

Convenanten en verhandelbare emissierechten

Convenanten en verhandelbare emissierechten hebben beide voor- en nadelen. Het Convenant verpakkingen lijkt echter de mogelijkheid te bieden deze twee instrumenten voor het milieubeleid te combineren, waardoor van de voordelen van beide geprofiteerd kan worden.

Milieubeleid kan gevoerd worden met een scala aan instrumenten. De behoefte aan een bepaald soort instrument wordt bepaald door de aard van het milieuprobleem, maar zeker ook door het heersende modebeeld. Uiterst modieus op dit moment zijn convenanten, gezien de schaal waarop zij worden toegepast in het NMP, NMP+ en NMP-2¹. Ook het instrument verhandelbare emissierechten staat in de belangstelling; in het NMP-2 staat dat "...zal worden gezien in hoeverre de introductie van een systeem van verhandelbare emissierechten de effectiviteit en efficiency van het brongerichte instrumentarium kan vergroten"².

Convenanten zijn als beleidsinstrument vooral geschikt wanneer de te bereiken doelgroep klein van omvang is, zodat afspraken snel en efficiënt te maken zijn. Verhandelbare emissierechten daarentegen vereisen een zo groot mogelijke doelgroep, zodat een markt van volledige mededinging benaderd wordt. Het lijkt dus tegenstrijdig beide instrumenten met elkaar te combineren.

In dit artikel zal eerst het belang van het verpakkingafvalprobleem belicht worden waarna maatregelen hiertegen vanuit een aantal EU-lidstaten met elkaar vergeleken worden. Vervolgens worden de voor- en nadelen van convenanten gegeven waarna de theorie van verhandelbare emissierechten behandeld wordt. Hierna wordt gekeken hoe beide milieubeleidsinstrumenten gecombineerd kunnen worden en ten slotte wordt aan de hand van het Convenant verpakkingen dit laatste in praktijk gebracht.

Verpakkingafval

In 1989 werd 21,5% van het afval in Nederland veroorzaakt door verpakkingen³. Dit aandeel is sinds 1981 redelijk stabiel. Absoluut gezien is de totale hoeveelheid afval en verpakkingafval per inwoner wel sterk gestegen in deze periode. In 1989 verbruikte elke inwoner in Nederland 311 kg afval in zijn totaliteit, wat neerkomt op ongeveer 67 kg verpakkingafval per inwoner per jaar.

In het voorjaar van 1991 is een Convenant over een beperking van de stort van verpakkingafval afgesloten tussen het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), en de Stichting Verpakking en Milieu (SVM). De SVM behartigt de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven met betrekking tot vraagstukken rond de vervaardiging, het gebruik en de afvalverwerking van verpakkingmaterialen. Dit Convenant werd afgesloten vanwege het grote aandeel van verpakkingen in het huishoudelijk afval. De doelstelling van het Nederlandse Convenant verpakkingen is ambitieuzer dan van de andere verpakkingconvenanten in Europa⁴. Het gaat namelijk uit van 0% storten, 60% herverwerken en 40% verbranden van verpakkingafval in 2000. Het Vlaamse Convenant verpakkingafval evenaart deze doelstelling door het storten ook tot nul te reduceren en te streven naar 58% herverwerken van verpakkingafval. De Duitse verpakkingverordening en de EU-richtlijn voor verpakkingen en verpakkingafval laten een mogelijkheid over voor storten van verpakkingafval.

