

MILIEUWINST BELONEN MET FLEXIBILITEIT EN EXTRA GELDMIDDELEN

Nieuw type vergunning kan milieu-inspanningen profijtelijker maken

Koppeling van de milieuvergunning aan milieuzorg is een goede zaak, maar de systematiek kan ertoe leiden dat bedrijven worden gestraft voor hun milieu-inspanningen. Voorgesteld wordt een aanpak waarbij de straf wordt omgezet in een stimulans. Bedrijven moeten overbodig geworden milieurechten kunnen verkopen.

Doer vergunning op grond van de Wet milieubeheer (Wm) is nog altijd het belangrijkste instrument om de milieubelasting van industriële activiteiten te beheersen. Het bevoegd gezag is gedwongen effectief en efficiënt vergunningen te verlenen, terwijl tegelijkertijd de behoefte aan maatwerk is gestegen door de grote verscheidenheid aan en toegenomen complexiteit van industriële activiteiten. Een van de antwoorden op dit dilemma is het fenomeen van de 'gekoppelde vergunning' of 'vergunning op hoofdlijnen'. In de gekoppelde vergunning wordt een 'schil' rond het bedrijf gelegd waarbinnen het bedrijf, onder voorwaarde van een goed milieuzorgsysteem, flexibel kan handelen. De vergunningverlening en handhaving worden minder intensief, terwijl bedrijven flexibeler kunnen zijn in hun activiteiten. Kortom, de gekoppelde vergunning lijkt voor zowel bedrijven als het bevoegd gezag voordelig.

Nieuwe fase

Na een intensieve campagne, waarin de achterstand in milieuvergunningen werd ingelopen, is de milieuvergunningverlening in een nieuwe fase aangeland. Een nieuwe fase met nieuwe mogelijkheden, maar ook nieuwe problemen. De huidige systematiek in de Wet milieubeheer van het vastleggen van rechten tot een bepaalde milieubelasting lijkt minder geschikt om de gekoppelde vergunning ook op termijn tot een effectief en efficiënt instrument te laten uitgroeien. De milieuschil wordt in de huidige systematiek door twee mechanismen ingekrompen, namelijk de Wm-artikelen 8.18 en 8.25. Die voorzien in een aanscherping van normen na een zekere periode. Bedrijven lopen daardoor de kans gestraft te worden voor de inspanningen om de milieubelasting van hun activiteiten te verminderen. Bij dezen presenteren we voorstellen om het

mogelijk bestraffende karakter van de gekoppelde vergunning te veranderen in een voor bedrijven en overheid meer profijtelijk instrument. Ons voorstel behelst een 'twee-schillenbenadering' in het vastleggen van rechten van bedrijfsactiviteiten in combinatie met verhandelbare milieurechten. In deze benadering wordt de door bedrijven gerealiseerde milieuwinst niet bestraft met een inkrimpende milieuschil, maar beloond met flexibiliteit in activiteiten en extra financiële middelen door verkoop van door het bedrijf gerealiseerde maar overbodig geworden milieurechten.

Twee-schillenbenadering: vastleggen van rechten van bedrijfsactiviteiten samen met verhandelbare milieurechten

Het type inrichting waartoe een bedrijf kan worden gerekend, is voor het bevoegd gezag primair bepalend voor de wijze waarop een milieuvergunning wordt verleend. In een onderzoek, verricht in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECW)¹, wordt voorgesteld deze indeling naar typen inrichtingen verder te differentiëren naar de milieu-oriëntatie van bedrijven. Ten aanzien van de bedrijfsinterne oriëntatie op de milieubelasting van bedrijfsactiviteiten worden drie posities onderscheiden:

- het negeren van de milieubelasting door het bedrijf, een oriëntatie louter gericht op bedrijfscontinuïteit;
- een oriëntatie op milieubelasting binnen het kader van de milieuwetgeving in strikte zin;
- een oriëntatie op milieubelasting naast het kader van de milieuwetgeving in strikte zin.

Continuïteit

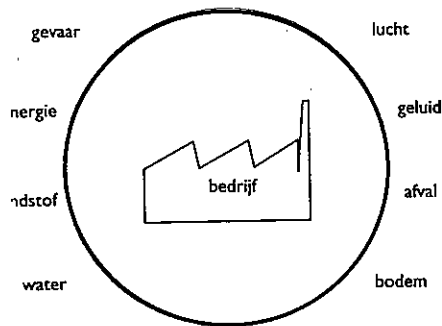
Op basis van een uitgebreide literatuurstudie² werd geconcludeerd dat geen van de drie posities nadrukkelijk de bedrijfsoriëntatie overheerst. Het is realistischer uit te gaan van meerdere oriëntaties binnen een bedrijf, waaronder die op het milieu. Al deze oriëntaties zijn gezamenlijk gericht op de continuïteit van het bedrijf.

