



Federale Diensten voor Wetenschappelijke,  
Technologische en Culturele Aangelegenheden  
(DWTC)

*Onderzoeksprogramma “Hefbomen voor een Beleid gericht op  
Duurzame Ontwikkeling”*

Onderzoeksproject “Het Gebruik van Vrijwillige Instrumenten voor de  
Realisatie van een Duurzame Ontwikkeling”

Nummer onderzoekscontract: HL/02/003

*Syntheserapport*

Universiteit Gent (RUG)  
Faculteit Economie en Bedrijfskunde  
Centrum voor Milieu-Economie en Milieu-Management (CEEM)  
Hoveniersberg 24, 9000 Gent, België





Federale Diensten voor Wetenschappelijke,  
Technologische en Culturele Aangelegenheden  
(DWTC)

*Onderzoeksprogramma “Hefbomen voor een Beleid gericht op  
Duurzame Ontwikkeling”*

Onderzoeksproject “Het Gebruik van Vrijwillige Instrumenten voor de  
Realisatie van een Duurzame Ontwikkeling”

Nummer onderzoekscontract: HL/02/003

*Module 1: “Milieubeheersystemen”*

*Syntheserapport*

Centrum voor Milieu-Economie en Milieu-Management (CEEM)

Universiteit Gent (RUG), België



**Igor Struyf, Filip Senesael**

## **1. SITUERING VAN HET ONDERZOEKSPROJECT:**

Het onderzoeksproject waarvan dit eindrapport een onderzoeks*deliverable* is, heet “*Het Gebruik van Vrijwillige Instrumenten voor de Realisatie van een Duurzame Ontwikkeling*”.

Het eerste deel van dit rapport heeft betrekking op de eerste module van het project over “*Milieubeheersystemen*”.

De opdracht om dit onderzoeksproject uit te voeren, werd gegeven door de Belgische *Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technologische en Culturele Aangelegenheden* - verbonden aan het Ministerie van de Belgische Eerste Minister.

Het project werd uitgevoerd door het *Centrum voor Milieu-Economie en Milieu-Management*, dat een onderdeel vormt van de Faculteit Economie en Bedrijfskunde op de Universiteit Gent, onder begeleiding van Prof. dr. M. De Clercq en Prof. dr. J.J. Bouma.

## **2. DOELSTELLINGEN:**

Het onderzoek heeft betrekking op de volgende twee soorten van vrijwillige milieu(beleids)instrumenten: *Milieubeheersystemen* (Module 1) en *Vrijwillige Milieubeleidsovereenkomsten* (Module 2).

De algemene doelstelling ervan is om de rol te onderzoeken die deze vrijwillige benaderingen kunnen vervullen in het realiseren van een *Duurzame Ontwikkeling*.

De hoofddoelstelling van de eerste module bestaat erin om milieubeheersystemen aan te passen, zodat het gehele bedrijf in vraag gesteld en aangepast wordt op aspecten van “*Sterke*” *Ecologische Duurzaamheid* (zie kader op de volgende pagina), en dit zowel voor KMOs als voor grote ondernemingen.

Deze doelstelling werd tijdens het onderzoek verder gespecificeerd in “de identificatie van generieke karakteristieken van “*bedrijfsprocessen voor milieubeheer*” (zie kader op de volgende pagina), die kritisch zijn om hun effectieve en substantiële bijdrage tot de ecologische component van een *Duurzame Ontwikkeling* te waarborgen: “*Sterke*” *Ecologische Duurzaamheid*.

**Milieubeheerprocessen** in bedrijven hebben betrekking op het strategische ontwerp en de ontwikkeling, alsook de operationele implementatie en verbetering van systematische bedrijfsinitiatieven en -activiteiten, die bedoeld zijn om milieu-impacts te verminderen en om de milieuprestaties te verbeteren.

**Sterke Ecologische Duurzaamheid** is de interpretatie van ecologische duurzaamheid, die (een hoge mate van) uitwisselbaarheid tussen natuurlijk kapitaal en andere vormen van kapitaal verwerpt. In deze context wordt gesteld dat zowel de capaciteiten van interne functionaliteit en veerkracht van eco-systemen, alsook die van reproductiviteit van natuurlijke hulpbronnen en van assimilatie van milieuvervuiling, zowel instrumentele waarde voor de mens, als intrinsieke waarde op zichzelf hebben.

Aanhangers van Sterke Ecologische Duurzaamheid volgen het principe van “constant natuurlijk kapitaal”: al deze eco-systeem- functies moeten minstens intact blijven.

Deze interpretatie van Ecologische Duurzaamheid is strikter, en heeft - in vergelijking met meer algemeen aanvaarde en meestal gehanteerde interpretaties van Ecologische Duurzaamheid - veel verdergaande implicaties voor bedrijven en andere maatschappelijke actoren, die de natuurlijke omgeving belasten.

In sectie 4 (“Concepten van Duurzame Ontwikkeling en Duurzaamheid”) in *Deel 1* (“*Literatuurverslag - Evaluatie van de Strategische Uitgangspunten van Milieubeheer, en Argumentatie van het “Leerinstrument over Sterke Ecologische Duurzaamheid” voor bedrijven*”) van het volledige onderzoeksrapport, werd een gedetailleerde uiteenzetting over de verschillende interpretaties van Ecologische Duurzaamheid opgenomen.

