende provincies hun ambitie verwoord voor de uitvoering van milieutaken en de sturing van het industriële bedrijfsleven richting duurzame prestaties. Provincies hebben 31 actiepunten gedefinieerd die invulling geven aan de drie rollen die zij beogen: milieubeleid mede vormgeven, gebiedsgericht beleid regisseren, en waarden en normen borgen.

Een van de actiepunten in de agenda is de kwaliteit van het doelgroepenbeleid. Hierover staat in de agenda:

‘Een belangrijk instrument voor het realiseren van het milieubeleid is de uitvoering van het landelijke en provinciale doelgroepenbeleid. Voor een succesvolle uitvoering van het doelgroepenbeleid is een verdere optimalisering noodzakelijk. Meer aandacht is nodig voor het planmatig sturen op de realisatie van milieudoelen door industriële doelgroepen. Effecten van economische recessies of het niet nakomen van afspraken moeten beter worden opgevangen en nieuw beleid moet actief worden vertaald in afspraken.’

Het doelgroepenbeleid is in de 90-er jaren ontwikkeld. Branchegewijs zijn doelstellingen geformuleerd die in convenanten zijn vastgelegd. De looptijd van deze convenanten is tot 2010. Om verschillende redenen vragen partijen zich af of het doelgroepenbeleid in zijn huidige vorm geschikt is voor de toekomst. Het wordt bijvoorbeeld steeds moeilijker om de resterende doelen te bereiken omdat het ‘laaghangende fruit’ reeds geplukt is. Ook speelt mee dat ander beleid, bijvoorbeeld in de vorm van Europese richtlijnen, interfereren met de convenantafspraken. Aan de andere kant geven branches en overheden aan dat zij de overlegstructuur van het doelgroepenbeleid nuttig vinden als platform om de milieuambities af te stemmen.

Momenteel is de standpuntbepaling over de toekomst van het DMI in voorbereiding, zowel op rijks- als provinciaal niveau. Het Ministerie van VROM bereidt een notitie voor waarmee de Tweede Kamer haar standpunt kan opmaken. Het vakberaad Bedrijven en Milieu van IPO wil een gemeenschappelijke visie ontwikkelen op hetzelfde onderwerp waardoor een meer proactieve houding richting bijvoorbeeld het Ministerie van VROM ingenomen kan worden.

Het IPO-vakberaad Bedrijven en Milieu heeft CE gevraagd de discussie om te komen tot een dergelijke visie te begeleiden. Het project is gericht op de volgende resultaten:

- het formuleren van een standpunt over de milieudoelen waarop de provincies op een gezamenlijke en planmatige wijze willen gaan sturen (actie B 03 uit de agenda);
- het ontwikkelen van een gezamenlijk te hanteren aanpak voor het planmatig sturen op de realisatie van milieudoelen door industriële doelgroepen (actie I 02 uit de agenda);

- een nevendoelstelling is dat de uitvoering van dit project leidt tot concrete projecten die in 2004 in opdracht van het IPO uitgevoerd zouden kunnen gaan worden (de IPM-projecten).

Het project is begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit de volgende personen:

H. de Gooijer	Provincie Zuid-Holland
M. de Hoog	DCMR
E. Prins	Provincie Noord-Holland
W. Smit	Provincie Zuid-Holland
E. van der Werf	Provincie Gelderland, tevens voorzitter DMI-coördinatorenoverleg

2 Doelgroepenbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de centrale vraag in deze notitie toegelicht. Kort wordt aangegeven wat het Doelgroepbeleid Milieu en Industrie beoogt, wat de kritische succesfactoren voor milieuconvenanten zijn, en welke beleidsontwikkelingen inwerken op het doelgroepbeleid.

Een aantal onderzoeken, interviews en discussieworkshops dienen als input voor de visievorming. De onderzoeken zijn samengevat in bijlage B, de interviews in bijlage D.2, en de discussies betreffen de 'Workshop toekomst DMI, met de overheden', onder leiding van VROM d.d. 31 oktober 2003, en de 'Brainstorm toekomstvisie IPO-DMI-leden: Proactief in plaats van reactief', d.d. 4 december 2003.

2.2 DMI: de juiste aanpak voor de toekomst?

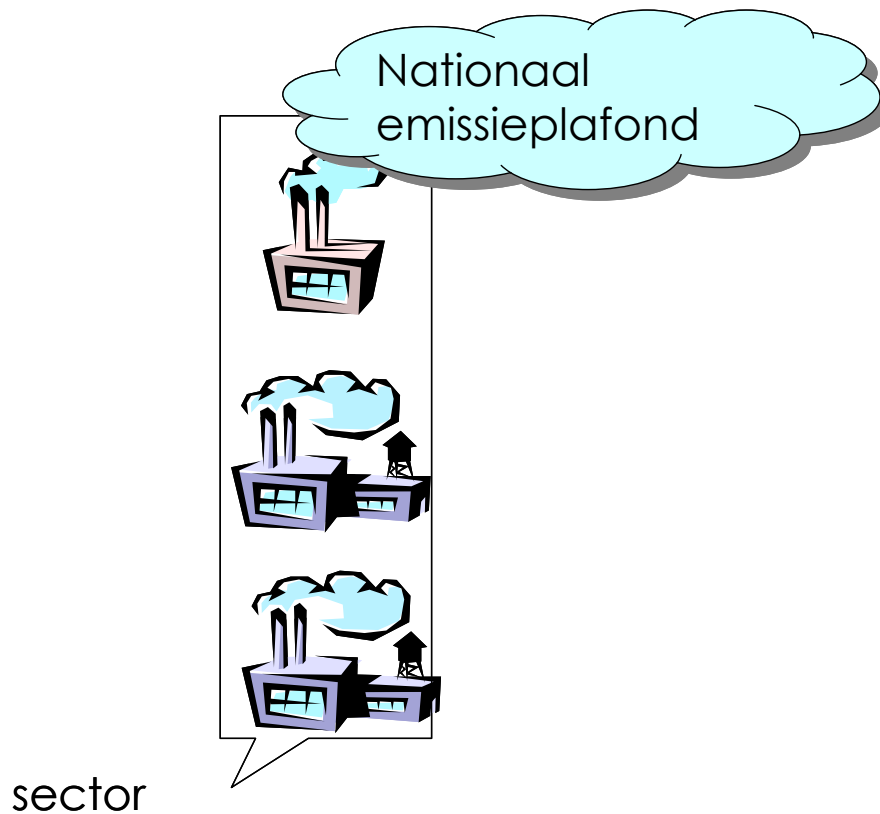
Ruim tien jaar is nu ervaring opgedaan met DMI en de milieuconvenanten. De uitvoering bevindt zich momenteel ruim halverwege de looptijd. Binnen de overheid buigt men zich over de vraag of deze aanpak heeft opgeleverd hetgeen beoogd was, en of voortzetting ervan op de huidige wijze zinvol is. Het Ministerie van VROM bereidt momenteel een brief aan de Tweede Kamer voor waarin een toekomstvisie op de DMI gepresenteerd zal worden. Dit is de Kamer beloofd bij het aanbieden van de samenvattende jaarrapportage DMI over 2001.

De samenwerkende provincies bereiden eveneens een standpunt over dit onderwerp voor in het vakberaad Bedrijven en Milieu van het IPO. Dit met het oog op de discussie hierover met de bij het DMI betrokken partijen, waaronder het Ministerie van VROM.

Tegen deze achtergrond is de vraag die centraal staat in deze notitie:

Is de doelgroepbenadering en het instrument milieuconvenanten nog wel effectief en efficiënt in de toekomst?

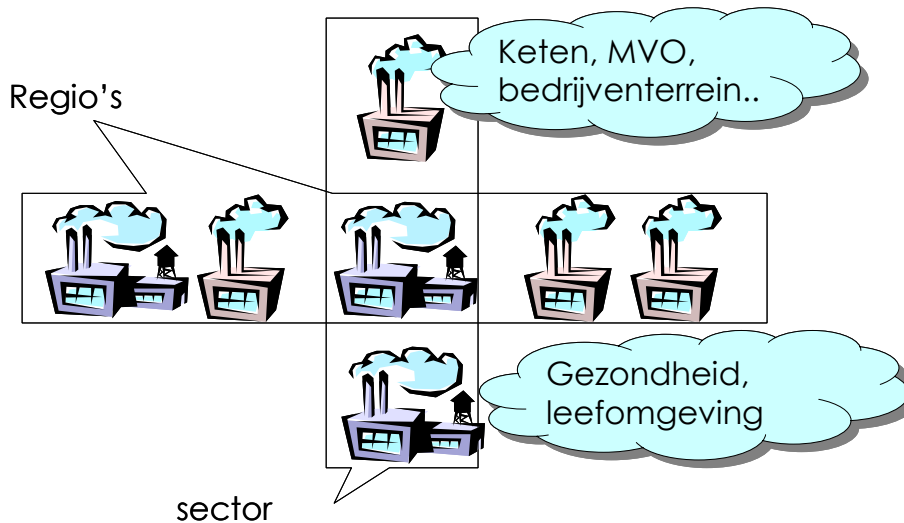
Figuur 1 Aangrijpingspunten DMI: inrichtingen, sector



Hierbij komen de volgende vragen aan de orde:

- *Is het niet beter de sectorbenadering los te laten?*
De milieuconvenanten zijn afgesloten met bedrijfstakken. Is dit voor de toekomst het beste aanspreekpunt terwijl milieubeleid steeds meer in het kader van productketens, concerns of regio's wordt geplaatst?
- *Kunnen of moeten nieuwe thema's een plaats krijgen binnen de DMI-convenanten?*
Het is de vraag of de huidige opzet via IMT's voor de milieuthema's voldoende perspectief voor de toekomst biedt. Ook onderwerpen als duurzaam/milieuverantwoord ondernemen, ketenbeleid en dergelijke zouden wellicht vorm kunnen krijgen door ze op te nemen in de convenanten.
- *Geeft een gebiedsgerichte benadering perspectief voor de toekomst?*
Provincies hebben in toenemende mate als doelstelling te komen tot een geïntegreerd beleid, waarbij de gebiedsgerichte aanpak (bijvoorbeeld via bedrijventerreinen) een mogelijke invalshoek is.
- *Heeft het convenant als instrument nog meerwaarde of kan deze beter losgelaten worden?*
Convenanten hebben een goede werking als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan (zie paragraaf 2.5). Is dit nog wel het geval voor de milieuconvenanten?

Figuur 2 Toekomst DMI



2.3 Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie

De doelgroepenbenadering is geïntroduceerd in het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP, 1989). De gedachte was dat die doelgroepen het speerpunt van het beleid zouden vormen, die een belangrijke bijdrage leveren aan de milieuthema's. In samenspraak met de doelgroepen zouden op maat gesneden maatregelenpakketten ontwikkeld worden die de milieubelasting reduceren.

Voor de doelgroep industrie is dit vorm gegeven in de het Doelgroepbeleid Milieu en Industrie, dat uitgewerkt is in de vorm van convenanten. Voor elf bedrijfstakken die samen verantwoordelijk waren voor 80 tot 90% van de industriële milieubelasting, zijn integrale milieudoelstellingen vastgesteld. Per sector zijn hiervan de Integrale Milieutaakstellingen (IMT's) voor 2000 en 2010 afgeleid. Het betreft per milieuthema verschillende IMT's die zich richten op de stoffen die bijdragen aan het betreffende milieuthema. Per bedrijfstak zijn alleen IMT's bepaald voor de stoffen die voor die sector relevant zijn. Voor de sector chemie gelden op het thema verzuring bijvoorbeeld 6 IMT's, voor de sector papier en karton is dat voor hetzelfde thema slechts 2.

Met de volgende bedrijfstakken is een convenant ondertekend in het kader van het DMI en zijn IMT's vastgesteld:

- basismetaalindustrie;
- betonindustrie;
- chemische industrie;
- grafische industrie;
- metaal en elektrotechnische industrie;
- olie en gaswinnende industrie;
- papier- en kartonbranche;
- textiel- en tapijtindustrie;
- rubber- en kunststofindustrie;
- vleesindustrie;
- zuivelindustrie.

In de convenanten zijn de IMT's per sector uitgewerkt. Daartoe zijn met brancheorganisaties afspraken gemaakt over taakstellingen om emissies te reduceren, energie te besparen, de veiligheid te vergroten, en wat het aan-

deel van de branche is in de te bereiken reductie per thema. Deze afspraken zijn per branche vastgelegd in een intentieverklaring. De afspraken uit deze intentieverklaring worden door de individuele bedrijven vertaald naar het bedrijfsniveau en vierjaarlijks vastgelegd in een bedrijfsmilieuplan (BMP).

Het bevoegd gezag dient in te stemmen met het BMP. Bij instemming zullen de betrokken overheden zich inzetten om de inhoud van het BMP te respecteren bij het afgeven van een milieuvergunning. Zekere maatregelen genoemd in het BMP worden dan opgenomen in de vergunning. De gedachte is dat aanpassing van de vergunning het beste aansluitend op het gereed komen van het BMP kan plaatsvinden, zodat de daarin gekozen aanpak een bindend karakter krijgt.

Bedrijven/bedrijfstakingen rapporteren jaarlijks over de voortgang in een voortgangsrapportage of een (geïntegreerd) milieujaarverslag.

Omdat de convenanten per bedrijfstak ieder op een ander moment zijn afgesloten, lopen de termijnen waarop de BMP's van verschillende branches ingediend en beoordeeld moeten zijn, uiteen.

Bedrijven die de intentieverklaring niet ondertekenen dienen door het bevoegd gezag tot een vergelijkbare inzet gedwongen te worden via de vergunning. Ook is dit het geval voor bedrijven die wel ondertekenen maar niet voldoende maatregelen uitvoeren.

2.4 Achterliggende argumentatie DMI

Het doelgroepbeleid industrie is opgestart met de gedachte dat dit verbeteringen zou opleveren ten opzichte van het toenmalige beleid. Hier onder worden de toentertijd beoogde voordelen van DMI kort samengevat. De bronnen hiervoor zijn het rapport 'Additionele effecten van het DMI' en het verslag van de workshops van 31 oktober en 4 december 2003 waarin de achterliggende argumentatie voor het DMI is besproken.

DMI beoogde **voor de bedrijven** de volgende voordelen op te leveren:

- *Duidelijkheid over lange termijn milieudoelstellingen*
Het milieubeleid van de jaren zeventig en tachtig richtte zich vooral op wet- en regelgeving. De urgentie van dit nieuwe beleidsterrein werd in toenemende mate duidelijk, met als gevolg dat verschillende wetten in een behoorlijk tempo uitgevaardigd werden. Deze waren onderling niet goed op elkaar afgestemd. Ook veranderde de normstellingen in de loop van de jaren. Het resultaat was dat bedrijven begin jaren negentig te maken hadden met veel onzekerheden over milieudoelstellingen voor de lange termijn. De doelgroepbenadering paste goed bij hun behoefte aan een lange termijn perspectief.
- *Eén loket bij de overheid als aanspreekpunt voor milieuzaken*
De groei van wet- en regelgeving leidde ertoe dat bedrijven met veel verschillende overheidsinstanties te maken kregen, die niet of nauwelijks met elkaar communiceerden, en geen afstemming hadden over de uitvoering. Bedrijven hadden behoefte aan een beperking van het aantal aanspreekpunten. DMI beoogde de betrokken overheidsinstanties als één geheel naar buiten te laten treden: één loket voor de bedrijven.
- *Level playing field*
In de sectorale benadering waren er verschillen in de aanpak van lagere overheden, waardoor niet alle bedrijven met dezelfde voorschriften werden geconfronteerd. Dit kon leiden tot ongelijkheid in concurrentiever-

houdingen tussen bedrijven. Doordat in het DMI afspraken gemaakt werden op bedrijfstakniveau, werden alle bedrijven in eenzelfde sector met dezelfde milieueisen geconfronteerd. De gedachte was dat de IMT's gerealiseerd konden worden met de stand der techniek, hetgeen een level playing field zou opleveren voor alle bedrijven en bedrijfstakken.

- *Integrale milieuagenda*
Met het DMI werd een integrale afweging van de verschillende milieuthema's en -maatregelen beoogd. Men wilde op deze wijze een betere besteding van de 'milieugulden' (tegenwoordig 'milieu-euro') bewerkstelligen. Ook wilde men een betere afweging tussen milieu-, sociale en economische belangen verkrijgen.
- *Flexibiliteit*
Het DMI wilde bedrijven de gelegenheid geven zelf meer initiatieven te nemen op milieugebied en hen daarbij meer keuzemogelijkheden te laten voor het type maatregelen en het tijdpad van implementatie. Dit was een ommekeer in de gangbare praktijk waarin vergunningverleners vaak op basis van niet-bedrijfstakspecifieke standaardvoorschriften bedrijven middelvoorschriften oplegden.

DMI beoogde **voor de overheid** de volgende voordelen op te leveren:

- *Efficiencyverbetering van de vergunningverlening en handhaving*
De uitvoering van de milieuwet- en regelgeving uit de jaren zeventig en tachtig was arbeidsintensief. Vergunningen moesten worden verleend en de naleving van de voorschriften moest worden gecontroleerd en gehandhaafd. Eind jaren tachtig werd duidelijk dat dit systeem tekortkomingen vertoonde in vergunningverlening en -vernieuwing, controle en handhaving. De tijd was rijp om te experimenteren met andere vormen van sturing, zoals DMI. Door een verbetering van de verhouding tussen bevoegd gezag en bedrijven hoopte men de efficiency te verbeteren en het draagvlak voor milieubeleid bij bedrijven te vergroten.
- *Toenemend inzicht in de milieuprestaties van de industrie*
In de jaren zeventig en tachtig was er slechts beperkt zicht op de milieuprestaties van de industrie als geheel of van de verschillende bedrijfstakken omdat de voortgang van het realiseren van de voorschriften in vergunningen niet werden gerapporteerd. Middels de in het DMI verplichte verslaglegging (milieujaarverslagen, voortgangsrapportages, jaarrapportages en sommatierapporten) beoogde men deze situatie te verbeteren.

2.5 Randvoorwaarden milieuconvenanten

Het DMI is vormgegeven middels convenanten. In de Evaluatie Milieuconvenanten (CSTM Universiteit Twente, maart 2003) is onderzocht in welke omstandigheden milieuconvenanten effectief zijn om nationale milieudoelstellingen te behalen. De DMI-convenanten met de metaalelektro- chemie- en zuivel-branches maakten onderdeel uit van de 59 onderzochte milieuconvenanten.

Uit het onderzoek komt het volgende beeld over milieuconvenanten naar voren:

- het oordeel van de betrokkenen bij convenanten is over het algemeen positief over dit instrument; er is een groot draagvlak voor;
- de meerwaarde ligt, naast de concrete resultaten op milieugebied, voor een belangrijk deel in de processen rond convenanten: het opbouwen van wederzijds vertrouwen, kennis ontwikkelen en de mogelijkheid om constructief vorm te geven aan de samenwerking;

- er hebben weinig technologische doorbraken plaatsgevonden als gevolg van de inzet van convenanten;
- convenantprocessen zijn soms saai en werken dan vertragend;
- voor hun effectiviteit zijn convenanten vaak afhankelijk van andere instrumenten.