Uit een enquête onder 700 bedrijven werd empirische ondersteuning gevonden voor de gegroeide differentiatie in de milieu-oriëntatie van bedrijven. Op grond van enkele zowel technische als niet-technische indicatoren konden bedrijven in vier groepen worden ingedeeld: koplopers (circa 20%), een eerste middengroep (17%), een tweede middengroep (31%) en een groep achterblijvers (32%).

Voor het bevoegd gezag kan het voordelig zijn rekening te houden met de gegroeide verschillen. Hun schaarse middelen zouden vooral moeten worden ingezet om de achterstand in de milieu-activiteiten bij de categorie achterblijvers en tweede middengroep in te lopen. De daarvoor noodzakelijke tijd en middelen kunnen het gezag krijgen door in de vergunningverlening aan de koplopers en de eerste middengroep nadrukkelijker gebruik te maken van de relatief gunstige milieugerelateerde omstandigheden binnen deze bedrijven.

De gekoppelde vergunning lijkt vooral geschikt voor de groep koplopers omdat deze bedrijven in het algemeen beschikken over een adequaat milieuzorgsysteem met hoogwaardige milieukennis en professionaliteit.

Deze professionals zijn binnen de bedrijfsorganisatie het beste in staat om wettelijke normen, binnen de randvoorwaarden van kosteneffectiviteit en optimale handelingsautonomie, in de bedrijfsactiviteiten te integreren. Het is hun professionele eer te na daarbij gedetailleerd voorgeschreven te krijgen hoe als bedrijf zich naar de normen te richten.



afbeelding 1 Milieuschil rond bedrijf

Onder dergelijke omstandigheden lijkt een vergang naar de gekoppelde vergunning voor de hand te liggen.

De gekoppelde vergunning beoogt de flexibiliteit van handelen van bedrijven te vergroten. Daartoe wordt een schil van maximale milieubelasting om het bedrijf gelegd (afbeelding 1).

Meer autonoom

De flexibiliteit bestaat eruit dat een bedrijf, in vergelijking tot een traditionele vergunning, meer autonoom kan bepalen hoe de normen te realiseren, mits de maximale norm niet wordt verschreden. Zonder aanpassing van de systematiek van de Wet milieubeheer op het gebied van het intrekken van vergunde rechten, volgens de artikelen 8.18 en 8.25, kan deze toege-

nomen flexibiliteit nadelig zijn voor bedrijven en daardoor uiteindelijk ook voor de verbetering van de milieukwaliteit, hetgeen nu juist de bedoeling is van de milieuvergunning. Deze stelling vraagt enige uitleg. De milieuschil, die om het bedrijf wordt gelegd en wordt vastgelegd in de gekoppelde vergunning, bestaat

$$Mb_{(abs)} = Mb_{(rel)} * Kap_{(max)}$$

uit een kwantificering van de milieubelasting van een bedrijf. De milieubelasting kan in formule als volgt worden weergegeven.

In deze formule is de milieubelasting uitgedrukt als een absolute belasting van het milieu, uitgedrukt conform artikel 5.1 van het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit.

Als een bedrijf door eigen inspanningen zijn milieuprestatie weet te verbeteren, zonder tegelijkertijd een uitbreiding van de productiecapaciteit te realiseren, is de milieubelasting dus lager dan de aangevraagde en wordt op grond van artikel 8.18 (of 8.25) van de Wet milieubeheer de normering na drie (of vijf) jaar aangescherpt (afbeelding 2).

Het effect van zo'n 'krimppmodel' kan zijn dat bedrijven weliswaar meer flexibel zijn in hun handelen, maar geen inspanningen, laat staan extra inspanningen zullen leveren om de milieuprestatie van hun activiteiten te verhogen.

Extra inspanningen leiden na verloop van tijd immers tot aangescherpte normen.

Ongeclausuleerd

Het vastleggen van rechten in termen van absolute milieubelasting die in de huidige vergunningssystematiek wordt toegepast is een erfenis uit de oude Hinderwet. Een systematiek die ongeclausuleerd is overgenomen in de huidige Wm en op termijn het beoogde effect van deze wet kan doorkruisen.