Het Nederlands Convenant heeft als enige concrete maatregelen opge-

nomen om zowel tot kwalitatieve als kwantitatieve preventie te komen, waarbij gedacht moet worden aan het toepassen van stoffen in het productieproces die het milieu zo min mogelijk schaden respectievelijk het terugdringen van de verpakkingshoeveelheid tot 90% van de referentiehoeveelheid in 1986. De Duitse Verordening bevat noch maatregelen tot kwalitatieve noch tot kwantitatieve preventie. Zij verplicht de producenten en distributeurs van verpakkingmiddelen het afval in te zamelen en te verwerken. Zowel het Vlaamse Convenant als de EU-richtlijn bevatten geen maatregelen om tot kwantitatieve preventie te komen. Met het Vlaamse convenant namelijk verplichten bedrijven zich tot het ontwikkelen van actieprogramma's voor afvalbewerking en de EU-richtlijn stelt dat doelverwezenlijking door de lidstaten zelf gerealiseerd moet worden. Maatregelen tot kwalitatieve preventie zijn bij beide wel opgenomen.

De uitvoering van het Vlaamse Convenant verloopt niet zoals men bij het opstellen verwacht had, omdat deze doorkruist wordt door het Federale wetsvoorstel van de Ecotax op verpakkingmaterialen.

Duitsland kampt met ernstige verwerkingscapaciteitproblemen wat betreft glas en kunststof. De Verordening is absoluut voorbijgegaan aan

1. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nationaal Milieubeleidsplan*, NMP, Den Haag, 1989; *Nationaal Milieubeleidsplan-plus*, NMP+, Den Haag, 1990; en *Nationaal Milieubeleidsplan 2*, NMP-2, Den Haag, 1993.

2. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, op.cit., 1993, blz. 183.

3. *Missets Pakblad*, Aandeel verpakkingafval stabiel, tabel 1, maart 1991, blz. 46.

4. Stichting Verpakking en Milieu en het Ministerie van VROM, *Convenant verpakkingen, tekst en bijlagen*, Den Haag, 6 juni 1991; Gemeenschapsministerie van Leefmilieu, Natuurbehoud en Landinrichting en 'het bedrijfsleven', *Convenant verpakkingafval*, Brussel, 26 maart 1991; Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reactorsicherheit, *Verordnung über die Vermeidung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung)*, Bundesgesetzblatt, Bonn, 12 juni 1991; Commissie van de Europese Gemeenschappen, Voorstel voor een richtlijn betreffende verpakkingen en verpakkingafval, *Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen*, nr. C 263/1, Brussel, 12 oktober 1992.

de technische stand van zaken op verwerkingsgebied. Dat is op z'n minst slordig te noemen. Het levert echter in Duitsland's buurlanden problemen op omdat Duitse verpakkingsproducenten en distributeurs zeer veel glas- en kunststofafval over de grens voor een hoge prijs ter verwerking te koop aanbieden. Frankrijk heeft de grens al gesloten voor Duits verpakkingsafval en te verwachten is dat ook het verpakkingsafval het criminele circuit binnenvloeit.

In Nederland wordt volop aan de uitvoering van de kwalitatieve en kwantitatieve preventie gewerkt. Hier van zijn op macro-niveau nog weinig wapenfeiten bekend. Op bedrijfsniveau echter worden al diverse acties ondernomen, waarbij blijkt dat door het streven naar milieudoelen ook de produktiekosten substantieel teruggedrongen kunnen worden.

Verder heeft de minister van VROM zich ervoor beijverd dat zo veel mogelijk doelstellingen van het Nederlandse Convenant overgenomen worden in de EU-Richtlijn voor verpakkingen en verpakkingsafval. De concept richtlijn blijft echter qua doelstellingen achter bij het Nederlandse convenant. Het risico bestaat dat de Nederlandse doelstellingen uit concurrentie-overwegingen afgezwakt zullen worden. Uit milieu-oogpunt zou dit betreurenswaardig zijn.

