COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.7.2002
COM(2002) 412 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Milieuconvenanten op het niveau van de Gemeenschap binnen het kader van het actieplan inzake de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving

.

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Milieuconvenanten op het niveau van de Gemeenschap binnen het kader van het actieplan inzake de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving

Inhoud

1. Inleiding 3

2. De algemene context 4

3. De mededeling van 1996 over milieuconvenanten en de naar aanleiding hiervan gepubliceerde teksten 6

4. Zelfregulering en coregulering bij het milieubeleid 7

4.1. Zelfregulering 7

4.2. Coregulering 8

5. Wettelijke basisvoorwaarden voor het gebruik van milieuconvenanten 9

6. Beoordelingscriteria voor milieuconvenanten 11

7. Procedurele vereisten 13

7.1. Milieuconvenanten als zelfreguleringsinstrument 13

7.2. Milieuconvenanten als coreguleringsinstrument 14

8. Conclusie : de volgende stappen 14

1. INLEIDING

Op 5 juni 2002 heeft de Europese Commissie haar goedkeuring gehecht aan het actieplan "Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving"[1], in overeenstemming met het door de Europese Raad te Lissabon afgegeven mandaat, dat vervolgens tijdens de topconferenties van Stockholm, Laken en Barcelona is bevestigd. Overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Sevilla wordt er vóór eind 2002 een interinstitutioneel akkoord over dit voorstel verwacht. Met deze vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving wordt in het belang van de bevolking beoogd te verzekeren dat de communautaire wetgeving beter op de ondervonden problemen, op de uitdagingen waarvoor de uitbreiding ons stelt, en op allerlei technische en plaatselijke omstandigheden wordt afgestemd. Het doel is tevens te zorgen voor een hoog niveau van rechtszekerheid binnen de hele EU en de economische en sociale partijen in staat te stellen dynamischer te zijn en zo de geloofwaardigheid van de Gemeenschap te helpen verbeteren.

De Commissie heeft in het actieplan benadrukt dat een passend gebruik kan worden gemaakt van alternatieven voor wetgeving, zonder dat de bepalingen van het Verdrag of de prerogatieven van de wetgever hierdoor worden ondermijnd. Er zijn verscheidene instrumenten die kunnen worden aangewend om de doelstellingen van het Verdrag te realiseren en die tegelijkertijd de wetgevingsactiviteiten en de wetgeving zelf vereenvoudigen (coregulering, zelfregulering, vrijwillige sectorovereenkomsten, open coördinatiemethode, financiële interventies, voorlichtingscampagne). In het kader van de zelfregulerings- en coreguleringsinstrumenten zijn verschillende benaderingen mogelijk. De algehele doelstelling moet zijn de minst belastende optie te kiezen die verenigbaar is met de verwezenlijking van de doelstellingen. Terwijl de Commissie strikt zal zijn bij de formulering van ambitieuze doelstellingen en de bewaking van de resultaten, zal zij tevens reële pogingen om via convenanten tot waardevolle vorderingen te komen, ondersteunen. Wel moet de Commissie vrijelijk haar initiatiefrecht kunnen blijven uitoefenen en de medewetgevers hun recht op controle.

Het milieu is een beleidsgebied waar de laatste tijd veel ervaring is opgedaan met zelfregulering en convenanten. In 1996 heeft de Commissie een mededeling over milieuconvenanten op nationaal niveau ingediend (zie hoofdstuk 3), waarin dergelijke overeenkomsten op communautair niveau echter niet primair aan de orde kwamen. Nu de Commissie het actieplan inzake vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving heeft vastgesteld, is het mogelijk uiteen te zetten hoe voorstellen van het actieplan inzake coregulering, zelfregulering en vrijwillige sectorovereenkomsten toepassing kunnen vinden in de context van milieuconvenanten op communautair niveau**.** Deze mededeling doet geen afbreuk aan de toepassing van het actieplan op andere beleidssectoren. Zij is tevens bedoeld om uitvoering te geven aan de in het zesde milieuactieprogramma (6e MAP) geformuleerde doelstelling om op een kosteneffectievere en snellere wijze tot milieuverbeteringen te komen.

Milieuconvenanten kunnen afkomstig zijn uit een aantal bronnen. In de eerste plaats kunnen het volledig spontane beslissingen van stakeholders zijn op een breed scala van gebieden waarop de Commissie geen wetgeving heeft voorgesteld of voornemens in die richting heeft aangekondigd. De Commissie bevordert dat stakeholders pro-actief zijn bij de ontwikkeling

---

[1] COM(2002)278 def. van 5.6.2002.

van dergelijke overeenkomsten. In de tweede plaats kunnen het reacties van stakeholders zijn op een uitgesproken voornemen van de Commissie om tot wetgeving te komen. In de derde plaats kunnen ze voortvloeien uit initiatieven van de Commissie. De beoordelingscriteria en procedurele vereisten voor de behandeling van milieuconvenanten zullen gedeeltelijk afhankelijk zijn van de herkomst van het initiatief.

Beleidsmakers hebben de afgelopen jaren een toenemende belangstelling voor milieuconvenanten getoond. De mogelijkheden van dergelijke afspraken tussen stakeholders – vaak representatieve bedrijfsorganisaties – om tot de verwezenlijking van doelstellingen van het milieubeleid bij te dragen wordt algemeen erkend. De lidstaten en de Gemeenschap hebben al enige ervaring met milieuconvenanten opgedaan en de resultaten zijn tot op heden bemoedigend. Dergelijke overeenkomsten zijn weliswaar geen wondermiddel voor het milieu en ze zullen ook niet in alle situaties het optimale instrument zijn, maar ze kunnen wellicht wel een waardevolle rol spelen als aanvulling op – maar niet ter vervanging van – andere beleidsinstrumenten en met name wetgeving.