Wil de milieuvergunning ook op termijn het gewenste effect blijven hebben zonder extra druk op het bevoegd gezag te hoeven leggen, dan is aanpassing van de systematiek van het vastleggen en intrekken van rechten, gewenst. Die systematiek zou moeten bestaan uit een milieuschil die deels wordt vastgelegd als absolute milieubelasting en deels als relatieve milieubelasting.

Gebaseerd op deze systematiek heeft Borger & Burghouts milieu-advies een zogenoemde 'tweeschillenbenadering' ontwikkeld. De eerste schil leidt tot *inrichtingsgebonden* milieubelasting die in de vergunning wordt vastgelegd als absolute milieubelasting van de bedrijfsactiviteiten.

De benadering daagt bedrijven uit hun milieuprestatie te verhogen

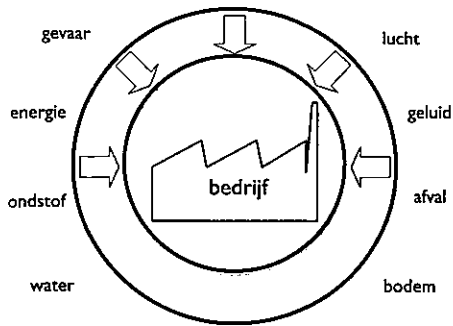
De tweede schil leidt tot *productiegebonden* milieubelasting die wordt vastgelegd als relatieve milieubelasting van de bedrijfsactiviteiten.

Tot inrichtingsgebonden milieubelasting rekenen we de oude Hinderwet-aspecten geluid, geur, gevaar en bodem, omdat ze het milieu in de onmiddellijke nabijheid van een vergunningplichtige bedrijfslocatie kunnen beïnvloeden. Het zijn de van oudsher bekende risico- en hinderfactoren die in termen van maximale capaciteit van de inrichting of risico, als harde grenzen in de vergunning kunnen worden vastgelegd.

Of een bedrijf deze grenzen wil benutten hangt af van de productiecapaciteit op een bepaald tijdstip. Wil een bedrijf de in de vergunning vastgelegde maximale capaciteit of risico overschrijden, bijvoorbeeld door significante uitbreidingsplannen, dan veranderen de risicofactoren, hetgeen een nieuwe vergunning vereist. Binnen de vastgelegde maximale capaciteit wordt echter ten opzichte van de traditionele vergunning, de flexibiliteit van handelen van het bedrijf vergroot.

Vrijgekomen energie moet verhandeld worden





afbeelding 2 'Krimp-model'

Energieverbruik

De **o**ttieve milieubelasting is productiegebonden. Hiertoe kunnen ten opzichte van de oude hinderwet 'nieuwe' milieu-aspecten uit de Wet milieubeheer worden gerekend. Dit zijn onder andere afval, energieverbruik, het verbruik van grondstoffen en de mobiliteit van werknemers. Deze vormen van milieubelasting zijn niet primair zichtbaar in de directe nabijheid van de richting, maar hebben invloed op de milieuwaliteit in het algemeen. De productiegebonden vormen van milieubelasting laten zich vastleggen als relatieve milieubelasting uitgedrukt in termen van eenheid product of een andere relevante parameter.

Om het bepalen en vastleggen van de relatieve milieubelasting is nieuw en kenmerkend voor de twee-schillenbenadering. Een benadering die ten opzichte van de bestaande systematiek van normering, bedrijven uitdaagt hun milieuprestatie te verhogen.

De uitdaging heeft twee kanten. In de eerste plaats wordt de relatieve milieubelasting op een bepaald tijdstip vastgelegd. Bedrijven krijgen daardoor inzicht in de milieubelasting per eenheid product.

Dit is de ondergrens van de normering. Slechter mag de milieubelasting per eenheid product niet worden. De relatieve milieubelasting wordt echter een vastgesteld gegeven, een bepaalde stand van productietechnologie in een bedrijf. Elke technische innovatie, gericht op een verbetering van productiviteit, kan in principe de relatieve milieubelasting verminderen. Immers, elke nieuwe technologie is doorgaans beter (efficiënter) dan zijn voorganger. Beslissen over investeren in nieuwe productietechnologie, behoort tot de gangbare activiteit van een bedrijf.

Om het normeren van de relatieve milieubelasting in termen van eenheid product, integreert op deze wijze het verbeteren van de milieuprestatie in bedrijven in de reguliere bedrijfsactiviteiten.