Voor- en nadelen van convenanten

Naast directe regulering, in de vorm van milieuwetgeving en -handhaving, is een convenant een instrument dat een groter beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid en vrijwilligheid van de ondernemer. Een definitie van een milieuconvenant is: een schriftelijke afspraak tussen rijksoverheid en bedrijfsleven, gericht op het bereiken van milieubeleidsdoelinden⁵. Naast beperkt regulerende convenanten zijn er ook instrumenten die uitgaan van zelfregulering, waar bij het (vooralsnog) aan de ondernemer wordt overgelaten om bepaalde aangereikte instrumenten wel of niet te gebruiken. Voorbeelden hiervan zijn milieuzorgsystemen in bedrijven en preventie en hergebruik van afvalstoffen. Recentelijk ontspint zich in Nederland een stevige discussie over convenanten wel zo effectief zijn. Wat zijn nu belangrijke voordelen van convenanten? En waarom liggen

convenanten de laatste tijd zo onder vuur?

Voor zowel de overheid als het bedrijfsleven zijn legio voordelen te noemen waarom convenanten zo populair zijn. Voor het bedrijfsleven is het belangrijk publiciteit en een goede naam te krijgen. Veel bedrijven gebruiken het milieuconvenant ook als een marketinginstrument. De dreiging van wetgeving kan voor de betrokken branche/sector ook een reden zijn positief te staan tegenover convenanten. De CRMH zei in advies over milieuconvenanten dat het bedrijfsleven veelal geneigd is de voordelen van het convenant te benadrukken, terwijl milieu-organisaties daarentegen de negatieve aspecten accentueren⁶. Door het onderhandelen treedt een zekere commitment op bij de gesprekspartners waardoor men het zich niet kan permitteren een onbetrouwbare partner te zijn.

Voor de overheid is een belangrijk motief dat de effectiviteit van het gevoerde beleid groter wordt dan bij wetgeving het geval zou zijn geweest. Alle betrokkenen hebben immers inspraak gehad en ieders belang is meegewogen. Zo is de doelgroep, waar convenanten op van toepassing zijn, eerder geneigd zich aan de gemaakte afspraken te houden. Een ander belangrijk voordeel is dat het convenant een flexibel instrument is.

Convenanten worden om een aantal redenen ter discussie gesteld. Een mogelijk nadeel van een convenant is de onduidelijke juridische status ervan. Door de invulling die momenteel aan convenanten gegeven wordt, behoort het tot de privaatrechtelijke beleidsinstrumenten. Toch zal een rechter zich vermoedelijk geen raad weten wanneer een convenant hem, in geval van een geschil tussen twee convenantpartners, als serieuze overeenkomst ter beoordeling zou worden voorgelegd⁷. Ook het ontbreken van een democratische controle wordt door sommigen als een nadeel gezien. Denkbaar is dat convenanten, net als wetsvoorstellen, in de Tweede Kamer behandeld worden. Er ontstaat dan echter toch weer een vorm van regulering die de flexibiliteit in gevaar brengt.

Gebrek aan effectiviteit wordt ook als nadeel van convenanten gezien. Convenanten zijn minder geschikt wanneer de omvang van de doelgroep groot is, waardoor de onder-

handelingen traag verlopen. Wanneer een uitgebreide doelgroep vertegenwoordigd wordt door een intermediaire organisatie (zoals de SVM) is van dit nadeel minder sprake. De kosten van het convenant kunnen echter hoog zijn, mede als gevolg van langdurige onderhandelingen.

Verhandelbare emissierechten

In theorie zijn verhandelbare emissierechten een optimaal instrument bij het beperken van de uitstoot van vervuilende stoffen dan wel bij de beperking van het gebruik van schaarse natuurlijke hulpbronnen. Verhandelbare emissierechten zijn enerzijds gebaseerd op regelgeving: het totaal van de toegestane uitstoot dient te worden vastgesteld via politieke besluitvorming en anderzijds op de werking van de markt: de prijs van het vervuiliingsrecht komt via vraag en aanbod tot stand. Het instrument is, als het goed wordt toegepast, zowel effectief als efficiënt⁸. De efficiënte werking is tevens afhankelijk van een aantal externe factoren, zoals het aantal vragers van vervuiliingsrechten. Een milieugebruiksmarkt kan alleen goed functioneren indien het aantal vragers relatief groot is. In de verpakkingsmiddelenbranche is aan deze voorwaarde voldaan. Het aantal vragers bedraagt hier enige honderden.

