

Vergaderjaar 1997–1998

20 633

Milieuzorg

Nr. 10

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE-
LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 9 februari 1998

Op 17 oktober 1996 deed ik u mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat het onderzoeksrapport «Evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996» toekomen.

Dit onderzoek werd verricht als vervolg op de met de vaste commissie voor milieubeheer besproken Notitie Bedrijfsinterne milieuzorg (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 633, nr. 3) en het standpunt naar aanleiding van de tussenevaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1992 (TK, 1993–1994, 20 633, nr. 5). De evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996 geeft de stand van zaken weer in de ontwikkeling van bedrijfsmilieuzorgsystemen in relatie tot de regeringsdoelstelling uit 1989 en de beleidsbijstelling in 1993.

Bij mijn aanbiedingsbrief van 17 oktober 1996 heb ik toegezegd u het beleidsstandpunt naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek te doen toekomen. Aan deze toezegging wil ik hierbij mede namens mijn ambtgenote van Verkeer en Waterstaat gevolg geven.

Kort samengevat is het in het standpunt voorgestelde beleid als volgt. Over de gehele linie wordt een gestage groei van het proces van invoering van milieuzorgsystemen bij bedrijven geconstateerd, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin. Dit duidt op een onomkeerbare ontwikkeling. Derhalve zal worden verder gegaan op de ingeslagen weg, die de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voorop stelt.

Ten aanzien van de grote en middelgrote bedrijven staat vooral een nadere kwalitatieve verbetering van de bedrijfsmilieuzorgsystemen centraal. Daartoe wordt een aantal reeds in gang gezette ontwikkelingen voortgezet, met elkaar in verband gebracht en in dit standpunt verder uitgewerkt. Het gaat dan om het zogenaamde vierluik:

- de ontwikkeling naar strategische bedrijfsmilieuplannen, duurzaam ondernemen;
- bedrijfsmilieuzorgsystemen op het niveau van ISO 14001/EMAS;
- een milieujaarverslag/verbetering meet- en registratiemethoden;

- de vergunning op hoofdzaken c.q. de vergunning op maat. Teneinde een goede toepassing in de praktijk van dit vierluik te waarborgen worden in overleg met betrokkenen de nodige activiteiten ontplooid, waaronder evaluaties van opgedane ervaringen en het zonnodig op basis daarvan bijsturen van onderdelen. In dit verband is van belang het flankerend beleid in relatie met de vergunning op hoofdzaken, dat in samenwerking met de andere overheden wordt uitgevoerd.

Voor de verdere stimulering van de invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen bij de kleinere bedrijven worden de volgende acties ondernomen:

- ondersteuning van certificering van milieuzorgsystemen voor MKB-bedrijven;
- LCA-methoden ontwikkelen toegesneden op MKB-bedrijven, het ontwikkelen van performance indicatoren ten behoeve van het versterken van business to business relaties;
- overleggen met banken en verzekeraars over de mogelijkheden van ondersteuning van financiële instellingen bij de nadere uitwerking en implementatie van de reeds door een aantal banken onderschreven UNEP-verklaring. In de UNEP-verklaring wordt een relatie gelegd tussen bedrijfsvoering en besluitvormingsprocedures van financiële instellingen en duurzame ontwikkeling;
- het integreren van voorlichting en subsidieregelingen gericht op het MKB in het programma schoner produceren.

Ook ten aanzien van kleinere bedrijven wordt een gedifferentieerde houding van de overheid nagestreefd die afgestemd is op de mate waarin bedrijven met milieuzorg zijn gevorderd, de zogenaamde vergunning en/of het toezicht op maat.

Tot slot handelt de laatste paragraaf van het beleidsstandpunt over de voorbeeldfunctie van de overheid. Daarbij staat centraal de invoering van milieuzorgsystemen op het niveau van ISO-14001 bij relevante overheidsinstellingen. Dit zou in 2003 gerealiseerd moeten worden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

Beleidsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen van oktober 1996

HOOFDSTUK 1: EVALUATIE 1996

1.1. Inleiding

Het thans voorliggende standpunt geeft het beleid weer ten aanzien van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen. Dit standpunt is mede gebaseerd op de resultaten van de evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen van oktober 1996¹. De coördinatiecommissie bedrijfsinterne milieuzorg heeft op 6 mei 1997 advies² uitgebracht naar aanleiding van voornoemde evaluatie. Het voorliggende standpunt is mede gebaseerd op het advies van de coördinatiecommissie. Paragraaf 1.4. geeft daarvan een samenvatting.

In de notitie Bedrijfsinterne milieuzorg van 1989³ is door de regering reeds een doelstelling geformuleerd met betrekking tot de invoering van milieuzorgsystemen door bedrijven. Die regeringsdoelstelling luidde dat in 1995 vrijwel alle 10 000 bedrijven met een (middel)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's zouden moeten beschikken over een integraal milieuzorgsysteem. Tevens werd in 1995 verwacht dat in alle relevante branches van de circa 250 000 bedrijven met een minder grote milieubelasting, duidelijke stappen zouden zijn ondernomen om te komen tot de invoering van milieuzorg. Daarbij gold als uitgangspunt dat de invoering van milieuzorgsystemen een eigen verantwoordelijkheid is van bedrijven. Reeds in 1992⁴ is de stand van zaken met betrekking tot de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen geëvalueerd.

De belangrijkste conclusie uit die tussenevaluatie was dat de bedrijven vooruitgang hadden geboekt met de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen. Tevens werd vastgesteld, dat ondanks de vorderingen, de regeringsdoelstelling ten aanzien van de 10 000-groep niet gehaald zou worden. De doelstelling ten aanzien van de 250 000 groep werd als gerealiseerd beschouwd.

In het regeringsstandpunt⁵ naar aanleiding van de tussenevaluatie van 1992 werd de oorspronkelijke doelstelling genuanceerd. Door ervaringen uit de praktijk was het inzicht gegroeid dat het onderscheid tussen de groep van 10 000 bedrijven en die van 250 000 bedrijven geen harde grens was, maar een vloeiende overgang. Bovendien bleek dat relatief veel bedrijven binnen de 10 000-groep behoren tot het midden- en kleinbedrijf. Met de nuancering van de operationele doelstelling werd daarom meer de nadruk gelegd op het invoeren van op bedrijven toegesneden milieuzorgsystemen en de regeringsdoelstelling werd meer geïnterpreteerd als richtinggevend voor het invoeringstempo van bedrijfsmilieuzorgsystemen bij bedrijven. Het getalsmatig realiseren van de in 1989 geformuleerde doelstelling werd daardoor minder van belang geacht dan de voortgang van het proces van invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen. Het beleid werd nu met name gericht op bedrijven uit de 10 000 groep.

In de evaluatie van 1996 is voortgebouwd op de indeling in typen bedrijven die reeds in de tussenevaluatie in 1992 werd gehanteerd. Deze indeling betreft de inactieven, de beginners, de kandidaten en de gevorderden. In beide evaluaties is uitgegaan van een driedeling naar bedrijfsomvang. Dit betreft: klein (20 – 99 werknemers); middelgroot (100 – 499 werknemers) en groot (meer dan 499 werknemers). Ook wordt in de evaluaties uitgegaan van een indeling naar de verschillende bedrijfsklassen, zoals chemische industrie, bouwnijverheid etc. In het thans voorliggende standpunt worden dezelfde zojuist aangehaalde indelingen als uitgangspunt gehanteerd.

¹ Evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996, KPMG Milieu IVA, oktober 1996.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 633, nr. 3.

⁴ Bedrijfsmilieuzorgsystemen, Tussenevaluatie 1992, KPMG Milieu IVA, januari 1993.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, 20 633, nr. 5.

Vanwege de resultaten van de laatste evaluatie wordt het huidige beleid, zoals beschreven in hoofdstuk 2, meer toegesneden op de omvang van de bedrijven. Om die reden wordt er onderscheid gemaakt in twee bedrijfstypen uit de 10 000 groep. De grote en middelgrote bedrijven (bedrijven met meer dan 499 werknemers en bedrijven uit de categorie 100 – 499 werknemers) en de kleinere bedrijven (20 – 99 werknemers). Paragraaf 2.1 van hoofdstuk 2 gaat in op het beleid dat gericht is op de grote en middelgrote bedrijven, paragraaf 2.2 beschrijft het beleid ten aanzien van de kleinere bedrijven. Paragraaf 2.3 tenslotte behandelt de voorbeeldfunctie van de overheid.

1.2. Evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996

Evenals bij de eerdere evaluaties lag het accent in de derde evaluatie (1996) op kwantitatief onderzoek bij de «groep bedrijven met een (middel)grote milieubelasting» (de 10 000 groep uit de regeringsnotitie Bedrijfsinterne milieuzorg van 1989), waardoor het voortgangsproces van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen kon worden vastgesteld. Daarnaast is een beperkt kwalitatief onderzoek uitgevoerd, gericht op ervaringen en inzichten van een aantal maatschappelijke groeperingen en bedrijven.