Door als bedrijf de relatieve milieubelasting te

verminderen ontstaan er per bedrijf gaandeweg verschillen tussen de *werkelijke* relatieve milieubelasting en de *genormeerde*, in de vergunning vastgelegde, relatieve milieubelasting.

Als deze vrijgemaakte en voor het bedrijf overbodige 'milieugebruiksruimte' een prijs krijgt, kunnen bedrijfsinvesteringen in een verlaging van de relatieve milieubelasting aantrekkelijker worden gemaakt.

Dit vormt de tweede uitdaging van het vastleggen van rechten in termen van relatieve milieubelasting.

'Milieu mag geen handelswaar zijn.' Deze uitspraak vat eerdere kritiek op ideeën als verhandelbare emissierechten kort samen. Tijden veranderen waardoor integratie van milieu en economie steeds meer vanzelfsprekend wordt.

Milieu heeft een reële prijs die tot uitdrukking moet worden gebracht in het economische verkeer. Om dit meer te realiseren zal aan zekere voorwaarden moeten worden voldaan.

Noodzakelijk beslag

Een eerste voorwaarde is het inzicht dat het economisch handelen een noodzakelijk beslag legt op het natuurlijk milieu. Dit beslag is het onvermijdelijke gevolg van maatschappelijke continuïteit, ook al beseffen we dat de omvang waarin en de snelheid waarmee we het natuurlijke milieu belasten, beperking behoeft. Het recht op het gebruik van het natuurlijke milieu brengt economische waarde van dat gebruik meer marktconform tot uitdrukking dan het recht om te vervuilen.

*I*nrichtingsgebonden absolute milieubelasting en productiegebonden relatieve milieubelasting

Een tweede voorwaarde is dat 'milieu' kwantificeerbaar wordt en zo een prijs kan verwerven. Hierboven hebben we laten zien dat daartoe praktische mogelijkheden bestaan door de relatieve milieubelasting van bedrijfsactiviteiten te normeren. Afvalproductie, grondstof- en energiegebruik kunnen worden gemeten in relatie tot eenheid product of een andere parameter. Door dit op een bepaald tijdstip per bedrijf vast te leggen, komt er na verloop van tijd, door onder meer de dynamiek van technologische innovaties, milieuruimte vrij. Het eerst bij de koplopers.

Door deze ruimte op de markt te brengen ontstaat handel. De vrijgekomen milieuruimte zal via de markt zijn weg vinden naar plaatsen waar

het tegen betaling benut kan worden.

Een derde voorwaarde is dat de overheid ervoor zorgt dat deze verhandelbare milieuruimte, door schaarste, een hoge prijs houdt. Dit kan zij doen door de in de milieuvergunning adequate normen te stellen in termen van relatieve milieubelasting en periodiek vrijgekomen milieuruimte uit de markt te kopen.

Een laatste voorwaarde is dat de milieuruimte kan worden verhandeld in een uniforme grootte. Vrijgekomen grondstoffen, energie en emissies moeten verhandeld kunnen worden als miliequota, vergelijkbaar met het huidige systeem van melkquota.

Een mogelijke kandidaat voor zo'n milieugrootheid is het uit de thermodynamica afkomstige begrip *exergie*.

Deze grootheid brengt het maximale potentieel aan arbeid van een hoeveelheid materie of energie tot uitdrukking. Daarmee kan in elk geval de energie-inhoud van grondstoffen en energiedragers onder een noemer worden gebracht.

Voor milieuschadelijke emissies zou een soortgelijke eenheid ontwikkeld moeten worden.

Noten

- 1 Zie Arentsen, Klok en Schrama; Een onderzoek naar het effect van de milieuvergunning op het milieuge drag in vier bedrijven. Den Haag, 1994 en Ten Heuvelhoff, Neumann en Termeer; Doorwerking van de milieuvergunning op bedrijfsinterne strategische besluitvormingsprocessen, Den Haag, 1994.
- 2 Zie Huitema en Van Snellenberg; De literatuurstudie, Den Haag, 1996 en Nouws en De la Fuente; Milieuge drag en bevoegd gezag, Den Haag, 1996.

A.G.H.T. Dohmen
M.J. Arentsen

Dohmen is werkzaam als projectleider milieuzorg bij Borger & Burghouts milieu-advies bv, Arentsen is adjunct-directeur van het CSTM (Centrum voor Schone Technologie en Milieubeleid). Nadere inlichtingen: tel. 053-483 65 00