Deze hoofddoelstelling leidt automatisch tot de volgende nevendoelestellingen:

- De operationalisering van het begrip Sterke Ecologische Duurzaamheid voor een bedrijf of sector.
- Bepalen hoe een bedrijf strategische doelstellingen voorop kan stellen op het vlak van Sterke Ecologische Duurzaamheid, die zinvol, haalbaar, voldoende ambitieus en geloofwaardig zijn.

- De factoren bepalen binnen de organisatie en de bedrijfscultuur, die het ontwikkelingspad naar Sterke Ecologische Duurzaamheid toe belemmeren of stimuleren.
- Ontwikkelen van een meetinstrument om deze verbeteringen éénduidig te meten en te interpreteren, opdat het bedrijfsbeleid en de bedrijfsvoering met het oog op Sterke Ecologische Duurzaamheid adequater zouden kunnen gemaakt worden.

### **3. MILIEUBEHEERSYSTEMEN: SITUERING, EN HUN RELATIE TOT STERKE ECOLOGISCHE DUURZAAMHEID:**

In sectie 3 (“Lokale tot Globale Milieuproblematiek”) en sectie 4 (“Concepten van Duurzame Ontwikkeling en Duurzaamheid”) uit [\*Deel I \(“Literatuurverslag - Evaluatie van de Strategische Uitgangspunten van Milieubeheer, en Argumentatie van het “Leerinstrument over Sterke Ecologische Duurzaamheid” voor bedrijven\*”\)](#) van het volledige onderzoeksrapport wordt aangetoond dat een **Duurzame Ontwikkeling in grote mate ermee overeenstemmende vormen van “Sterk Ecologisch Duurzaam Ondernemen” noodzakelijk maakt.** [Roome (2001), p. 4]

In de jaren '80, werd duidelijk dat het bedrijfsleven één van de belangrijkste maatschappelijke actoren is, die tot de systematische kwalitatieve en kwantitatieve verslechtering van de natuurlijke omgeving en van eco-systemen bijdraagt. [cfr. *United Nations Conference on Environment and Development*. “Agenda 21”; *World Commission on Environment and Development*]

In de eerste helft van de jaren '90, bleek ook in toenemende mate dat milieu-aangelegenheden ondernemingen niet uitsluitend beïnvloeden ten gevolge van strengere milieuwetgeving en nieuwe milieutechnologieën. De meeste bedrijfsfuncties, -beslissingen en -activiteiten hebben op hun beurt ook ingrijpende implicaties voor de milieuprestaties van het bedrijf.

Als reactie op deze inzichten, werden verscheidene initiatieven ontwikkeld en gelanceerd om bedrijven in staat te stellen de milieu-aspecten van hun bedrijfsvoering systematisch te beheren door middel van het operationele instrument van milieubeheersystemen. In deze context, zijn de *ISO 14001* Standaard en het *Environmental Management and Auditing Scheme (EMAS)* van de Europese

Commissie niet de enige, maar mogelijksterwijs wel de belangrijkste initiatieven, vermits deze in het bedrijfsleven op dit moment op de grootste schaal geïmplementeerd worden.

Tegelijkertijd wordt van milieubeheersystemen - zoals ze in deze initiatieven opgevat worden - impliciet aangenomen of expliciet verwacht dat ze de bijdrage van bedrijven tot Sterke Ecologische Duurzaamheid ondersteunen en bevorderen [cfr. *International Institute for Sustainable Development*; *International Standards Organisation (ISO)*; het Vijfde Actieprogramma van de Europese Unie].

Milieubeheersystemen - zoals ze in het kader van de bovenvermelde initiatieven bedoeld en geïmplementeerd worden - hebben een zeker potentieel en vertegenwoordigen een eerste stap om bedrijven - weliswaar in slechts beperkte mate - tot Sterke Ecologische Duurzaamheid te laten bijdragen. [Spencer-Cooke (1998), p. 100]

Desalniettemin **bestaan er fundamentele verschillen tussen enerzijds deze vormen van Milieubeheer (MB), en anderzijds “Management voor Ecologische Duurzaamheid”** [Fischer en Schot (1998), p. IX] **of wat de auteur van dit rapport “Management voor Sterke Ecologische Duurzaamheid” noemt.** [Sheldon (1997), p. 15]