De opzet van het onderzoek was er op gericht inzicht te verschaffen in:

- de stand van zaken ten aanzien van milieuzorg anno 1996;
- de voortgang bij inactieven, beginners, kandidaten en gevorderden;
- de voorziene verdere ontwikkeling van bedrijfsmilieuzorgsystemen;
- de baten van bedrijfsmilieuzorgsystemen;
- de belemmerende en bevorderende factoren op de ontwikkeling van milieuzorgsystemen bij bedrijven.

Het onderzoek bestond uit drie delen:

1. Een telefonische enquête onder ca. 1000 bedrijfsvestigingen met 20 of meer werknemers in geselecteerde bedrijfsklassen (stand van zaken milieuzorg bij bedrijven met een (middel)grote milieubelasting of bijzondere milieurisico's);
2. Gestructureerde mondelinge interviews (19) bij maatschappelijke organisaties en bedrijven om inzicht te krijgen in de betekenis en het belang van milieuzorgsystemen en de ontwikkeling daarvan zoals die gepercipieerd wordt door betrokken bedrijven en instanties;
3. Een beknopte literatuurstudie naar relevante informatie over recente ontwikkelingen op milieugebied in bedrijven.

De gegevens van de evaluatie in 1996 zijn in relatie gebracht met de tussenevaluatie 1992 en de nulmeting 1990. Er kan dus worden vastgesteld in hoeverre er in diverse bedrijfssectoren de afgelopen jaren voortgang is geboekt met de invoering van milieuzorgsystemen (trendmeting). Het onderzoek is uitgevoerd door KPMG milieu en IVA en is tot stand gekomen onder de algemene begeleiding van de coördinatiecommissie bedrijfsinterne milieuzorg, waarin alle bij de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorg betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. In het bijzonder werd het onderzoek begeleid door een specifieke begeleidingscommissie van meest betrokken partijen (VNO/NCW, FNV, MKB Nederland, Stichting Natuur en Milieu en het ministerie van VROM) uit de coördinatiecommissie.

De coördinatiecommissie heeft geconstateerd dat het onderzoeksrapport een juiste (betrouwbare) weergave is van de stand van zaken betreffende de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen anno 1996.

1.3. Samenvatting en conclusies evaluatie

Bedrijfsomvang

Sinds de tussenevaluatie in 1992 en het daarop gebaseerde regeringsstandpunt uit 1993 is sprake van een verdere voortgang in de toen reeds geconstateerde gestage groei van de invoering van milieuzorgsystemen bij bedrijven.

Voortgang milieuzorg naar bedrijfsomvang in procenten.

	januari 1991	september 1992	augustus 1996
klein: 20-99 werknemers			
inactieven	23	12	7
beginners	40	35	25
kandidaten	28	38	39
gevorderden	8	16	29
middelgroot: 100-499 werknemers			
inactieven	9	3	1
beginners	25	17	9
kandidaten	43	38	29
gevorderden	23	42	61
groot: >499 werknemers			
inactieven	1	1	0
beginners	12	5	0
kandidaten	28	23	14
gevorderden	59	71	86

Eenzijds is er sprake van verbreding van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen (steeds meer bedrijven zijn bezig met de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen) en van een toename van de kwaliteit van de bedrijfsmilieuzorgsystemen (steeds meer bedrijven schuiven op in de onderscheiden categorieën).

Anderzijds blijft de kwantitatieve vooruitgang achter bij het oorspronkelijke ambitieniveau en is er bij een op de vijf bedrijven een terugval te constateren in de kwaliteit van het bedrijfsmilieuzorgsysteem. Tevens wordt steeds meer evident dat de elementen van het bedrijfsmilieuzorgsysteem, als milieubeleidsverklaring, -programma en cursussen, veel aandacht genieten, terwijl andere essentiële zaken zoals meet- en registratiesystemen relatief onderbelicht blijven.

Het midden- en kleinbedrijf (MKB), zo stelt het evaluatierapport, verdient in dit kader extra aandacht. Over het algemeen treft het MKB wel milieumaatregelen, maar voert het niet alle organisatorische elementen van een milieuzorgsysteem in. Het MKB, aldus het evaluatierapport, zou niet zozeer behoefte hebben aan milieuzorgsystemen. Deze bedrijven zijn veel meer gebaat bij praktisch toepasbare milieuzorg per compartiment.

Voortgang op hoofdlijnen

In vergelijking met de tussenevaluatie 1992 is er voortgang geboekt met de invoering van bedrijfsinterne milieuzorg. Het aantal gevorderden is gestegen van 21 tot 34 procent. De groei van de gevorderden is in alle omvangsklassen bijna even groot. Bij de de middelgrote en de grote bedrijven bevinden zich de grootste percentages gevorderden (61 en 86 procent). Bij de kleine bedrijven is het percentage gevorderden bijna verdubbeld sinds 1992 (van 16 naar 29 procent). In alle omvangsklassen heeft zich een positieve ontwikkeling voorgedaan ten aanzien van de vooruitgang van bedrijven.

Bij alle sectoren is sprake van een toename van het percentage gevorderden. De chemische industrie loopt voorop met de invoering van

milieuzorg. De voedings- en genotmiddelensector en de nuts- en overheidsbedrijven hebben een opvallend grote voortgang geboekt. De sector bouwnijverheid blijft achter. De sectoren dienstverlening, metaal en overige nijverheid behoren tot de middenmoot.

Bedrijven, die op meer compartimenten milieubelastend zijn, blijken verder gevorderd met de invoering van milieuzorg.

De voortgang van milieuzorg in zijn totaliteit heeft in voldoende mate doorgezet om te kunnen concluderen dat er sprake is van een geïnstitutionaliseerd proces. Milieuzorg heeft bij de bedrijven wortel geschoten en komt steeds verder tot ontwikkeling.

Ondanks de vorderingen die zijn gemaakt, is de regeringsdoelstelling van 1989 ten aanzien van de 10 000-groep niet gehaald. Dat dit zou gebeuren, was na de tussenevaluatie al duidelijk. Daarom heeft een beleidsbijstelling plaatsgevonden. Het getalsmatig realiseren van de doelstelling werd minder van belang geacht dan het tempo, waarin de op bedrijven toegesneden milieuzorgsystemen worden ingevoerd. Het overheidsbeleid is sindsdien gericht op het zoveel mogelijk versnellen van dit proces. Het invoeringstempo van milieuzorgsystemen is sinds 1993 in de breedte toegenomen. Deze ontwikkeling stemt overeen met het regeringsbeleid om de druk op het invoeringsproces van milieuzorgsystemen bij bedrijven te verhogen.

Doordat de intermediaire organisaties voldoende activiteiten hadden ontplooid, kon reeds in de tussenevaluatie worden geconcludeerd dat aan de regeringsdoelstelling ten aanzien van de 250 000-groep werd voldaan.

1.4. Samenvatting advies Coördinatiecommissie bedrijfsinterne milieuzorg

De coördinatiecommissie onderkent dat er sprake is van een gestage positieve ontwikkeling ten aanzien van de invoering van het management-instrument bedrijfsmilieuzorgsystemen. Deze ontwikkeling werd ook al in de tussenevaluatie van 1992 geconstateerd en heeft zich daarna voortgezet.

De positieve ontwikkeling manifesteert zich zowel op kwantitatief (verbreding van het aantal bedrijven dat bezig is met bedrijfsmilieuzorgsystemen) als op kwalitatief (verdieping van het instrument van bedrijfsmilieuzorgsystemen) niveau. Er is sprake van een onomkeerbare ontwikkeling. De coördinatiecommissie adviseert daarom het standpunt van vrijwilligheid ten aanzien van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen bij bedrijven niet los te laten. Vooralsnog acht de coördinatiecommissie het bestaande en reeds aangekondigde wettelijk instrumentarium voldoende om, indien nodig en gewenst, de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen op indirecte wijze te stimuleren. Wel zou de ontwikkeling blijvend kritisch moeten worden gevolgd. Gelet op de resultaten van de evaluatie blijft de coördinatiecommissie met name zorgen houden ten aanzien van de MKB-bedrijven in de 10 000-groep (grootte klasse 20 – 99 werknemers). In het advies wordt dan ook aandacht gevraagd voor de mogelijke oplossing van knelpunten bij de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen in deze bedrijfspgroep. Andere punten waarvoor aandacht gevraagd wordt, zijn: onderzoek naar de oorzaken van de geringe terugval bij bepaalde bedrijven van de kwaliteit van het milieuzorgsysteem; aandacht voor nog relatief onderbelichte elementen van bedrijfsmilieuzorgsystemen, als meet- en registratiemethoden bij bedrijven, en stimulering van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen bij specifieke sectoren door daarmee rekening te houden bij het overheidsaanschaffingenbeleid (voor zover dat belangrijke milieuvoordelen kan opleveren).

HOOFDSTUK 2: BELEIDSSTANDPUNT

2.1. Inleiding

In de evaluatie van 1996 wordt een gestage groei van het proces van invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen bij bedrijven geconstateerd. Dit geldt zowel voor de grotere, de middelgrote als voor de kleinere bedrijven uit de onderzochte doelgroep van 10 000 meer milieubelastende bedrijven. Over de gehele linie is vooruitgang geboekt, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Dit duidt op een onomkeerbare ontwikkeling. In zijn algemeenheid kan derhalve geconcludeerd worden dat het beleid van de afgelopen jaren succesvol is geweest. Om die reden is handhaving van de principiële uitgangspunten, die aan dat beleid ten grondslag hebben gelegen, gerechtvaardigd.