Er worden een aantal noodzakelijke omstandigheden genoemd die nodig zijn voor een succesvolle toepassing van het instrument:

- *De doelgroep is een duidelijke onderhandelingspartner*
Het is van belang dat partijen deskundig vertegenwoordigd worden, en een duidelijke onderhandelingspartner hebben die namens de bedrijven de afspraken voor de bedrijfstak maakt. Dit kan bijvoorbeeld de brancheorganisatie zijn. Ook een niet te grote diversiteit van de doelgroep is een factor die positief kan bijdragen.
- *Een sense of urgency voor het aanpakken van het probleem*
Een breed draagvlak voor het aanpakken van het probleem. Hiervoor is het nodig dat men de noodzaak van te nemen stappen ziet: een sense of urgency.
- *Een duidelijke stok vóór de deur*
Wanneer een alternatief instrument voorhanden is om eventuele maatregelen af te dwingen wanneer het niet lukt om tot een convenant te komen, wordt de kans vergroot dat de convenantaanpak succesvol zal zijn.
- *Ontbreken van oplossingen*
Er moet voldoende informatie beschikbaar zijn om doelstellingen te formuleren. Echter, het ontbreken van de oplossingen voor het milieuprobleem (zodat deze geëxploreerd kunnen worden tijdens de looptijd van het convenant) is een succesfactor.
- *Een al langer bestaande relatie met de doelgroep*
Wanneer al langer een relatie is met de doelgroep, is de kans groter dat er kan worden onderhandeld op basis van vertrouwen.
- *Een stok áchter de deur*
Wanneer het convenant concrete na te leven en te handhaven afspraken bevat, wordt bevorderd dat deze ook worden uitgevoerd: er is ook een stok áchter de deur.
- *Transparantie over vorderingen*
Er wordt ruim aandacht geschonken aan monitoring, voortgangsrapportages en evaluatiemomenten om de transparantie zo groot mogelijk te houden.

2.6 Veranderende beleidscontext

In de afgelopen 10 jaar is het DMI vormgegeven. Met de bedrijfstakken zijn convenanten afgesloten en deze bevinden zich nu, afhankelijk van het stadium van onderhandeling en implementatie, in de fase van het eerste, het tweede of het derde BMP.

In het afgelopen decennium is de context voor het milieubeleid verder veranderd en aan het veranderen. Er zijn nieuwe ontwikkelingen die de vraag oproepen of DMI nog wel de aangewezen weg is voor het komende decennium. Enkele van deze ontwikkelingen zijn:

- *Terugtrekkende overheid in een complexer wordende samenleving*
De samenleving wordt complexer, onder andere door een toename van informatie en informatiemogelijkheden. Problemen en oplossingen zijn vaak niet meer lineair met elkaar verbonden. Om tot oplossingen te komen is het steeds meer nodig om met actoren samen te werken. De Transitietrajecten, opgestart op rijksniveau door de diverse ministeries, zijn hiervan een voorbeeld.



- *Nieuwe context voor milieubeleid*
Milieu is geen geïsoleerd beleidsterrein. De context en samenhangen met andere thema's worden steeds duidelijker. Zo is milieu een onderdeel van duurzaam ondernemen/maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), en heeft het relaties met veiligheid, gezondheid, en de leefomgeving.
- *Regionaal beleid*
In de strategische milieuagenda 2004-2007 van de gezamenlijke provincies staan integrale beleidsvorming en uitvoering, duurzaamheid, leefomgevingskwaliteit en instrumentenontwikkeling als belangrijkste thema's. Centraal staat regionale duurzame ontwikkeling en de integratie van milieu met beleid op andere terreinen zoals ruimtelijke ordening, economie, verkeer en vervoer, landelijk gebied en waterbeheer. De uitvoering van het beleid op deze thema's gebeurt grotendeels regionaal.
- *Milieumaatregelen over de grenzen van de inrichting*
Werd er in de jaren zeventig en tachtig vooral gekeken naar de milieubelasting van inrichtingen, de laatste tijd is er tevens aandacht voor de milieubelasting van het product, het concern of het bedrijventerrein. Dit betekent dat maatregelen afgewogen worden tegen andere maatregelen die genomen kunnen worden in de productketen, binnen het concern of op het bedrijventerrein. Hiervoor zijn vaak nieuwe vormen van samenwerking, van monitoring en van afspraken met bevoegde gezagen nodig. De experimenten om deze zaken ook in meer flexibele vergunningen op te nemen (bijvoorbeeld de vergunning op hoofdzaken) zijn echter verschillende keren gestuit op een afwijzing door de Raad van State.
- *Interfererend beleid, met name Europees beleid*
In toenemende mate heeft 'Brussel' invloed op hetgeen van bedrijven verwacht wordt in de reductie van hun milieubelasting. Emissiehandel voor CO₂ is bijvoorbeeld in aantocht, en op diverse terreinen worden 'directives' van kracht die door de Nederlandse overheid in ons land moeten worden geïmplementeerd in onze wetgeving (zie paragraaf 4.3 en bijlage C).



3 Analysekader

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt besproken op welke wijze de vraagstelling van dit project wordt geanalyseerd. In paragraaf 3.2 staan de vraagstellingen geformuleerd. Verder wordt in paragraaf 3.3 een indeling van de sectoren beschreven die gehanteerd wordt bij de analyse.

3.2 Vraagstellingen

Om een mening te kunnen vormen over de vraag of het zinvol is om de DMI-benadering voort te zetten in de toekomst, willen we op de eerste plaats weten of deze benadering en de milieuconvenanten hierin effectief en efficiënt zijn geweest in de afgelopen tien jaar. Daartoe analyseren we de tot nog toe behaalde resultaten van het DMI met de volgende vraagstellingen:

1 *Worden de IMT's per sector gehaald (2000 en 2010)?*

Wanneer IMT's niet gehaald worden, is dit een reden om aan te nemen dat het convenant en de DMI-benadering voor deze sector(en) onvoldoende resultaat heeft.

We geven een overzicht van de mate waarin de IMT's zijn gerealiseerd voor een aantal deelnemende bedrijfstakken.

2 *Draagt het convenant bij aan het halen van de IMT's, c.q. is het hiervoor essentieel?*

Het wel halen van de IMT's is echter wellicht niet geheel toe te schrijven aan de convenanten en de DMI-benadering: ander beleid is tevens van invloed op de gedragingen van de industrie in deze. De DMI-aanpak is pas dan succesvol geweest als een substantiële bijdrage van het effect aan deze aanpak is toe te schrijven.

We geven een overzicht van (nationaal en internationaal) beleid dat invloed heeft op het behalen van de IMT's en een inschatting van de mate van dit effect.

3 *Draagt elk individueel bedrijf bij aan het realiseren van de doelstellingen?*

De bedoeling van het DMI is enerzijds dat het substantieel bijdraagt aan het realiseren van de milieudoelstellingen van de industrie. In die zin hoeft niet elk bedrijf evenredig bij te dragen: belangrijk is het gezamenlijk effect van de betreffende bedrijfstak. Anderzijds is de bedoeling om via de doelgroepbenadering alle aangesloten bedrijven te bereiken: hiertoe is afgesproken dat bedrijven een BMP schrijven en dat overheden al dan niet instemmen met het BMP en de zekere maatregelen uit de BMP's waarmee is ingestemd, opnemen in de vergunning. Eén van de overwegingen bij het voortzetten van de DMI-benadering is, in hoeverre de individuele bedrijven worden bereikt.

We geven een overzicht van de accuratesse van de uitvoering door bedrijven en overheden van hun verplichtingen.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven wat de bedoeling van DMI was, en welke randvoorwaarden nodig zijn om een dergelijke convenant-aanpak tot een succes te maken. In het volgende hoofdstuk analyseren we (op hoofdlijnen) of hetgeen beoogd was ook is uitgekomen.

Hierbij schenken we aandacht aan onderstaande vragen die in gedestilleerd uit de in het vorige hoofdstuk benoemde randvoorwaarden:

- Is er voor de bedrijven duidelijkheid over de lange termijn taakstellingen?
- Is er sprake van één loket bij de overheid als aanspreekpunt voor milieuzaken?
- Is er sprake van een level playing field?
- Is er sprake van een integrale afweging van de milieuthema's?
- Levert DMI flexibiliteit op voor de deelnemende bedrijven?
- Is er een efficiencyverbetering van de vergunningverlening en handhaving?

Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat we de informatie hiervoor verkrijgen uit onderzoeken die de afgelopen tijd in opdracht van de overheid zijn uitgevoerd. Een overzicht van de uitgevoerde onderzoeken staat in bijlage B. Binnen de context van dit project is alleen aanvullend onderzoek verricht middels vijf interviews.

3.3 Indeling van de sectoren

In Tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de deelnemende bedrijfstakken en worden enkele kenmerken gegeven.

Tabel 1 Overzicht aan DMI deelnemende bedrijfstakken

	Sector	Aantal bedrijven (freeriders rapport)	Indieningspotentieel (jaar rapportage 2001 per sector)	Fase in BMP-traject	Werkboek	Aantal benchmark bedrijven(a)	Aantal MJA-bedrijven (MJA 2001 rapportage)
Groep A	Basismetaal	37	?	3		5	17 (18)
	Chemie	142	132	3		45 (88)	25 (30)
	Olie en gas	8	8	3		0	9
	Papier en karton	26	27	2		25	0
	Zuivel	71	72	2+		0	14 (70)
	Tapijt en textiel	74	76	2	x	0	51 (54)
Groep B	Vlees	261	309	1	x	0	80
	Rubber en kunststof	103	116 (b)	1	x	0	97
	Grafisch	3.092			x	0	0
	Metalektro	18.000	?	1	x	0	0
	Beton	415	297 (c)	1	x	0	0

(a) Tussen haakjes staat het aantal inrichtingen. Bron: benchmark webpagina (jaar 2004).

(b) 308 volgens rapport 'Vrijwilligheid of Vrijblijvendheid; onderzoek naar free riders bij 5 DMI-convenanten', Research voor Beleid, oktober 2003.

(c) Lijst intentieverklaring.

Uit de tabel is af te lezen dat de bedrijfstakken in twee groepen zijn in te delen:

1 Groep A

De sectoren basismetaal, chemie, olie- en gaswinning, papier & karton, zuivel en tapijt & textiel zijn sectoren waar het aantal bedrijven relatief gering is vergeleken met de overige sectoren (vijf van de zes sectoren hebben < 80 bedrijven, waarvan drie < 40). Hier zijn relatief veel grotere en middelgrote bedrijven te vinden, wat te zien is aan het aantal benchmark en MJA-bedrijven. Ook zijn dit de bedrijfstakken waar het BMP-traject het verst gevorderd is: men is bezig met het BMP2 of -3.

2 Groep B

De sectoren vlees, rubber en kunststof, grafisch, metalelektro en beton zijn sectoren die een relatief groot aantal bedrijven omvatten, met veelal een vergelijkbaar productieproces (te zien aan het feit dat voor deze sectoren werkboeken zijn gemaakt). Verder zijn er veel kleinere bedrijven, met name in de grafische en metalelektronische industrie. In deze bedrijfstakken is men aan het begin van het BMP-traject: gestart met BMP1.



4 Heeft DMI het beoogde resultaat?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de DMI-taakstellingen zijn gerealiseerd in 2000 en wat de vooruitzichten zijn voor 2010. Tevens worden de beleidsontwikkelingen beschreven die van invloed zijn of zijn geweest op het resultaat. In paragraaf 4.4 wordt een beeld geschetst van de uitvoeringspraktijk van DMI; welke bedrijven en overheden hebben zich goed aan de termijnen gehouden? In paragraaf 4.5 gaan we in op de taken en rollen van provincies: passen deze in de ogen van de geïnterviewden goed bij DMI?

4.2 Milieuresultaten

In deze paragraaf wordt aangegeven of de IMT's voor 2000 en 2010 door de deelnemende bedrijfstakken wordt gerealiseerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de in het vorige hoofdstuk onderscheiden groepen bedrijfstakken. Voor groep B (groot aantal kleinere bedrijven) is nog geen informatie beschikbaar over de milieuresultaten. Deze groep wordt hier buiten beschouwing gelaten.

De voortgang van de uitvoering van de convenanten wordt vastgelegd in jaarrapportages, waarin de betreffende bedrijfstak een vergelijking maakt tussen de optelsom van alle jaarverslagen en de afgesproken IMT. Ook wordt de jaarlijkse voortgang vergeleken met prognoses aan de hand van de zogenaamde 'BMP sommatie', de optelsom van alle maatregelen die bedrijven in een sector in hun BMP hebben voorgesteld. Daarnaast wordt voor alle sectoren samen een overzicht gegeven in de algemene DMI jaarrapportage.

Voor onze analyse is gebruik gemaakt van:

- 'vooronderzoek evaluatie 10 jaar Doelgroepbeleid' (FO-industrie): hierin staat gerapporteerd over de voortgang tot 2000 van het realiseren van de IMT's voor 2000;
- algemene DMI-jaarrapportage over 2001, de MJA-jaarrapportage 2001 en DMI-jaarrapportages per doelgroep over 2001: deze zijn gebruikt om te bepalen of de IMT's voor 2010 in 2001 reeds waren behaald.

Op grond van bovenstaande bronnen is per deelnemende bedrijfstak (groep A) bepaald of de IMT's voor 2000 zijn gerealiseerd en of de IMT's voor 2010 in het jaar 2001 al waren bereikt.

Het resultaat is opgenomen in Tabel 2.

Tabel 2 Voortgang realisatie IMT's 2010 en 2000

Thema's	Metaal	Chemie	Olie en gas	Papier en karton	Textiel en tapijt	Zuivel	Voortgang FO vijf conventantenakken
	IMT 2010						IMT 2000
Klimaat (ozon)							
Klimaat (energie)	(a)	MJA	MJA	BM	MJA	MJA	?
Verzuring							
Verspreiding lucht							
Verspreiding water							
Vermesting							
Verwijdering							
Verstoring				(c)	(c)	(c)	?
Verdroging							?
Milieuzorg	(b)						?

Uitleg tabel: eerste zes kolommen overzicht stand van zaken m.b.t. IMT2010 in jaar 2001, laatste kolom stand van zaken m.b.t. IMT2000 volgens voortgangsrapportage door FO industrie.

Groen: goed (huidige reductie of prognose gelijk (tot 5%) of beter dan IMT2010), rood: slecht (geen verbetering volgens prognoses en/of meer dan 50% van IMT2010 af), geel: variabel (van stof tot stof binnen thema). Blauw: geen IMT2010 gesteld binnen conventant.

Uit de tabel zijn de volgende conclusies te trekken:

- 1 De IMT's voor 2000 zijn vrijwel allemaal gehaald.
- 2 IMT's voor 2010, per milieuthema:
 - voor ozon (klimaat) is bij alle sectoren waarvan gegevens beschikbaar waren de IMT reeds gehaald;
 - voor de andere kwantitatieve milieuthema's (bovenste deel van tabel) is het beeld divers;
 - voor de kwalitatieve thema's (onderste deel van tabel) lijkt de voortgang minder ver dan bij de kwantitatieve thema's.
- 3 IMT's voor 2010, per sector:
 - basismetaal en chemie lijken iets verder dan de overige sectoren.

Hoewel 2010 nog ver weg lijkt en een in 2001 behaalde emissiereductie die lager is dan de IMT-2010 dus in eerste instantie geen aanleiding tot zorgen geeft, geven de sommatierapporten per bedrijfstak in hun prognoses hieraan een nuancering. De nog verwachte reducties volgen vaak niet dezelfde trends als de reductietrends vóór 2000. Voor basismetaal en voor papier en karton lijkt het waarschijnlijk dat de IMT-2010 voor een aantal thema's niet gehaald zullen worden. Dit hangt samen met het feit dat (veel van) de bedrijven in deze sector reeds de best beschikbare technologie (BAT) hebben geïmplementeerd en geen verdergaande maatregelen kunnen of willen nemen. Voor chemie en voor tapijt en textiel is dit minder duidelijk, maar de prognoses zijn niet onverdeeld gunstig. Voor zuivel zijn de prognoses wel gunstig, afgezien van NO_x.

Conclusie

De DMI-aanpak heeft dus tot 2000 het gewenste milieuresultaat opgeleverd voor de bedrijfstakken in groep A: de IMT's zijn gehaald. We kunnen voorzichtig concluderen dat voor deze groep het vaststellen van lange termijn doelstelling haar vruchten heeft afgeworpen en dat bedrijven voldoende flexibiliteit is gelaten om op een bij hen passende manier de doelstelling te realiseren. Van groep B zijn nog geen voortgangsgegevens beschikbaar.

Voor de komende periode loopt de DMI-aanpak voor een aantal bedrijfstakken tegen de grens van het realistische: BAT is, ondanks het niet halen van de IMT's wél al toegepast. Een verdere reductie dan hetgeen met BAT gerealiseerd wordt, is in de basismetaleen en papier en kartonindustrie niet te verwachten, voor de overige sectoren is dat onduidelijk. Bedrijven zullen volgens de geïnterviewden niet verder vooruitlopen dan dat waartoe zij Europees verplicht zijn. Het is dan ook waarschijnlijk dat het voortzetten van het DMI bij deze bedrijfstakken niet leidt tot een verdere reductie van de milieudruk. Ook kan geconcludeerd worden dat in de sectoren waar BAT geïmplementeerd is, een level playing field is ontstaan.

4.3 Interferentie met ander beleid

De DMI-benadering is niet het enige beleid waarmee bedrijven te maken krijgen op milieugebied. Er is ander, interfererend beleid, nationaal maar vooral ook internationaal. Details zijn opgenomen in bijlage C. In deze paragraaf wordt geanalyseerd of deze beleidsontwikkelingen invloed hebben op het DMI.

Op de realisatie van de IMT's 2000 heeft het volgende beleid mede invloed gehad (het beeld geeft een grof overzicht, maar is niet volledig):

- Internationaal verbod op CFK's (1987).
Dit verbod heeft er zeker toe bijgedragen dat de IMT's op dit terrein zijn gerealiseerd.
- Meerjarenafspraken energie-efficiency (MJA1).
- Air Quality Framework Directive van de EU (1996) en 'daughterdirectives' (jaren daarna).
De invloed zal waarschijnlijk beperkt geweest zijn omdat de daughterdirectives met de emissie-eisen dateren van eind jaren negentig.

Op de realisatie van de IMT's 2010 is meer interfererend beleid van invloed. Vooral de EU heeft eind jaren negentig en de afgelopen jaren beleid ontwikkeld dat invloed heeft op de reductie van de milieubelasting van de industrie. Met name op het thema verspreiding naar lucht is een palet van beleid en richtlijnen te vinden.

Per milieuthema wordt een overzicht gegeven in Tabel 3.