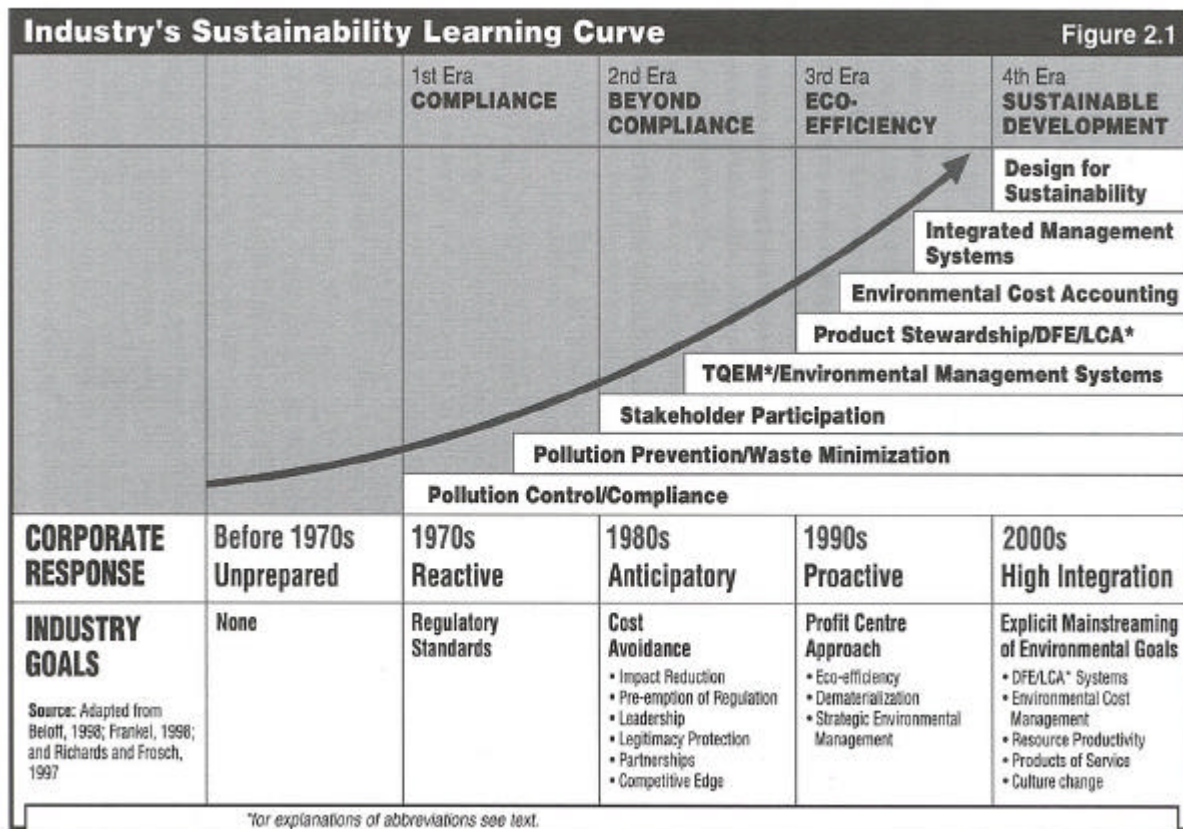
Hiervoor wordt naar figuur 1 verwezen. Huidige milieubeheersystemen vonden hun oorsprong in wezen in het “*Beyond Compliance*-tijdperk”, terwijl operationele managementsystemen voor Sterke Ecologische Duurzaamheid thuishoren onder het “*Sustainable Development*-tijdperk” (“*Integrated Management Systems*”).

Als bijdrage tot het maatschappelijk proces **om tot een Duurzame Ontwikkeling te komen, doorlopen het bedrijfsleven in zijn globaliteit, alsook individuele bedrijven al geruime tijd een leercurve, waarbij opeenvolgende fasen (kunnen) doorlopen worden.** Figuur 1 geeft een beperkt aantal belangrijke kenmerken, concepten en instrumenten weer van deze verschillende leerfasen.

[Nattrass en Altomare (1999), p. 16]

Figuur 1: Door het bedrijfsleven gevolgde leercurve op weg naar Sterk Ecologisch Duurzaam

Ondernemen:



Bron: Nattrass en Altomare (1999), p. 16

De kenmerken van deze opeenvolgende fasen of “tijdperken” hebben betrekking op **concepten, benaderingen en motivaties om in toenemende mate milieu-overwegingen in de (kern)functies en -activiteiten van de onderneming te integreren**

Deze leercurve in de tijd impliceert niet dat de milieubeheer-initiatieven van alle bedrijven reeds aan de kenmerken van elke respectieve fase voldoen.

Het is momenteel bijvoorbeeld niet zo dat alle ondernemingen al de concepten en benaderingen voor milieubeheer uit het “*Eco-Efficiency*-tijdperk” toepassen. In die zin (was) is de bijhorende tijdsas slechts van toepassing op pioniersbedrijven uit de respectieve fasen. [Nattrass en Altomare (1999), p. 14-17]

Hier worden slechts twee algemene, maar fundamentele verklaringen voor het verschil tussen enerzijds vormen van Milieubeheer en anderzijds Management voor Ecologische Duurzaamheid aangehaald.

Wanneer de **bedrijfsparadigma's** [Hoffman en Ehrenfeld (1998), p. 60-62] en **uitgangspunten, die momenteel vrijwel universeel gehanteerd worden bij de ontwikkeling en implementatie van milieubeheer-processen**, doorgelicht worden, kunnen - met het oog op hun ondersteuning van Sterke Ecologische Duurzaamheid - een aantal fundamentele, soms met elkaar verbonden onvolkomenheden in huidige benaderingen van milieubeheer geïdentificeerd worden.