Op een markt van verhandelbare emissierechten functioneert de overheid of een gedelegeerde branche-organisatie als enige aanbieder. Deze 'monopolist' is er in dit geval niet op uit zijn winst te maximaliseren, maar om de evenwichtsprijs op de markt vast te stellen en de vervuiliingsrechten tegen deze prijs te verkopen. In feite functioneert hij als een veilingmeester, die systematisch naar de evenwichtsprijs op zoek is. Met dit doel annonceert hij verschillende prijsniveaus en onderzoekt de hoeveelheden rechten die daarbij zouden

5. P.-J. Klok, *Convenanten als instrument van milieubeleid*, Enschede, 1989.

6. Centrale Raad voor de Milieuhygiëne, *Advies over milieuconvenanten*, Den Haag, 1989.

7. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handbaafbaarbeid*, Den Haag, 1992.

8. T.H. Tietenberg, *Emission trading: an exercise in reforming pollution policy. Resource for the future*, Washington D.C., 1985.

kunnen worden afgezet. De evenwichtsprijs is de prijs waarvoor geldt dat alle rechten verkocht zijn. Uiteindelijk koopt iedere vrager zijn rechten tegen de evenwichtsprijs. In de praktijk zal, nadat iedere vrager zijn gewenste hoeveelheid en de prijs die hij bereid is te betalen, heeft kenbaar gemaakt, een computer de taak van de veilingmeester kunnen uitvoeren.

Het toewijzen van rechten kan op verschillende manieren gebeuren. Op de eerste plaats dient de tijdsdimensie te worden bepaald. Dit houdt in dat moet worden vastgesteld voor welke tijd het emissierecht kan worden uitgeoefend. Dit kan voor onbepaalde tijd zijn, zoals dat in de visserij en melkveehouderij gebruikelijk is bij de bestaande vis- en melkquota, of voor een begrensd tijdvak. Op de tweede plaats is het van belang vast te stellen welke rechten de oorspronkelijke emittenten of gebruikers hebben.

Het systeem waarbij alle rechten gratis worden overgedragen aan de oorspronkelijke emittenten of gebruikers staat bekend als grandfathering. Het voordeel hiervan is dat sociale onrust onder de oorspronkelijke emittenten of gebruikers kan worden vermeden. Een belangrijk nadeel is dat de oorspronkelijke emittenten zonder tegenprestatie een, zoals in het geval van de melkquota en visquota, waardevol recht in handen krijgen, terwijl toetreders hiervoor moeten betalen. Dit wordt over het algemeen als onrechtvaardig beschouwd. Bovendien kan het gaan functioneren als een maatschappelijk ongewenste afscherming van de markt. Een tweede nadeel is dat emittenten van grote hoeveelheden in het voordeel zijn ten opzichte van producenten die de vervuiling al gedeeltelijk hebben teruggedrongen. Een oplossing zou kunnen worden gevonden door na verloop van tijd de oorspronkelijke emittenten een deel van de waarde van de aanvankelijk gratis verkregen rechten te laten terugbetalen. Indien de totale waarde moet worden terugbetaald, hebben de oorspronkelijke gebruikers uitsluitend nog een koop-optie op de emissierechten.

Synthese

Het huidige milieubeleid heeft duidelijk baat bij het gebruik van convenanten. Het bedrijfsleven kan met de overheid rond de tafel zitten en de

overheid kan efficiënter en sneller haar milieubeleidsdoelen bereiken. Onduidelijk is echter de juridische 'hardheid' van convenanten, en ook is niet altijd van te voren duidelijk in hoeverre de doeleinden van een Convenant bereikt kunnen worden. Het ligt dan voor de hand om meerdere beleidsinstrumenten tegelijkertijd in te zetten. Op veel terreinen gebeurt dit nu al. In de land- en tuinbouwsector worden convenanten gecombineerd met allerlei stimuleringsregelingen om de sector te ondersteunen. Het Convenant verpakkingen verdient vanuit die optiek wellicht ook ondersteuning. De specifieke toepassing van verhandelbare emissierechten bij een markt met vele 'gebruikers' maakt dit instrument zeker geschikt als aanvulling op het Convenant.