Tabel 3 Beleid dat interfereert met DMI (IMT's 2010)

Milieuthema	Beleid	Heeft betrekking op	Bijzonderheden
Klimaat (ozon)	Internationaal verbod	CFK's	Verbod voor alle bedrijven
Klimaat (energie)	MJA Emissiehandel	CO ₂	MJA-bedrijven Benchmarkbedrijven
Verzuring	Emissiehandel NEC	NO _x SO ₂ , NO _x , NH ₃	Em.h.: benchmarkbedrijven NEC: vertaling nationale emissieplafonds naar sectoren
Verspreiding lucht	NEC IPPC Air Quality Framework Directive CAFE SOMS	VOS Emissies lucht, (water, bodem, afval) Luchtkwaliteit Effecten op gezondheid en milieu Alle verkrijgbare stoffen	NEC: vertaling nationale emissieplafonds naar sectoren IPPC: BAT-'eis' in vergunningen Limit values per m ³ Programma ter ontwikkeling van integrale lange termijn strategie Nationaal stoffenbeleid; geverifieerd stofprofiel per stof
Verspreiding water	IPPC SOMS	Emissies water, (lucht, bodem, afval) Alle verkrijgbare stoffen	BAT-'eis' in vergunningen Nationaal stoffenbeleid; geverifieerd stofprofiel per stof
Vermesting	Nitraatrichtlijn, MINAS	Mineralen	Per 1-1-2006 op basis van gebruiksnormen
Verwijdering	Afvalstoffenbeleid	Afval	

Samenvattend is het volgende beleid van invloed op de realisatie van de IMT's van 2010:

Internationaal:

- Verbod op CFK's.
- MJA's (MJA-bedrijven).
- CO₂-emissiehandel (benchmarkbedrijven).
Voor benchmarkbedrijven zullen het emissiehandelssysteem en het benchmarkconvenant bepalend zijn op het gebied van energie.
- NEC-richtlijn (NO_x, SO₂, NH₃, VOS).
De richtlijn zal vertaald worden naar sector-plafonds en indirect naar emissie-eisen per inrichting.
- IPPC-richtlijn (vanaf 1999; voor alle DMI-sectoren met uitzondering van beton, metalelektro, rubber & kunststof).
Vergunningen in de betreffende sectoren moeten voldoen aan de IPCC-richtlijn, hetgeen betekent dat het opnemen van BAT richtinggevend is. IPPC is installatie-gericht.
- Air Quality Framework Directive.
Emissielimieten per m³ zijn gegeven in de daughterdirectives en zullen moeten integreren in de vergunningen.
- CAFE.
Beleid dat het effect van luchtverontreiniging op gezondheid en milieu beoogt te verkleinen zal ontwikkeld worden en wellicht invloed hebben op DMI.



Nationaal:

- NO_x-emissiehandel (benchmarkbedrijven).
Voor benchmarkbedrijven zal het NO_x-emissiehandelssysteem bepalend zijn voor de NO_x-reductie. Bevoegdheden van provincies worden verkleind doordat de Nationale Emissie Autoriteit deze gedeeltelijk overneemt.
- SOMS.
Bedrijven moeten zorgen dat uiterlijk in 2004 alle in Nederland verkrijgbare stoffen zijn voorzien van een 'geverifieerd stofprofiel' en zijn ingedeeld in één van de vijf 'zorgcategorieën', variërend van zeerernstige zorg tot geringe zorg.
- Nitraatrichtlijn.
Nederland moet vanaf 2006 een nieuw mestbeleid voeren. Aanleiding hiervoor is de uitspraak van het Europese Hof van Justitie dat MINAS (mineralen aangifte systeem) ontoereikend is om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen. Het zal worden vervangen door een stelsel op basis van gebruiksnormen.
- Afvalstoffenbeleid.
Enkele geïnterviewden vinden het afvalstoffenbeleid te rigide. De nieuwe regels rond het (grensoverschrijdend) transport van afvalstoffen staan creatieve initiatieven voor hergebruik van afval en ketenbeheerprojecten in de weg.

Conclusies

We kunnen concluderen dat de invloed van interfererend beleid tot 2000 beperkt is geweest (met uitzondering van het internationale verbod op CFK's en de MJA's). Het behalen van de IMT's 2000 is dan ook voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de DMI-aanpak.

Voor de realisatie van de IMT's 2010 is het beeld echter anders. In Tabel 4 staat aangegeven welk beleid invloed heeft op de bedrijfstakken in groep A en B respectievelijk bij het realiseren van de IMT-2010.

Met name voor de sectoren in groep A is op het gebied van klimaat (MJA2 en CO₂-emissiehandel), verzuring (NO_x-emissiehandel en NEC) en verspreiding naar lucht veel beleid in aantocht de komende jaren. Dit kan aanleiding zijn om binnen het DMI te bespreken hoe het (inter)nationale beleid geïmplementeerd kan worden op sectorniveau. Enerzijds is het daarbij de vraag hoeveel ruimte er zal zijn voor flexibiliteit. De IPPC-vergunning stuurt bijvoorbeeld aan op het realiseren van BAT, waarbij nog onduidelijkheden zijn over de vraag of alle in de Bref's genoemde maatregelen ook moeten worden voorgeschreven in de vergunning en welke ruimte er is in prioritering van maatregelen.

Anderzijds kan interfererend beleid een ondersteuning bieden om de agenda van het DMI te verbreden. IPPC geeft bijvoorbeeld een kader om milieu-maatregelen integraal te bekijken (IPPC betreft emissies naar lucht, water en bodem, en afval).

Voor groep B is de invloed van ander beleid iets beperkter. Emissiehandel is (nog) niet aan de orde; wel zullen er bedrijven zijn die bij de MJA's aangesloten zijn. Een aantal sectoren in deze groep zal de invloed van de IPPC richtlijn ondervinden. De bedrijfstakken metalelektro en rubber & kunststof vallen daar echter buiten. Daar waar IPPC wel merkbaar is, zal ook hier aangestuurd worden op de implementatie van BAT.

Tabel 4 Invloed van interfererend beleid voor sectoren (groep A en B) op IMT-2010

IMT-2010	Groep A-sectoren	Goep B-sectoren
Internationaal verbod op CFK's	X	X
Air Quality Framework Directive	X	X
CO ₂ -emissiehandel	X	
MJA	X	X
NO _x -emissiehandel	X	
NEC-richtlijn	X	X
IPPC-richtlijn	X	
CAFE	X	X
SOMS	X	X
Afvalstoffenbeleid	X	X

4.4 Bereiken van individuele bedrijven

In deze paragraaf wordt besproken in hoeverre de DMI-aanpak de individuele bedrijven bereikt en hier ook de gewenste invloed heeft. Het is de bedoeling dat elk bedrijf een BMP opstelt, dat het bevoegd gezag (provincie of gemeente) hiermee instemt en dat de vergunning wordt bijgesteld op basis van het BMP.

De mate waarin dit gebeurt, wordt uiteengezet door een overzicht van de volgende zaken (zie Tabel 5):

- percentage van de bedrijven in de betreffende sector dat het convenant ondertekend heeft;
- percentage van de bedrijven (die ondertekend hebben) dat het BMP/MJV over 2001 heeft ingeleverd vóór 1-4-2002;
- percentage van deze ingeleverde BMP/MJV's dat door het bevoegd gezag is beoordeeld vóór 1-6-2002.

Tabel 5 Accuratesse bedrijven en overheden

Sector	Aantal bedrijven per sector (freeriders rapport)	Indieningspotentieel (jaar rapportage 2001 per sector)	Aantal bedrijven ondertekend	% ondertekend (A)	% van A MJV ingeleverd voor 1/4/2002 (B)	% van B beoordeeld voor 1/6/2002 (C)
Basismetaal	37	?	37	100%	70% (a)	92% (a)
Chemie	142	132	112	85%	86%	100%
Olie en gas	8	8	8	100?	??	??
Papier en karton	26	27	27	100%	78%	100%
Tapijt en textiel	74	76	47	62%	43%	80%
Zuivel	71	72	67	93%	84%	75%
Vlees	261	309	183 (c)	59%	--	--
Rubber en kunststof	103	116 (e)	68(b)	~60% (b)	--	--
Grafisch	3.092				--	--
Metalektro	18.000	?	18	--	94%	82%
Beton	415	297 (d)	nvt	42% (f)	37%	76%

- (a) Gaat om percentage BMP.
 (b) Volgens rapport 'Vrijwilligheid of Vrijblijvendheid; onderzoek naar free riders bij 5 DMI-convenanten', Research voor Beleid, oktober 2003.
 (c) 155 volgens hetzelfde 'freeriders'rapport.
 (d) 308 volgens hetzelfde 'freeriders'rapport.
 (e) Lijst intentieverklaring.
 (f) Gaat om percentage BMP in december 2002; medio 2003 is dit 86% ('freeriders' rapport).

We maken onderscheid tussen de sectoren in groep A (bovenste helft in Tabel 5) en de sectoren in groep B (onderste helft van Tabel 5).

Groep A

Uit de tabel blijkt het volgende:

- Alle sectoren, met uitzondering van de chemie, omvatten minder dan 75 bedrijven. In de chemische sector zijn dat 142 bedrijven. Het betreft dus sectoren met relatief weinig bedrijven, met relatief veel middelgrote en grote bedrijven (zie paragraaf 3.3).
- Het indieningspotentieel is vrijwel gelijk aan het aantal bedrijven in de sector: de inschatting is dat alle bedrijven mee kunnen doen.
- Alle bedrijfstakken met uitzondering van de tapijt & textiel branche hebben een deelnemingspercentage van meer dan 90% van het indieningspotentieel (tapijt & textiel: 62%). We kunnen concluderen dat het goed gelukt is om de individuele bedrijven te betrekken bij het DMI.
- Met uitzondering van de tapijt & textielbranche hebben bij alle bedrijfstakken 70% of meer van de deelnemende bedrijven hun BMP/MJV op tijd ingeleverd (tapijt & textiel: 43%). Over de olie- en gaswinningssector zijn geen gegevens beschikbaar. We kunnen concluderen dat met uitzondering van de tapijt- en textielbranche de DMI-aanpak heeft geleid tot het opstellen van BMP's en MJV's die ook redelijk tot goed op tijd zijn ingeleverd. De tapijt & textielbranche scoort hier echter onvoldoende.

- Bij alle bedrijfstakken zijn meer dan 75% van de ingediende BMP's/MJV's op tijd beoordeeld door het bevoegde gezag. Voor de papier & kartonsector en de chemie is dat zelfs 100%; voor de basismetaleen 92%. Over de olie- en gaswinningsector zijn geen gegevens beschikbaar.
We concluderen dat het bevoegd gezag redelijk tot zeer goed op tijd de BMP's heeft beoordeeld. De sectoren die boven de 90% scoorden, zijn allemaal BMP3 sectoren; het is mogelijk dat bij het bevoegd gezag gewinning een rol speelt: de derde keer het BMP van een bedrijf beoordelen kan vlotter gaan dan de eerste keer.
- We kunnen niet inschatten of de vergunningen op grond van de BMP's vroegtijdig zijn aangepast.

Uit bovenstaande blijkt dat de DMI-aanpak zeker leidde tot een verhoogd bewustzijn van de bedrijven voor milieuzaken. Of dit echter leidde tot een efficiencyverbetering van de vergunningverlening en handhaving is niet te zeggen: het is onduidelijk of het BMP-traject, dat op zich redelijk tot goed naar tevredenheid verloopt, ook leidt tot aanpassing van de vergunning en een verbeterde handhaving.

Groep B

Uit Tabel 5 blijkt het volgende met betrekking tot het verloop van het BMP/MJV-traject voor bedrijven in sectoren in groep B:

- Alle sectoren omvatten meer dan 100 bedrijven. Bij de grafische en metaalektro-industrie gaat het om duizenden tot ruim tienduizend bedrijven.
Het betreft dus sectoren met relatief veel en kleine bedrijven (zie paragraaf 3.3).
- Het indieningspotentieel voor de vlees- en rubber & kunststofindustrie is ongeveer gelijk aan het aantal bedrijven in de sector: de inschatting is dat alle bedrijven in deze sectoren mee kunnen doen. Voor de betonsector is het indieningspotentieel ongeveer 50%. Voor de grafische en metaalektro-industrie is dit niet ingeschat.
De sectoren vlees, rubber & kunststof en beton hebben een deelnemingspercentage tussen 40-60% van het indieningspotentieel. Van de sector metaalektro zijn slechts 18 BMP/MJV's ingediend (van de 18.000 bedrijven). Het BMP-traject is echter vrijwillig voor deze sectoren.
- Over de indiening van het BMP/MJV zijn alleen gegevens over de metaalektro en betonindustrie beschikbaar. In de metaalektro was 94% van de 18 ingediende BMP/MJV's op tijd. In de betonsector was dit slechts 37%.
- Bij de metaalektro en betonindustrie zijn 82 respectievelijk 76% van de ingediende BMP's/MJV's op tijd beoordeeld door het bevoegde gezag. Over de andere sectoren zijn geen gegevens beschikbaar.
We concluderen dat het bevoegd gezag redelijk op tijd de BMP's hebben beoordeeld.
- We kunnen niet inschatten of de vergunningen op grond van de BMP's vroegtijdig zijn aangepast. Wel is uit de interviews gebleken dat provincies meer prioriteit geven aan het aanpakken van achterblijvers (bedrijven die zich niet houden aan Wm) dan aan het aansporen van DMI-bedrijven tot het maken van een BMP. Hoe dit voor gemeenten is, is in het kader van dit project niet onderzocht.

In deze groep sectoren is het BMP-traject vrijwillig. In de gesprekken is aangegeven dat het BMP-traject een relatief zware last legt op de veelal kleinere bedrijven.

4.5 Taken en rollen provincies

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre de taken en rollen van de provincies aansluiten bij de DMI-aanpak. Dit op basis van een vijftal interviews met vertegenwoordigers van de provincies en DCMR (zie bijlage D.2).

We gaan in op de volgende onderwerpen die ontleend zijn aan paragraaf 2.4 waarin de achterliggende argumenten voor het destijds opstarten van DMI zijn aangegeven:

- één loket bij de overheid als aanspreekpunt voor milieuzaken;
- integrale milieuagenda;
- efficiencyverbetering van de vergunningverlening en handhaving;
- toenemend inzicht in de milieuprestaties van de industrie.

Eén loket bij de overheid als aanspreekpunt voor milieuzaken

Het vervullen van de 1-loketsfunctie (het bevoegd gezag als aanspreekpunt voor alle milieuthema's die spelen bij bedrijven) is tijdens het afgelopen decennium nog niet volledig van de grond gekomen. Ook in het onderzoek 'Additionele effecten van het DMI' is dit aangegeven (zie bijlage B.6). Zo worden wettelijke milieuthema's (verruimde reikwijdte, DMI) door andere ambtenaren opgepakt dan de bovenwettelijke thema's (duurzaam ondernemen, MJA, Predo). Een ander aspect dat de 1-loketfunctie belemmert is het feit dat er nog niet in elke provincie een up to date overzicht beschikbaar is van het bedrijvenbestand, de milieubeleidsfase waarin de bedrijven zich bevinden en de problemen die nog moeten worden opgelost.

Wel heeft het DMI eraan bijgedragen dat een 'agenda' tot stand kwam waarin het reduceren van de milieudruk bespreekbaar werd tussen overheid en bedrijfsleven. Ook de ontstane overlegstructuur wordt gezien als een winstpunt van het DMI.

Integrale milieuagenda

De bedoeling was dat met DMI een integrale afweging van de verschillende milieuthema's en -maatregelen tot stand zou komen. Ook wilde men een betere afweging tussen milieu-, sociale en economische belangen verkrijgen. Bij de realisering hiervan wordt een spanningsveld geconstateerd tussen de stimulerende/adviserende en de regulerende rol van provincies. Zo worden ambtenaren afgerekend op het aantal verleende vergunningen, niet op de gerealiseerde milieuwinst of op vorderingen op het gebied van nieuwere thema's als duurzaam ondernemen of ketenbeheer. Het ontbreken van concrete doelstellingen voor de kwalitatieve thema's is daarbij een belemmering.

De doelstellingen binnen DMI zijn zeer divers, hetgeen een integrale benadering bemoeilijkt. Ook hebben provincies in toenemende mate last van doelstellingen en instrumenten die niet op elkaar zijn afgestemd (NER, IPPC, NEC, ENAP, duurzaam ondernemen vs. inrichtinggebonden instrumenten). De afstemming met beleidsterreinen die raken aan milieuzaken (ruimte, vervoer, economie) staat veelal nog in de kinderschoenen.

Ook tussen provincies is nog geen sprake van een integrale milieuagenda: provincies hanteren hun eigen aanpak, gebaseerd op de prioriteiten in hun eigen milieubeleidsplan, en gericht op de voor de regio relevante doelgroepen en milieuthema's. Veelal wordt gewerkt met een mix van branchegewijze sturing, individuele aanpak, of gebiedsgerichte aanpak (bedrijventerreinen).

Efficiencyverbetering van de vergunningverlening en handhaving

Zoals in paragraaf 4.3 is aangegeven, is beleid vanuit Europa de laatste jaren in toenemende mate gaan interfereren met het DMI. Dit betekende voor de provincies dat zij nieuwe taken kregen, voortkomend uit dit Europese beleid (IPPC, Eural, NEC-plafonds). Ook andere beleidsthema's brachten nieuwe taken met zich mee (externe veiligheid, stoffen/gezondheid). Om deze nieuwe taken goed in te vullen, hebben deze thema's soms prioriteit gekregen boven de lopende milieutrajecten.

Provincies geven aan dat de toename van taken bij de uitvoerende ambtenaren niet altijd gepaard gaat met aanvullende bevoegdheden en capaciteit. Ook sluit het takenpakket niet altijd aan bij de beschikbare kennis. Er komen bijvoorbeeld taken bij waar de provincie geen kennis van heeft (Bouwstoffenbesluit), en er gaan taken af waar de kennis van provincies bij uitstek ligt (emissiehandel CO₂ en NO_x).

Toenemend inzicht in de milieuprestaties van de industrie

Dankzij de rapportages ontstaat er meer inzicht in de milieuprestaties van bedrijven. Provincies hebben op het gebied van productieprocessen en milieudrukverlagende maatregelen veel kennis opgebouwd, alsmede over de bestuurlijke en juridische aspecten daar omheen (beroep, vergunningen, sancties). Dit maakt provincies op het gebied van de kwantitatieve DMI-onderwerpen een geschikte gesprekspartner voor bedrijven.

Voor wat betreft de nieuwere milieuthema's (bijvoorbeeld invulling geven aan duurzaam ondernemen) geven provincies aan dat de kennis van hun ambtenaren tekort schiet om een adequate gesprekspartner te zijn voor de bedrijven. Bovendien ontbreken veelal de vaardigheden om een proactieve, stimulerende en adviserende rol te vervullen.

Conclusies

De regulerende taak (vergunningverlening) wordt door de provincies als 'core business' gezien in het DMI. De vormgeving van de 1-loketgedachte is bij het provinciaal bevoegd gezag lastig gebleken. Wel wordt de overlegstructuur die tot stand is gekomen tijdens het DMI als waardevol ervaren. In het realiseren van een integrale aanpak van de milieuproblematiek zien we een spanning tussen de regulerende en de stimulerende/faciliterende rol. Dit betekent ook dat men zich binnen provincies een minder adequate gesprekspartner (zowel qua kennis als qua vaardigheden) voelt voor de kwalitatieve thema's zoals duurzaam ondernemen, veiligheid en dergelijke, dan voor de kwantitatieve thema's waarvoor maatregelen in de vergunning worden opgenomen. De toename van taken als gevolg van met het DMI interfererend beleid wordt als problematisch ervaren, evenals het niet op elkaar afgestemd zijn van dit beleid.

5 Is de DMI aanpak geschikt voor de toekomst?

5.1 Inleiding

In onderstaande paragrafen staan de conclusies die op grond van de voorgaande hoofdstukken voor de periode tot 2000 getrokken kunnen worden. We maken onderscheid tussen sectoren in groep A (relatief gering aantal bedrijven per sector, relatief veel grote en middelgrote bedrijven, sectoren in BMP2 en -3 traject) en groep B (relatief groot aantal bedrijven per sector, relatief veel kleine bedrijven, sectoren in BMP1 traject). Vervolgens gaan we in op de agenda voor de komende periode, tot 2010. Tenslotte gaan we in op de vraag of het DMI het passende instrument is bij deze agenda.