**Eén van de basisoorzaken** hiervan is dat **wezenlijke strategische en conceptuele implicaties van Sterke Ecologische Duurzaamheid op bedrijfsniveau niet in deze paradigma's tot uiting komen** [Hoffman en Ehrenfeld (1998), p. 60-62; Roome (1998), p. 260; Natrass en Altomare (1999), p. 170]

Behalve dat verscheidene bedrijfsimplicaties over het hoofd gezien worden, is er nog **een andere basisoorzaak** voor de vermelde onvolkomenheden in huidige vormen van milieubeheer en in milieubeheersystemen: deze operationele instrumenten zijn bedoeld *“to manage something we have not even properly defined”*. [Spencer-Cooke (1998), p. 99]

Nog lange tijd zal één van de belangrijke wetenschappelijke en bedrijfspraktische uitdagingen er namelijk in bestaan om een beter begrip te verwerven over hoe directe en indirecte milieu-impacts, gezamenlijk veroorzaakt door ondernemingen en andere maatschappelijke actoren, bijdragen tot lokale tot globale toestanden van de natuurlijke omgeving en haar eco-systemen, die niet “sterk” ecologisch duurzaam zijn.

Daarom wordt gesteld dat **huidige milieubeheersystemen** - als operationele instrumenten, die bedrijfsprocessen van milieubeheer ondersteunen - **hun potentieel om tot Sterke Ecologische Duurzaamheid bij te dragen niet waarmaken**



Vandaar dat het voor ondernemingen essentieel is om het strategische zelfevaluatieproces - dat in figuur 2 schematisch wordt weergegeven - te doorlopen. Dit proces kan worden in gang gezet met behulp van het in *deliverable 3* van het volledige onderzoeksrapport ([Deel III: “Leerinstrument over Sterke Ecologische Duurzaamheid” voor bedrijven](#)) - opgenomen “Leerinstrument”.

**Figuur 2: Schema van het zelfevaluatieproces:**

(1°) strategische evaluatie van bestaande milieubeheer-benaderingen

(2°) herformulering van de milieustrategie van het bedrijf

(3°) herontwikkeling van milieu-processen en van het operationele instrument  
milieubeheersystemen

(4°) periodieke *feedback loop* naar (1), en opnieuw doorlopen van het evaluatieproces

Anderzijds vertegenwoordigt het “territorium” tussen milieubeheer en Sterke Ecologische Duurzaamheid één van de sleutelgebieden voor wetenschappelijk onderzoek en voor de bedrijfspraktijk, waar de fundamenten voor een ecologisch duurzame bedrijfswereld kunnen ontwikkeld worden [Spencer-Cooke (1998), p. 100]



Federale Diensten voor Wetenschappelijke,  
Technologische en Culturele Aangelegenheden  
(DWTC)

*Onderzoeksprogramma “Hefbomen voor een Beleid gericht op  
Duurzame Ontwikkeling”*

Onderzoeksproject “Het Gebruik van Vrijwillige Instrumenten voor de  
Realisatie van een Duurzame Ontwikkeling”

Nummer onderzoekscontract: HL/02/003

*Module 2: “Milieubeleidsovereenkomsten”*

***Syntheserapport***

Centrum voor Milieu-Economie en Milieu-Management (CEEM)

Universiteit Gent (RUG), België



**Roeland Bracke, Bart Ameels, Akim Seyad, Steven Baeke**

Het streven naar een duurzame ontwikkeling veronderstelt een actieve participatie van alle actoren die mee het maatschappelijke klimaat bepalen. De overheid ondervindt echter tot dusver veel problemen om de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren ten aanzien van duurzame ontwikkeling te stimuleren. Daardoor ontstaat de nood aan nieuwe instrumenten die gebaseerd zijn op een gedeelde verantwoordelijkheid en op samenwerking met het bedrijfsleven. De milieubeleidsovereenkomst is zo een nieuw instrument. Milieubeleidsovereenkomsten worden gedefinieerd als overeenkomsten tussen de overheid en het bedrijfsleven, waarin beide partijen zich ertoe verbinden om de opgenomen milieudoelstellingen te realiseren. Men hoopt het bedrijfsleven door dit instrument meer actief te betrekken in het milieubeleid, wat het milieubewustzijn van de industrie moet aanscherpen om zo gezamenlijk te bouwen aan een duurzame ontwikkeling.

Zowel in België als in Europa (vooral in Nederland en Duitsland) worden milieubeleidsovereenkomsten het laatste decennium meer en meer ingezet als instrument in het milieubeleid. De geboekte successen met milieubeleidsovereenkomsten (convenanten) in de ons omringende landen wijzen op de potentie van dit instrument voor het milieubeleid in België. Tot op heden werden er in België en Vlaanderen zesentwintig milieubeleidsovereenkomsten afgesloten. Deze milieubeleidsovereenkomsten kenden een wisselend succes. Sommige bereikten goede resultaten en droegen er toe bij dat de milieu-impact van bepaalde industriële processen verminderde en/of het gebruik van bepaalde sterk vervuilende stoffen werd afgebouwd. Anderen werden dan weer niet of nauwelijks nageleefd of werden wel nageleefd maar betekenden geen significante milieuwinst.

Op basis van deze relatief korte ervaring met milieubeleidsovereenkomsten in België is het nog voorbarig om reeds een conclusie over de geschiktheid van dit instrument in het milieubeleid te poneren. Tot op heden is er nog maar weinig studiewerk verricht omtrent het in kaart brengen en het evalueren van de performantie van deze milieubeleidsovereenkomsten. Ook onderzoek naar de kritische succesfactoren die bepalend zijn voor het falen of slagen van een milieubeleidsovereenkomst blijft in gebreke. Met dit werk willen we hiertoe een bijdrage leveren.