Van meet af aan moet met duidelijke **definities** worden gewerkt. De termen "vrijwillige overeenkomst", "milieuconvenant" of "langetermijnovereenkomst" worden dikwijls door elkaar gebruikt, terwijl deze instrumenten qua rechtsvorm en strekking soms sterk uiteenlopen. De term "overeenkomst" wordt doorgaans ook gebruikt voor instrumenten die juridisch gesproken eenzijdige toezeggingen van de industrie of bedrijven zijn. Omwille van eenvoud en duidelijkheid hanteren wij in deze mededeling slechts de term "milieuconvenant".

Met milieuconvenanten op communautair niveau verbinden de stakeholders zich ertoe de door hen veroorzaakte verontreiniging terug te dringen, zoals in het milieurecht of de milieudoelstellingen in artikel 174 van het Verdrag wordt aangegeven. Deze mededeling doet geen afbreuk aan de bepalingen die door het interinstitutioneel akkoord zullen worden geformuleerd of de modaliteiten en criteria die op andere gebieden dan het milieu voor convenanten zullen worden gehanteerd en heeft ook geen gevolgen voor de "nieuwe aanpak"-wetgeving. Milieuconvenanten komen niet via onderhandelingen met de Commissie tot stand. Zij kunnen door de Commissie worden erkend door middel van een briefwisseling, bij een aanbeveling van de Commissie, bij een aanbeveling die vergezeld gaat van een besluit van het Parlement en de Raad inzake monitoring of in het kader van coregulering waartoe de wetgevers van de Gemeenschap besluiten. Deze milieuconvenanten moeten worden onderscheiden van de milieuconvenanten die de lidstaten sluiten als nationale maatregel ter uitvoering van een communautaire richtlijn.

2. DE ALGEMENE CONTEXT

Sedert het einde van de jaren tachtig hebben landen binnen en buiten de EU en de Gemeenschap zelf gebruik gemaakt van milieuconvenanten. Het tot dusver meest volledige onderzoek naar het gebruik van dit instrument is door de OESO verricht in een in 1999 gepubliceerd verslag[2]. In dit verslag wordt geconcludeerd dat milieuconvenanten het best als onderdeel van een beleidsmix naast juridische en economische instrumenten kunnen worden ingezet.

Alleen al voor de EU geeft het OESO-verslag een opsomming van 312 in de lidstaten gesloten milieuconvenanten (gebaseerd op een enquête van het Europees Milieuagentschap

[2] Voluntary Approaches for Environmental Policy – an Assessment. OESO 1999, ISBN 92-64-17131-2.

van 1997). Sommige lidstaten hebben reeds nationale verslagen gepubliceerd over hun aanpak van en ervaringen met milieuconvenanten. In het OESO-verslag wordt onderstreept dat er totnogtoe maar weinig kwantitatieve gegevens zijn om de milieueffectiviteit van milieuconvenanten te staven. Er zal op dit terrein nog verder onderzoek nodig zijn. Wel is duidelijk dat milieuconvenanten kwalitatieve voordelen met zich mee kunnen brengen, zoals consensusvorming, een bredere deling van informatie, een grotere mate van bewustwording in het bedrijfsleven en een beter milieubeheer in bedrijven[3]. Het voorstel van de Commissie voor het zesde milieuactieprogramma benadrukt expliciet de noodzaak om dergelijke kwalitatieve verbeteringen bij de uitwerking en uitvoering van het milieubeleid tot stand te brengen.

In haar mededeling over het zesde milieuactieprogramma (6e MAP)[4], legde de Commissie uit dat, deels als resultaat van een succesvolle communautaire milieuwetgeving, "de bronnen van milieuverontreiniging niet langer geconcentreerd zijn in afzonderlijke industriële installaties, maar te vinden zijn in allerlei economische activiteiten en consumentengedrag. Dit beperkt de ruimte voor het oplossen van milieuproblemen door eenvoudigweg 'bevel en controle'-regelgeving toe te passen". Als gevolg hiervan zouden "in sommige gevallen niet aan de regelgeving ontleende methodes de meest geschikte en flexibele manieren zijn om milieuvraagstukken aan te pakken". Alternatieven voor traditionele regelgeving, zoals vrijwillige toezeggingen, kunnen voor bedrijven tevens een stimulans zijn om te innoveren en op milieuproblemen te reageren.

De Raad Interne markt, consumentenzaken en toerisme stelde in zijn strategie voor de integratie van milieubescherming en duurzame ontwikkeling in het beleid inzake de interne markt dat lidstaten en Commissie de goedkeuring van doorzichtige en effectieve milieuconvenanten door het bedrijfsleven zouden moeten aanmoedigen om op deze manier tot de vaststelling van duidelijke milieudoelstellingen te komen[5].

De Raad Industrie heeft er in zijn conclusies van mei 2001[6] op gewezen dat "een strategie ter integratie van duurzame ontwikkeling in het ondernemingenbeleid, waarin verschillende beleidsinstrumenten evenwichtig zijn verdeeld en rekening gehouden wordt met het feit dat zo'n strategie niet hoofdzakelijk op regelgeving kan stoelen, bij voorrang moet stoelen op markteconomische en vrijwillige benaderingen".