5.2 Periode tot 2000

Groep A bedrijven

De DMI-aanpak heeft tot 2000 het gewenste milieuresultaat opgeleverd voor de bedrijfstakken in groep A: de IMT's zijn gehaald. We kunnen voorzichtig concluderen dat voor deze groep de duidelijkheid over de lange termijn doelstelling haar vruchten heeft afgeworpen en dat bedrijven voldoende flexibiliteit is gelaten om op een bij hen passende manier de doelstelling te realiseren. De invloed van interfererend beleid is tot 2000 beperkt geweest (met uitzondering van het internationale verbod op CFK's en MJA's). Het behalen van de IMT's 2000 is dan ook voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de DMI-aanpak. De uitvoering is redelijk tot goed verlopen, zodat we concluderen dat de DMI-aanpak leidde tot een verhoogd bewustzijn van de bedrijven voor milieuzaken. Of dit echter leidde tot een efficiencyverbetering van de vergunningverlening en handhaving is niet te zeggen: het is onduidelijk of het BMP-traject ook leidt tot aanpassing van de vergunning en een verbeterde handhaving.

Groep B bedrijven

Binnen de context van dit project is niet uitgebreid onderzocht in welke mate de DMI-aanpak effectief is geweest om de IMT-doelstellingen te halen. De reden hiervoor is, dat de meeste bedrijven in deze sectoren onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen en dit project zich richt op de sectoren en bedrijven waarvoor de provincies het bevoegd gezag vormen. De DMI-aanpak heeft in deze groep sectoren (nog) niet geleid tot het indienen van een groot aantal BMP/MJV's. Het feit dat deze vrijwillig zijn voor deze sectoren, zal hieraan waarschijnlijk bijdragen.

5.3 Agenda tot 2010

Welke agenda is voor de komende periode tot circa 2010 relevant voor de provincies in hun contacten met de industrie? We gaan in op de milieudoelen, het interfererend beleid, en op de nieuwe NMP-thema's.

5.3.1 Milieudoelen

Uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken blijkt dat er veel verschillen zijn in de realisatie van de IMT's voor 2010, zowel tussen de bedrijfstakken als per milieuthema. Dit vraagt om maatwerk. Per sector kan in de komende periode een analyse gemaakt worden van de stand van zaken: welke IMT's

zijn gehaald, welke nog niet? En vooral: wat moet er gebeuren om de IMT's die nog niet gerealiseerd zijn wel te halen? Op basis van deze analyse kunnen per sector accenten worden bepaald: vaststellen aan welke milieuthema's meer en aan welke minder aandacht wordt besteed om in 2010 de IMT's over de hele breedte voor de betreffende sector te hebben gerealiseerd.

Een punt van aandacht hierbij zijn de doelstellingen in relatie tot BAT. Met het bedrijfsleven kan besproken worden hoe zij denken in de toekomst te kunnen voldoen aan BAT. Dit kan wellicht geïntegreerd worden in de BMP's zodat bedrijven zo min mogelijk belast worden met het genereren van informatie naast de BMP's.

In sommige sectoren is BAT al gerealiseerd, maar zijn de IMT's nog niet gehaald. Dit is in de basismetaal en papier- & kartonindustrie het geval. Dit roept de vraag op (die voor alle sectoren relevant is) op welke manier de IMT's toch gehaald kunnen worden (wat is daarvoor nodig?). Ook is het relevant te bespreken of de doelstellingen in alle gevallen wel realistisch zijn. Bij het stellen van prioriteiten per sector kunnen extra inspanningen (van alle partijen) worden afgesproken om de doelstellingen te halen, en kunnen de doelstellingen die niet realistisch zijn, ter discussie gesteld worden.

Dit moment, halverwege de looptijd van het convenant, is het geëigende moment om de vorderingen en de doelen van alle sectoren nog eens tegen het licht te houden (mede in relatie tot BAT), en te komen tot een aanpak die waarborgt dat men later niet in verlegenheid komt.

Binnen de milieuthema's zijn vaak per emissie IMT's vastgesteld. De variëteit aan emissies maakt het moeilijk een oordeel te vellen in hoeverre men op dat thema gevorderd is. Door de emissies van de verschillende stoffen per milieuthema 'onder één noemer' te brengen (uitdrukken in thema-equivalenten), kan een eenduidiger beeld ontstaan³. Naast het gebruik hiervan in de monitoring kan dit ook worden gebruikt bij het vaststellen van de doelen: niet meer per stof maar per milieuthema. De sector kan dan zelf bepalen op welke wijze dit op een kosteneffectieve manier kan worden gerealiseerd, waarbij er flexibiliteit ontstaat tussen maatregelen binnen eenzelfde milieuthema.

5.3.2 Interfererend beleid

Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk bleek dat er in de periode tot 2010 in toenemende mate met het DMI interfererend beleid te verwachten is. Met name op het gebied van klimaat (CO₂-emissiehandel), verzuring (NO_x-emissiehandel en NEC) en verspreiding naar lucht (NEC, Air Quality Framework Directive, IPPC, CAFE, SOMS). Sectoren in groep A Krijgen hier iets meer mee te maken dan die in groep B. Voor de provincies zien we drie mogelijkheden om hierop in te spelen:

- Voor de grote bedrijven (benchmark) zal emissiehandel waarschijnlijk een steeds belangrijkere rol spelen bij het reduceren van broeikasgasen. Het MJA-convenant speelt deze rol voor MJA-bedrijven. De vergunning zal naar verwachting steeds minder het instrument zijn om deze emissies te sturen. De rol van provincies verandert daarmee. In de handhaving kan de aandacht voor deze thema's worden verminderd. De aandacht kan verschuiven naar een stimulerende en faciliterende rol,

³ De VNCI heeft bijvoorbeeld ruime ervaring met een dergelijke aanpak, op basis van geaccepteerde milieukentallen.



bijvoorbeeld door experimenten te ondersteunen die verder gaan dan de verplichtingen (zie paragraaf 5.3.3).

- Het overleg met de industrie biedt de mogelijkheid in te spelen op de stroom internationaal beleid, dat met name op het gebied van luchtkwaliteit vele gezichten heeft. Zo kan worden overlegd hoe dit beleid geïmplementeerd kan worden in de betreffende sectoren, waar accenten, aandachts- en knelpunten liggen. Ook kan worden besproken op welke punten het beleid niet op elkaar is afgestemd. Ook voor nieuw Nederlands beleid geldt dat de consequenties hiervan voor de sectoren op de agenda gezet kunnen worden in het overleg met de industrie (bijvoorbeeld het stoffenbeleid SOMS). Het MJV lijkt een geëigende plek om alle rapportages die de bedrijven moeten uitvoeren voortvloeiend uit convenanten, MJA's en eventueel andere (Europese) verplichtingen te laten samenkomen.
- De provincies kunnen zich profileren door de thema's met een regionale schaal in onderlinge samenhang op te pakken, bijvoorbeeld onder de noemer omgevingsbeleid of beleid kwaliteit leefomgeving. Daarbij kan beleid gericht op veiligheid, transport of gezondheid worden geïntegreerd. Bedrijventerreinen (herstructurering en revitalisering) kunnen bijvoorbeeld een aangrijpingspunt zijn om dit vorm te geven. In de nota 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio' is aangegeven dat oplossingen voor deze milieuproblemen in de regio gezocht moeten worden, omdat partijen in de regio het beste zicht hebben op de problematiek en de mogelijke (integrale) oplossingsmogelijkheden (zie bijlage D.1). Een regionale aanpak sluit tevens aan bij Europees beleid: in het zesde milieuactieplan van de EU staat dat de uitvoering van de Europese regelgeving op regionaal niveau moet plaatsvinden. Ook de IPPC-richtlijn geeft een kader voor een dergelijke aanpak omdat het beoogt dat alle effecten op lucht, water, bodem en afval in onderlinge relatie worden gezien.

5.3.3 Nieuwe NMP-thema's

Duurzaam ondernemen, ketenbeheer, productenbeleid, verbredingsthema's, veiligheid, maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), duurzame bedrijventerreinen, concernvergunning, omgevingsbeleid ... het is een greep uit de 'nieuwe' thema's waarvan verwacht wordt dat provincies deze oppakken in hun contacten met de industrie. In paragraaf 4.5 is aangegeven dat de stimulerende rol die hierbij past (voor deze thema's gelden immers geen concrete doelstellingen) niet altijd goed samengaat met de handhavende rol. Op welke manier kunnen provincies deze thema's op de agenda zetten?

Uit de analyse in dit rapport blijkt dat de sectoren met grotere bedrijven (groep A) goed uit de voeten kunnen met het BMP-traject. Grotere bedrijven hebben vaak capaciteit in de vorm van stafmedewerkers die zich bezighouden met milieu- en veiligheidszaken. Deze bedrijven lenen zich meer voor de 'nieuwe' thema's dan de kleine(re) bedrijven waar deze capaciteit ontbreekt. Met concrete experimenten kan met deze bedrijven vorm worden gegeven aan deze thema's. Hierbij staat niet het realiseren van doelstellingen centraal, maar het leren, uitproberen en zoeken van kansen.

Er lopen momenteel in de provincies verschillende van dergelijke initiatieven, onder andere:

- Duurzaam ondernemen in de vergunningverlening (Provincie Zuid-Holland/DCMR). Per bedrijf wordt op systematische manier ingeschat welke potentie er is voor duurzaam ondernemen; dit wordt met het bedrijf besproken.

- Masterclass duurzaam ondernemen (Provincies Zeeland, Overijssel). Met groepen ondernemers worden de kansen van duurzaam ondernemen verkend. Eventueel wordt een MVO-scan gedaan.
- Kompas van het Noorden (Provincies Noord-Nederland). Duurzaamheid wordt meegenomen in de economische ontwikkelingsplannen.
- Duurzaam Ondernemen Awareness tournee, Duurzaam Ondernemen Kennismakelaar (Provincie Zuid-Holland).
- Duurzame bedrijventerreinen.

Provincies kunnen het voortouw nemen om de ervaringen uit te wisselen en eventueel een gezamenlijke aanpak hierin te vinden (zie paragraaf 5.5, uitvoeringsprojecten). Dit kan al dan niet binnen de DMI-structuur.

5.4 Nieuwe agenda voor DMI?

In de vorige paragraaf is aangegeven dat er in de milieudoelen, het interfererend beleid en de 'nieuwe' thema's voldoende gespreksstof zit om het overleg met de sectoren voort te zetten. Uit oogpunt van een 'betrouwbare overheid' is het eveneens verstandig de convenanten niet te onderbreken. Bijsturen kan echter wel. Er lijken voldoende aanleidingen om op een aantal punten de agenda opnieuw vast te stellen in overleg met de sectoren. Dit is niet een zaak voor uitsluitend de provincies, maar kan gezamenlijk met de convenantpartners worden vormgegeven. Ingrediënten hiervoor zijn in de vorige paragraaf aangegeven, en hebben kort samengevat (voor alle sectoren) betrekking op:

- analyse per sector van de stand van zaken in realisatie IMT's en op basis hiervan prioriteiten stellen en plan van aanpak opstellen;
- bespreken met bedrijfsleven hoe voldaan kan worden aan BAT, en dit zo mogelijk integreren in de BMP's;
- discussie aangaan over niet realiseerbare IMT's (in relatie tot BAT) en deze zo nodig bijstellen;
- monitoring aggregeren per milieuthema (thema-equivalenten); discussie starten over de wenselijkheid de doelstellingen in de toekomst ook in termen van thema-equivalenten uit te drukken;
- consequenties van interfererend beleid voor de betreffende sector;
- stroomlijning rapportages die de bedrijven moeten uitvoeren;
- omgevingsbeleid/beleid kwaliteit leefomgeving;
- experimenten en initiatieven rond 'nieuwe' thema's.

De ervaringen van de experimenten en initiatieven die in de verschillende provincies momenteel lopen, kunnen middels een 'centrale sturing' in het DMI worden uitgewisseld. Ook stroomlijning tussen provincies en tussen provincies en het Rijk kan ontstaan.

Voor de bedrijven in groep B (kleinere bedrijven) lijkt het zinvol om de verwachting van het op vrijwillige basis opstellen van BMP's bij te stellen en de bureaucratische last die het BMP-traject voor de bedrijven oplevert te verminderen. Het Ministerie van VROM is bovendien voornemens voor deze sectoren meer te regelen via AMvB's. De prioriteit kan dan gelegd worden bij vergunningverlening, stroomlijning hiervan via werkboeken en op handhaving. Dit is een ontwikkeling die momenteel al gaande is binnen betrokken overheden (VROM en gemeenten). Deze ontwikkelingen zijn in de zijlijn meegenomen, maar vallen verder buiten de scope van dit onderzoek.

Vorbereidingen voor de periode ná 2010

In de tweede helft van de looptijd van de convenanten kunnen tevens voorbereidingen getroffen worden voor de periode daarna. Er kan nagedacht en gesproken worden of het DMI met de sectorale insteek ook het juiste instrument is voor na 2010. Is het zinvol om sommige milieuthema's uit de convenantstructuur te halen omdat die via andere instrumenten worden gestuurd, bijvoorbeeld de klimaatproblematiek? Is het zinvol om grote bedrijven uit de convenantstructuur te halen omdat dit veelal de voorlopers zijn waarbij een stimulerende rol past? Heeft een convenant in de toekomst nog meerwaarde op bijvoorbeeld het IPPC-vergunningenregime? Zijn doelstellingen op milieuthemaniveau zinvol (in plaats van per emissie)?

Tenslotte kan worden nagedacht of de nieuwe thema's wel echt passen in een convenant. Er zijn verschillende mogelijkheden om experimenten in te bedden:

- losse experimenten: met individuele bedrijven en de betrokkenen (bevoegd gezag) worden experimenten opgezet. De resultaten van de experimenten kunnen landelijk worden uitgewisseld. De sectorbenadering kan worden vastgehouden, maar dat hoeft niet. Ruimte voor experimenten kan worden verstrekt op de wijze zoals dat in 'Stad en Milieu' plaatsvindt;
- transitieaanpak: voorlopende bedrijven (uit diverse sectoren) formuleren een visie op thema's die nog geen concrete vorm hebben, zoals productbeleid of duurzaam/maatschappelijk verantwoord ondernemen. Met behulp van 'transitiepaden' en experimenten wordt concreet naar dit lange termijnbeeld toegewerkt;
- nieuw convenant: per sector kan bepaald worden welke nieuwe thema's in het convenant worden opgenomen. Deze thema's krijgen, zoals gebruikelijk bij de convenantaanpak, vorm middels concrete doelstellingen. Een kanttekening hierbij is, dat de convenantaanpak minder geschikt is voor voorlopers (zie bijlage B).

5.5 Uitvoeringsprojecten

In deze paragraaf worden een aantal mogelijke projecten benoemd, die vanaf 2004 door provincies kunnen worden uitgevoerd om uitwerking te geven aan de hierboven geformuleerde visie.

Sectoranalyse realisatie IMT's

Analyse per sector met als doel in kaart te brengen welke IMT's 2010 wel en welke niet gerealiseerd zijn. Tevens kan voor de niet-gerealiseerde IMT's worden geanalyseerd waarom deze nog niet gehaald zijn, of de doelstelling in het licht van BAT reëel is, en wat er moet gebeuren om haalbare doelstellingen te realiseren.

Op basis van deze analyse kunnen in samenspraak met de sectoren prioriteiten gesteld worden voor de periode tot 2010.

Een dergelijke analyse kan binnen het DMI worden uitgevoerd, waarbij de provincies/het IPO kan besluiten al dan niet een leidende rol op zich te nemen.

Monitoring en/of doelstellingen per milieuthema

Om de monitoring te vergemakkelijken, kan worden bekeken of het zinvol is de IMT's te aggregeren per milieuthema met behulp van thema-equivalenten. Ook kan worden gezien of het stellen van doelstellingen na 2010 met behulp van thema-equivalenten meerwaarde biedt. Binnen één milieuthema kan op een dergelijke manier meer flexibiliteit ontstaan, terwijl

de vorderingen per thema op één noemer gebracht worden. De methodiek die gebruikt kan worden is wetenschappelijk geaccepteerd in de LCA-methodiek.

Omgevingsbeleid/beleid kwaliteit leefomgeving

Omgevingsbeleid sluit aan bij de taken en rollen van provincies. In feite geven ze daar ook nu vorm aan, echter ieder op een eigen manier. Van *integraal* omgevingsbeleid is nog geen sprake, hoewel initiatieven als duurzame bedrijventerreinen en integrale planvorming wel stappen zijn op deze weg. In een discussietraject (een aantal workshops of bijeenkomsten) kunnen de contouren van integraal omgevingsbeleid worden neergezet. Provincies kunnen afstemmen op welke manier zij dit gezamenlijk of afzonderlijk vorm geven. Gaat het alleen om milieuthema's of ook om thema's als veiligheid, ruimtelijke ordening en economie? Op welke wijze is integratie te realiseren: door integrale planvorming, door samenwerking tussen provinciale afdelingen, door experimenten, door...? Welke instrumenten zijn in te zetten: zijn er herkenbare en handhaafbare doelstellingen te formuleren, zijn er (eenvoudige, inzichtelijke) indicatoren, bieden convenanten meerwaarde?

Experimenten 'nieuwe' thema's

In de provincies lopen verschillende initiatieven rond de 'nieuwe' thema's. Uitwisseling tussen de provincies kan plaatsvinden in een te organiseren workshop. Hierbij kan tevens gediscussieerd worden over de verschillen in aanpak tussen de provincies, eventueel om stroomlijning te realiseren. Ook kunnen er gezamenlijke initiatieven of experimenten gestart worden waarbij meerdere provincies betrokken zijn. Een werkgroep kan de plek zijn om de ervaringen te bespreken en een gezamenlijke lijn uit te zetten.

Daarnaast is het denkbaar om binnen het DMI-verband experimenten met bedrijven op te zetten en te stroomlijnen. In elke sector kan gezocht worden naar een concreet experiment, passend bij de thematiek die speelt binnen de sector. Ook kan ervoor gekozen worden in alle sectoren één bepaald thema uit te werken, bijvoorbeeld productbeleid of duurzaam ondernemen.

Europese milieuagenda

Een Europees project met provincies en EU tijdens het Europees voorzitterschap, ter beïnvloeding van de agenda en het milieu-instrumentarium.

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

De toekomst van Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (DMI)

Input voor een gezamenlijke visie
van provincies

Bijlagen

Rapport

Delft, mei 2004

Opgesteld door: J. (Jessica) van Swigchem
M. (Kiek) Singels
M.N. (Maartje) Sevenster
F.J. (Frans) Rooijers





A Stand van zaken DMI

A.1 Uitwerking DMI

De doelgroepenbenadering is geïntroduceerd in het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP, 1989). De gedachte was dat die doelgroepen de speerpunt van het beleid zouden vormen, die een belangrijke bijdrage leveren aan de milieuthema's. In samenspraak met de doelgroepen zouden op maat gesneden maatregelenpakketten ontwikkeld worden die de milieubelasting reduceren.