Het finale doel van deze studie is op basis van een vergelijkende gevalstudie van de verschillende milieubeleidsovereenkomsten een inzicht te krijgen in de factoren die bepalend kunnen zijn voor de performantie van een milieubeleidsovereenkomst. We beschouwen hierbij zowel elementen die vervat zitten in de specificatie van de milieubeleidsovereenkomst als socio-economische factoren die vervat zitten in de context waarin de milieubeleidsovereenkomst werd afgesloten en uitgevoerd. Voor we de invloed van deze kritische factoren kunnen nagaan moeten we echter eerst een maatstaf voor succes of falen definiëren, namelijk de performantie van een milieubeleidsovereenkomst. We verwachten dan

dat de geïdentificeerde succesfactoren een positieve invloed uitoefenen op de performantie van de milieubeleidsvereenkomst.

Het nagaan van deze succesfactoren kan dan enerzijds een richtinggevende eerste stap vormen bij toekomstige beslissingen over de geschiktheid van een milieubeleidsvereenkomst in specifieke gevallen en anderzijds ook inhoudelijke aandachtspunten identificeren die van belang zijn bij het onderhandelen en opstellen van een milieubeleidsvereenkomst.

De studie werd gedaan zowel op basis van een theoretische analyse als op basis van een empirisch onderzoek van de in België afgesloten milieubeleidsvereenkomsten. De comparatieve gevalstudie omvatte ééntwintig (van de zesentwintig in België afgesloten) milieubeleidsvereenkomsten die in dertien entiteiten werden samengebracht naargelang hun voorwerp. De vijf andere milieubeleidsvereenkomsten werden niet opgenomen in de gevallenstudie omdat ze nog te recent zijn of omdat ze niet definitief werden afgesloten.

De groep milieubeleidsvereenkomsten die werden opgenomen in de comparatieve gevallenstudie bevatte vijf productconvenanten, drie procesconvenanten en vijf overeenkomsten met betrekking tot afvalbeheer.

#### **5 productconvenanten**

- overeenkomst inzake de reductie van de hoeveelheid kwik in primaire batterijen (2)
- overeenkomst inzake de reductie van de hoeveelheid fosfaten in wasmiddelen
- overeenkomst inzake de reductie van de hoeveelheid CFK's in spuitbussen (2)
- overeenkomst inzake de reductie van de hoeveelheid CFK's in de sector van de koeltechniek
- overeenkomst inzake de reductie van de hoeveelheid CFK's in de kunststoffenindustrie (2)

#### **3 procesconvenanten**

- overeenkomst met BASF inzake de lozing van fosfaatgips
- overeenkomst inzake de opslag van huisbrandolie bij particuliere gebruikers (2)
- overeenkomst inzake de emissiereducties van SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> bij de elektriciteitsproducenten

#### **5 overeenkomsten met betrekking tot afvalbeheer**

- overeenkomst inzake de selectieve inzameling en recyclage van aluminiumafval
- overeenkomst inzake de selectieve inzameling en verwerking van batterijen
- overeenkomst inzake de preventie en recyclage van verpakkingsafval (2)
- overeenkomst inzake de selectieve inzameling van oude en vervallen geneesmiddelen (3)
- overeenkomst inzake de selectieve inzameling en verwerking van oud papier (2)

Hoewel de groep milieubeleidsvereenkomsten redelijk beperkt was, leidde de studie toch tot enkele belangrijke beleidsoverwegingen. Bekeken vanuit een positief onderzoeks-methodologisch oogpunt is

de validiteit van deze beleidsoverwegingen dan ook strikt gerelateerd aan de bestudeerde milieubeleidsvereenkomsten. Evenwel geloven we dat de ze door hun aard beschouwd kunnen worden als belangrijke factoren die men in overweging moet nemen bij beslissingen over de geschiktheid van dit instrument en over het actuele ontwerp van een milieubeleidsvereenkomst.

Volgens onze opvattingen is de performantie van een milieubeleidsvereenkomst een combinatie van de goede uitvoering van de overeenkomst, van de impact van de overeenkomst op het milieu en de economie en van de ontwikkeling van de beleidsbasis als gevolg van de onderhandeling en toepassing van de overeenkomst. Indien men enkel rekening houdt met de uitvoering van de milieubeleidsvereenkomst, leidt dit tot een zeer strikte interpretatie van de performantie. Enkel rekening houden met de impact van de milieubeleidsvereenkomst is een betere oplossing, maar de individuele impact van een milieubeleidsvereenkomst op het milieu en de economische efficiëntie is moeilijk te meten. Daarom nemen we zowel de uitvoering als de impact in beschouwing, zonder daarbij het belang van de ontwikkeling van de beleidsbasis te onderschatten.