In haar mededeling over "de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven: een bijdrage van het bedrijfsleven aan duurzame ontwikkeling"[7], spreekt de Commissie zich uit voor een aanpak op basis van partnerschappen die gericht is op het bereiken van overeenkomsten tussen het bedrijfsleven en andere stakeholders inzake richtsnoeren voor methoden en instrumenten inzake de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven. Dit is in overeenstemming met de in deze mededeling uiteengezette benadering.

---

3 Environmental Agreements – Environmental Effectiveness, European Environment Agency, Environmental Issues Series nr. 3, 1997.

4 COM(2001)31 def. van 24.1.2001

5 Verslag aan de Europese Raad van Göteborg (15 en 16 juni 2001). Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 08.06.1999 over de interne markt en het milieu, COM(1999)263 def.

6 "Een strategie betreffende de integratie van milieuaspecten en duurzame ontwikkeling in het energiebeleid", resolutie van de Raad, 2347e zitting van de Raad (Energie/industrie), Brussel, 14/15 mei 2001; document 8763/01 van de Raad van 29.5.2001.

7 COM(2002)347 def. van 2.7.2002.

3. DE MEDEDELING VAN 1996 OVER MILIEUCONVENANTEN EN DE NAAR AANLEIDING HIERVAN GEPUBLICEERDE TEKSTEN

In 1996 heeft de Commissie een mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over milieuconvenanten goedgekeurd[8]. Milieuconvenanten waren indertijd een nieuw beleidsinstrument ter aanvulling van regelgeving. In deze mededeling wordt erkend dat milieuconvenanten een aantal potentiële voordelen bieden, waaronder:

– een pro-actieve opstelling bij het bedrijfsleven;

– kosteneffectiviteit en oplossingen op maat;

– een snellere verwezenlijking van de milieudoelstellingen.

In de mededeling wordt opgemerkt dat men, om deze resultaten te kunnen bereiken, in de overeenkomsten vastomlijnde milieudoelstellingen moet aangeven, dat ze transparant moeten zijn om te voorkomen dat er uiteindelijk toch niets gebeurt, dat ze handhavingsmechanismen zoals boetes of andere sancties dienen te bevatten en dat er mechanismen moeten zijn om "meelifters" te voorkomen. Deze en andere vereisten komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

Met betrekking tot milieuconvenanten op communautair niveau wordt in de mededeling van 1996 *onder meer* opgemerkt dat de Commissie voorlopig haar toevlucht moet nemen tot het beschikbare instrument van niet-bindende overeenkomsten teneinde het bedrijfsleven tot een pro-actieve aanpak te bewegen en aan te zetten tot doeltreffende milieumaatregelen. Bijgevolg is de Commissie gevalsgewijs met dit type overeenkomst blijven werken.

De bekendste voorbeelden van milieuconvenanten op communautair niveau zijn de overeenkomsten van de Europese, Japanse en Koreaanse verenigingen van autofabrikanten inzake de vermindering van de CO_2-emissies van personenauto's. Deze zijn in aanbevelingen van de Commissie erkend[9]. Een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een systeem ter bewaking van de gemiddelde specifieke uitstoot van CO_2 door nieuwe personenauto's[10] dient ter aanvulling van deze overeenkomsten. Een definitieve beoordeling van de welslagen van deze convenanten is nog niet mogelijk, daar de looptijd nog niet is verstreken, maar in de toekomst zouden het maatschappelijk middenveld, NGO's, de sociale partners en de bevolking in ruimere zin in het licht van hun respectieve rol meer bij milieuconvenanten moeten worden betrokken dan in het verleden het geval was.

Zowel het Europees Parlement als de Raad hebben te kennen gegeven belang te stellen in een duidelijker omschrijving van de procedures om tot milieuconvenanten te komen:

– In antwoord op de mededeling van 1996 heeft het **Europees Parlement** de Commissie in een resolutie van 17 juli 1997[11] gevraagd voorstellen te doen voor een mogelijke procedure voor de verlening van een onderhandelingsmandaat voor milieuconvenanten op communautair niveau en erop toe te zien dat het Parlement overeenkomstig artikel 130s, lid 3, van het Verdrag wordt betrokken bij zowel de verlening van het onderhandelingsmandaat als de onderhandelingen zelf.

---

8 COM(96)561 def. van 27.11.1996.

9 Aanbevelingen 1999/125/EG, 2000/303/EG en 2000/304/EG.

10 Beschikking nr. 1753/2000/EG van 22 juni 2000, PB L 202 van 10.8.2000, blz.1.

11 PB C 286 van 22.9.1997, blz. 254.

– In zijn resolutie over het Groenboek van de Commissie inzake milieuvraagstukken in verband met PVC heeft het Europees Parlement de Commissie opnieuw verzocht zo spoedig mogelijk een voorstel in te dienen voor kaderwetgeving inzake milieuconvenanten, waarin de relevante criteria met betrekking tot voorwaarden, toezicht en sancties worden vastgelegd[12].

– De **Raad** verklaarde in zijn resolutie van 7 oktober 1997 betreffende milieuconvenanten dat over milieuconvenanten volgens overeen te komen procedures moet worden onderhandeld[13].

De Commissie erkent de noodzaak van een duidelijke uitleg van de wijze waarop milieuconvenanten op communautair niveau moeten worden gestimuleerd en gehanteerd. Het actieplan "Vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving" en met name hoofdstuk 2.1 ("Het bestaande instrumentarium beter gebruiken") formuleert reeds een algemeen antwoord op het verzoek om meer duidelijkheid, dat tussen de drie instellingen moet worden besproken. In deze mededeling wordt gespecificeerd hoe milieuconvenanten in deze structuur moeten passen.