In zijn algemeenheid verbindt het kabinet hieraan de volgende conclusies:

1. Het in 1990 gestarte activiteitenprogramma ter stimulering van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen kan als definitief afgerond worden beschouwd. In totaal zijn circa 300 projecten gesubsidieerd, met een totaal budget van 50,7 miljoen gulden.
2. Er is nog slechts een beperkte beleidsinzet nodig specifiek gericht op de stimulering van bedrijfsmilieuzorgsystemen, dit behoudens productgerichte milieuzorg, waarover u onlangs bij brief van 10 juli 1997¹ bent geïnformeerd. Er wordt verder gegaan op de ingeslagen weg, die de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven ten aanzien van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen voorop stelt.
3. De verdere ondersteuning van de ontwikkeling van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen zal met name geschieden via activiteiten, die meer indirect stimulerend werken. Deze activiteiten stellen nieuwe eisen aan het instrument bedrijfsmilieuzorgsysteem en leiden met name tot een verdere kwalitatieve verdieping ervan.
4. Een aantal bestuurlijk juridische instrumenten blijft van belang ter ondersteuning van een aanhoudende voorspoedige ontwikkeling. Immers, daardoor wordt op indirecte wijze de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen gestimuleerd. Het bestaande en reeds aangekondigd wettelijk instrumentarium wordt echter vooralsnog voldoende geacht om indien nodig en gewenst de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen op indirecte wijze te stimuleren.
5. In 2000 zal opnieuw geëvalueerd worden wat de stand van zaken is met betrekking tot de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen in Nederland.

In de volgende paragrafen wordt met name uitwerking gegeven aan de tweede en derde conclusie. Daarbij wordt, evenals in de evaluatie van 1996, onderscheid gemaakt tussen de grote en de middelgrote bedrijven (respectievelijk meer dan 500, 100 – 499 werknemers) en kleinere bedrijven (20 – 99 werknemers) uit de 10 000 groep. In een separate paragraaf wordt tenslotte ingegaan op de voorbeeldfunctie van de Rijksoverheid en de andere overheden in relatie tot bedrijfsmilieuzorgsystemen. Over veel activiteiten, die meer indirect van invloed zijn op het instrument van bedrijfsmilieuzorgsystemen is uw Kamer reeds eerder geïnformeerd, onder meer in het kader van het wetsontwerp milieuvorslaglegging², de evaluatie van de convenanten met de basismetaal- en de chemische industrie³ en de Nota Milieu en Economie.⁴ In dit standpunt worden deze activiteiten in het kort gememoreerd (o.a. de stand van zaken) en wordt ingegaan op de relatie daarvan met de verdere ontwikkeling van het instrument bedrijfsmilieuzorgsystemen.

Productgerichte milieuzorg blijft in dit kader buiten beschouwing.

Hierover heb ik u geïnformeerd bij mijn hierboven reeds gememoreerde brief aan de Tweede Kamer van 10 juli 1997.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 23 562, nr. 12.

² Wet 10 april 1997 tot uitbreiding van de wet milieubeheer (milieuvorslaglegging), Staatsblad 1997, nr. 170, Kamerstukken 24 752.

³ Brief minister van VROM aan Tweede Kamer 11-2-1997.

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, Kamerstuk 25 405, 1.

2.1.1. Grote en middelgrote bedrijven

Onderscheid grote/middelgrote bedrijven versus kleinere bedrijven

Hoewel een aantal algemene ontwikkelingen, zoals de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen, het opstellen van bedrijfsmilieuplannen en de vergunning op maat zowel voor de grote en middelgrote bedrijven als voor de kleinere bedrijven uit de 10 000 groep van toepassing is, is er wel een onderscheid in de uitwerking van het beleid ten aanzien van deze bedrijven. Dit onderscheid is ingegeven door de praktijkervaringen van de afgelopen jaren en beoogt dan ook zoveel mogelijk rekening te houden met situaties die zich in die praktijk voor kunnen doen. De verschillende benaderingen zullen hierna in de onderscheiden paragrafen worden uiteengezet.

Ten aanzien van de grote en de middelgrote bedrijven zal kwaliteitsverbetering van het niveau van het bedrijfsmilieuzorgsysteem en verdere verbreding van de invoering van deze systemen worden nagestreefd aan de hand van een viertal ontwikkelingen waarvoor reeds de nodige activiteiten in gang zijn gezet. Deze vier ontwikkelingen vormen als het ware een «vierluik» vanwege de onderlinge samenhang die zij vertonen. Het vierluik refereert aan de volgende vier ontwikkelingen:

1. Bedrijfsmilieuplannen worden meer strategisch van aard. Het onderwerp duurzaam ondernemen staat centraal;
2. Bedrijfsmilieuzorgsystemen bereiken het niveau van ISO 14001/EMAS;
3. Vergunningen op hoofdzaken nemen de plaats in van gedetailleerde vergunningen;
4. Het verbeteren van de informatievoorziening door bedrijven aan overheid en maatschappelijke omgeving onder meer door stroomlijning van rapportages.

Kort gezegd is de samenhang van het bedrijfsmilieuplan, het bedrijfsmilieuzorgsysteem, goede informatievoorziening en de vergunning op hoofdzaken als volgt:

In een bedrijfsmilieuplan spreken bedrijf en overheid af welke milieudoelstellingen voor het bedrijf van toepassing zijn. Het bedrijfsmilieuzorgsysteem schept de voorwaarden voor het kunnen realiseren van de doelstellingen uit het bedrijfsmilieuplan. Op basis van een adequaat functionerend milieuzorgsysteem kan de overheid vervolgens milieuvergunningen verlenen die daarop zijn toegesneden. Dit kan leiden tot een vergunning op hoofdzaken, waarbij de vergunning in beginsel uitgaat van de doelen uit het bedrijfsmilieuplan. Tevens zou gekomen moeten worden tot een integrale rapportage per bedrijf. De integratie van rapportages draagt bij aan een beter overzicht van de milieuprestaties van bedrijven en maakt tevens de monitoring van milieuprestaties mogelijk. Aan de hand van de onderwerpen van dit vierluik en de ontwikkelingen op dat gebied zal hierna het beleid ten aanzien van de grote en middelgrote bedrijven worden aangegeven.

2.1.2. Duurzaam ondernemen

Onder de noemer van duurzaam ondernemen is in relatie tot bedrijfsmilieuzorgsystemen een tweetal ontwikkelingen van belang, te weten bedrijfsmilieuplannen en strategisch bedrijfsmilieumanagement.

Bedrijfsmilieuplannen met een hoger strategisch gehalte

In het kader van het doelgroepenbeleid industrie is met een aantal geselecteerde bedrijfstakken een intentieverklaring of convenant afgesloten om de doelstellingen uit het nationaal milieubeleidsplan (NMP)

te kunnen realiseren. Door deze convenanten is het instrument bedrijfsmilieuplan geïntroduceerd in de milieu-uitvoeringspraktijk. Inmiddels zijn de ervaringen binnen de verschillende bedrijfstakken geëvalueerd, met het oog op het convenant als nieuw instrument. Op 11 februari 1997 is over deze evaluaties een brief gezonden aan de Tweede Kamer. Belangrijk onderdeel van deze evaluaties is de toetsing van het werken met de bedrijfsmilieuplannen geweest. Uit de evaluaties blijkt dat het instrument convenant een effectief en efficiënt instrument is voor de uitvoering van het milieubeleid. In de evaluaties is tevens geconcludeerd dat, om de integrale milieutaakstellingen zoals die voor 2000 en 2010 in de convenanten zijn vastgelegd te realiseren, een meer strategische aanpak zal moeten worden gevolgd. De nadruk zal daarbij moeten liggen op het vinden van lange termijn oplossingen die vooral procesgeïntegreerde maatregelen in beeld brengen. Deze procesgeïntegreerde maatregelen kunnen veelal echter pas op lange termijn worden gerealiseerd, vanwege de samenhang op bedrijfsniveau met het totale investeringsplan voor nieuwbouw en vervangingsinvesteringen. De ervaringen met de uitvoering van de convenanten geven aan dat een dergelijke benadering mogelijk is. Het vraagt van betrokkenen echter de inzet om zich te richten op lange termijn oplossingen voor het realiseren van de doelstellingen. Ten behoeve van het versterken van het strategisch gehalte van BMP's zijn met het oog op de tweede ronde BMP's in de basismetaleindustrie en de chemische industrie een tweetal handreikingen opgesteld. In deze handreikingen wordt voor de bedrijven een concrete uitwerking gegeven van meer strategische benaderingen van milieuproblemen. Tevens is aangegeven hoe bevoegde gezagen hiermee om kunnen gaan. Door de meer strategische benadering van BMP's wordt de scope van het bedrijfsmilieubeleid en de in dat kader te realiseren doelen, als onderdeel van het bedrijfsmilieuzorgsysteem, versterkt. Verbetering van de kwaliteit van BMP's leidt derhalve ook tot een kwalitatieve verbetering van het instrument van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen.