Voor de doelgroep industrie is dit vorm gegeven in de het Doelgroepbeleid Milieu en Industrie, dat uitgewerkt is in de vorm van convenanten. Voor elf bedrijfstakken die samen verantwoordelijk waren voor 80 tot 90% van de industriële milieubelasting, zijn integrale milieudoelstellingen vastgesteld. Per sector zijn hiervan de Integrale Milieutaakstellingen (IMT's) voor 2000 en 2010 afgeleid. Het betreft per milieuthema verschillende IMT's die zich richten op de stoffen die bijdragen aan het betreffende milieuthema. Per bedrijfstak zijn alleen IMT's bepaald voor de stoffen die voor die sector relevant zijn. Voor de sector chemie gelden op het thema verzuring bijvoorbeeld 6 IMT's, voor de sector papier en karton is dat voor hetzelfde thema slechts 2.

De IMT's zijn gesteld op – een deel van – de volgende thema's:

- klimaat: energie, ozonlaag aantasting;
- verzuring: SO₂, NO_x, NH₃ en NM-VOS;
- verspreiding naar lucht: divers;
- verspreiding naar water: divers;
- vermesting: stikstof, fosfaten;
- verwijdering: afval en bodemsanering/bescherming;
- verstoring: geluid, geur, veiligheid;
- verdroging: grondwater gebruik;
- milieuzorg: invoer, certificering, audits, etc...

Voor de laatste 4 thema's zijn meestal geen IMT's gesteld, maar wordt gerapporteerd over de vooruitgang ten opzichte van het voorgaande jaar.

Bedrijven of bedrijfstakken die naast het doelgroepconvenant ook onder het benchmark convenant of MJA2 vallen hoeven niet over energiegebruik te rapporteren. In de onderstaande tabel is aangegeven welke doelgroepen ook deelnemen aan deze energie-efficiëntie afspraken en welke onder de IPPC richtlijn van de EU vallen. De convenanten en richtlijn gelden meestal niet voor de hele bedrijfstak maar slechts een deel ervan.

Ook is aangegeven in welke BMP fase de doelgroep zich bevindt (in 2003) en wie de trekker van het betreffende convenant is vanuit de overheid.

Tabel 6 Stand van zaken doelgroepen

	Trekker	BMP	Werkboek	Benchmark	MJA2	IPPC
Basismetaal	IPO	3		X	X	X
Beton	IPO	1	X			
Chemie	IPO	3		X	X	X
Grafisch	VNG		X			X
Metalelektro	VNG	1	X	X	X	
Gas en olie	EZ	3			X	X
Papier en K	IPO	2		X		X
Rubber	VNG	1	X		X	
Textiel	UvWat.	2	X		X	X
Vlees	VNG	1	X		X	X
Zuivel	IPO	2+			X	X

A.2 Stand van zaken DMI per doelgroep

De bedrijfstakken binnen de doelgroep industrie vertonen grote verschillen. Globaal is een tweedeling te maken:

- Er zijn bedrijfstakken met bedrijven die uiteenlopende, gecompliceerde productieprocessen hebben en daardoor een grote variëteit aan milieuproblemen (bijvoorbeeld de chemische industrie). Bedrijven uit deze bedrijfstakken stellen een BMP op.
- Er zijn ook bedrijfstakken met bedrijven die vergelijkbare productieprocessen hebben. Milieuproblemen zijn hierdoor vrijwel identiek (bijvoorbeeld de textiel- en tapijtindustrie). Voor deze bedrijfstakken zijn/worden werkboeken ontwikkeld, waarin onder andere mogelijke milieumaatregelen volgens de stand der techniek zijn opgenomen. Bedrijven uit deze bedrijfstakken kunnen met behulp van deze werkboeken een BMP opstellen. De bedrijfstak grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen vormt hierop een uitzondering. Voor deze bedrijfstak is wel een handboek met milieumaatregelen opgesteld, maar de bedrijven stellen geen BMP op. In het handboek zijn ook de invoeringsdata van die maatregelen opgenomen.

[Bron: FO industrie webpagina]

De meeste bedrijfstakken die BMPs opstellen, werken met Integrale Milieu Taakstellingen (IMT) in de vorm van emissiereductiedoelstellingen (voor 1994/1995, 2000 en 2010). De meeste bedrijven rapporteren in milieujaarverslagen (MJVs). Voor de betonmortel- en betonproductenindustrie (Milieubeleidsadvies) en grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen (Milieubeleidsvereenkomst) geldt een meer maatregelgerichte aanpak, waarbij de doelen gesteld zijn in de vorm van implementatiepercentages van concrete maatregelen. Deze laatste sectoren rapporteren in voortgangsrapportages (VGR's).

In de hierop volgende paragrafen wordt per doelgroepsector een kort overzicht gegeven van de stand van zaken van de realisatie van de IMT's 2010. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens in de algemene DMI-jaarrapportage over 2001, de MJA-jaarrapportage 2001 en jaarrapportages per doelgroep over 2001. Voor de chemische industrie is ook het algemeen jaarverslag over 2001 gebruikt. Voor de basismetaalindustrie zijn de gegevens uit het sommatierapport BMP3 (2003); als enige sector was deze meer recente informatie beschikbaar. Voor de grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen is de evaluatie over 2000 gebruikt en voor de rubber- en kunststofverwerkende industrie de intentieverklaring (2000).

Vraagstellingen:

- stand van zaken realisatie IMT's 2010;
- naleven rapportage verplichtingen;
- vorderingen kwalitatieve thema's;
- deelname aan MJA en benchmark;
- eventuele relatie met ander beleid, zoals IPPC.

De beoordeling van de prestaties vindt plaats naar het criterium 'is de IMT al dan niet gehaald?'. Daarmee is de beoordeling dus niet absoluut; dat wil zeggen, als de IMT laag gesteld is, zal een sector als 'goed' uit de beoordeling komen, terwijl er misschien weinig verbetering is behaald. Omgekeerd zijn er ook sectoren waarvoor de IMT (te) hoog is gesteld, zoals waarschijnlijk voor de basismetaalindustrie, en die dus slecht lijken te presteren op enkele thema's terwijl wel wordt voldaan aan bijvoorbeeld IPPC richtlijnen.

Een overzicht van de realisatie van de IMT's staat in Tabel 7 en een overzicht van de naleving van rapportage verplichtingen in Tabel 9 in paragraaf A.4.2.

A.2.1 Basismetaal

De basismetaalindustrie zit in de BMP3 fase, maar niet alle bedrijven hebben een BMP3 gemaakt. Per augustus 2002 hadden 26 van de 37 bedrijven een (ontwerp) BMP (70%). Daarvan 24 beoordeeld door bevoegd gezag (92%).

Op basis van de huidige BMP's worden in het algemeen weinig maatregelen verwacht na 2004. Bedrijven hebben moeite nog maatregelen te vinden ter verdere reductie van emissies, terwijl de doelstellingen nog niet behaald zijn. Deze doelstellingen liggen mogelijk te hoog (zie onder IPPC).

Kwantitatieve thema's

Wat betreft klimaat, vermisting en verspreiding naar water is de doelgroep goed op weg [DMI JR 2001]. De uitstoot van CFK is iets toegenomen in 2001 t.o.v. 2000. Voor de stoffen die onder verzuring vallen lopen de prestaties uiteen; voor NO_x en VOS lijkt de IMT voor 2010 in ieder geval niet haalbaar. De meeste grote knelpunten zijn echter te vinden onder 'verspreiding naar lucht'. Minder dan de helft van de hieronder vallende stoffen is dusdanig gereduceerd t.o.v. 1985 dat de IMT haalbaar lijkt voor 2010. Emissies van etheen, chroom en kwik zijn zelfs toegenomen, waarbij kwik het grootste knelpunt is.

Van de 16 bedrijven die niet in MJA2 of Benchmark zitten en dus over energiegebruik moeten rapporteren, zijn er 9 die BMP3 al hebben opgesteld. De hieruit voortkomende prognoses voor 2010 laten een toename zien van zowel elektriciteit- als gasgebruik (20 tot 30%). Het is niet duidelijk of deze prognoses uitgaan van een toename in de productie en of, met andere woorden, de energie-efficiëntie wel omlaag zal gaan.

Kwalitatieve thema's

[sommatierapport BMP3 12/02/03]

Wat betreft de kwalitatieve thema's zijn er geen knelpunten:

- verwijdering: alle IMTs voor afval al gehaald, bodemsanering en bescherming na 2004 weinig vooruitgang verwacht;
- verstoring: geen knelpunten;

- verdroging: grondwatergebruik zal volgens prognose afnemen, maar er is nog geen IMT geformuleerd;
- milieuzorgsysteem: ongeveer 50% gecertificeerd MZS in 2010 (IMT voor 1995 was 100% een integraal MZS).

Benchmark en MJA2

Van de conventantsbedrijven in deze doelgroep vallen er vijf ook onder het Benchmark convenant en 16 onder MJA2. De verbetering van de energie-efficiëntie in de metallurgische industrie binnen MJA2: 8,8% beter 2001 t.o.v. 1998 (MJA1 resultaat 17%).

IPPC en BREF

Voor een aantal van de knelpuntstoffen, onder verspreiding naar lucht of water, zijn de emissies aan nadere beschouwing onderworpen [Onderzoek milieumaatregelen BMI, Tebodin&CE 2003]. Hierbij bleek dat de vijf onderzochte bedrijven voldoen aan de eisen betreffende Best Available Technology (BAT) uit de IPPC richtlijn. De conclusie die hieruit werd getrokken is dat de beoogde reductie van deze stoffen een knelpunt is omdat de doelen te hoog zijn gesteld.

A.2.2 Betonmortel- en betonproductenindustrie

Deze industriedoelgroep zit in de BMP1 fase. Het indieningspotentieel is 297, maar er is geen individuele ondertekening. Het percentage bedrijven dat in praktijk meedoet is ongeveer de helft: er zijn 124 bedrijven met BMP én VGR (42%). Hiervan hebben 46 de VGR op tijd ingediend (37%); het bevoegd gezag heeft van deze 46 er 35 binnen de gestelde termijn beoordeeld (76%).

Kwantitatieve thema's

Deze doelgroep heeft geen IMT's voor 2010, maar meer maatregelgerichte IMD's (Integrale Milieudoelstellingen voor verschillende jaren). Voor het thema klimaat zijn de doelstellingen implementatiegraden van energiebeheerssysteem (loopt erg achter) en stookinstallaties onder BEES (volgens prognose, 15%). Daarnaast wordt gerapporteerd over energiegebruik, waarbij enkele besparingen beter dan prognose zijn, maar nog altijd negatief.

Op de verspreidingsthema's wordt gerapporteerd over de implementatiegraad van stoffilters (loopt iets achter) en over lozingen van afvalwater (verloopt volgens prognose).

Kwalitatieve thema's

De getallen in de rapportage laten hier veel inconsistenties zien, het is niet voor alle thema's mogelijk een goed oordeel te vormen.

- verwijdering: wat betreft afval loopt de sector achter bij prognoses. Ook het uitvoeren van bodemanalyses loopt achter;
- verstoring: de reductie van geluidoverlast loopt achter, maatregelen wat betreft veiligheid lopen redelijk;
- verdroging: grondwateronttrekking loopt volgens prognose (afname 10%, geen IMD);
- milieuzorgsysteem: in 2001 heeft 12% een gecertificeerd MZS, terwijl de IMD-2003 100% is; de invoer loopt dus sterk achter.

A.2.3 Chemische industrie

De chemische industrie zit in de BMP3 fase. Van de 132 bedrijven hebben 112 ondertekend (85%). Van deelnemers hadden 96 hun MJV op tijd ingediend (86%). Deze zijn allemaal, plus nog enkele laatkomers, binnen termijn door bevoegd gezag beoordeeld. In de JR 2001 zijn 101 MJVs meegenomen, voor de rest zijn gegevens overgenomen uit 1999.

Kwantitatieve thema's

De chemische industrie heeft op alle vijf thema's reducties t.o.v. 1985 gerealiseerd die de IMT's voor 2010 haalbaar doen lijken. Alleen enkele individuele stoffen die onder verspreiding vallen kunnen echte knelpunten geven: cadmium (lucht), CO en PAKs (water) hebben alledrie hogere emissies dan in het referentiejaar. Trichlooretheen (water) is nog pas met minder dan de helft van de doelstelling gereduceerd.

Kwalitatieve thema's

- verwijdering: redelijk wat betreft hoeveelheid afval, slecht wat betreft hergebruik percentage, redelijk wat betreft bodembescherming en sanering;
- verstoring: redelijk (doorvoer van ongeveer 3/4 van 'noodzakelijke' maatregelen);
- verdroging: loopt achter bij prognoses, maar er is geen IMT afgesproken;
- milieuzorgsysteem: redelijk tot goed (ongeveer 50% gecertificeerd MZS).

Benchmark en MJA2

In deze sector doen 25 bedrijven mee met MJA2. De verbetering van de energie-efficiëntie was 4,2% in 2001 t.o.v. 1998 (MJA1 resultaat was 25%). Aan het Benchmark convenant nemen 88 inrichtingen deel.

Responsible Care: Product Stewardship

Uit Jaarverslag VNCI (2001): *'In 2001 heeft de VNCI in samenwerking met de brancheverenigingen uit de verfindustrie en de metalelektro, de communicatie en samenwerking bekeken in deze productketen. Deze studie leverde enkele interessante aandachtspunten op die verder worden uitgewerkt. In 2001 is de VNCI doorgegaan met het adviseren en informeren van lidbedrijven over de opzet en implementatie van Product Stewardship. In 2001 heeft de VNCI haar lidbedrijven voorbereid op de komst van nieuwe regels voor de indeling en etikettering van stoffen in 2002'*.

Nieuwe ontwikkelingen

Verbreding (bedrijventerreinen, product, logistiek) is onderdeel van de nieuwe BMPs in de derde ronde, die in de loop van 2003 definitief zullen worden vastgesteld. Het nieuwe stoffenbeleid, zowel nationaal (SOMS) als internationaal (REACH), gaat zich richten op aanwezigheid van (gevaarlijke) stoffen in de hele keten. De registratie van alle gebruikte stoffen en hun profielen (hoe gevaarlijk zijn ze) gaat een onderdeel van het beleid uitmaken, evenals het voorzorgprincipe: als het profiel onbekend is, is de stof dus potentieel 'zeer gevaarlijk'. In principe komt er zo voor elke stof beleid, afhankelijk van het profiel, in plaats van slechts voor een aantal met name benoemde stoffen. Bovendien gaat het beleid verder dan alleen emissiereductie op locatie.

A.2.4 Grafische industrie en verpakkingsdrukkerijen

Voor deze industriector is een Milieubeleidsovereenkomst (MBO) opgesteld. In de tweede evaluatie hiervan (over 2000) worden de resultaten bekeken op de drie deelgebieden: implementatiestrategie, organisatorische maatregelen en milieumaatregelen.

Implementatiestrategie

De belangrijkste onderdelen hiervan zijn het informeren en ondersteunen van bedrijven en bevoegd gezag, het invoeren van interne milieuzorg en het formaliseren van milieumaatregelen op basis van de wettelijke regelingen.

Op het eerste en laatste punt is de voortgang moeizaam. Wat betreft de invoer van milieuzorgsystemen is er sinds de vorige evaluatie (1996) nauwelijks vooruitgang geboekt.

Organisatorische maatregelen

De belangrijkste maatregelen gaan om afvoer van afvalstoffen en lozingsbeleid. De voortgang op deze gebieden is redelijk.

Milieumaatregelen

Onderscheid wordt gemaakt naar maatregelen ter vermindering van emissies naar lucht, ter vermindering van lozingen en overige maatregelen. Een groot deel van de maatregelen is voor meer dan 70% geïmplementeerd. Er wordt in het kader van dit onderdeel ook gerapporteerd over emissiereducties, ook al zijn geen afspraken gemaakt. Voor veel stoffen zijn flinke emissiereducties behaald, die ook voldoen aan de gestelde doelen. Alleen voor KWS is maar de halve reductie behaald.

Op het thema energiegebruik vult slechts 6% de verplichte checklist in; de doelstelling van 20% verbetering energie-efficiëntie in 2000 is wel gehaald.

A.2.5 Metalektro industrie

In deze sector wordt een tweejaarlijkse monitoring uitgevoerd. In 2001 was deze voor het eerst ook kwantitatief. Er zijn IMT's gesteld voor 2000 en 2010, maar er is nog geen informatie over de stand van zaken (deze zou in de loop van 2003 beschikbaar worden). Van de 18 MJV-plichtige bedrijven (volgens Besluit milieuverslaglegging) hebben 17 op tijd ingediend (94%), hiervan zijn 14 binnen termijn door bevoegd gezag beoordeeld (82%).

Het MJA2 resultaat voor 2001 voor ijzergieterijen was 6,7% (MJA1 resultaat 18%).

A.2.6 Olie- en gaswinningsindustrie

De olie- en gaswinningindustrie (NOGEPa) is in de BMP3 fase, maar valt buiten de eerste 10 doelgroepen industrie.

Kwantitatieve thema's

Voor de drie stoffen die de ozonlaag aantasten zijn reducties van meer dan 90% t.o.v. 1990 behaald, maar voor CFK is dit nog altijd 8% minder dan IMT (100%). Wat betreft CO₂ wordt onder MJA2 gerapporteerd. Deze sector is de enige die ook over CH₄ als klimaatveranderend gas rapporteert. De reductie van CH₄ uitstoot is ruim 6 maal groter dan de IMT-2000. De reductie van verzuring loopt slecht tot redelijk (NO_x en VOS ver achter) en van verspreiding zeer slecht tot goed (variabel van stof tot stof). Zinkemissie is iets

toegenomen t.o.v. het basisjaar. Wat opvalt is dat bijna alle emissies onder verspreiding vanaf 2000 weer aan het toenemen zijn.

Kwalitatieve thema's

- verwijdering: wel afvalzorgsystemen, maar geen kwantitatieve informatie;
- verstoring: redelijk tot goed;
- verdroging: geen rapportage;
- milieuzorg: volledige implementatie, maar niet allemaal gecertificeerd.

MJA2

De verbetering van de totale energie-efficiëntie was in 2001 7,3% t.o.v. 1998 (MJA1 resultaat was 35%). De doelstelling van de sector is 10,7% in 2004.

A.2.7 Papier- en kartonindustrie

De papier- en kartonindustrie is in de BMP2 fase. Indieningspotentieel is 27; deze MJVs zijn allemaal meegenomen in de JR 2001. Van de MJVs zijn 21 op tijd ingediend (78%) en deze, plus enkele laatkomers, zijn binnen termijn door bevoegd gezag beoordeeld.

Kwantitatieve thema's

Deze industrie heeft IMT's voor verzuring, verspreiding naar lucht en water en vermessing. De behaalde reducties tot 2001 zijn te klein tot redelijk. De meeste IMT's lijken onhaalbaar. Voor fijn stof is wel in 2000 de IMT-2010 al gerealiseerd, maar daarna is de emissie weer sterk gestegen.

Kwalitatieve thema's

- verwijdering: afval totaal goed, %stort veel te hoog, bodembescherming redelijk;
- verstoring: redelijk, veiligheid niet volledig voldaan aan verplichtingen;
- verdroging: slecht (IMT2000 gehaald in 2001, prognose 2005 niet haalbaar);
- milieuzorg: 60% gecertificeerd MZS.

Benchmarking

25 deelnemers; geen gegevens.

A.2.8 Rubber- en kunststofverwerkende industrie

In deze sector loopt het doelgroepenbeleid via twee sporen. Een aantal bedrijven doet mee met BMP1 en voor deze groep zijn IMTs voor 2010 opgesteld. De overige bedrijven werken met maatregelen uit het zogeheten standaard pakket. Het convenant is pas in 2000 getekend en loopt dus nog te kort om iets te kunnen zeggen over de ontwikkelingen.