4. ZELFREGULERING EN COREGULERING BIJ HET MILIEUBELEID

Milieuconvenanten zijn van huis uit praktijkvoorbeelden van zelfregulering, aangezien zij niet wettelijk bindend zijn op het niveau van de Gemeenschap. Vele van deze overeenkomsten komen op spontane wijze tot stand. Volgens de voorstellen in het actieplan kan de Commissie deze overeenkomsten echter ook aanmoedigen of erkennen (bij zelfregulering) of het gebruik ervan eventueel aan de wetgever voorstellen (bij coregulering).

Er moet worden benadrukt dat er bij volledig spontane beslissingen op initiatief van stakeholders op gebieden waarop de Commissie geen voorstellen voor wetgeving heeft gedaan of voornemens in die zin heeft aangekondigd, wellicht geen actie door de Commissie behoeft te worden ondernomen.

4.1. Zelfregulering

Volgens het actieplan inzake de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving omvat zelfregulering een groot aantal praktijken, gemeenschappelijke regels, gedragscodes en in het bijzonder vrijwillige overeenkomsten die economische subjecten, maatschappelijke actoren, NGO's en georganiseerde groeperingen zelf op basis van vrijwilligheid onderling tot stand brengen teneinde hun activiteiten te reguleren en te organiseren. In tegenstelling tot coregulering komt er bij zelfregulering geen wetgeving kijken. Zelfregulering gebeurt meestal op initiatief van stakeholders.

De Commissie kan er de voorkeur aan geven geen wetgevingsvoorstellen te doen in gevallen waarin overeenkomsten van deze aard reeds bestaan en van nut kunnen zijn om de in het Verdrag aangegeven doelstellingen te verwezenlijken. Zij kan echter voorstellen dat er een formeel proces wordt opgestart, zodat zij de vorderingen bij specifieke overeenkomsten op de voet kan volgen.

---

12 PE 303.049 van 3.4.2001, punt 25.
13 PB C 321 van 22.10.1997, blz..6.

4.1.1. Erkenning van het milieuconvenant door een briefwisseling of een aanbeveling van de Commissie

Op milieugebied is tot dusver op communautair niveau met ***aanbevelingen van de Commissie*** en in sommige gevallen met niet meer dan een ***briefwisseling*** gewerkt om zelfregulering te erkennen. Met andere woorden, de Commissie kan door middel van een aanbeveling een milieuconvenant bevorderen of daartoe aanzetten of het door middel van een briefwisseling met de vertegenwoordigers van de betrokken tak van industrie erkennen, mits aan de in hoofdstuk 6 vermelde criteria wordt voldaan.

Er zij op gewezen dat met een aanbeveling, van nature al een niet-bindende tekst, alleen maar kan worden getracht economische subjecten die zich in overeenstemming met artikel 174 van het Verdrag bereid hebben verklaard een bepaalde milieudoelstelling na te streven, te motiveren. De Commissie kan door een dergelijke verbintenis "te erkennen" nooit afstand doen van haar initiatiefrecht. Evenmin kan "erkenning" van door economische subjecten aangegane verbintenissen middels een briefwisseling ooit als een verplichting van de Commissie worden gezien.

4.1.2. Erkenning van het milieuconvenant door een aanbeveling van de Commissie, vergezeld van een monitoringbesluit

In bepaalde gevallen kunnen de Commissie en de wetgever belang hebben bij de resultaten van een milieuconvenant en dit derhalve intensief willen volgen, bijvoorbeeld door een aanbeveling van de Commissie te combineren met een monitoringbesluit van het Parlement en de Raad.

4.2. Coregulering

Milieuconvenanten kunnen ook worden gesloten binnen het raamwerk van wetgeving, d.w.z. op meer bindende en formele wijze in het kader van regulering, waarbij de betrokken partijen in staat worden gesteld een stuk communautaire wetgeving uit te voeren. Binnen deze regelgevingsstructuur stelt de wetgever de essentiële aspecten van de wetgeving vast: de te verwezenlijken doelstellingen, de termijnen en de mechanismen voor de uitvoering ervan, de methoden om op de uitvoering toe te zien en eventuele sancties die nodig zijn om de rechtszekerheid van de wetgeving te waarborgen. Coregulering wordt meestal opgestart door de Commissie, hetzij op eigen initiatief, hetzij naar aanleiding van een vrijwillige actie van het bedrijfsleven.

Coregulering kan derhalve de voordelen bieden van milieuconvenanten, maar dan met de wettelijke waarborgen die wetgeving biedt. De Commissie stelt de wetgever voor coregulering te gebruiken op basis van een wetstekst. Aldus worden alle voorstellen betreffende het onderwerp in kwestie doorverwezen naar de wetgever.

In het geval van coregulering zouden het Europees Parlement en de Raad op voorstel van de Commissie een richtlijn goedkeuren. In deze wetstekst zou dan worden gestipuleerd dat een precieze, duidelijk omschreven milieudoelstelling op een gegeven streefdatum moet worden bereikt. Hierbij zouden dan ook voorwaarden voor het toezicht op de naleving worden vastgesteld en handhavings- en beroepsmechanismen worden ingevoerd. Uitvoerige voorschriften betreffende de manier waarop de doelstelling moet worden gerealiseerd behoeven niet in de wetstekst te worden opgenomen. De wetgever bepaalt in hoeverre vaststelling en uitvoering van de maatregelen aan de betrokken partijen kunnen worden

overgelaten omdat wordt erkend zij op het gebied in kwestie de nodige ervaring hebben opgedaan. Deze bepalingen dienen met het Europees mededingingsrecht verenigbaar te zijn.