Strategisch Bedrijfsmilieumanagement

Strategisch bedrijfsmilieumanagement is één van de boegbeelden uit de Nota Milieu en Economie. In deze nota is geconcludeerd dat het bedrijfsleven de komende decennia voor grote uitdagingen staat. In een zeer dynamische omgeving moeten ondernemingen hun continuïteit waarborgen. Daarvoor is het nodig om tegelijkertijd de milieuprestaties en de concurrentiepositie te verbeteren. De kostenverhoging, die het treffen van milieumaatregelen met zich meebrengt, zou door strategisch bedrijfsmilieumanagement in een voordeel moeten worden omgebogen. Daarbij gaat het enerzijds om dematerialisatie en energie-extensivering, het sluiten van kringlopen, proces-geïntegreerde technologie en het realiseren van technologische doorbraken. Anderzijds gaat het tevens om het maken van kwalitatief betere producten met een concurrerende prijs. De synergie tussen milieu en economie moet daarom ook binnen bedrijven veel meer gestalte krijgen. Dit is alleen mogelijk, als binnen de bedrijven de thans vaak nog geïsoleerde benadering van de onderwerpen milieu en economie, doorbroken wordt. De ontwikkelingen van bedrijfsmilieuzorgsystemen naar het niveau van ISO 14001/EMAS en een meer strategische benadering bij de opstelling van bedrijfsmilieuplannen, mede gezien in het licht van een mogelijk positieve invloed op het financieel/economisch bedrijfsbeleid, versterkt de synergie tussen milieu en economie binnen bedrijven. Strategisch bedrijfsmilieumanagement beoogt derhalve milieurendement samen te laten gaan met economisch rendement.

Het concept voor strategisch bedrijfsmilieumanagement wordt in de periode 1998–2000 uitgewerkt. De uitwerking zal geschieden aan de hand van onderzoek, workshops, het waar zinvol ontwikkelen van indicatoren,

demonstratieprojecten en voorlichting. Daarbij zal het accent liggen op het gezamenlijk uitvoeren van activiteiten om de invoering van het concept van duurzaam ondernemen bij individuele bedrijven te stimuleren. In de uitwerking van het onderwerp strategisch bedrijfsmilieu-management, wordt de samenhang daarvan met de toepassing van de norm ISO 14001 en de uitvoering van de convenanten met de industrie centraal gesteld.

Het is daarom te verwachten dat de verdere ontwikkeling van strategisch bedrijfsmilieu-management een positieve invloed zal hebben op het kwalitatief verbeteren van bedrijfsmilieuzorgsystemen, met name waar het gaat om de vaststelling van het bedrijfsmilieubeleid.

2.1.3. Bedrijfsmilieuzorgsystemen op het niveau van ISO 14001 en EMAS

Zoals reeds aangekondigd zal het beleid ten aanzien van de grote bedrijven met name gericht worden op de bevordering van de kwaliteit van de bedrijfsmilieuzorgsystemen.

Hoewel de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen in zijn algemeenheid goed op gang is gekomen, is het nog niet zo dat alle bedrijfsmilieuzorgsystemen een kwalitatief goed niveau bereikt hebben.

Een tweetal aspecten is bij de bevordering van de kwaliteit van bedrijfsmilieuzorgsystemen van belang :

- het niveau van het bedrijfsmilieuzorgsysteem in zijn geheel (met als richtsnoer de norm ISO 14001/EMAS), en;
- de professionalisering van onderdelen van het bedrijfsmilieuzorgsysteem

Niveau ISO 14001, EMAS en certificatie

Door de ontwikkelingen op het gebied van normalisatie en certificatie van bedrijfsmilieuzorgsystemen is er inmiddels een adequaat referentiekader vastgelegd voor de beoordeling van de kwaliteit van bedrijfsmilieuzorgsystemen. De norm voor de certificatie van bedrijfsmilieuzorgsystemen is de ISO 14001. Tevens is er de EMAS-verordening (Eco Management and Audit Scheme)¹, een Europese verordening die niet alleen eisen stelt aan het bedrijfsmilieuzorgsysteem, maar tevens verlangt dat er een milieuverslag ten behoeve van het publiek wordt uitgebracht en dat dit verslag wordt geverifieerd. De eisen in de EMAS-verordening ten aanzien van het bedrijfsmilieuzorgsysteem komen nagenoeg overeen met de eisen zoals die gesteld worden in de norm ISO 14001. In Nederland wordt het bedrijfsmilieuzorgsysteem van bedrijven die deelnemen aan de EMAS-verordening, op dezelfde wijze geverifieerd als dat van bedrijven die een ISO 14001 certificaat wensen te behalen. Het verschil is dat bij deelname aan de EMAS-verordening, de externe verificatie van het milieuverslag wordt toegevoegd.

Niet alleen is er een goed referentiekader vastgesteld, waardoor de toetsing van de kwaliteit van bedrijfsmilieuzorgsystemen mogelijk is, ook wordt in Nederland de kwaliteit van die toetsing op adequate wijze gewaarborgd. Onder de vlag van de Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen (SCCM) is er een professioneel systeem opgezet waarbinnen de certificatie van bedrijfsmilieuzorgsystemen op basis van ISO 14001 en de verificatie van aan EMAS deelnemende bedrijven op een objectieve en onafhankelijke wijze kan plaatsvinden. Dit systeem draagt bij aan een voortdurende verbetering van de kwaliteit van bedrijfsmilieuzorgsystemen en ziet er op toe dat de afgegeven certificaten en EMAS-verklaringen een kwalitatief hoogwaardig niveau vertegenwoordigen. Zo kan aan het certificaat door belanghebbende partijen, waaronder de overheid, maar bijvoorbeeld ook door banken en verzekeringsmaatschappijen, een zekere tegenwaarde worden toegekend.

¹ Council regulation (EEC) No 1836/93 of 29 June 1993.

Een belangrijk element in ISO 14001 en EMAS is het continu verbeteren van de milieuprestaties. Om dit te realiseren zullen bedrijven gemiddeld iedere vier jaar opnieuw moeten beoordelen of een verbetering van de milieuprestaties kan worden bereikt. Het tijdstip van die beoordeling kan over het algemeen samen vallen met de cyclus voor het opstellen van bedrijfsmilieuplannen. Middelen tot verbetering van de milieuprestaties zijn; het treffen van end-of-pipe maatregelen, procesgeïntegreerde maatregelen of het geheel vernieuwen van productieprocessen. Het voorgaande impliceert een wisselwerking tussen een bedrijfsmilieuzorgsysteem op basis van ISO 14001/EMAS en het strategisch gehalte van bedrijfsmilieuplannen. De plannen van het bedrijf voor het continu verbeteren van de milieuprestaties, alsmede de uitvoering daarvan, worden door een certificatie-instelling gecontroleerd. Certificatie door een onafhankelijke derde kan een ondersteuning voor het bedrijf zijn. Enerzijds zal certificatie het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het systeem bevorderen. Anderzijds kan het bedrijf met het certificaat naar buiten toe aantonen dat het een kwalitatief goed systeem heeft, dat hem in staat stelt de aan zichzelf opgelegde milieudoelstellingen ook te behalen. Het certificaat dient derhalve tevens als communicatiemiddel, zonder dat het bedrijf allerlei bewijzen (veel meer op detailniveau) moet overleggen.

Met het oog op het professionaliseren van bedrijfsmilieuzorgsystemen en gelet op het effect dat dit heeft op de strategische kwaliteit van bedrijfsmilieuplannen, zal het beleid er op gericht zijn bedrijven te stimuleren hun bedrijfsmilieuzorgsysteem op het niveau van ISO 14001/EMAS te brengen. Het verdient de voorkeur dat bedrijven door certificatie (via SCCM) het aldus bereikte niveau demonstreren. Dit gelet op het kwalitatief goede en objectieve beoordelingssysteem dat daaraan ten grondslag ligt. Een ander voordeel van certificatie via SCCM is dat dit ook de uniformiteit in kwaliteit van bedrijfsmilieuzorgsystemen bevordert.

Stimulering bedrijfsmilieuzorgsystemen naar het niveau van ISO 14001/EMAS

Het bevorderen van de verhoging van het kwaliteitsniveau van bedrijfsmilieuzorgsystemen naar dat van ISO 14001/EMAS zal als vast agendapunt aan de orde komen in het overleg over de uitvoering van de convenanten. In dat overleg zullen hierover nadere afspraken worden gemaakt. Dit in ieder geval voor de sectoren die ook vallen onder de wet milieoverslaglegging.

Terugval in het niveau van bedrijfsmilieuzorgsystemen

In de evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996 is geconstateerd dat er bij een op de vijf bedrijven een terugval is opgetreden ten aanzien van het niveau van het bedrijfsmilieuzorgsysteem. Dit hoeft overigens niet per definitie een constatering te zijn die een negatieve ontwikkeling impliceert. Het zou immers ook zo kunnen zijn dat bedrijven door de ontwikkelingen op het gebied van normalisatie en certificatie hun bedrijfsmilieuzorgsysteem anders waarderen dan enige tijd geleden. Naar de oorzaken van deze terugval bij bedrijven zal een onderzoek worden ingesteld.