MJA2

De verbetering van de energie-efficiëntie is 9,7% in 2001 t.o.v. 1998 (MJA1 resultaat was 19%).

A.2.9 Textiel- en tapijtindustrie

De textiel- en tapijtindustrie zit in de BMP2 fase. Van de 76 bedrijven op de intentieverklaring hebben er 47 ondertekend (62%). Daarvan hebben 20 op tijd een VGR ingediend (43%), waarvan er 16 binnen termijn beoordeeld zijn door bevoegd gezag (80%). Indieningspotentieel is 46, waarvan 34 VGRs meegenomen in JR 2001.

Kwantitatieve thema's

In de DMI-jaarrapportage over 2001 worden alleen voor verzuring en verspreiding naar lucht IMT's gegeven voor deze industrie. Over het algemeen is de behaalde reductie in 2001 niet hoopgevend voor de haalbaarheid van de IMT in 2010. Wat betreft vermesting en verspreiding naar water gaat het binnen deze branche nog slechts om één bedrijf dat water direct loost. Omdat de IMT niet op één bedrijf kan neerkomen, wordt hierover niet kwantitatief gerapporteerd.

Kwalitatieve thema's

- verwijdering: zeer slecht tot zeer goed (hoeveelheden afval), redelijk (herverwerking), redelijk (bodem). Aandachtspunt: bodembescherming;
- verstoring: goed tot slecht (veiligheid);
- verdroging: redelijk (maar alleen een IMT-2000);
- milieuzorg: slecht (lage implementatiegraad, zeker van certificering).

Sanering afvalwater: loopt achter bij prognoses (geen IMT).

MJA2

In 2001 overgang van MJA1 naar MJA2. Verbetering energie-efficiëntie 4,8% tot 12,3% in 2001 t.o.v. 1998 (MJA1 resultaat ongeveer 20%). Dit loopt ver achter op de prognoses voor 2004.

A.2.10 Vleesindustrie

De vleesindustrie is in de BMP1 fase, met 2001 als eerste jaar. Er is nog geen informatie beschikbaar over vorderingen ten opzichte van de IMTs. De doelgroep is 309 bedrijven, waarvan 183 (59%) hebben ondertekend. Het aantal BMPs dat voor 1/2/2002 was ingediend is 38 (21% van ondertekenaars).

MJA2

Hoewel de vleesindustrie wel de intentie heeft toe te treden tot MJA2, is dit nog niet gebeurd. Het resultaat voor MJA1 was 13%.

A.2.11 Zuivelindustrie

De zuivelindustrie is in de BMP2+ fase. Van 72 hebben 67 ondertekend (93%), 56 op tijd een MJV ingediend (84%), waarvan 42 binnen termijn door bevoegd gezag beoordeeld zijn (75%). Van de MJVs zijn er 58 verwerkt in de jaarrapportage over 2001.

Kwantitatieve thema's

De zuivelindustrie heeft alleen IMT's voor emissies van fijn stof en voor vermesting en verzuring. De beoogde IMT voor verzuring vormen een knelpunt. Hierbij moet worden opgemerkt dat de zeer lage reductie in 2001 t.o.v. basisjaar het gevolg was van één bedrijf dat tijdelijk op oliegestookte installatie moest overschakelen. In 2000 was de reductie wel dicht bij de IMT doelstel-

ling. Het feit dat het uitvallen van één installatie zoveel invloed heeft op de reductie van de sector is echter wel een punt van aandacht.

Reductie van HCFK's relatief klein en loopt achter bij prognoses. Energie-efficiëntie iets slechter geworden. Toename van COD open lozingen.

Kwalitatieve thema's

- verwijdering: toename hoeveelheid afval, bodembescherming loopt goed, maar wat betreft bodemsanering geen vooruitgang;
- verstoring: loopt redelijk voor geur (implementatie 100%) en geluid (implementatie 80%), maar minder voor veiligheid, waarvoor nog niet alle bedrijven aan de richtlijnen voldoen;
- verdroging: grondwater onttrekking vermindert volgens prognose;
- milieuzorg: aantal gecertificeerde MZS stagneert en laag, aantal audits loopt terug.

MJA2

De verbetering van de energie-efficiëntie was 2% in 2001 t.o.v. 1998 (MJA1 resultaat was 14%).

A.3 Prognoses

Op basis van de BMP-sommaties worden prognoses gemaakt voor emissie-reducties aan het einde van de betreffende BMP periode, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar zekere en onzekere maatregelen.

Alleen voor de basismetaalsector is al een BMP3 sommatie gemaakt. Voor deze sector zijn daarom als enige prognoses voor 2010 voorhanden. Deze prognoses zijn allemaal gelijk aan de prognoses voor 2004; met andere woorden, er worden in deze sector geen verdere maatregelen verwacht. Dit hangt samen met het feit dat (veel van) de bedrijven in deze sector reeds de best bestaande technologie hebben geïmplementeerd en geen verdergaande maatregelen kunnen nemen. De IMT-2010 zal daardoor voor een flink aantal stoffen (met name onder verspreiding naar lucht) waarschijnlijk niet gehaald worden.

Voor chemie wordt de sommatie van BMP3 binnenkort verwacht maar op dit moment zijn de prognoses nog aan de hand van de BMP2 sommatie, voor 2005. De VNCI geeft aan dat verwacht wordt dat de VOS IMT-2010 (80%) gehaald zal worden [Activiteitenoverzicht 2003]. De prognoses voor verzuring voor 2005 zijn gemiddeld zo'n 20% lager dan de IMT-2010, voor verspreiding naar lucht is het beeld variabel. In het Activiteitenoverzicht geeft de VNCI aan dat zij de bestaande afspraken binnen het convenant niet willen inwisselen voor een beleid gebaseerd op kosteneffectiviteit.

Tapijt en textiel, evenals papier en karton, geven prognoses voor 2004. Voor papier en karton worden daarnaast wel 'onzekere' prognoses gegeven voor 2010, die dus nog niet op BMP3 zijn gebaseerd. Uit alle prognoses samen ontstaat het beeld dat het voor verzuring, vermessing en verspreiding naar lucht zeer de vraag is of de IMT-2010 gehaald kunnen worden. Bij vermessing wordt wel de opmerking geplaatst dat de sector maar 1% aan de totale emissie in Nederland bijdraagt. Wat betreft tapijt en textiel is uit de prognoses niet veel af te leiden.

De zuivelsector hanteert prognoses voor 2002 en geeft ook onzekere prognoses voor 2005. Wat betreft SO_2 is de prognose gunstig, ondanks sterke emissietoename in 2001 die waarschijnlijk tijdelijk is. Wat betreft NO_x lijkt het onwaarschijnlijk dat de IMT-2010 gehaald zal worden, terwijl de voortgang tot ongeveer 2000 wel volgens plan verliep. Voor de overige IMTs (fijn stof en vermesting) lijken de prognoses gunstig.

Hoewel 2010 nog ver weg lijkt en een in 2001 behaalde emissiereducties die lager is dan de IMT-2010 dus in eerste instantie geen aanleiding tot zorgen geeft, blijkt het beeld in Tabel 8 bij nadere beschouwing van de prognoses wel overeind te blijven. De reductietrends voor 2000 zijn over het algemeen gunstig, maar de nog verwachte reducties volgen vaak niet diezelfde trends. Voor basismetalaal en voor papier en karton lijkt het waarschijnlijk dat de IMT-2010 voor een aantal thema's niet gehaald zullen worden. Voor chemie is dit iets minder duidelijk, maar de prognoses zijn ook zeker niet onverdeeld gunstig. Het binnenkort te verschijnen sommatierapport BMP3 zal hier duidelijkheid over geven. Voor textiel en tapijt zijn de prognoses onduidelijk, voor zuivel zijn de prognoses gunstig, afgezien van NO_x .

A.4 Overzichten

A.4.1 Realisatie IMT 2010

In Tabel 7 wordt een schematisch overzicht gegeven van de stand van zaken per doelgroepen uit de paragrafen 2.5 tot en met 2.15.

Tabel 7 Vergelijking tussen behaalde reducties en doelstellingen 2010

Thema's	Metaal	Beton	Chemie	Grafisch	Metalektro	Olie en gas	Papier en kar- ton	Rubber en kunststof	Textiel en ta- pijt	Vlees	Zuivel
Klimaat (ozon)											
Klimaat (energie)	(a)		MJA			MJA	BM	MJA	MJA		MJA
Verzuring											
Verspreiding lucht											
Verspreiding water											
Vermesting											
Verwijdering											
Verstoring							(c)		(c)		(c)
Verdroging											
Milieuzorg	(b)										
OVER-ALL	+/-	-	+	?	?	+/-	-	?	+/-	?	-

De twee grijze sectoren hebben in het geheel geen IMT's, de vergelijking is gebaseerd op prognoses.

Kleuren: Groen: goed (huidige reductie of prognose gelijk (tot 5%) of beter dan IMT2010), rood: slecht (geen verbetering volgens prognoses en/of meer dan 50% van IMT2010 af), geel: variabel (van stof tot stof binnen thema). Blauw: geen IMT2010 gesteld binnen convenant

(a) Convenantbedrijven slecht (energiegebruik), MJA2 bedrijven goed (energie efficiëntie).

(b) Relatief goed, maar slecht t.o.v. IMT.

(c) Vooral veiligheid verdient aandacht als knelpunt.

Aangezien er nauwelijks cijfers voorhanden zijn van de bedrijven uit de categorie B, wordt in Tabel 8 de prognoses 2010 voor de categorie A geplaatst naast de realisaties in 2000.

Tabel 8 Voortgang realisatie IMT's 2010 en 2000

Thema's	Metaal	Chemie	Olie en gas	Papier en karton	Textiel en tapijt	Zuivel	Voortgang FO vijf convenant takken
	IMT 2010						IMT 2000
Klimaat (ozon)							
Klimaat (energie)	(a)	MJA	MJA	BM	MJA	MJA	?
Verzuring							
Verspreiding lucht							
Verspreiding water							
Vermesting							
Verwijdering							
Verstoring				(c)	(c)	(c)	?
Verdroging							?
Milieuzorg	(b)						?

Uitleg Tabel: eerste zes kolommen overzicht stand van zaken m.b.t. IMT2010 in jaar 2001, laatste kolom stand van zaken m.b.t. IMT2000 volgens voortgangsrapportage door FO industrie.

Groen: goed (huidige reductie of prognose gelijk (tot 5%) of beter dan IMT2010), rood: slecht (geen verbetering volgens prognoses en/of meer dan 50% van IMT2010 af), geel: variabel (van stof tot stof binnen thema). Blauw: geen IMT2010 gesteld binnen convenant.

A.4.2 Nakomen rapportage verplichtingen

Tabel 9 Accuratesse bedrijven en overheden; Indiening BMP (basismetaal) of MJV / VGR (overig, vóór gestelde data)

Sector	Aantal bedrijven (freeriders rapport)	Indieningspotentieel (jaar rapportage 2001 per sector)	Aantal bedrijven ondertekend	Aantal benchmark bedrijven	Aantal MJA-bedrijven (MJA 2001 rapportage)	% ondertekend (A)	% van A MJV ingeleverd voor 1/4/2002 (B)	% van B beoordeeld voor 1/6/2002 (C)	% van A met gemeente als bevoegd gezag
Basismetaal	37	?	37	5	17 (18)	--	70% (a)	92% (a)	19% (7/37)
Chemie	142	132	112	88	25 (30)	85%	86%	100%	21% (24/112)
Olie en gas	8	8	8	0	9 (9)	100?	??	??	??
Papier en karton	26	27	27	25	0	100%	78%	100%	11% (3/27)
Tapijt en textiel	74	76	47	0	51 (54)	62%	43%	80%	62% (29/47)
Zuivel	71	72	67	0	14 (79)	93%	84%	75%	28% (19/67)
Vlees	261	309	183 (c)	0	80 (80)	59%	--	--	~80%
Rubber en kunststof	103	116 (e)	68(b)	0	97 (97)	~60% (b)	--	--	> ~80%
Grafisch	3.092			0	0		--	--	--
Metalektro	18.000	?	18	0	0	--	94%	82%	6% (1/18)
Beton	415	297 (d)	nvt	0	0	42% (f)	37%	76%	4% (5/124)

(g) Gaat om percentage BMP.

(h) Volgens rapport 'Vrijwilligheid of Vrijblijvendheid; onderzoek naar free riders bij 5 DMI-convenanten', Research voor Beleid, oktober 2003.

(i) 155 volgens hetzelfde 'freeriders'rapport.

(j) 308 volgens hetzelfde 'freeriders'rapport.

(k) Lijst intentieverklaring.

(l) Gaat om percentage BMP in december 2002; medio 2003 is dit 86% ('freeriders' rapport).



B Evaluatie onderzoeken

In dit hoofdstuk worden een zestal recente onderzoeken kort besproken. Aangegeven wordt wat de onderzoeksresultaten aan betekenis kunnen hebben voor de toekomst van DMI. Het betreft de volgende onderzoeken:

- evaluatie Milieuconvenanten;
- vooronderzoek evaluatie 10 jaar DMI (quick scan);
- vrijblijvendheid of vrijwilligheid (free riders);
- nieuwe milieutaakstellingen NMP4;
- evaluatie milieujaarverslaglegging;
- additionele effecten DMI.

B.1 Evaluatie Milieuconvenanten

In het onderzoek 'Evaluatie Milieuconvenanten'⁴ is de rol van convenanten en hun effectiviteit en efficiency ten opzichte van andere instrumenten onder de loupe genomen. Convenanten blijken met name een rol te kunnen vervullen in situaties waarin nog veel onzekerheid of onduidelijkheid over de oorzaken en oplossingen voor het milieuprobleem bestaat. Daarnaast dragen convenantsprocessen sterk bij aan de interne en externe integratie in het overheidsbeleid, verticale integratie tussen de bestuurslagen, en kennisontwikkeling bij alle betrokken partijen.

Hoewel als gevolg van convenanten nauwelijks nieuwe methoden of technologieën zijn ontwikkeld, en het convenant vooral geschikt is als instrument om de middengroep verder te brengen (en minder om de koplopers te stimuleren), is het eindoordeel over de rol het instrument convenant overwegend positief⁵. Onderzoekers bevelen dan ook aan om convenanten een volwaardige plaats te laten behouden in de instrumentenmix. Zij moeten dan wel voldoen aan de volgende succesfactoren:

- niet te grote, homogene groep, vooral binnenlands georiënteerd met deskundige vertegenwoordiging;
- de doelgroep is een duidelijke onderhandelingspartner;
Institutionele kenmerken van de doelgroep: een duidelijke onderhandelingspartner en de doelgroep is niet te divers;
- een sense of urgency voor het aanpakken van het probleem;
Een breed draagvlak voor het aanpakken van het probleem: een sense of urgency;
- een duidelijke stok vóór de deur;
Dreiging met een alternatief instrument;
- voldoende informatie om doelstellingen te formuleren, maar het ontbreken van de oplossingen voor het milieuprobleem (zodat deze geëxploreerd kunnen worden tijdens de looptijd van het convenant);

⁴ CSTM/Universiteit Twente, in opdracht van VROM, maart 2003.

In het onderzoek is speciale aandacht besteed aan de volgende industrieconvenanten:

- metaal en elektrotechnische industrie;
- chemische industrie;
- zuivelindustrie.

⁵ Naar het milieurendement van de convenanten is in deze evaluatie geen onderzoek gedaan; de uiteindelijke formulering van de afspraken in een convenant is echter van groot belang voor de waarde die het convenant heeft voor het bereiken van de doelstellingen uit het milieubeleid.

- een al langer bestaande relatie met de doelgroep;
Er kan worden onderhandeld op basis van vertrouwen;
- een stok áchter de deur;
Convenant bevat concrete na te leven en te handhaven afspraken: er is ook een stok áchter de deur;
- herkenbare, concrete en handhaafbare doelstellingen;
- transparante – uitvoeringsgerichte - afspraken (o.a. monitoring, sancties);
- geen alternatief of beter instrument voorhanden;
- lagere overheden geven zich bij dagelijkse werkzaamheden rekenschap van gemaakte afspraken (horizontale en verticale afstemming).

Er wordt ruim aandacht geschonken aan monitoring, voortgangsrapportages en evaluatiemomenten om de transparantie zo groot mogelijk te houden.

In de 'Aanwijzingen voor Convenanten'⁶ wordt bepaald dat voor het sluiten van convenanten een afweging moet worden gemaakt. Hierbij komt onder meer aan de orde of ingrijpen van de rijksoverheid noodzakelijk is en of het behalen van de doelen aan het zelfregulerend vermogen van de betrokken sector(en) kan worden overgelaten. Tevens moet bepaald worden of het (inter)nationale recht dwingt tot het gebruik van een ander instrument dan een convenant (bijvoorbeeld: indien de wet een vergunning eist). Tenslotte dringt de vraag zich op of een ander instrument de voorkeur verdient, met name waar het gaat om doelbereiking, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, en de bescherming van de betrokken belangen van derden.

B.2 Rapportage Vooronderzoek evaluatie 10 jaar DMI (Quick-scan)

FO-Industrie heeft in een quick-scan een overzicht gegeven van de stand van zaken van de 10 doelgroepconvenanten (zonder die van de olie- en gaswinningindustrie) en de mate waarin de doelgroepen hebben voldaan aan de convenantafspraken. Hierbij zijn kwantitatieve en kwalitatieve gegevens van de convenantbedrijven aangesloten bij de basismetaleindustrie, chemische industrie, zuivelindustrie, textiel- en tapijtindustrie en papier- en kartonindustrie gebruikt zoals die jaarlijks worden verzameld door FO-Industrie. Van de overige 5 bedrijfstakken zijn inschattingen gemaakt van de emissies in 2000.

In dit vooronderzoek is gekeken in hoeverre de doelstellingen (IMTs) voor 2000 in dat jaar waren gehaald en hoe het ervoor stond voor de IMT 2010. Daarnaast is ook gekeken welk aandeel de doelgroep industrie in totaal in de landelijke milieubelasting heeft, welk aandeel de convenantbedrijfstakken hebben in de milieubelasting van de doelgroep industrie en of er verschil is in de behaalde emissiereducties sinds 1985 tussen de convenantbedrijfstakken en de overige industrie.

⁶ Staatscourant 27 januari 2003, nr. 18.

Tabel 10 Behaalde (tot op 5%) IMT's in 2000 in aantal (Bron: Vooronderzoek DMI)

Thema's	IMT-stoffen	Vijf convenantsbedrijfstacken		Gehele doelgroep industrie	
		IMT-2000	IMT-2010	IMT-2000	IMT-2010
Klimaat (ozon)	3	3	3	2	2
Verzuring	4	4	0	2	0
Verspreiding Lucht	10*	5	1	4	1
Verspreiding Water	8**	8	8	***	***
Vermesting	2	2	2	***	***

*: Betreft voor dit vooronderzoek 10 geselecteerde stoffen.

Voor de 5 convenantbedrijven is voor 25 van de 31 stoffen de IMT 2000 gerealiseerd.

** : Betreft voor dit vooronderzoek 8 geselecteerde stoffen. Voor de 5 convenantbedrijven is voor 35 van de 35 stoffen de IMT 2000 en voor 31 van de 35 stoffen de IMT 2010 gerealiseerd.

***: De IMT heeft betrekking op directe emissies naar water. Aangezien er geen gegevens van directe emissies in het jaar 1985 voor de totale industrie voorhanden zijn, kan geen uitspraak worden gedaan over het behalen van de IMT door de gehele doelgroep industrie.