Coregulering kan tevens voorzien in uitvoeringsmodaliteiten. Dit betekent dat niet alleen wordt aangegeven "wat" er moet gebeuren totdat de streefdatum is bereikt en "wanneer", maar dat er ook procedures worden opgenomen, met inbegrip van herzieningsclausules, voor het geval de doelstelling niet op de streefdatum wordt gehaald. Hoe dan ook, in gevallen waarin gebruikmaking van het coreguleringsmechanisme niet de verwachte resultaten oplevert, kan de Commissie terugvallen op haar recht om op traditionele wijze een wetsvoorstel aan de wetgever voor te leggen.

De wetstekst zou derhalve tussentijdse streefwaarden kunnen vaststellen aan de hand waarvan kan worden nagegaan of het waarschijnlijk moet worden geacht dat de in de overeenkomst genoemde doelstellingen zullen worden bereikt. Mochten deze doelstellingen niet gehaald worden, dan zou men bij coregulering de voorwaarden kunnen vaststellen voor de toepassing door de lidstaten van aanvullende bepalingen waarin wordt vastgelegd hoe de doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Het juiste mechanisme zou zorgvuldig per geval moeten worden ontworpen.

Deze benadering kan aan de hand van een hypothetisch voorbeeld worden geïllustreerd. Indien voor een bepaald product of materiaal een recyclingpercentage van 60% wordt nagestreefd, zouden in het geval van eenvoudige coregulering in de wetstekst – een richtlijn – de doelstelling en de termijn voor het halen van de streefwaarden worden vastgesteld, alsmede bepalingen voor het toezicht daarop. De wetstekst zou verder kunnen voorzien in tussentijdse stappen met lagere recyclingstreefwaarden op vroegere tijdstippen. Mocht bij het toezicht blijken dat deze tussentijdse streefwaarden niet worden gehaald en dat het einddoel waarschijnlijk niet zal worden gerealiseerd, dan zouden aanvullende maatregelen van kracht kunnen worden, indien hiervan in de oorspronkelijke wetstekst sprake is.

Zoals is gebleken bij de debatten van het Europees Parlement, is coregulering een van de meest delicate kwesties voor niet alleen exploitanten en organisaties die bepaalde sectoren vertegenwoordigen, maar ook de instellingen. Binnen de structuur van een stuk wetgeving kan met coregulering worden verzekerd dat de door de wetgever aangegeven doelstellingen kunnen worden gerealiseerd in de context van maatregelen die worden uitgevoerd door partijen waarvan wordt erkend dat ze werkzaam zijn op het gebied in kwestie. Met een vereenvoudiging van de wetgeving voor ogen blijft de Commissie ervan overtuigd dat dit een methode is waarvan de uitvoering -- omschreven door in een gezamenlijk interinstitutioneel akkoord vastgelegde criteria -- relevant kan blijken te zijn wanneer het erop aankomt de wetgeving op de betrokken problemen en sectoren af te stemmen, de aan wetgeving verbonden werklast te verminderen door zich op de essentiële aspecten van wetgeving te concentreren en een nuttig gebruik te maken van de ervaring van de betrokken partijen, in het bijzonder exploitanten en sociale partners.

5. WETTELIJKE BASISVOORWAARDEN VOOR HET GEBRUIK VAN MILIEUCONVENANTEN

Het EG-Verdrag bevat geen specifieke bepalingen betreffende milieuconvenanten. Niettemin moeten dergelijke overeenkomsten in overeenstemming zijn met het geheel van de Verdragsbepalingen en de door de Gemeenschap aangegane internationale verplichtingen.

- Krachtens artikel 175 vallen besluiten over de door de Gemeenschap te nemen milieubeleidsmaatregelen teneinde de in artikel 174 vermelde doelstellingen te

verwezenlijken in het kader van de medebeslissingsprocedure onder de bevoegdheid van de Raad en het Europees Parlement, zulks op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Wanneer milieuconvenanten als reguleringsinstrument worden gebruikt, moet het **institutionele evenwicht** bij het besluitvormingsproces in acht worden genomen.

- Milieuconvenanten moeten voldoen aan de bepalingen van het EG-Verdrag inzake de **interne markt en de mededingingsregels, met inbegrip van de richtlijnen voor staatssteun voor het milieu**. Zij dienen derhalve in overeenstemming te zijn met artikel 81 van het Verdrag. Hoofdstuk 7 van de mededeling van de Commissie over richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten[14] heeft specifiek betrekking op milieuconvenanten.

- **Toetsing door de rechter** van de naleving van de verplichtingen en toezeggingen die uit een milieuconvenant voortvloeien, moet op nationaal niveau en krachtens het EG-Verdrag op communautair niveau worden gewaarborgd. Ook moet er worden gezorgd voor een afbakening van de individuele en collectieve verantwoordelijkheid, zodat er indien nodig sancties mogelijk zijn.