2.1.4. Vergunning op hoofdzaken versus gedetailleerde vergunningen; een gedifferentieerde benadering door vergunningverleners en handhavers

Voor de stimulering van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen op het niveau van ISO 14001/EMAS is een daarop afgestemde vergunningverlening en een daarbij passend toezicht van belang. Om de vergunningverlening en het toezicht af te stemmen op de ontwikkelingen op het gebied van bedrijfsmilieuzorgsystemen en

bedrijfsmilieuplannen, is een gedifferentieerde benadering door overheden noodzakelijk. Dit vereist maatwerk in de vergunningverlening, en in de wijze waarop het toezicht daarop wordt afgestemd. Een bedrijf dat beschikt over een door de overheid goedgekeurd bedrijfsmilieuplan, een bedrijfsmilieuzorgsysteem op het niveau van ISO 14001/EMAS en een integraal milieu jaarverslag, komt in aanmerking voor een vergunning op hoofdzaken en een daarop aangepast toezicht. Een dergelijke vergunning geeft het bedrijf meer ruimte en flexibiliteit om veranderingen door te voeren in de bedrijfsvoering zonder dat daarvoor wijzigingsprocedures noodzakelijk zijn. Tegenover de vergunning op hoofdzaken staat een traditionele vergunning, die gedetailleerd voorschrijft waaraan de bedrijven, op grond van de milieueisen, moeten voldoen en een daarbij passend toezicht. Tussen de vergunning op hoofdzaken en de traditionele vergunning zijn diverse varianten mogelijk. Afhankelijk van de stand van zaken met betrekking tot milieuzorg binnen het bedrijf, kan meer of minder met doelvoorschriften worden gewerkt. In feite gaat het om een vergunning op maat, die aansluit bij het milieugedrag van een bedrijf. Om dit proces te bevorderen is het zogenaamde flankerend beleid in gang gezet.

Flankerend beleid/stand van zaken

Om maatwerk te kunnen leveren zal van de vergunningverlenende en/of toezichthoudende ambtenaar inzicht gevraagd worden op welke wijze het bedrijf tegemoet zou moeten worden getreden en welke afspraken gemaakt kunnen worden met het oog op het continu verbeteren van de milieuprestaties door het bedrijf. Dit betekent dat de uitvoerende milieuambtenaar de stand van zaken met betrekking tot milieuzorg binnen het bedrijf, objectief moet kunnen herkennen en beoordelen en zijn werkwijze daarop moet kunnen aanpassen. Deze gedifferentieerde benadering door vergunningverleners en handhavers vereist dat een milieuambtenaar inzetbaar moet zijn in verschillende situaties, waarin hij in staat moet zijn telkens een andere rol te vervullen die past bij de desbetreffende situatie. Met name in het geval van pro-actieve bedrijven, die een vooruitstrevend milieugedrag vertonen, is sprake van een nieuwe situatie die een andere dan de traditionele benadering vergt. Maar ook bedrijven, die op weg zijn naar een beter milieugedrag door de invoering van een bedrijfsmilieuzorgsysteem en het opstellen van een bedrijfsmilieuplan, zouden gestimuleerd en gemotiveerd moeten worden daarmee door te gaan, hetgeen ook weer andere kennis en vaardigheden vergt. De hiervoor beschreven veranderingen hebben ingrijpende invloed op de huidige werkprocessen bij de desbetreffende overheidsorganisaties. Het is dan ook van belang dat bestuurders en management de noodzaak van deze veranderingen onderschrijven en dat zij voor hun ambtenaren de voorwaarden scheppen om op deze ontwikkeling in te kunnen spelen. In de verdere uitwerking van het flankerend beleid, maar ook in de daarvoor geëigende bestuurlijke overleggremia, zal aan dit laatste punt de nodige aandacht besteed worden.

Voor een goede toepassing van de gedifferentieerde benadering door overheden wordt in vervolg op de handreiking over dit onderwerp¹ door de gezamenlijke overheden (Inter Provinciaal Overleg (IPO), Verkeer en Waterstaat (VenW), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Unie van Waterschappen (UvW) en Vereniging voor Nederlandse Gemeenten (VNG)), flankerend beleid gevoerd. Dit flankerend beleid bestaat uit drie sporen: Het verdiepend spoor, dat wordt uitgevoerd door IPO en VenW; het verbredend spoor waarvoor VNG en UvW verantwoordelijk zijn en het kennisspoor, uitgevoerd door VROM en SCCM.

Het verdiepend spoor voorziet in het inventariseren van de ervaringen van een 20- à 30-tal praktijkgevallen verspreid over Nederland, aan de hand

¹ Reeks Milieu & Bedrijven; Bedrijfsinterne milieuzorg als basis voor een andere relatie tussen overheden en bedrijven, VROM 9554/b/11-95 14508/176 oktober 1995.

waarvan de veranderende eisen ten aanzien van de veranderende rol van de uitvoerende milieuableider nader worden vastgelegd. Voorts worden, aan de hand van deze praktijkgevallen, allerlei inhoudelijke aspecten met betrekking tot de vergunning en het toezicht op hoofdzaken geïnventariseerd en worden de opgedane ervaringen onderling uitgewisseld.

In het verbredend spoor is een training ontwikkeld, die met name gericht is op het trainen van vaardigheden van uitvoerende milieuableiders. Deze training, geheten Maatwerk in milieu, wordt uitgevoerd door de Bestuursacademies in Nederland. Het doel van de training is uitvoerende milieuableiders voor te bereiden op de gedifferentieerde aanpak van bedrijven. De training voorziet in een onderdeel voor leidinggevenden c.q. voor personen die binnen de overheidsorganisaties verantwoordelijk worden gesteld voor de invoering van het veranderingsproces en in een onderdeel voor vergunningverleners en handhavers.

Het kennisspoor tot slot, beoogt, naast de meer inhoudelijke aspecten zoals die in het verdiepend spoor aan de orde komen, inzicht te geven in de juridische aspecten van de vergunning op hoofdzaken en de betekenis van certificatieprocedures. Er wordt een nauwe samenwerking tussen de sporen onderling beoogd.

Juridische leidraad

Op basis van een praktijkonderzoek naar de juridische aspecten van de vergunning en het toezicht op hoofdzaken, is in opdracht van VROM door de Katholieke Universiteit Brabant een werkdocument gemaakt dat als basis dient voor een nog te ontwikkelen juridische leidraad. Het werkdocument is reeds beschikbaar¹. De juridische leidraad zal onder meer voorzien in de behoefte in de praktijk aan goede voorbeelden van vergunningen op hoofdzaken, handige tips en suggesties etc.. De leidraad, die ook in de publicatiereeks Milieu en Bedrijven zal worden uitgegeven, zal in mei 1998 gereed zijn.

Voorlichting certificatieprocedures

Van belang is dat uitvoerende overheden de betekenis van certificatie in het kader van de vergunningverlening en het toezicht op waarde kunnen schatten. Daartoe zal bij milieuableiders de benodigde kennis, met name over de wijze waarop certificerende instellingen te werk gaan, aanwezig moeten zijn.

Door de SCCM worden over deze materie voorlichtingsbijeenkomsten gegeven aan overheden. Ook heeft de SCCM een brochure uitgegeven speciaal voor overheden over de certificatie van bedrijfsmilieuzorgsystemen en over deelname aan de EMAS verordening². Zodra nieuwe, met name ook voor overheden interessante ontwikkelingen worden geïntegreerd in de certificatieprocedure op basis van ISO 14001, zal daar in de voorlichting aan overheden rekening mee worden gehouden. Gedacht wordt dan met name aan zaken als bijvoorbeeld de verbetering van meet- en registratiemethoden.

2.1.5. Verbetering van milieu-informatievoorziening door bedrijven aan overheid en maatschappelijke omgeving; stroomlijning van rapportages; integrale milieuverslaglegging

Het vierde onderwerp van het vierluik betreft de stroomlijning van milieu-informatievoorziening en integrale milieuverslaglegging. Het gaat hier onder meer om de wettelijke verplichting tot het jaarlijks uitbrengen van milieuverslagen voor bepaalde categorieën van bedrijven. Deze wettelijke verplichting voorziet in een overheidsverslag en in een publieksverslag. Het publieksverslag zal een voor een algemeen publiek

¹ Juridische aspecten van de vergunning op hoofdzaken, Publicatiereeks Milieu & Bedrijven, VROM 97696/h/11-97, 20609/201.

² Certificatie van milieuzorgsystemen, informatie en achtergronden, uitgave SCCM.

toegankelijke, integrale rapportage bevatten over de belangrijkste milieu-effecten en milieuprestaties van het bedrijf over één bepaald jaar. De maatschappelijke omgeving zal daarmee over een op haar informatie-behoefte toegesneden instrument beschikken met behulp waarvan de vorderingen van het bedrijf op milieugebied van jaar tot jaar gevolgd kunnen worden. De gegevens voor het publieksverslag zullen grotendeels kunnen worden afgeleid van de gegevens die het bedrijf toch al moet genereren ten behoeve van het overheidsverslag.