In de rapportage wordt gesignaleerd dat de IMTs voor 2000 door de groep convenantbedrijfstacken allemaal zijn gehaald behalve op het thema verspreiding lucht en dat in vergelijking met de totale industrie de convenantbedrijfstacken meer emissiereductie hebben bewerkstelligd. Onder de 'gehele doelgroep industrie' vallen óók de convenantbedrijven, dus het verschil tussen de convenantbedrijven en overige industrie is wellicht nog groter dan in eerste instantie uit de tabel blijkt. Hierbij moet wel in gedachten gehouden worden dat de gegevens voor niet-convenantbedrijfstacken op minder nauwkeurige wijze zijn bepaald.

Wat betreft de kwalitatieve thema's signaleert het Vooronderzoek in het algemeen vooruitgang. Voor het thema afval zijn de IMTs gerealiseerd. De tien convenantbedrijfstacken zijn verantwoordelijk voor minder dan 90% van de totale hoeveelheid industrieel afval. De convenantbedrijven hebben een groter aandeel bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem (7% tegen 1% voor de hele doelgroep industrie). Bedrijfstacken met een hoge milieubelasting hebben ook een groter aandeel bedrijven met een gecertificeerd milieuzorgsysteem.

De resultaten voor 2000 zijn weliswaar beter voor de convenantbedrijven dan voor de industrie als geheel, maar voor 2010 is de prognose minder rooskleurig, niet alleen in de zin van gehaalde IMT's maar ook in de zin van verschil tussen convenants- en niet-convenantbedrijven. Op de thema's klimaat (ozon) en vermisting zal waarschijnlijk nog steeds aan de doelstellingen worden voldaan, maar zoals al eerder is opgemerkt zijn dit thema's waarbij ook ander - internationaal - beleid een grote rol speelt.

De meeste van de geselecteerde stoffen onder de thema's verspreiding komen alleen in de convenanten met basismetaal en/of de chemische industrie voor en de voortgang daarop is dus volledig aan deze twee takken is toe te schrijven. Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat de zes andere convenantbedrijfstacken, waaronder de aardolie en gaswinningindustrie, in de rapportage onder de overige industrie meetellen. De groep overige industrie staat dus deels ook onder invloed van de DMI convenanten.

B.3 Vrijwilligheid of vrijblijvendheid

In het onderzoek 'Vrijwilligheid of vrijblijvendheid; onderzoek naar free riders bij vijf DMI-convenanten'⁷ is inzicht verkregen in de omvang en oorzaken van free riders⁸ gedrag van bedrijven en overheden in de volgende bedrijfstakken met vermoedelijk veel free riders:

- betonmortel- en betonproducten industrie;
- grafische industrie en verpakkingdrukkerijen;
- metaal- en elektrotechnische industrie;
- vleesindustrie;
- textiel- en tapijtindustrie (hier bleken geen free riders);

Daarnaast zijn oplossingen gegenereerd voor deze problematiek.

De conclusies in dit onderzoek wijzen op het feit dat met name (een beperkt aantal) grotere bedrijven bereid zijn een BMP op te stellen, en daar de meerwaarde van inzien, bijv. als eerste stap naar een milieuzorgsysteem. Bij veel kleine bedrijven is geen capaciteit, kennis of is de bekendheid met convenant en BMP te klein. Verder spelen de economische situatie en de organisatiegraad een rol als oorzaak van free riders gedrag.

Het bevoegd gezag verzuimt met name bij het vervullen van de vangnetfunctie. In plaats van prioriteit te geven aan bedrijven die geen BMP opstellen, hebben gemeenten meer aandacht voor achterblijvers. Verder heeft het formaliseren van de vergunning ook vertraging opgelopen. Beleidsprioriteiten, capaciteitsgebrek, de motivatie van bedrijven en de veronderstelde beperkte meerwaarde van BMP's zijn hiervoor de belangrijkste oorzaken.

B.4 Eventuele nieuwe milieutaakstelling op grond van NMP4

Door VROM is een kort onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om een aantal NMP4-thema's te gebruiken als verbreding en deze te integreren in (DMI) convenanten.

De conclusie was dat vrijwel alle thema's daarvoor geschikt zijn, enerzijds omdat de brancheaanpak nog steeds aanspreekt, anderzijds omdat de thema's bovenwettelijk zijn en nog onvoldoende inhoud hebben voor regulering. Er is echter nog weinig zicht op de doelstellingen die per bedrijfstak voor de thema's kan worden afgesproken. Ook de provincies zetten vraagtekens bij de conclusie.

De nieuwe thema's betreffen:

- afvalbeleid;
- beleidsvernieuwing stoffen;
- biodiversiteit;
- duurzame energiehuishouding;
- duurzaam ondernemen;
- duurzame mobiliteit (logistiek);
- externe veiligheid (risico-benadering);
- landbouw;

⁷ Research voor Beleid, in opdracht van VROM, 6 oktober 2003.

⁸ Definitie van free riders in dit onderzoek: bedrijven die het convenant hebben ondertekend maar niet voldoen aan de twee volgende verplichtingen: 1) eens in de vier jaar opstellen van een BMP; 2) jaarlijks rapporteren over de uitvoering in de vorm van een voortgangsrapportage. Het bevoegd gezag wordt als verzuimer aangemerkt indien het niet voldoet aan de drie hoofdeisen die voortvloeien uit de convenanten (beoordeling BMP's en voortgangsrapportages; formalisering van BMP's in vergunningen, uitvoeren vangnetfunctie).

- leefomgeving;
- productenbeleid.

B.5 Evaluatie milieoverslaglegging

Sinds 1999 zijn ongeveer 250 bedrijven - waarvan ca. 150 convenantbedrijven zijn - verplicht⁹ om een milieujaarverslag op te stellen. Daarnaast doen enige honderden bedrijven dat op basis van de afspraken in een DMI-convenant. Daarmee rapporteren zij over de resultaten van het convenant en over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan.

Het overheidsdeel van het verslag heeft 3 doelen:

- bevordering verdere invoering bedrijfsinterne milieuzorg;
- vastleggen verantwoordingsplicht van de bedrijven aan overheid en duidelijkheid scheppen over de wijze waarop bedrijven verantwoording moeten afleggen;
- voorwaarden scheppen voor stroomlijning van rapportages aan de overheid. Het doel was om met deze rapportages 80% van de industriële emissies in beeld te hebben.

Het Ministerie van VROM heeft in het kader van de evaluatie van het milieujaarverslag (2002) een discussiedocument¹⁰ opgesteld voor interne en externe meningsvorming. Dit is gebaseerd op het 'Evaluatieonderzoek wet- en regelgeving milieujaarverslagen'¹¹ en zal leiden tot beleidsconclusies en aanbevelingen.

Uit de evaluatie is onder meer gebleken dat:

- het MJV enigszins heeft bijgedragen aan het invoeren van een milieuzorgsysteem, maar de verwachte sterke stimulans is uitgebleven (de meeste hadden het al);
- de overheden positief zijn over het overheidsverslag als middel voor bedrijven om verantwoording af te leggen. Bijna 60% van de bedrijven geeft aan milieubewuster te zijn als gevolg van MJV. De betekenis van het publieksverslag is kleiner;
- De stroomlijning van rapportages deels is bereikt. Registratie en monitoring blijven echter drukken op de administratieve lasten;
- De veronderstelling dat de aandacht van het bevoegde gezag meer kan verschuiven naar achterblijvers op dit moment nog onterecht lijkt.

Uit de discussies over het evaluatieonderzoek bleek onder meer dat:

- het algemeen oordeel over MJV positief is, met verbeteringen;
- het publieksverslag niet meer verplicht gesteld moet worden, maar dat hiervoor in de plaats wellicht een risicokaart kan komen;
- de doelgroep – onder voorwaarden – uitgebreid mag worden; administratieve belasting kan gecompenseerd worden via modulaire verslaglegging en e-MJV;
- het bevoegd gezag meer waarde mag hechten aan het MJV, en de relatie daarvan het landelijke milieudoelstellingen of omgevingsdoelstellingen.

⁹ Wm en Besluit milieoverslaglegging. De verplichting geldt op grond van het criterium dat een bedrijf 'ernstige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken'.

¹⁰ 9 juli 2003.

¹¹ Maart 2003.

Naast het opstellen van een BMP is in de convenanten eveneens de afspraak opgenomen dat bedrijven jaarlijks rapporteren over de voortgang van onderzoeken en maatregelen die in het BMP zijn opgenomen. Soms wordt dit in de vorm van een MJV gedaan. Deze verslagen dienen door de provincies te worden gevalideerd.

B.6 Additionele effecten van het Doelgroepenbeleid Milieu en Industrie

In het onderzoek 'Additionele effecten van het DMI' is in beeld gebracht of in de textielindustrie, de zuivelindustrie en in de grafische industrie sprake is geweest van de volgende theoretische (additionele) effecten van het DMI:

- 1 Lange termijn perspectief.
- 2 Integraal milieubeleid.
- 3 Draagvlak bij bedrijven vergroten.
- 4 Bevorderen 1-loketgedachte.
- 5 Voorkomen ongelijke concurrentieverhoudingen.
- 6 Meer initiatieven vanuit bedrijven.
- 7 (add.) Effecten op hulpbronnen.
- 8 (add.) Effecten op gedrag.

Geconcludeerd is onder meer:

- de stok van vergunningverlening is cruciaal voor DMI. Desondanks bestaat ook onder DMI-bedrijven veel niet-naleving van vergunning;
- DMI heeft veel milieuwinst opgeleverd, maar niet alle taakstellingen zijn binnen bereik voor alle branches. De effecten van DMI variëren per branche;
- lange termijn doelen op bedrijfsniveau bleken moeilijk te formuleren; soms hadden BMP's een positief effect op de planningshorizon van bedrijven;
- DMI heeft veel proceswinst opgeleverd (draagvlak voor bedrijfsmilieubeleid, dialoog, vertrouwen, delen van verantwoordelijkheden, etc.);
- DMI is er niet in geslaagd om de 1-loketsgedachte gestalte te geven. Wel is meer duidelijkheid ontstaan over de geldende milieunormen (gelijke concurrentieverhoudingen binnen branches);
- branches binnen de DMI-aanpak leren nog te weinig van elkaar. DMI heeft weinig tot geen innovatie opgeleverd, hoewel de beslissingsvrijheid over te nemen milieumaatregelen is toegenomen;
- DMI werkt vooral voor middenmoters, en minder voor achterblijvers en voorlopers;
- de integratie van milieuthema's (waarbij maatregelen geen negatieve effecten hebben op andere compartimenten of sector) is niet in alle bedrijfstakken even sterk door DMI beïnvloed. Soms was al voldoende kennis voorhanden;
- DMI wordt uitgehold door de komst van emissiehandel (CO₂ en NO_x vallen uit het BMP en de vergunning);
- het BMP is een goed werkend instrument gebleken (hoewel niet door alle partijen toegepast), met meer effect op het gedrag van bedrijven dan de handboeken;
- de waarde van DMI is kleiner naarmate bedrijven beter presteren op milieugebied.

C Relevante beleidsontwikkelingen

In deze paragraaf worden een aantal relevante beleidsontwikkelingen beschreven, welke de rol van DMI en de taken en bevoegdheden van het provinciale bevoegde gezag mogelijk kunnen uithollen dan wel juist versterken. Doel van deze exercitie is aan te geven hoeveel beleidsruimte bedrijven en bevoegd gezag in het kader van DMI behouden voor het maken van afwegingen c.q. in hoeverre deze ruimte wordt ingeperkt door andere instrumenten of ontwikkelingen.

C.1 Lopend beleid

Verbod op CFK's

Er is een internationaal verbod op CFK's geldig (1987, Verdrag van Montreal). Dit verbod heeft er zeker toe bijgedragen dat de IMT's op dit terrein binnen het DMI zijn gerealiseerd.

MJA

De eerste generatie Meerjarenaafspraken Energie-Efficiency tussen ondernemers en overheid over energie-efficiency zijn succesvol afgerond. De ambitieuze doelstelling om tussen 1989 en 2000 de energie-efficiency van bedrijven met 20% te verbeteren is ruimschoots gehaald en het onderwerp is hoger op de bedrijfsagenda komen te staan. Bedrijven hebben inmiddels aangegeven dat energie-efficiencywinst door het verbeteren van de eigen productieprocessen voor een groot deel al gerealiseerd is. Dit maakt een breder perspectief op energiebesparing noodzakelijk. Met meer ruimte voor onderwerpen als duurzame energie, duurzame producten, duurzame bedrijventerreinen en optimalisatie van logistiek, transport en ketens. Deze zogenaamde 'verbredingsthema's' zijn de basis voor de tweede generatie MJA.

In de praktijk is het BMP in het kader van doelgroepenbeleid milieu en industrie volgend ten aanzien van datgene wat bedrijven aan plannen voor energie-efficiency indienen in het kader van MJA.

Convenant Benchmarking

Op 6 juli 1999 sloot de Nederlandse overheid met de energie-intensieve industrie het Convenant Benchmarking energie-efficiency. Doel is de uitstoot van CO₂ te verminderen door efficiënter om te gaan met energie. De industrie zegt toe zo snel mogelijk, maar uiterlijk in 2012 tot de wereldtop te behoren op het gebied van energie-efficiency voor procesinstallaties. In ruil daarvoor zal de overheid de deelnemende ondernemingen geen extra specifieke nationale maatregelen gericht op energiebesparing of CO₂-reductie opleggen. De deelnemende bedrijven geven in een energie-efficiencyplan aan hoe en wanneer zij de wereldtop bereiken. Provincies en gemeenten beoordelen de plannen en formaliseren deze - na goedkeuring - in de milieuvergunning.

Air Quality Framework Directive

In 1996 is het Air Quality Framework Directive van de EU in werking getreden dat zich richt op het verbeteren van de luchtkwaliteit. Het heeft betrekking op onder andere SO₂, NO_x, ozon, benzeen, CO, cadmium, en andere zware metalen. De emissielimieten (per m³) zijn vastgelegd in 'daughterdirectives'.

NEC

In 1999 is door de EU, de VS en Canada het protocol van Gotenburg ondertekend. Hierin zijn afspraken gemaakt voor de reductie van ammoniak (NH₃), zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x) en vluchtige organische stoffen (VOS). De EU heeft op basis van dit protocol de zogenoemde NEC-richtlijn vastgesteld (2001) met national emission ceilings oftewel nationale emissieplafonds die verplichtend zijn voor de lidstaten. De emissieplafonds zijn gericht op het bereiken van bepaalde milieukwaliteitsniveaus voor de gezondheid en de natuur. Deze milieukwaliteitsniveaus in 2010 zijn tussenniveaus op weg naar duurzame niveaus op de langere termijn.

De nationale emissieplafonds van Nederland voor stikstofoxiden en voor vluchtige organische stoffen bedragen respectievelijk 260 kton en 185 kton. Daarnaast legt het protocol de lidstaten technische eisen op (emissie-eisen voor installaties en de verplichting tot het gebruik van zogenoemde 'best beschikbare technieken').

Naar aanleiding van de NEC-richtlijn zijn in het NMP4 nieuwe nationale emissiedoelstellingen, emissietaakstellingen en milieukwaliteitsdoelstellingen opgenomen. De NEC richtlijn is leidend voor de Integrale Milieu Taakstellingen die in het kader van DMI zijn opgesteld.

IPPC

De Europese IPPC-richtlijn (1996) verplicht alle inrichtingen over een integrale milieuvergunning te beschikken met emissie-eisen gebaseerd op best beschikbare technieken (BAT), zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven (m.a.w.: geen middel- maar doelvoorschriften). Daarbij moeten de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht worden genomen. Er zijn lijsten (Brefs) die een overzicht geven van deze best beschikbare technieken per sector.

Bepaalde bedrijfsmatige (met name industriële) activiteiten moeten worden voorzien van een vergunning teneinde 'een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken'. Dit moet worden gerealiseerd door het voorkomen of beperken van emissies naar lucht, water en bodem, met inbegrip van maatregelen betreffende afval. Producenten en overheden moeten dus rekening houden met alle emissies en effecten in het ontwerp van de hele inrichting ('schone technologie'), in plaats van gebruik te maken van 'end-of-pipe' technieken.

De IPPC Richtlijn is van toepassing op zes categorieën van bedrijven: energie; productie en verwerking van metalen; minerale industrie; chemische industrie; afvalbeheer; en 'overige activiteiten'. De groep 'overige activiteiten' omvat installaties op het gebied van pulp- en papierproductie, textielbehandeling, looierijen, voedselproductie, en de intensieve pluimvee- en varkenshouderij. Binnen elke categorie wordt de werkingssfeer van de Richtlijn nader bepaald door de aard van het proces of product (bijvoorbeeld olieraffinage) of de omvang van de activiteit (bijvoorbeeld een productiecapaciteit van meer dan 20 ton ferrometalen per dag).

De werking van IPPC is zeer bepalend voor DMI aangezien IPPC stuurt op vergunningen waarin de stand der techniek wordt voorgeschreven. De BAT-reference documenten worden meegenomen in het actualisatietraject van vergunningen; aangezien de Brefs niet eenduidig zijn, resteert wel enige beleidsruimte. De taken van provincies op grond van de Europese IPPC richtlijn blijven overeind, ook naast systemen van NO_x-emissiehandel, met de nodige gevolgen voor monitoring en rapportage door bedrijven.

SOMS (toxische stoffenbeleid)

SOMS is de Strategienota Omgaan Met Stoffen (2001) waarin het nieuwe nationale stoffenbeleid beschreven staat. Dit beleid richt zich op het realiseren van een schoon milieu en een gezonde werk- en leefomgeving voor de mens. Dit betekent: zorg dragen voor een zodanig veilig gebruik van stoffen, in alle fasen van de levenscyclus, dat binnen één generatie (uiterlijk in 2020) mens en milieu geen (of verwaarloosbare) gevaren en risico's lopen. Primaire inzet daarbij is het streven naar minder gevaarlijke stoffen. Is vervanging niet mogelijk, dan is adequate beheersing van de risico's en gevaren aan de orde. Deze strenge veiligheidsnormen gelden voor alle fasen in de levenscyclus van een stof, dus van chemisch product via consumentenproduct naar afval en hergebruik. Bedrijven moeten zorgen dat uiterlijk in 2004 alle in Nederland verkrijgbare stoffen zijn voorzien van een 'geverifieerd stofprofiel' en zijn ingedeeld in één van de vijf 'zorgcategorieën', variërend van zeer ernstige zorg tot geringe zorg. Producenten, importeur en gebruikers van de stoffen moeten maatregelen nemen ter voorkoming van gevaar of risico. In de door het Nederlandse bedrijfsleven in 2001 ondertekende intentieverklaring staat verder een scala van activiteiten aangegeven die bedrijven ondernemen ter uitvoering van het nieuwe stoffenbeleid.

De betekenis van SOMS voor DMI betreft met name de verschuiving naar het perspectief van de ketenbeheer (en het potentieel van concepten als Product Stewardship voor grotere bedrijven) in plaats van de aandacht voor milieu en veiligheid op installatieniveau.