De theoretische analyse en ook het empirisch onderzoek duiden zowel op een aantal interne als externe (socio-economische) factoren die invloed hebben op de performantie van een milieubeleidsvereenkomst. Vier externe voorwaarden voor succes werden geïdentificeerd:

1. Het algemeen beleidsklimaat: een traditie van consensus en gezamenlijke probleemoplossing wordt algemeen beschouwd als een factor die de realisatie van succesvolle milieubeleidsvereenkomsten mogelijk maakt;
2. De bereidheid om strengere alternatieve beleidsinstrumenten te gebruiken indien de milieubeleidsvereenkomst niet wordt nageleefd;
3. De mogelijkheid van een sector om te handelen en te onderhandelen als een collectieve actor door bijvoorbeeld de dominantie van één grote speler, het kleine aantal betrokken actoren, de macht van een sectoriële associatie, de kleine mogelijkheden voor vrijbuiters, de homogeniteit van de betrokken actoren,...
4. De mogelijkheid tot marktopportunities door de implementatie van een milieubeleidsvereenkomst. Anders gezegd, de mogelijkheid dat ondernemingen die deelnemen aan de overeenkomst zich door hun milieuvriendelijk gedrag kunnen onderscheiden ten opzichte van andere ondernemingen in die sector. Of nog, deelnemen aan de milieubeleidsvereenkomst kan beloond worden door de markt omdat:
  - potentiële klanten de mogelijkheid hebben om duidelijk te onderscheiden welke ondernemingen milieuvriendelijker presteren door deelname aan de overeenkomst
  - consumenten gevoelig zijn voor het milieuvriendelijk gedrag van ondernemingen: hun bereidheid tot betalen voor die producten is groter of op zijn minst zijn ze bereid om die

producten te verkiezen boven substitutiegoederen van dezelfde prijs door hun milieuvriendelijker karakter.

Er moet worden opgemerkt dat deze factoren individueel gezien niet moeten beschouwd worden als noodzakelijke voorwaarden voor een succesvolle milieubeleidsvereenkomst. Het is eerder de combinatie van deze succesfactoren die uiteindelijk bepalend is voor succes of falen van een milieubeleidsvereenkomst. Dit is belangrijk aangezien sommige van deze succesfactoren – de sectorstructuur en in grote mate de competitieve structuur – onafhankelijke factoren zijn die niet gemanipuleerd kunnen worden door de overheid. De andere twee – het beleidsklimaat en vooral het alternatief instrument – daarentegen zijn onder controle van de beleidsmakers en kunnen dus gebruikt worden om een gunstige combinatie van de externe factoren te creëren, om zo een geschikte omgeving te scheppen voor milieubeleidsvereenkomsten.

De in deze studie opgestelde vragen om de socio-economische context in te schatten waarin de verschillende milieubeleidsvereenkomsten functioneren, kunnen gebruikt worden als een checklist om na te gaan of de socio-economische context al dan niet potentieel gunstig is voor het afsluiten van een succesvolle milieubeleidsvereenkomst.

Zelfs wanneer alle externe factoren gunstig zijn voor het afsluiten en uitvoeren van een milieubeleidsvereenkomst is het succes ervan op geen enkele wijze automatisch gegarandeerd. Succes hangt immers ook af van de creatie van een aantal interne voorwaarden. Deze worden in zekere mate beïnvloed door bovengenoemde externe factoren, maar de graad van politieke vrijheid is in dit aspect veel groter. In deze studie werden deze interne factoren samengebracht onder het begrip 'specificatie'. Ze hebben betrekking op de milieuperformantie, de economische efficiëntie en het opbouwen van kennis. Een goede specificatie van een milieubeleidsvereenkomst is van belang omdat dit leidt tot een grotere graad van toepassing en meer ambitieuze doelstellingen, wat een grotere milieu-impact op de doelvariabelen impliceert. Onze analyse wijst hoofdzakelijk op volgende belangrijke elementen:

### ***1. GOED GEDEFINIEERDE INDICATOREN VAN DE MILIEUPERFORMANTIE***

Succesvolle milieubeleidsvereenkomsten worden gekenmerkt door duidelijk gedefinieerde doelstellingen die ten opzichte van het business-as-usual scenario een significante verbetering van het leefmilieu inhouden. De doelstellingen zijn gekwantificeerd en tussentijdse richtpunten zijn geïdentificeerd. Het inschatten van het business-as-usual scenario is geen eenvoudige opdracht maar is duidelijk noodzakelijk indien men een betekenisvolle vooruitgang in de milieu-performantie wil bereiken. Er moet evenwel opgemerkt worden dat zelfs indien uiteindelijk niets meer dan het business-as-usual scenario is gerealiseerd, de milieubeleidsvereenkomst nog steeds succesvol kan zijn in

termen van efficiëntie omdat ze het voor de industrie mogelijk maakt de doelstellingen op een flexibele wijze te realiseren en ze zo de eraan verbonden kosten minimaliseert.