Het afleggen van verantwoording naar de overheid door middel van het overheidsverslag, heeft twee componenten: het verstrekken van gegevens op basis waarvan kan worden gecontroleerd of de vergunningvoorschriften zijn/worden nageleefd en het verstrekken van gegevens die (na optelling) het mogelijk maken te beoordelen of beleidsdoelstellingen voor de betrokken doelgroepen worden gehaald. Op dit laatste punt raakt de verplichte milieuverslaglegging het stelsel van doelgroepmonitoring. De nog vast te stellen algemene maatregel van bestuur Milieuverslaglegging zal nader de eisen met betrekking tot het verstrekken van gegevens in het overheidsverslag regelen. De amvb zal nauw worden afgestemd op de bestaande monitoring van de beleidsdoelen voor de industrie, de raffinaderijen en de energiesector. In de wet milieuverslaglegging is namelijk het uitgangspunt vastgelegd dat het overheidsverslag in de plaats komt van in principe alle overige (wettelijke en buitenwettelijke) milieurapportages aan de overheid, dus ook die ten behoeve van beleidsmonitoring.

Op dit punt zal gebruik worden gemaakt van de (reeds bereikte en nog te verwachten) resultaten van het project «Integratie milieuverslaglegging chemische industrie»¹. In het project is aangetoond dat het in de praktijk mogelijk en zelfs wenselijk is om alle kwartaal- en jaarlijkse rapportages van de bedrijven aan de overheid te bundelen. Tevens wordt in dit project gekeken naar de kwaliteit van de milieugegevens, c.q. de wijze van meten en registreren bij bedrijven. De tabel voor de jaarlijkse rapportages over uitvoering van bedrijfsmilieuplannen, waarin de gegevens over de milieuprestaties van de bedrijven breed worden gepresenteerd, zal als basis dienen voor een geïntegreerde rapportage aan de overheid.

Een vraagstuk, dat in alle ontwikkelingen met betrekking tot informatievoorziening aan de overheid terugkomt, is hoe de benodigde kwaliteit van de gegevens kan worden gewaarborgd c.q. verbeterd. Algemeen wordt onderschreven dat een ander aggregatieniveau van de informatievoorziening gewenst is. De gegevens zouden niet op een meer gedetailleerd niveau en met een frequentie niet hoger dan strikt noodzakelijk door de bedrijven gerapporteerd hoeven worden. Echter, hoe hoger het aggregatieniveau waarin de gegevens worden gepresenteerd, hoe moeilijker het is een beeld te hebben van de kwaliteit van de onderliggende gegevens. Zo gaat de wettelijke regeling inzake de milieuverslaglegging uit van een jaarlijkse overheidsrapportage met gegevens op inrichtingsniveau. Bij de overheid bestaat de behoefte om in die situatie meer garanties te krijgen op het punt van de kwaliteit van vooral meet- en registratiemethoden. Dit is uiteindelijk ook in het belang van de bedrijven zelf: de overheid zal bij een gewaarborgde kwaliteit van de gegevens geen of minder controle hoeven plegen op de achterliggende bron- en installatiegegevens. Met andere woorden: hoe meer vertrouwen in het meet- en registratiesysteem, hoe minder de overheid het bedrijf zal «lastigvallen» met inspecties.

Dit uitgangspunt sluit tevens goed aan op de ontwikkelingen ten aanzien van de vergunning op hoofdzaken, waarbij, in de situatie waarin een bedrijf beschikt over een goed werkend milieuzorgsysteem (inclusief een adequaat meet- en registratiesysteem), de overheid meer op afstand en minder intensief hoeft te controleren.

Met het oog op het bovengestelde zijn of worden verschillende acties in

¹ De resultaten van dit onderzoek zijn in maart 1998 beschikbaar.

gang gezet om te komen tot een verbetering van meet- en registratiemethoden bij bedrijven.

Proefproject verbeteren meet- en registratiemethoden

Een prominent onderdeel van een bedrijfsmilieuzorgsysteem is een goed functionerend meet- en registratiesysteem. Uit de evaluatie van 1996 blijkt dat dit onderdeel niet altijd de aandacht krijgt die het verdient. In een gezamenlijk project met overheden en bedrijven, zullen de contouren voor een kwalitatief goed en meer uniform meet- en registratiesysteem bij bedrijven in beeld worden gebracht. De contouren moeten voldoende waarborgen bieden voor een informatievoorziening door bedrijven, die tegemoet komt aan de informatiebehoefte van de overheid in verband met handhaving en aan de kwaliteitseisen in verband met beleidsmonitoring. Dit project zal vooral een praktijkproject worden. Op basis van de bestaande meet- en registratiesystemen van een aantal «koplopers» zal een pakket randvoorwaarden worden opgesteld, waaraan meet- en registratiesystemen moeten voldoen om de kwaliteit van de te rapporteren gegevens te garanderen.

De resultaten van dit project kunnen worden gehanteerd in het kader van de certificatieprocedure voor ISO14001. Daarnaast kan met de resultaten van het onderzoek rekening worden gehouden bij de vormgeving van de AMvB milieverslaglegging.

2.2. Invoering bedrijfsmilieuzorgsystemen bij mkb-bedrijven uit de 10 000-groep

2.2.1. Inleiding

Voor een goed begrip van de doelgroep waar deze paragraaf aan refereert, is een verwijzing naar de oorspronkelijke doelstelling (indeling 10 000- en 250 000-groep) en datgene wat het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de tussenevaluatie 1992 daarover zegt, op zijn plaats. In dat kabinetsstandpunt is gesteld dat het onderscheid tussen beide groepen geen harde grens kent, maar dat er eerder sprake is van een vloeiende overgang. De doelstelling zoals vastgesteld voor het meten van het invoeringstempo van bedrijfsmilieuzorgsystemen, zou daarom meer als richtinggevend worden beschouwd. Toen reeds is gesteld dat met betrekking tot de zogenaamde 250 000-groep geconcludeerd kon worden dat de doelstelling ten aanzien van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen gehaald was en dat het beleid vooral gericht zou worden op de 10 000-groep. De evaluatie 1996 richtte zich dan ook in hoofdzaak op de 10 000-groep. Wel bestaat een groot deel van de 10 000-groep uit MKB-bedrijven.

Het is wellicht ook verhelderend om onderscheid aan te brengen in de begrippen milieuzorgsystemen en systematische milieuzorg. Doelstelling is dat er een op het individuele bedrijf toegesneden, toereikende milieuzorg is. Dit is sterk afhankelijk van aard en omvang van het bedrijf. Kleinere bedrijven met een beperkte milieubelasting en een eenvoudige organisatie kunnen volstaan met een vorm van systematische milieuzorg, zonder dat het bedrijf beschikt over een bedrijfsmilieuzorgsysteem dat is uitgewerkt voor alle basiselementen.

Deze systematische milieuzorg is vooral van toepassing op bedrijven uit de 250 000-groep. Van de MKB-bedrijven die behoren tot de 10 000-groep verwacht de overheid echter wel dat zij een bedrijfsmilieuzorgsysteem implementeren. Zoals gezegd is de overgang tussen deze groepen een glijdende schaal.

Naar aanleiding van de evaluatie 1996 heeft de Raad voor het midden- en kleinbedrijf (RMK) op 26 september 1997 advies uitgebracht¹. De conclusie daarvan is als volgt:

«Voor een voortdurende versterking van de milieuzorg in het MKB is een verschuiving in het perspectief van de overheid gewenst:

- in termen van ondersteuning en waardering meer aandacht voor vormen van milieuzorg die passen in het MKB; milieuzorg in het MKB hoeft niet per definitie neer te komen op of te passen in het denken over milieuzorgsystemen;
- door middel van convenanten met branche- of koepelorganisaties kan aan het MKB zekerheid over milieu-randvoorwaarden worden geboden, waardoor ruimte vrijkomt voor ondernemerschap;
- in het contact van het bevoegd gezag met een kleine of middelgrote onderneming dient meer gedacht te worden vanuit het perspectief van de ondernemer. Een overheid die met milieurendement als leidend beginsel duidelijke randvoorwaarden weet te stellen, wordt door het MKB erkend als een partner die mag komen afrekenen.»

De RMK heeft zich bij het formuleren van dit advies mede gebaseerd op een onderzoek van Coopers & Lybrand naar de stand van zaken van bedrijfsmilieuzorgsystemen bij het MKB. In dit onderzoek, wordt geen onderscheid gemaakt tussen bedrijven uit de 250 000-groep en de 10 000-groep. Het onderzoek is in tegenstelling tot de evaluatie 1996 meer kwalitatief van aard. De onderzoeksresultaten van beide onderzoeken (Coopers & Lybrand onderzoek en evaluatie 1996 KPMG/IVA) vullen elkaar in dat opzicht aan, en spreken elkaar zeker niet tegen. Als het gaat om bedrijven uit de 250 000-groep kan de eerste conclusie van het advies van de RMK gedeeld worden. Voor deze groep bedrijven zou immers systematische milieuzorg passend kunnen zijn. Op de overige twee conclusies wordt in paragraaf 2.2.3. teruggekomen.