Afvalstoffenbeleid

In 2001 is de Wet milieubeheer gewijzigd met betrekking tot de structuur van het beheer en verwijdering van afvalstoffen. Het afvalstoffenbeleid is op rijksniveau gebracht, en is vastgelegd in het door VROM vastgestelde landelijk afvalbeheersplan (LAP). Met het LAP wordt voorzien in een integratie van de beleidsplanning voor gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen. De definitie van het begrip afvalstoffen is van belang omdat haar reikwijdte bepaalt of de afvalstoffenregelgeving, die allerlei beperkende regels oplegt en hoge kosten met zich kan meebrengen, van toepassing is. In artikel 1.1 van de Wm wordt het begrip afval gedefinieerd als: 'alle stoffen, preparaten of andere producten, waarvan de houder zich –met het oog op de verwijdering daarvan- ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'.

Het beleid ten aanzien van in- en uitvoer van afvalstoffen is afhankelijk van de vraag of sprake is van nuttige toepassing (o.a. producthergebruik, materiaalhergebruik en hoofdgebruik als brandstof) of verwijdering (o.a. storten en verbranden).

Enkele geïnterviewden vinden het nieuwe afvalstoffenbeleid te rigide. De regels rond het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen staan creatieve initiatieven voor hergebruik van afval en ketenbeheerprojecten in de weg.

C.2 Toekomstig beleid

Emissiehandel

Systemen van emissiehandel voor CO₂ en NO_x worden in 2004 resp. 2005 geïntroduceerd om emissiereducties te realiseren op een kosteneffectieve manier en om het bedrijfsleven flexibiliteit en keuzevrijheid (rechtvaardige verdeling) te bieden. Daarnaast is emissiehandel gebaseerd op het stellen van doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften, en op het sterker verinnerlijken van het principe 'milieu in de prijzen'.

Recentelijk hebben Minister Brinkhorst en Staatssecretaris Van Geel een akkoord bereikt met de industrie en de energiesector over CO₂-

emissiehandel. De sectoren krijgen 115 miljoen ton CO₂ toebedeeld voor de periode 2005-2007. Dit laat onverlet dat de totale emissie van deze sectoren in 2010 niet meer mag bedragen dan 112 miljoen ton CO₂. Het Europese emissiehandelssysteem treedt in 2005 in werking. Het allocatieplan waarin Nederland aangeeft hoe de CO₂-emissierechten bij aanvang verdeeld gaan worden, is in de afrondende fase. Er wordt rekening gehouden met de generaliseerde energie-efficiencyverbetering in de afgelopen periode (bedrijven die veel maatregelen getroffen hebben, krijgen meer rechten).

De eerste deelnemers zijn aan het CO₂-emissiehandelssysteem zijn alle ondernemingen die een installatie hebben groter dan 20 MWth. Zij nemen deel aan emissiehandel op basis van een PM en alle ondernemingen c.q. inrichtingen die geen partij zijn in deze convenanten en een energiegebruik hebben van > 170.000 m³ gas en/of > 50.000 KWh elektriciteit per aansluiting per jaar. Waarschijnlijk zal een nationale emissieautoriteit verantwoordelijk worden voor toezicht, handhaving en registratie van transacties. Provincies zullen hun verantwoordelijkheid op dit terrein voor deze bedrijven zien verkleinen. In de toekomst zal dit waarschijnlijk voor een bredere groep bedrijven gaan gelden.

Bij de voorgenomen implementatie van NO_x-emissiehandel¹² wordt het bevoegd gezag verdeeld wordt tussen de provincie (concentratie eisen voor NO_x) en de nieuwe Nationale Emissie Autoriteit (jaarvracht NO_x). De NEA is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving, toepassing van sancties en registratie van de transacties van emissierechten. Provincies hebben een adviserende rol (o.a. met betrekking tot goedkeuring van monitoringprotocol en emissiejaarrapport) richting NEA als bevoegd gezag voor Wm. De vergunningseisen NO_x, inclusief voor monitoring, gaan uit de vergunning. De provincies houden echter taken voor NO_x als gevolg van de IPPC-richtlijn: vergunningverlening (verwerken van Brefs) voor procesemissies en handhaving eisen per installatie. Dit levert een mogelijk spanningsveld op, aangezien een strenge eis in de vergunning de manoeuvreerruimte binnen emissiehandel wegneemt.

ENAP

De VROM-nota 'Met recht verantwoordelijk'¹³ over de toekomst van de milieuwetgeving speelt in op de complexer wordende samenleving, welke nieuwe oplossingsroutes vraagt in samenspraak met andere spelers. Bedrijven moeten worden gestimuleerd tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid en publiekelijk verantwoorden van het eigen handelen.

In het project 'Exploring New Approaches for regulating industrial installations' (ENAP) tracht Nederland een Europese dialoog op gang te brengen over de meerwaarde van nieuwe instrumenten zoals emissiehandel, de combinatie van milieuzorgsystemen met flexibele vergunningverlening, etc. Discussie over nieuwe sturingsmethoden die passen bij een gebiedsgerichte benadering (bedrijventerreinen) of groepen bedrijven (concerns, ketens) of productlevenscycli door middel van instrumenten die de installatie ontstijgen (keten- concern- of stolpvergunningen). De inrichting gebonden benadering kan voor sommige bedrijvengroepen verlaten worden. Nederland blijft streven naar flexibiliteit in EU wetgeving.

¹² Voor inrichtingen met verbrandingsinstallaties met een totale thermische vermogen van meer dan 20 MWth en voor inrichtingen en procesinstallaties met een totale productie boven specifieke productiegrenzen (zie AMvB NO_x emissiehandel).

¹³ Medio 2001, VROM.

CAFE

In 1998 lanceerde de Europese Commissie een nieuw initiatief om de verschillende aspecten van het EG-luchtkwaliteitsbeleid (inclusief het emissiebeleid) in één kader samen te brengen. Dit initiatief had de werktitel *Clean Air for Europe*, of CAFE. De gebieden die in dit ambitieuze nieuwe kader zouden moeten worden opgenomen waren:

- luchtkwaliteitsnormen;
- emissies van stationaire bronnen, waaronder de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, grote stookinstallaties, verbrandingsinstallaties voor stedelijk afval, VOS-emissies van benzine-installaties, en emissies van oplosmiddelen;
- brandstofnormen, waaronder de Auto/Olie Richtlijn;
- normen voor de emissies van voertuigen;
- de verzurings- en ozonstrategieën.

De doelstelling voor de lange termijn bestaat uit een harmonisatie van zowel de analytische kaders als de planning die gehanteerd worden bij het ontwikkelen van wetgeving op al deze gebieden. Dit zou het gemakkelijker maken om de meest kosteneffectieve maatregelen te selecteren en tegenstrijdigheden tussen maatregelen die op verschillende gebieden of verschillende tijdstippen worden voorgesteld kunnen voorkomen.

CAFE is geen strategie, maar een programma dat moet leiden tot de totstandkoming van een strategie in 2004 met een vijfjaarlijkse herziening daarvan. Bij de wetsvoorstellen zal rekening worden gehouden met nieuwe wetenschappelijke inzichten over bestaande stoffen, hun bronnen en effecten, problemen van 'nieuwe' vervuilende stoffen, en de mogelijke integratie van deze maatregelen met andere beleidsdoelstellingen betreffende de beheersing van door de mens gemaakte chemische stoffen en broeikasgasemissies.

Rond 'Clean Air for Europe' spelen - net als in ENAP - de discussies over het type doelstellingen waarop gestuurd moet worden: op omgevingskwaliteit en effecten in plaats van op emissiedoelen. Hierdoor moet op termijn meer ruimte voor zelfreguleringsprincipes en kosteneffectiviteitsprincipes ontstaan in het Europese milieubeleid.

Integraal omgevingsbeleid

In toenemende mate zijn overheden zich bewust van de integrale taakuitvoering. Meer en meer worden daarom gestreefd naar een integrale aanpak c.q. uitvoering van onderling samenhangende thema's zoals ruimtelijke ordening, veiligheidsbeleid, waterkwaliteit, mobiliteit, gezondheid, kwaliteit van de leefomgeving en de klassieke hinderthema's (geur, geluid, stoffen) op regionaal niveau. In de zogenaamde 'gebiedsgerichte aanpak' wordt met name bij bedrijventerreinen uitwerking gegeven aan deze thema's. Ook de 1-loketgedachte (één overheidsinstantie is aanspreekpunt voor diverse maatschappelijke aspecten in een bedrijf) speelt hier.

In het kader van het traject 'Professionalisering van de Handhaving' wordt ingespeeld op de ambitie om op termijn een set van kwaliteitscriteria te formuleren voor handhaving op het gehele terrein van de fysieke leefomgeving (ook voor vergunningverlening). De vraag die in het kader van DMI speelt is of de doelstellingen van de National Emission Ceilings (NEC) ter discussie gesteld moeten worden, indien men zich wil richten op een gewenste omgevingskwaliteit, gezondheids- en blootstellingsniveaus.



D Ambities van provincies

In dit hoofdstuk worden de geambieerde rollen van provincies in milieubeleid in beeld gebracht. Deze zijn beschreven in een aantal recente nota's. Tevens wordt de weergave gepresenteerd van interviews met een aantal provinciale medewerkers met betrekking tot ambities, sterke en zwakke kanten van de provincies. Deze zijn van belang bij het vormgeven van de strategie en de rollen die provincies daarbij kunnen hebben.

D.1 Beleidsnota's

De Commissie Alders heeft in haar nota '**Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio**'¹⁴ een advies geformuleerd over de noodzakelijke vernieuwing van het milieubeleid voor milieuproblemen. Oplossingen hiervoor zullen het beste in de regio worden gezocht, want de partijen in de regio weten het beste waar zich de problemen voordoen en waar de mogelijkheden zijn om milieurendement te behalen door een integrale aanpak van de problemen. Het milieuvraagstuk is namelijk ook een vraagstuk van kwaliteit van de leefomgeving (ruimte, geluidhinder, overlast, gezondheid, veiligheid) en van duurzame ontwikkeling.

De commissie is van mening dat de provincies het kabinet moeten aanbieden het initiatief te nemen de milieuproblemen aan te pakken. Het gaat daarbij om het coördineren van een gedeelde visie (met streefbeelden en maatregelen), integratie van verschillende beleidsterreinen (water, verkeer en vervoer, ruimtelijke ontwikkeling), het behalen van milieurendement en milieukwaliteit (in plaats van het sturen op milieunormen voor individuele bedrijven), het doen van experimenten en monitoring. De commissie adviseert de provincies deze activiteiten in de vorm van diverse integrale projecten aan te pakken. De provincies vervullen daarbij een initiërende, faciliterende en vooral: regisserende rol. De provincies hebben wel enige manoeuvreerruimte (flexibeler instrumenten) nodig voor het in samenwerking met andere partijen invullen van de voorgestane duurzame ontwikkelingspolitiek. Ook zal een omslag in ambtelijke cultuur en werkwijze nodig zijn. Tenslotte moeten de bestaande milieutaken (handhaving) effectiever en efficiënter uitgevoerd worden. De commissie doet enige aanbevelingen voor het prioriteren en verdelen van taken door provincies en andere overheden.

In het '**Aanbod van de provincies aan het nieuwe kabinet**'¹⁵ geven provincies aan medeverantwoordelijkheid te willen nemen voor een resultaatgerichte aanpak van onder andere het realiseren van milieuwinst door een innovatieve aanpak van de hardnekkige milieuproblemen, en de regionale invulling van de NMP4-thema's. De provincies hebben 12 pilotprojecten lopen om aan die beleidsthema's invulling te geven, gericht op duurzame ontwikkeling en milieurendementen. Zij vragen het Rijk de mogelijkheid om de spelregels van 'Stad en Milieu' te laten gelden, d.w.z. de mogelijkheid om verantwoord afwijken en oplossingen buiten de wet te zoeken.

¹⁴ 'Duurzame ontwikkelingspolitiek in de regio; provinciale aanpak voor hardnekkige milieuproblemen', ad hoc IPO-commissie Milieu, voorjaar 2002.

¹⁵ 'Aanbod van de provincies aan het nieuwe kabinet; opmaat naar een bestuurscontract tussen provincies en rijk' IPO, februari 2003.

In de **Agenda Bedrijven & Milieu**¹⁶ van het IPO-vakberaad Bedrijven en Milieu, zijn ambities geformuleerd voor inrichtinggebonden milieutaken en actiepunten. Hierbij formuleren de provincies hun bijdrage aan de ontwikkeling van een duurzame samenleving en de sturing van het bedrijfsleven richting duurzame prestaties. Het NMP4 is hierbij richtinggevend. De provincies staan een actieve rol voor bij het mede vormgeven van het milieubeleid, het regisseren van gebiedsgericht beleid en het borgen van waarden en normen door een krachtig optreden.

In relatie tot DMI zijn de volgende ambities van belang: de optimalisering van het doelgroepenbeleid met meer aandacht voor het planmatig sturen van de industriële doelgroepen op de realisatie van milieudoelen. Daarnaast zijn proactieve vergunningverlening en verbetering van de kwaliteit van de handhaving cruciaal, inclusief de samenwerking tussen overheden hierbij. Tenslotte speelt invulling van de nota 'Met Recht Verantwoordelijk!' een belangrijke rol (flexibele instrumenten).

D.2 Interviews

Uit enkele interviews en workshops worden hieronder een aantal - soms tegenstrijdige - meningen weergegeven, welke spelen in de discussies rond de toekomst van het DMI, en de rollen voor provincies bij de sturing op het milieubeleid van bedrijven. De geïnterviewden waren:

- Maarten de Hoog, DCMR;
- Erik van der Werf, Provincie Gelderland, DMI-coördinatorenoverleg;
- Bonnie Donders, VROM/KVI;
- Nico Kistemaker en Tjeerd van Scheltinga, Provincie Fryslan;
- Ad de Lange, Provincie Zeeland.

Kennis/1-loket-gedachte/stimulering?

- De provincie heeft veel kennis op het gebied van productie- en bedrijfsprocessen, bestuurlijke en juridische processen (beroep, vergunningen, sancties etc), milieudruk reducerende maatregelen, en contactpersonen bij bedrijven. Dit maakt dat de provincie bij uitstek geschikt is de loketfunctie te vervullen. In het kader van BRZO zijn daarvoor goede ervaringen opgedaan.
- De provincie beschikt over te weinig technisch-inhoudelijke kennis en te weinig vaardigheden om bedrijven te stimuleren verder te gaan dan wettelijk vereist is, en stappen te zetten richting verbreding en duurzaam ondernemen. Het denkpatroon is nog niet vernieuwd. De meeste provinciale organisaties zijn hier nog niet klaar voor, dan wel geven hieraan geen prioriteit.

Werking DMI en BMP-instrument?

- Het BMP wordt beschouwd als een nuttig hulpmiddel, dat de kwaliteit van de vergunning en handhaving kan verhogen. Het is de basis voor een 'beleidsagenda' voor bedrijf en overheid, en het op langere termijn reduceren van de milieudruk.
- Het BMP is echter niet afdwingbaar, biedt te weinig flexibiliteit op bijvoorbeeld concern-, keten- of regio-niveau, en zou aan vergunningverlening of ISO14001 gekoppeld moeten worden voor een groter effect.
- Verbreding (in DMI) is lastig, aangezien het niet voor alle bedrijven of bedrijfstakken haalbaar is, er geen stok achter de deur is, er geen kwan-

¹⁶ 'Agenda bedrijven & milieu; richting duurzame samenleving', IPO en samenwerkende provincies, september 2002.

titatieve doelen bestaan, en op vergunningenniveau nog steeds de stand der techniek wordt voorgeschreven.

Doelstellingen?

- Een goed werkend provinciaal apparaat heeft inzicht in haar bedrijvenbestand, de milieubeleidsfase waarin de bedrijven zich bevinden en de problemen die nog moeten worden opgelost (zonder dat dit ten koste gaat van regionale bedrijvigheid). De provincie weet bedrijven te stimuleren tot een actieve en innovatieve houding en kan gevonden oplossingen faciliteren. Tenslotte weten provincies de gemonitorde informatie te vertalen naar adviezen richting beleidsontwikkelaars op (inter)nationaal niveau.
- In de praktijk blijkt het moeilijk te zijn in beeld te brengen welke milieu-problemen nog moeten worden opgelost, is er weinig capaciteit voor een proactieve houding richting bedrijven en (inter)nationale overheden. Bovendien zijn er regels die een dergelijke houding niet bepaald ondersteunen (afvalstoffenwet, Wm). Een visie op wat men met bedrijven wil, ontbreekt.
- De doelstellingen van DMI zijn momenteel zeer divers, wellicht is een clustering van bijvoorbeeld lokale doelen meer effectief.
- De provincie wil liever worden afgerekend op de milieuprestatie dan op het aantal afgegeven vergunningen.

Toekomst DMI?

- De inhaalslag is met DMI in de eerste 10 jaar goed gelukt. Wat is er nog te halen qua milieuwinst, en met welke instrumenten kun je dat het meest effectief en integraal realiseren? Wellicht kan DMI op onderdelen verbeterd worden.
- BMP zou meer status moeten krijgen (koppeling aan vergunning) en beter gerelateerd te worden aan het generiek beleid (NEC). Er moet differentiatie naar bedrijven komen.
- Er is behoefte aan een organisatie- c.q. integratiekader. Daarin kan afstemming van de convenanten met ander beleid plaatsvinden. Zelfs indien DMI geen doorgang vindt, dient een structurele afstemming tussen bedrijfsleven en overheid doorgang te vinden.
- De (nieuwe) taakstellingen in het DMI moeten worden afgestemd op Europese ontwikkelingen en de nationale beleidsontwikkelingen, waaronder de nieuwere NMP-thema's.

Rollen provincie?

- De provincie heeft als 'core-business' de rol van bevoegd gezag. Het vergunningenbestand moet uptodate zijn. Daarnaast kan zij faciliterend zijn door invulling te geven aan de 1-loketgedachte.
- Bovenal kan de provincie de rol van regisseur spelen. Zij kan publieke en private partijen bij elkaar brengen, belangen in evenwicht houden, toezicht houden, waar nodig ingrijpen, en een integrale aanpak waarborgen. Daartoe dient zij wel eerst de schotten in de interne organisatie te slechten. Bovendien dienen prioriteiten en capaciteit hierop te worden afgestemd.
- De provincie kan een actieve bijdrage leveren in de uitvoering, met name door het neerzetten van de goede randvoorwaarden (financiën, bevoegdheden en procedures, instrumenten en experimenten) en in processturing.
- Tenslotte: toezicht op monitoring (op milieukwaliteiten, milieueffecten van handelen, prestaties van de deelnemers aan een gebiedsproces).

Waarom milieubeleid in de regio vormgeven?

- Aangezien overheden en andere partijen op dat niveau het beste kunnen beoordelen waar de kansen voor verbetering (milieurendement) zich voordoen.
- Het 6^e MAP heeft aan dat de uitvoering van de Europese regels op regionaal niveau moet plaatsvinden.
- De regio is de motor van de economische ontwikkeling (bedrijvigheid, mobiliteit) en burgeroriëntatie, en daarmee de schaal waarop milieuvorwaarden voor welvaartsontwikkeling kunnen worden gerealiseerd.
- Integratie van milieu in andere beleidsterreinen, met als doel de hardnekkige milieuproblemen op te lossen, kan het meest effectief gebeuren op regionaal en lokaal niveau.
- Een aantal van de hardnekkige milieuproblemen speelt ook op regionaal niveau: aantasting van de leefomgeving, bedreiging van de gezondheid, verlies aan biodiversiteit en externe veiligheid. Daarnaast kennen de regio's een aantal eigen hardnekkige milieuproblemen: verontreinigde bodems, oppervlaktewaterkwaliteit en de gevolgen van intensivering van verstedelijking.