- Wat betreft de nakoming van wettelijke verplichtingen uit hoofde van **multilaterale milieuconvenanten** (MMC's), is de Gemeenschap krachtens het internationaal recht en voor zover haar bevoegdheden reiken verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van alle door haar gesloten internationale overeenkomsten. Deze verantwoordelijkheid kan niet worden overgedragen aan andere actoren, zoals particulieren die alleen partij zijn bij milieuconvenanten. Een en ander zou problemen kunnen veroorzaken indien milieuconvenanten, zonder dat er sprake is van doeltreffende garanties voor maatregelen bij niet-naleving, de *enige* instrumenten zouden zijn die gebruikt worden om verbintenissen uit hoofde van MMC's na te komen.

- Bij uitwerking en uitvoering van milieuconvenanten moet rekening worden gehouden met de multilaterale **handel**sregels . Ten einde discriminatoire effecten te voorkomen, is het van essentieel belang te verzekeren dat milieuconvenanten, zowel in de voorbereidende als in de uitvoeringsfase, voor deelneming van exploitanten in derde landen openstaan. Bovendien zouden de voordelen die worden toegekend aan exploitanten die aan een milieuconvenant deelnemen (b.v. belastingvrijstellingen), binnen de werkingssfeer van de Overeenkomst inzake subsidies en compenserende maatregelen van de WTO kunnen vallen . Daarom zullen voorgestelde milieuconvenanten ook op hun volledige conformiteit met de WTO-regels moeten worden gecontroleerd.

- Het VN-ECE-Verdrag inzake **toegang tot informatie, participatie van de bevolking in besluitvorming en toegang tot rechtsmiddelen** in milieuzaken[15] strekt tot versterking van het "recht op informatie" van het publiek in ruimere zin. Milieuconvenanten worden met name genoemd bij de definitie van "milieu-informatie" in artikel 2 van het verdrag. Daarom moet worden verzekerd dat het publiek in overeenstemming met de bepalingen van het verdrag toegang tot informatie over milieuconvenanten krijgt. Ongeacht alle juridische overwegingen zou transparantie in zowel de "ontwerp-" als de "opleveringsfase" belangrijk kunnen zijn voor het welslagen van milieuconvenanten.

---

14 PB C 3 van 6.1.2001, blz.2.

15 “Verdrag van Aarhus”, namens de Gemeenschap ondertekend op 25.6.1998. Nog niet goedgekeurd..

6. BEOORDELINGSCRITERIA VOOR MILIEUCONVENANTEN

De mededeling van 1996 bevatte reeds een reeks criteria die voor een juist gebruik (en het welslagen) van milieuconvenanten noodzakelijk werden geacht. Er werd gesproken van "voorafgaand overleg met de betrokken partijen, een contractuele vorm, gekwantificeerde en gefaseerde doelstellingen, monitoring van resultaten en bekendmaking van de overeenkomst en van de bereikte resultaten". En verder werd gesteld dat "met behulp van deze criteria moet worden voorkomen dat de vastgestelde doelstellingen te vaag zijn, de transparantie tekort schiet en de concurrentie wordt vervalst door "zwartrijders""(blz. 3).

Een milieuconvenant moet een **meerwaarde** leveren in termen van een hoge mate van milieubescherming. Bij het milieubeleid van de Gemeenschap wordt altijd naar een **hoog beschermingsniveau** gestreefd. Voordat tot erkenning van een milieuconvenant kan worden overgegaan, dient de Commissie zich ervan te vergewissen dat ook aan deze voorwaarde wordt voldaan. De doelstellingen van het convenant moeten in de eerste plaats aan het 6e MAP, andere fundamentele beleidsdocumenten of multilaterale milieuconvenanten worden ontleend. Aldus zou moeten worden verzekerd dat de overeenkomst meer oplevert dan een vervallen in oude gewoontes.

Bovendien zal de Commissie bij zowel zelfregulering als regulering terdege aandacht schenken aan de volgende criteria

i. Kosteneffectiviteit van het beheer

In de mededeling van 1996 werd reeds onderstreept hoe kosteneffectief milieuconvenanten voor het bedrijfsleven kunnen zijn. Ongeacht de algemene argumenten die in dit verband worden aangevoerd - grotere vrijheid voor het bedrijfsleven om te kiezen hoe de milieudoelstellingen moeten worden bereikt en meer ruimte voor creatief maatwerk - moeten de overeenkomsten ook worden beoordeeld in termen van de *vergelijkende beheerskosten voor de instellingen van de Gemeenschap*. De kosten van het beheer van milieuconvenanten zouden sterk kunnen oplopen wanneer in de handhavingsfase het moment gekomen is om de nakoming van de convenantsverbintenissen te controleren en te beoordelen. Milieuconvenanten mogen, hun doelstellingen in aanmerking genomen en vergeleken met andere beschikbare beleidsinstrumenten, geen onevenredige administratieve belasting ten gevolge hebben.

ii. Representativiteit

De partijen in kwestie moeten door de Commissie, de Raad en het Europees Parlement representatief, goed georganiseerd en verantwoordelijk worden geacht. Bedrijven en hun samenwerkingsverbanden die aan zo'n overeenkomst deelnemen, moeten representatief zijn voor verreweg het grootste deel van de desbetreffende economische sector met een zo gering mogelijk aantal uitzonderingen. Uiteraard moet er echter wel voor worden gezorgd dat de mededingingsregels in acht worden genomen.

iii. Gekwantificeerde en gefaseerde doelstellingen

Wanneer de Commissie voornemens is een aanbeveling vast te stellen of een overeenkomst tussen stakeholders of een unilaterale verbintenis van stakeholders te erkennen, zal zij zich ervan vergewissen dat de door de stakeholders aangegeven doelstellingen op duidelijke en ondubbelzinnige wijze, uitgaande van een vastomlijnd referentiekader, zijn geformuleerd. Indien de overeenkomst een lange looptijd heeft zou hierin een "wegwijzer" met tussentijdse

streefwaarden moeten worden opgenomen. De overeenkomst dient te voorzien in duidelijke en betrouwbare indicatoren om op betaalbare en geloofwaardige wijze na te gaan in hoeverre de doelstellingen en (tussentijdse) streefwaarden in acht worden genomen. De ontwikkeling van deze indicatoren moet worden vergemakkelijkt door informatie uit onderzoek en wetenschappelijke en technologische achtergrondgegevens.