Het beleid dat ten aanzien van de MKB-bedrijven gevoerd zal worden met betrekking tot de stimulering van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen moet bezien worden in het licht van de algemene kenmerken van de milieuproblematiek bij die bedrijven. Dit beleid zal ook moeten passen bij de algemene milieubeleidsontwikkelingen ten aanzien van de MKB-bedrijven. In paragraaf 2.2.2. zal hier nader op worden ingegaan.

2.2.2. Milieubeleidsontwikkelingen en marktwerking binnen het MKB

De milieubelasting van MKB bedrijven is per bedrijf en in veel gevallen ook per sector gering. Een beperkt aantal productieprocessen in kleinere bedrijven in de industrie veroorzaakt echter een dusdanige milieubelasting dat forse reducties noodzakelijk zijn.

In de praktijk blijkt dat het MKB een vrij hoge drempel heeft ten aanzien van het toepassen van een systematische aanpak van milieuproblemen. Midden- en kleinbedrijven ervaren de milieu-eisen van de overheid als complex, weinig kosteneffectief en slecht toegesneden op hun specifieke omstandigheden. Met als gevolg dat ze niet zo gemotiveerd zijn voor een coöperatief en pro-actief milieubeleid. Daardoor ligt het initiatief voor implementatie en handhaving van regelgeving vrijwel geheel bij de overheid. Alleen al door het grote aantal bedrijven is de overheid echter niet in staat om alle bedrijven de nodige aandacht te geven. Om dit te doorbreken is een andere aanpak noodzakelijk. Belangrijk is dat het milieubeleid beter moet samenhangen met het economisch beleid. Juist bij midden- en kleinbedrijven blijkt zo'n samenhang echter lastig te realiseren. De hierboven beschreven specifieke kenmerken geven aanleiding tot de volgende conclusies:

¹ Milieuzorg op maat van het MKB, RMK, publicatienummer 12, 1997, ISBN 90-5488-0694

Een succesvol milieubeleid voor het MKB moet aan drie basisvoorwaarden voldoen. Het moet eenvoudig zijn; midden- en kleinbedrijven moeten de maatregelen kunnen inpassen in de bedrijfsvoering. Het moet herkenbaar zijn voor de ondernemer. Omdat deze in processen denkt, verdient het de voorkeur om de milieuproblematiek zoveel mogelijk integraal en per sector aan te pakken (dus niet per stof en per compartiment).

Tenslotte moet het betaalbaar zijn (milieumaatregelen mogen de financiële draagkracht van normaal renderende midden- en kleinbedrijven niet te boven gaan).

Naast afnemers stellen banken en verzekeraars steeds vaker milieu-eisen aan bedrijven, om de financiële risico's van milieuschade beter af te dekken. Verder hechten consumenten steeds meer waarde aan de milieuprestatie van producten. En de overheid tenslotte kan met een milieuvriendelijk aanschaffingenbeleid het goede voorbeeld geven en tegelijkertijd een markt van redelijke omvang creëren.

Kern van de vernieuwing van het milieubeleid gericht op MKB bedrijven is daarom het stimuleren van de reeds zichtbare ontwikkeling naar meer marktwerking. Dit kan door te stimuleren dat bedrijven elkaar eisen stellen ten aanzien van de milieuprestaties van processen en producten.

De volgende activiteiten, ter vergroting van de marktwerking in het milieubeleid voor het MKB, zullen worden gestart:

- het ondersteunen van certificering van milieuzorgsystemen voor midden- en kleinbedrijven door het ontwikkelen van hulpmiddelen;
- het, in overleg met sectororganisaties, ontwikkelen van op midden- en kleinbedrijven toegesneden methoden voor Lifecycle Analysis (LCA) Verder zal de ontwikkeling van performance indicatoren ondersteund worden. Dergelijke instrumenten stellen het MKB in staat hun processen en producten te innoveren. Bovendien zou de eenduidigheid van zakelijke milieu-eisen hierdoor bevorderd kunnen worden, zodat midden- en kleinbedrijven dergelijke eisen makkelijker kunnen toepassen;
- het overleggen met banken en verzekeraars over mogelijke ondersteuning van financiële instellingen bij de nadere uitwerking en implementatie van de reeds door een aantal banken onderschreven UNEP-verklaring. In deze UNEP-verklaring inzake de relatie banken, milieu en duurzame ontwikkeling wordt, o.a. onderschreven dat financiële dienstverleners bij hun bedrijfsvoering en besluitvormingsprocedures rekening gaan houden met milieuoverwegingen. Op deze wijze kan door banken en verzekeraars worden bijgedragen aan duurzame ontwikkeling. Het overleg is vrijwillig en gaat uit van het behoud van ieders verantwoordelijkheid. In dit overleg zullen ook de mogelijkheden aan de orde komen tot verruiming van kredietfaciliteiten voor het investeren in milieumaatregelen binnen het MKB.
- het integreren van voorlichting en subsidieregelingen gericht op het MKB en het nader beschouwen van het functioneren van de milieuadvies-infrastructuur. Ondersteuning en advisering van MKB-bedrijven door intermediaire organisaties blijkt een belangrijke factor te zijn in de verbetering van de milieuprestaties van het MKB. De differentiatie in voorlichtingskanalen, subsidieregelingen en aanspreekpunten maakt de ondersteuning echter minder effectief. Om de ondersteuning van het MKB te versterken en deze ook beter aan te laten sluiten op de aard van MKB-bedrijven zullen de voorlichting en een aantal subsidieregelingen op milieu- en energiegebied richting het MKB geïntensiveerd en geïntegreerd worden in het programma Schoner Producteren. Voor dit integrale programma zal in de periode 1998 t/m 2002 een budget van 42 miljoen (inclusief voorlichting) beschikbaar zijn.

Daarnaast zal met MKB Nederland en de RMK worden bezien hoe in

samenhang met bedoeld integraal programma Schoner Producteren het functioneren van de milieudvies-infrastructuur verbeterd kan worden. In het bijzonder zal daarbij aandacht geschonken worden aan het bereiken van synergie tussen branche-organisaties, bedrijfsmilieudiensten, innovatiecentra ed..

2.2.3. Bedrijfsmilieuzorgsystemen in het MKB en de relatie met de overheid

Ook voor de MKB bedrijven is een gedifferentieerde benadering door de overheid, zoals beschreven in paragraaf 2.1.4. van belang. De MKB bedrijven uit de 10 000 groep zijn doorgaans vergunningplichtige bedrijven.

Voor veel van de vergunningplichtige bedrijven worden in het kader van de uitvoering van de convenanten met de industrie werkboeken met op de bedrijfstak toegesneden milieumaatregelen ontwikkeld. Dit betreft onder meer de grafische, de metaalektro- en de textielindustrie.

Hierdoor wordt een referentiekader gecreëerd met betrekking tot de concrete milieumaatregelen die verwacht worden van MKB-bedrijven uit de 10 000 groep. Met dit referentiekader als richtlijn kan de gedifferentieerde benadering door overheden van bedrijven c.q. de vergunning op maat gerealiseerd worden. Van belang is daarbij in welke mate het bedrijf via milieuzorg de realisatie van de milieumaatregelen geborgd heeft. Door de hierna genoemde activiteiten zal ervaring worden opgedaan met een gedifferentieerde aanpak van MKB-bedrijven.

Stimulering van de vergunning op maat bij het MKB

Zoals in paragraaf 2.2.3. al werd aangegeven is het van belang dat ter stimulering van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen de overheden bij de vergunningverlening en het toezicht een gedifferentieerde benadering toepassen. In de praktijk blijkt dat er meer varianten zijn dan alleen de ultieme vergunningen op hoofdzaken en de traditionele vergunning. Afhankelijk van de stand van zaken met betrekking tot milieuzorg in het bedrijf, kan in de vergunning meer of minder met doelvoorschriften worden gewerkt. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen bedrijven zonder of met systematische milieuzorg, bedrijven zonder of met certificaat voor het milieuzorgsysteem en bedrijven die bedrijfsmilieuplannen opstellen gericht op milieumaatregelen (middelen) of bedrijfsmilieuplannen gericht op doelen. Binnen de metaalektrobranche is met het oog op de verschillende situaties die zich in de praktijk kunnen voordoen een zogenaamde «variantennotitie» opgesteld. Steeds wordt daarbij de relatie met de vergunningverlening en het toezicht aangegeven. Deze mogelijke varianten pleiten immers voor een vergunning die zodanig op maat is, dat rekening wordt gehouden met de wijze waarop het bedrijf zijn milieuzorgsysteem geborgd heeft. Vaak zal met name voor de relatief kleinere bedrijven een dergelijke vergunning op maat van toepassing zijn. Met de vergunning op maat (en met de hiervoor beschreven variantennotitie) zal, door middel van proefprojecten, ervaring worden opgedaan binnen de metaalektrobranche en de betonmortel branche. In beide branches is men op dit moment bezig is met de uitvoering van convenanten in het kader van het doelgroepbeleid industrie.