Hoe zou een integratie van een systeem van verhandelbare emissierechten in het verpakkingconvenant er uit kunnen zien? Het doel van een verhandelbaar gebruiksrecht in de verpakkingsmiddelenindustrie is het terugdringen van het gebruik van verpakkingsmaterialen met 10%: van 2,34 mln ton in 1991 tot 2,11 mln ton in het jaar 2000. Hiervoor lijkt een systeem van groene punten een geschikt instrument. Ieder groen punt vertegenwoordigt hierbij in het uitgangsjaar (bij voorbeeld 1995) een hoeveelheid grondstof van een bepaalde soort, bij voorbeeld 500 kg kunststof, voor de fabricage van verpakkingmateriaal.

Uitgaande van de vooronderstelling dat in 1995 nog 2,33 mln ton wordt verbruikt, zijn in dat jaar dan ongeveer 4,7 mln groene punten beschikbaar. Deze punten kunnen gratis beschikbaar worden gesteld aan de fabrikanten, dan wel via een veilingstelsel aan de fabrikanten worden verkocht. Bij de inkoop van grondstoffen dient de betreffende fabrikant te beschikken over een voldoende aantal groene punten. De kosten die de fabrikant maakt bij de handel in Groene Punten worden doorberekend in het produkt, waardoor op deze manier een extra regulerend effect zal ontstaan. Consumenten zullen produkten kopen met zo min mogelijk gebruik van verpakkingmateriaal omdat dit goedkoper zal zijn.

Om de doelstelling van 2,11 mln ton in het jaar 2000 te halen, zijn nu

twee opties beschikbaar. De hoeveelheid grondstof die per groen punt mag worden aangeschaft, kan in de periode 1995-2000 ieder jaar met 2% worden verminderd, of het totale aantal groene punten kan jaarlijks worden verminderd met hetzelfde percentage. In het eerste geval behoeft de toedeling van groene punten slechts eenmaal (in 1995) plaats te vinden. In het laatste geval is het nodig dat fabrikanten ieder jaar opnieuw de benodigde groene punten aanschaffen. Het zal duidelijk zijn dat in het laatste geval de allocatie van rechten een meer dynamisch karakter heeft dan in het eerste geval.

Conclusie

Convenanten zijn een belangrijk beleidsinstrument geworden. Indien de doelgroep klein is, biedt een convenant een effectieve oplossing voor een aantal milieuproblemen.

Als, zoals in het geval van de verpakkingsmiddelenindustrie, de doelgroep omvangrijk is, kan men niet volstaan met een convenant alleen. Het dient dan te worden aangevuld met meer bindende instrumenten zoals een systeem van verhandelbare emissierechten. Hiermee is het convenant niet nutteloos geworden. Integendeel, het convenant kan hier dienen als communicatiemedium tussen branche en overheid, dat tot doel heeft een zo goed mogelijk milieubeheerssysteem te ontwikkelen. Als bovendien de uitvoering van de regelgeving, i.c. het systeem van verhandelbare rechten, in handen wordt gelegd van de betreffende brancheorganisatie, dan lijkt een zo groot mogelijke acceptatie door de ondernemingen verzekerd.

Marc Jansen, Arjen Frentz en Wim Heijman

M.J.B. Jansen is student agrarische economie aan de Landbouww Universiteit Wageningen, A. Frentz is account manager milieu bij het Economisch Instituut voor het Midden- en Kleinbedrijf en W.J.M. Heijman is universitair hoofddocent bij de vakgroep Staathuishoudkunde van de Landbouww Universiteit Wageningen.