Bij regulering zijn de doelstellingen reeds in de wetstekst vastgelegd. Het is niet nodig deze in de overeenkomst als zodanig te herhalen.

iv. Betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld

Omwille van de transparantie en in overeenstemming met het 6e MAP en het Witboek inzake Europese governance moeten alle convenanten op grote schaal, inclusief via internet en andere elektronische middelen voor de verspreiding van informatie, worden gepubliceerd. Hetzelfde geldt voor de tussentijdse en eindrapportage over de gemaakte vorderingen. Alle stakeholders – het bedrijfsleven, NGO's op het gebied van het milieu en het maatschappelijk middenveld in ruime zin – moeten worden geïnformeerd over een milieuconvenant en de mogelijkheid krijgen om commentaar te geven.

v. Toezicht en rapportage

Wanneer de Commissie het besluit neemt een milieuconvenant door middel van een briefwisseling te erkennen of een aanbeveling te formuleren, moet zij verifiëren dat de overeenkomst in een goed doortimmerd controlesysteem voorziet met duidelijk omlijnde verantwoordelijkheden voor het bedrijfsleven en onafhankelijke verificateurs. Tezamen met de partijen bij de overeenkomst zal de Commissie erop toezien dat de doelstellingen worden gerealiseerd.

Bij regulering moeten de controle- en rapportagevereisten voor het toezicht op de gemaakte vorderingen bij de verwezenlijking van de milieudoelstellingen worden ingebouwd in de wetstekst waarin deze doelstellingen worden vastgelegd. Het plan voor toezicht en rapportage moet gedetailleerd, doorzichtig en objectief zijn. Te dien einde zou de Commissie gebruik kunnen maken van het reeds bestaande systeem van milieuverificateurs in het kader van de EMAS-verordening. Of de onderliggende milieudoelstelling is verwezenlijkt, moet in laatste instantie door de Commissie worden beoordeeld.

vi. Duurzaamheid

Maatregelen ten gunste van het milieu zouden verenigbaar moeten zijn met de economische en sociale dimensie van duurzame ontwikkeling. De bescherming van de consument (gezondheid, kwaliteit van het bestaan of economische belangen) moet ook volledig worden geïntegreerd. Afhankelijk van de draagwijdte en strekking van het milieuconvenant in het kader van regelgeving zou een effectbeoordeling nodig kunnen zijn, zulks in overeenstemming met de recente mededeling van de Commissie over effectbeoordeling[16]. Structuur en diepgang van deze beoordeling zouden naar gelang van de kenmerken van het convenant kunnen variëren.

vii. Beleidsconsistentie

[16] COM(2002)276 def. van 5.6.2002.

Een milieuconvenant zal waarschijnlijk niet de beoogde resultaten opleveren indien van andere factoren en stimulansen – marktdruk, fiscale prikkels, en wetgeving op nationaal niveau – tegenstrijdige signalen voor de deelnemers aan de overeenkomst uitgaan. Een consequent beleid is daarom van wezenlijk belang.

7. PROCEDURELE VEREISTEN

In het actieplan inzake de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving worden verschillende voorstellen gedaan om de procedures vast te leggen die bij zelfregulering en coregulering door de drie instellingen moeten worden gevolgd. In deze mededeling worden procedures voorgesteld die binnen dit kader passen, maar specifiek voor milieuconvenanten bedoeld zijn.

7.1. Milieuconvenanten als zelfreguleringsinstrument

Zodra de Commissie haar analyse van een voorgesteld milieuconvenant heeft afgerond, kan zij het Europees Parlement en de Raad op de hoogte stellen van haar evaluatie en conclusie, waarin wordt aangegeven of zij van oordeel is dat een convenant kan worden erkend. Een dergelijk voornemen om een milieuconvenant te erkennen kan worden opgenomen in het werkprogramma van de Commissie of een ruimer opgezet document, zoals een afdoende gedetailleerd witboek of een thematische strategie in het kader van het 6e MAP. Het Europees Parlement en de Raad zouden dan de gelegenheid krijgen naar eigen goeddunken voorlichtingsbijeenkomsten of hoorzittingen over dit onderwerp te organiseren.

- De evaluatie en de conclusie van de Commissie over de vraag of een milieuconvenant adequaat is, zullen openbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld op de website van de Commissie, zodat het publiek over de voorgestelde overeenkomst kan worden geïnformeerd en de gelegenheid krijgt opmerkingen hierover te maken.

- Nadat eventueel ontvangen opmerkingen, in het bijzonder die van het Europees Parlement en de Raad, in overweging zijn genomen, kan de Commissie besluiten over te gaan tot de erkenning van een milieuconvenant.

- Een aanbeveling ten aanzien van een milieuconvenant moet in het Publicatieblad bekend worden gemaakt. De tekst van het milieuconvenant zelf moet op de website van de Commissie worden gepubliceerd.