De ervaringen, opgedaan in deze proeftuinen zullen algemeen beschikbaar komen en worden geïntegreerd in de verschillende activiteiten in het kader van het flankerend beleid, die zich daarvoor lenen.

Door de hiervoor beschreven wijze wordt recht gedaan aan de eerder aangehaalde tweede en derde conclusie in het advies van de RMK. In deze conclusies wordt gepleit voor concrete uitwerkingen van de milieuzorg

maatregelen die van de MKB-bedrijven verwacht worden, in overleg met brancheorganisaties. Tevens wordt in het advies gepleit voor de benadering dat ook MKB-bedrijven, gebruik moeten kunnen maken van het principe van de gedifferentieerde benadering door de overheid, waarbij de koplopers beloond worden.

Stimulering van bedrijfsmilieuzorgsystemen op het niveau van ISO 14001 in het MKB

Het blijkt dat relatief kleinere bedrijven uit de 10 000 groep vaak ook willen profiteren van een vergunning op maat en een daarop toegesneden overheidstoezicht, maar dat zij opzien tegen het behalen van een certificaat voor hun bedrijfsmilieuzorgsysteem. Dit terwijl in een aantal gevallen, zeker bij bedrijven die onder de convenanten vallen, het bedrijfsmilieuzorgsysteem al een behoorlijk niveau heeft en men ook al met bedrijfsmilieuplannen werkt. Ook blijkt dat onder de nu al gecertificeerde bedrijven relatief veel kleinere bedrijven zijn die kennelijk niet tegen de certificatieprocedure opzien en die belang zien in de waarde van een afgegeven certificaat. Het zou kunnen dat er een misvatting is over wat certificatie voor relatief kleinere bedrijven inhoudt. Vaak bestaat het beeld dat certificatie overeenkomt met bureaucratische procedures. Verduidelijking van de werkwijze van certificerende instellingen bij MKB-bedrijven, alsmede het beter informeren over de voordelen van certificatie, zou wellicht die misvatting kunnen wegnemen en certificatie ook onder de relatief kleinere bedrijven kunnen stimuleren. Om die reden zal het bevorderen van bedrijfsmilieuzorgsystemen op het niveau van ISO 14001 in het MKB centraal staan in een tweetal proeftuinen. Deze proeftuinen zullen plaatsvinden binnen branches die vallen onder de convenanten die zijn afgesloten in het kader van het doelgroepenbeleid industrie. Aan de hand van voorbeeldprojecten, zal de werking van certificatieprocedures op basis van ISO 14001 en de voordelen daarvan voor MKB-bedrijven worden duidelijk gemaakt.

2.2.4. Bedrijven uit de 250 000-groep

De doelstelling, zoals geformuleerd in de beleidsnotitie van 1989, was dat in 1995 in alle relevante branches van de circa 250 000 bedrijven met een minder grote milieubelasting, duidelijke stappen zouden zijn ondernomen om te komen tot de invoering van milieuzorg.

Zoals reeds eerder vermeld is in feite op grond van de tussenevaluatie in 1992 al geconstateerd dat de doelstelling ten aanzien van de invoering van bedrijfsmilieuzorgsystemen toen (in 1992) reeds gerealiseerd was. Dat wil uiteraard niet zeggen dat van bedrijven uit deze groep niets meer verwacht wordt. In paragraaf 2.2.1. is reeds aangegeven dat van deze bedrijven een meer op het bedrijf toegepaste vorm van systematische milieuzorg volstaat. Daarmee wordt aangesloten bij de conclusie van het eerder aangehaalde advies van het RMK.

Door de RMK wordt het ontwikkelen van HAM-codes (Hygiëne, Arbeidsomstandigheden, Milieu-codes) als suggestie geopperd. De overheid waardeert het bijzonder dat branches het initiatief nemen om te komen tot deze HAM-codes als toelichting op en uitwerking van de bestaande normen. Echter, zij vindt dat dit de verantwoordelijkheid is van de branche. Erkenning van de code door de overheid zou de suggestie kunnen wekken dat de overheid allerlei gedetailleerde middelverplichtingen oplegt, hetgeen nu juist niet de bedoeling is. Immers de overheid wil aan de branches de vrijheid laten om de milieu-eisen of doelstellingen op eigen wijze te vertalen naar de bedrijfsvoering. Een aanzienlijk deel van de 250 000 groep bestaat uit AMvB bedrijven, waarvoor de vergunningplicht is vervangen door algemene regels. Ook de AMvB's worden momenteel herzien met het oog op een benadering die

meer van hoofdzaken uit gaat. Voor de AMvB bedrijven worden in overleg met de desbetreffende brancheorganisaties voor een aantal doelvoorschriften uit de AMvB's branchespecifieke uitwerkingen gemaakt door Infomil (Infomil is een facilitaire organisatie voor overheden). De AMvB's geven het kader aan waarbinnen bedrijven mogen opereren. De infobladen, die uitsluitend op preventieonderwerpen gericht zijn, zijn hulpmiddelen voor een ondernemer bij de naleving van deze voorschriften. De infobladen kunnen tevens worden gezien als een praktijkgerichte invulling van de preventie-onderwerpen, zoals deze doorgaans zijn opgenomen in de diverse branchegerichte milieuzorg-handboeken. De AMvB's en de infobladen zijn steeds in overleg met de branches tot stand gekomen. Het is aan de branche om te beoordelen of de door hen uitgewerkte HAM-codes aansluiten op de milieuregelgeving (bij vergunningverlening dan wel bij toepassing van de AMvB's). Overigens laat dit onverlet dat bij vragen of knelpunten bij de uitwerking van HAM-codes overleg kan worden gevoerd met Infomil of het ministerie van VROM. Mede gelet op het bovenstaande ligt het dan ook niet op de weg van de overheid om financieel bij te dragen aan het tot stand komen van dergelijke branche-codes. Met subsidies van de overheid zijn veel hulpmiddelen, zoals branche-modelsystemen, combizorg-projecten en diverse andere leerprojecten tot stand gebracht. Tezamen met de AMvB's, de hierboven aangehaalde uitwerkingen van die AMvB's door Infomil en de werkboeken die ontwikkeld worden in het kader van de convenanten, wordt door de overheid voldoende richting gegeven aan de concrete verwachtingen met betrekking tot milieumaatregelen voor het MKB.

2.3. Voorbeeldfunctie van de overheid

De overheid moet bij de uitvoering van het milieubeleid het juiste voorbeeld te geven. Essentieel is dat bij overheidsaanschaffingen en -investeringen de noodzakelijke milieumaatregelen worden getroffen en rekening met de milieu-aspecten wordt gehouden. Essentieel is eveneens dat de milieu-effecten van milieubelastende activiteiten met een milieuzorgsysteem worden beheerst en dat de milieuprestaties continu worden verbeterd. Een en ander is in lijn met de regeringsnotitie uit 1989 en het kabinetsstandpunt uit 1993 inzake milieuzorg.

Uit de Evaluatie bedrijfsmilieuzorgsystemen 1996 blijkt dat al veel overheidsbedrijven of -instellingen beschikken over een milieuzorgsysteem of aan de invoering daarvan werken. Gezien dit goede resultaat vindt het kabinet het belangrijk om de geboekte resultaten nu te verankeren. Om de voorbeeldfunctie van de overheid te benadrukken zullen de relevante bedrijven en instellingen van rijksoverheid voor 2003 een goed functionerend milieuzorgsysteem realiseren. De afzonderlijke departementen komen voor 1 januari 1999 met een plan van aanpak daartoe. Het ministerie van VROM zal met de andere overheden over het opstellen van een actieplan in overleg treden. Dit plan zal gericht zijn op het bereiken van een vergelijkbaar resultaat bij de andere overheden. Dit sluit overigens aan bij de meeromvattende kwaliteitszorg waarover al overleg gaande is tussen de rijksoverheid en de andere overheden. Het kabinet zal het EMAS-systeem geschikt maken voor gebruik door Nederlandse overheidsbedrijven en -instellingen. (Ook in het Verenigd Koninkrijk en Zweden is het systeem vergelijkbaar aangepast.) Met het EMAS-systeem kunnen dan onderwerpen zoals duurzaam bouwen, interne bedrijfsvoering (bijvoorbeeld afvalscheiding en energieverbruik), overheidsaanschaffingen en -investeringen, in een milieuzorgsysteem worden ingebed. Bovendien kan aan het publiek verslag over de bereikte resultaten worden uitgebracht.

Zoals ook al aangegeven in de Nota milieu en economie zullen overheden het duurzaam produceren (indirect) stimuleren met een milieugericht

aanschaffingenbeleid. Een grotere vraag naar milieuvriendelijke producten maakt het voor bedrijven aantrekkelijker om milieuaspecten mee te nemen bij de ontwikkeling en productie van goederen en technieken. Met het oog op een milieugericht aankoopbeleid ontwikkelt het kabinet voor 2003 handreikingen voor overheidsinkopers en onderzoekt de financiële gevolgen van een ander aankoopbeleid.