## ***2. EEN GELOOFWAARDIG EN DUIDELIJK GESPECIFICEERD MONITORING MECHANISME***

Succes hangt duidelijk af van monitoring. Het creëren van een wederzijds aanvaard en goed werkend monitoringsysteem is dus cruciaal. Een aantal elementen blijkt hier van belang. Ten eerste werken monitoringmechanismen beter indien ze bij de start van de milieubeleidsovereenkomst duidelijk gespecificeerd en aanvaard zijn door de betrokken partijen. Indien de monitoringregels nog bediscussieerd moeten worden op het moment van de evaluatie, tast dit de geloofwaardigheid van het monitoringsysteem duidelijk aan. Ten tweede is monitoring niet enkel van belang omdat het – althans potentieel – kan gekoppeld worden aan een sanctiemechanisme (cfr. ‘de alternatieve beleidsinstrumenten’ hypothese), maar misschien nog meer aangezien het voor de betrokken partijen een sociale impuls creëert waardoor ze positief gemotiveerd worden om aan te tonen dat hun performantie ten minste voldoende of zelfs uitzonderlijk is ten aanzien van de andere betrokken actoren. Ten derde zorgt een goed monitoringmechanisme ook voor geloofwaardigheid ten aanzien van derde, niet betrokken partijen. Er wordt vaak opgemerkt dat derde partijen kritisch staan ten aanzien van de effectiviteit van milieubeleidsovereenkomsten en hun geschiktheid als beleidsinstrument dan ook in vraag stellen. Een betrouwbaar monitoringschema kan hen helpen overtuigen van het tegenovergestelde. Ten vierde is het noodzakelijk dat de autonomie en de onafhankelijkheid van het monitoringorganisme gegarandeerd is om de objectiviteit en de sociale aanvaardbaarheid ervan te verzekeren. Ten vijfde moet men beseffen dat betrouwbare monitoringsystemen een significante investering in tijd, personeel en financiële middelen vergen. Milieubeleidsovereenkomsten zijn daardoor niet kosteloos; hun administratieve haalbaarheid moet beoordeeld worden ten opzichte van de implementatiekosten van andere instrumenten.

## ***3. EEN GELOOFWAARDIG MECHANISME OM DE MILIEUDOELSTELLING TE BEREIKEN***

Milieubeleidsovereenkomsten worden beter nageleefd indien ze niet enkel de milieudoelstellingen opnemen, maar ook duidelijk aangeven hoe de betrokken partijen deze doelstellingen zullen bereiken. De aard van het mechanisme is natuurlijk afhankelijk van de aard van de te realiseren doelstellingen. Bijvoorbeeld bij milieubeleidsovereenkomsten die kaderen in de producentenverantwoordelijkheid ten aanzien van het afvalbeheer, zijn veelal gezamenlijke acties noodzakelijk. De geloofwaardigheid van zo een mechanisme wordt dan ondermijnd indien er geen realistisch financieringssysteem wordt opgezet. Andere mogelijke opties zijn het opstellen van individuele doelstellingen, het voorzien van aanmoediging, technische bijstand en advies van de sector organisaties, de overheid of onafhankelijke

instellingen. De geschiktheid van het implementatiemechanisme moet beoordeeld worden in relatie met de strengheid en de aard van de milieudoelstelling.

#### ***4. EEN GELOOFWAARDIG MECHANISME OM VRIJBUITING (FREE-RIDING) TE VOORKOMEN***

De uitkomst van een aantal bestudeerde milieubeleidsovereenkomsten was duidelijk suboptimaal omdat er tijdens de implementatie collectieve acties moesten genomen worden en dit vrijbuitersgedrag in de hand werkte. Hierdoor wordt de effectiviteit van de milieubeleidsovereenkomst verminderd en wordt de inhoud ervan uitgehold omdat de deelnemers in de meeste gevallen dan niet langer de voordelen van de naleving erkennen. De mogelijkheden tot free-riding zijn gedeeltelijk afhankelijk van de kenmerken van de betrokken sector, maar kunnen in positieve of negatieve zin beïnvloed worden door het ontwerp van de milieubeleidsovereenkomst zelf. Het voorkomen van vrijbuiting kan gerealiseerd worden door de private sector zelf (vb. door het aankoopgedrag) of kan berusten op politieke acties (vb. boetes of belastingen in geval van niet-deelneming of niet-naleving). De strengheid van het sanctiemechanisme moet beoordeeld worden ten opzichte van de strengheid van de gevolgen van het deelnemen aan de milieubeleidsovereenkomst. Men moet zich echter realiseren dat overdreven strenge maatregelen zelden politiek haalbaar zijn.

#### ***5. HET STIMULEREN VAN HET LEERPROCES***

Zowel de theoretische analyse als het empirische onderzoek wezen op het belang van de ontwikkeling van de beleidsbasis: de verbetering van de beleidsbasis als gevolg van de onderhandeling, implementatie en uitvoering van de milieubeleidsovereenkomst. De theoretische analyse wees op het feit dat vrijwillige initiatieven vooral zeer interessant zijn in situaties van gedeelde onzekerheden omdat ze door hun eigenschappen (samenwerking, flexibiliteit, aanpasbaarheid) het leerprocessen stimuleren. Leren kan betrekking hebben op het verminderen van asymmetrische informatie (vb. verspreiding van de best beschikbare technologie, de identificatie van nieuwe technische of management oplossingen of het genereren van nieuwe milieukennis). Zelfs indien geen expliciete leerdoelstellingen zijn opgenomen zou de praktische implementatie van de milieubeleidsovereenkomst gunstig moeten zijn voor dergelijke collectieve leerprocessen. Een expliciet implementatiemechanisme dat bepaalt hoe leren verwacht wordt plaats te vinden (vb. door gezamenlijke onderzoekprogramma's of bedrijfsbezoeken) moet voorzien worden. Ook hier kan de effectiviteit van het leerproces verbeterd worden door een goed opgesteld monitoringsysteem dat de leerinitiatieven opspoorst en instaat voor de verspreiding van de resultaten van deze leeractiviteiten. De specificatie van het monitoringmechanisme zal afhankelijk zijn van de aard van de leerdoelstelling en het aangenomen implementatiemechanisme. Aangezien leren een fenomeen op lange termijn is en vaak inzicht vraagt in een verscheidenheid van complexe processen, is een voldoende lange termijn horizon van de



milieubeleidsvereenkomst alsook de stabiliteit van andere aspecten van de gereguleerde omgeving gewenst.