- De Commissie zal er aan de hand van passende bewakings- en rapportagemechanismen op toezien dat de met het convenant beoogde milieudoelstelling ook inderdaad wordt gerealiseerd. De bewakingsresultaten en de verslagen zullen aan het Europees Parlement en de Raad worden voorgelegd en zullen langs elektronische weg voor het publiek toegankelijk zijn.

- De Commissie kan ook in de vorm van een besluit/beschikking van het Europees Parlement en de Raad monitoring- en rapportagemechanismen voorstellen om na te gaan of de beoogde milieudoelstelling wordt gerealiseerd.

- Als blijkt dat een in een aanbeveling van de Commissie of een briefwisseling genoemd convenant niet de verwachte resultaten oplevert, kan de Commissie gebruik maken van haar initiatiefrecht en passende bindende wetgeving voorstellen.

7.2. Milieuconvenanten als coreguleringsinstrument

- Bij coregulering wordt een aantal kernzaken – met name de milieudoelstelling en de monitoringvereisten – en mogelijk ook een follow-up-mechanisme ingeval een milieuconvenant zich niet waarmaakt, in de wetstekst zelf ingebouwd. Over deze tekst worden de stakeholders in het voorbereidingsstadium geraadpleegd, zulks in overeenstemming met de mededeling van de Commissie inzake minimumnormen voor raadpleging, en de tekst wordt volgens de normale medebeslissingsprocedure goedgekeurd. Gezien de bovengenoemde inhoud van de wetstekst zelf, zouden de procedurele vereisten voor afzonderlijke in het kader van de wetstekst voorgestelde milieuconvenanten kunnen worden beperkt.

- Wanneer de Commissie besluit dat coregulering de beste manier is om een milieudoelstelling te verwezenlijken en centrale elementen van haar voorstel gebaseerd zijn op een bestaande of voorgestelde vrijwillige overeenkomst welke door de Commissie bevredigend wordt geacht, zal de Commissie deze elementen in haar voorstel opnemen en bij de discussies met de andere instellingen trachten door te zetten, waarbij zij volledig gebruik maakt van de mogelijkheden waarover zij krachtens haar mededeling over het actieplan inzake de vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving beschikt.

- Het milieuconvenant moet op de website van de Commissie bekend worden gemaakt. Resultaten van monitoring en desbetreffende verslagen moeten eveneens langs elektronische weg worden gepubliceerd.

- In het kader van coregulering kan de Commissie net als bij zelfregulering te allen tijde gebruik maken van haar recht van initiatief en passende bindende wetgeving voortstellen indien het convenant niet de verwachte resultaten oplevert.

Met deze procedures moet worden verzekerd dat milieuconvenanten op de juiste wijze worden toegepast wanneer zij als een echte aanvulling op bestaande beleidsinstrumenten worden beschouwd. Tegelijk zou aldus de nodige betrokkenheid van de Europese instellingen bij het proces moeten worden gegarandeerd.

8. CONCLUSIE: DE VOLGENDE STAPPEN

De Europese Commissie wil zich niet beperken tot die sectoren waar zij reeds wetgeving heeft aangekondigd en wenst het nodige te doen om te bevorderen dat er in een groot aantal uiteenlopende sectoren vrijwillige milieu-initiatieven worden genomen en milieuconvenanten op communautair niveau tot stand komen.

De Europese Commissie is van haar kant voornemens milieuconvenanten op communautair niveau selectief van geval tot geval te erkennen en te gebruiken. Aangezien dit instrument niet noodzakelijkerwijs in alle omstandigheden het meest geschikte zal zijn, doet men er goed aan nu reeds een beperkt aantal beleidssectoren te zoeken waarin milieuconvenanten een toegevoegde waarde hebben of waarin de partijen reeds blijk hebben gegeven van hun voornemen convenanten voor te stellen. Afgezien van volledig spontane beslissingen op initiatief van stakeholders op gebieden waarop de Commissie geen voorstellen voor wetgeving heeft gedaan of voornemens in die zin heeft aangekondigd, ziet het er niet naar uit dat er tijdens de resterende mandaatperiode van deze Commissie al met al meer dan vier of zes milieuconvenanten in overweging zullen worden genomen:

– Een van de eerste kandidaten is de **PVC-strategie.**

– Evenzo zouden milieuconvenanten kunnen worden overwogen als onderdeel van de follow-up van het Groenboek over **geïntegreerd productbeleid**[17]. De exacte afbakening van de mogelijke werkingssfeer van milieuconvenanten op dit gebied zal uiteraard afhangen van de resultaten van de huidige discussie over het Groenboek.

– Andere voor een effectieve toepassing van het instrument in aanmerking komende beleidsterreinen zijn **afvalbeheer** en **klimaatverandering**. De bestaande overeenkomsten inzake de *vermindering van de CO_2-uitstoot* van personenauto's zouden aangevuld kunnen worden met milieuconvenanten voor *lichte bedrijfsvoertuigen*. Bovendien worden in de Mededeling "Naar een geïntegreerde Europese spoorverkeersruimte"[18] als mogelijke beleidsmaatregel vrijwillige overeenkomsten voorgesteld betreffende het aanbrengen van nieuwe onderdelen in het in gebruik zijnde rollend materieel, ten einde te voldoen aan de voor nieuw rollend materieel geldende *milieuvereisten*.

De Commissie blijft uitkijken naar mogelijkheden om naast de twee hier besproken modellen andere, aanvullende werkwijzen te ontwikkelen.

---

17 COM(2001)68 van 7 februari 2001.

18 COM(2002)18 van 23 januari 2002.