## **6. EEN ALLOCATIESYSTEEM VAN DE KOSTEN DAT CONSISTENT IS MET EEN KOSTEFFICIENTE UITKOMST**

Het allocatiemechanisme van de kosten bepaald wie verantwoordelijk is voor het bereiken van de milieudoelstelling. Om de totale kost voor het bereiken van de milieudoelstelling te beperken, is een expliciet ex-ante allocatiemechanisme noodzakelijk dat differentieert tussen de actoren om de geaggregeerde kosten voor het bereiken van de milieudoelstelling te verminderen. Voor een milieubeleidsvereenkomst die berust op individuele acties lopen de verantwoordelijkheden voor de acties en de financiering samen: de actoren die de acties ondernemen moeten de kosten dragen. In dit geval heeft het verdelingsmechanisme betrekking op de verdeling van de algemene milieudoelstelling naar de verschillende betrokken actoren. De actoren die de laagste marginale kosten hebben, zouden dan de meeste inspanningen moeten leveren om de collectieve doelstelling te bereiken. Anders gezegd zouden de doelstellingen zodanig gedifferentieerd moeten zijn dat de marginale kosten van de verschillende acties gelijk zijn. In het geval deze allocatie onverenigbaar is met andere beleidsdoelstellingen is het te prefereren additionele instrumenten te gebruiken om de ongewenste effecten te compenseren, eerder dan het allocatiemechanisme van de lasten zelf te wijzigen. In het geval er collectieve acties noodzakelijk zijn om de doelstellingen van de milieubeleidsvereenkomst te bereiken, zou de allocatie van de kosten een weerspiegeling moeten zijn van de verschillen in de bijdrage van de betrokken actoren aan het milieuprobleem dat aan de basis ligt van deze milieubeleidsvereenkomst. Speciale aandacht moet besteed worden om te vermijden dat in de onderhandelings- of zelfs in de uitvoeringsfase machtige actoren de lasten van de aanpassing kunnen doorschuiven naar minder krachtige actoren indien zo een verschuiving niet samengaat met efficiëntie overwegingen.

## **7. HET BELANG VAN ONDERSTEUNENDE MAATREGELEN**

Een belangrijke factor in het verklaren van succes of falen van milieubeleidsvereenkomsten ligt het feit of de verschillende actoren het deelnemen en het getrouw uitvoeren van de overeenkomst al dan niet in hun eigen belang beschouwen. De geïmplementeerde doelstellingen van de milieubeleidsvereenkomst zouden complementair moeten zijn met de bedrijfsstrategie van de deelnemers. Vanuit dit perspectief zal de private industrie enkel bepaalde vereisten vrijwillig uitvoeren als de noodzakelijke investeringen worden gekenmerkt door een positieve return. Deze ondernemerslogica beperkt de toepassingsmogelijkheden van dit beleidsinstrument en leidt ertoe dat bepaalde wetenschappers en beleidsmakers besluiten dat milieubeleidsvereenkomsten net als alle andere vrijwillige initiatieven enkel effectief zijn voor marginale verbeteringen en dus niet geschikt zijn als instrument voor substantiële industriële herstructureringsprocessen die noodzakelijk zijn om een duurzame

ontwikkeling te bereiken. Men mag echter niet vergeten dat of een bepaalde milieuvriendelijke investering wordt gekenmerkt door een positieve return af hangt van economische parameters (de relatieve prijzen) die direct of indirect de berekening van de relevante kosten en baten beïnvloeden. Dit wijst op het belang om milieubeleidsvereenkomsten op te nemen in een totaal beleidspakket dat er onder andere op gericht is om de relatieve prijzen te corrigeren op basis van milieuvriendelijkheid. Bepaalde succesvolle milieubeleidsvereenkomsten wijzen duidelijk op het feit dat in het onderhandelingspel dat voorafgaat aan het afsluiten van de overeenkomst, het feit dat de overheid een unilaterale en drastische eerste stap zette, in grote mate verklaart waarom ambitieuze doelstellingen konden worden opgenomen en ook werden gerealiseerd. Dit argument pleit voor een grotere betrokkenheid van de overheid bij het bepalen van de te bereiken doelstellingen, terwijl men het selecteren van de gepaste maatregelen om deze doelstellingen te bereiken aan de private partijen kan overlaten. De grotere mate van flexibiliteit in milieubeleidsvereenkomsten in vergelijking met de eenzijdige regulerende aanpak maakt significante kostenbesparingen mogelijk en creëert op deze wijze voldoende incentives voor de industrie om deel te nemen. Meer onderzoek is daarom noodzakelijk om te na te gaan welke rol deze milieubeleidsvereenkomsten kunnen spelen als een onderdeel van een totaal beleidspakket en om de economische en institutionele voorwaarden te identificeren waaronder zulke beleidspakketten (vb. de combinatie van milieubeleidsvereenkomsten en milieutaksen, de combinatie van milieubeleidsvereenkomsten en onderhandelbare vervuilingrechten) effectief kunnen zijn.