

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „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””

(COM(2002) 412 def.)

(2003/C 61/23)

De Commissie heeft op 18 juli 2002 besloten het Economisch en Sociaal Comité, overeenkomstig art. 262 van het EG-Verdrag, te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 29 augustus 2002 goedgekeurd; rapporteur was de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 393e zitting van 18 en 19 september 2002 (vergadering van 18 september 2002) het volgende advies uitgebracht dat met 83 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Het Commissievoorstel

1.1. De Commissie behandelt in onderhavige mededeling de zogenoemde milieuconvenanten op communautair niveau, analyseert de eigenschappen ervan en schetst mogelijkheden om de convenanten door de Europese instellingen te laten erkennen als aanvulling op traditionele wetgeving. De mededeling vormt een aanvulling op een gelijksoortig document (goedgekeurd in 1996) over nationale milieuconvenanten⁽¹⁾, dat met name in Nederland en Duitsland aanleiding heeft gegeven tot honderden convenanten.

1.2. De mededeling moet worden gelezen in samenhang met de mededelingen van 5 juni 2002 over „vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving”⁽²⁾ en „effectbeoordeling”⁽³⁾. Voorts werd ze reeds aangekondigd in het zesde milieuactieprogramma (MAP).

De Commissie definieert de minimumvereisten waaraan convenanten moeten voldoen om als „van communautair belang” (d.w.z. in overeenstemming met haar prioriteiten) te kunnen worden gekwalificeerd en die eventueel door de EG-instellingen kunnen worden erkend. Het gaat om de volgende vereisten:

- kosteneffectiviteit van het beheer;
- representativiteit;
- gekwantificeerde en gefaseerde doelstellingen;

- betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld;
- toezicht en rapportage;
- duurzaamheid;
- beleidsconsistentie.

1.3. Erkenning kan op twee manieren plaatsvinden:

1.3.1. Is er sprake van zelfregulering, dan kan de Commissie het convenant via een briefwisseling of door een formele aanbeveling erkennen. Erkenning belet de Commissie echter niet later met een wetgevingsinitiatief op het gebied in kwestie te komen, met name wanneer het convenant niet aan alle genoemde vereisten voldoet.

1.3.2. Bij coregulering worden slechts de algemene doelstellingen en maatregelen voor toezicht en rapportage in een richtlijn opgenomen, terwijl de uitvoeringsmodaliteiten in een convenant worden geregeld. Zoals aangegeven in de mededeling over vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving wordt vooral naar het middel van coregulering gegrepen wanneer het de bedoeling is flexibele of urgente maatregelen te nemen, voor zover deze maatregelen niet overal binnen de Gemeenschap op dezelfde wijze ten uitvoer hoeven te worden gelegd en de mededingingsvoorwaarden niet worden geschonden.

Zoals de Commissie opmerkt, wordt nooit met haar onderhandeld over inhoud, doelstellingen en modaliteiten voor controle en verspreiding van de resultaten van de convenanten.

⁽¹⁾ COM(96) 561 def.

⁽²⁾ COM(2002) 278 def.

⁽³⁾ COM(2002) 276 def.

2. Opmerkingen en voorstellen

2.1. Het Comité is altijd voorstander geweest van eenvoudigere en soepelere regelgeving die dicht bij de burgers staat en begrijpelijker voor hen is. Het kan zich dan ook vinden in onderhavige mededeling, waarmee de Commissie het sluiten van milieuconvenanten op communautair niveau wil stimuleren, en het hoopt dat de convenanten na een korte „test” periode ook ingang zullen vinden op andere economische en sociale gebieden als een soms sneller en flexibeler alternatief voor gewone wetgeving.

2.2. Het spreekt voor zich dat de convenanten altijd verder moeten gaan dan de wettelijk voorgeschreven minimumnormen en nooit mogen strijden met op nationaal of EG-niveau goedgekeurde standaarden.

2.3. Het initiatief is echter wel in een aantal opzichten voor verbetering vatbaar, vooral m.b.t. toegankelijkheid, transparantie en het uitzicht op het eindresultaat voor de belangrijkste betrokkenen. Het ESC doet dan ook de volgende voorstellen om de tekst bij te stellen.

2.4. Het concept „betrokkenen” moet beter worden gedefinieerd. Weliswaar is het concept niet uitsluitend van toepassing op het bedrijfsleven, maar toch ligt het voor de hand dat convenanten goeddeels door ondernemingen zullen worden gesloten. Deze zijn immers het best in staat om op korte termijn maatregelen met de nodige reikwijdte te nemen, zijn daarmee representatief en kunnen dan ook met hun convenanten zorgen voor de door de Commissie als prioritair aangemerkte meerwaarde.

2.5. Voorstel 1: binnen het begrip „betrokkenen” dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen drijvende krachten achter een convenant als ondernemingen en eventueel andere organisaties van de civiele samenleving. Deze laatste hebben slechts een taak op het gebied van voorlichting van het publiek over de door bedrijven gesloten convenanten.

2.6. De Commissie noemt deze door „betrokkenen” gesloten convenanten uitsluitend als alternatief voor normale wetgeving, maar gaat nergens op de verdere voordelen van dergelijke regelingen in. Die zijn er echter wel degelijk. Zo kan een bedrijf met behulp van een convenant tegenover consumenten en burgers in het algemeen een milieuvriendelijk imago uitdragen. Tevens zou deelname aan een convenant positief kunnen uitwerken bij het aanvragen van een milieukeurmerk of bij EMAS-certificering. Voorts zou een convenant

formeel kunnen worden opgenomen in de jaarrekening van het aangesloten bedrijf, en tevens zou het een positieve rol kunnen spelen bij de aanbesteding van werken en leveringen, mits milieuovertredingen deel uitmaken van de gunningscriteria. Voorwaarde is natuurlijk wel dat het convenant strookt met richtlijnen van EP en Raad ter zake.

2.7. Voorstel 2, milieuvriendelijkheidscertificaat: bij het toekennen van een milieukeurmerk en in het kader van EMAS-certificering dient te worden gekeken of de onderneming in kwestie bij een convenant op communautair niveau is aangesloten.

2.8. Voorstel 3, verband met openbare aanbestedingen: er moet naar worden gestreefd dat EP en Raad in de slotfase van de goedkeuringsprocedure voor de richtlijnen inzake aanbesteding van werken en diensten vaststellen welke positieve effecten de convenanten bij de gunning kunnen spelen.

2.9. Er dient een duidelijker onderscheid te komen tussen de verschillende soorten convenanten in verband met reeds bestaande wetgeving op hetzelfde gebied. Soms wordt namelijk getracht om met convenanten verbeteringen van algemene aard aan te brengen. Ook kunnen convenanten betrekking hebben op specifieke sectorale problemen waarvoor geen wetgeving bestaat en ten aanzien waarvan de Commissie niet van plan is om regels uit te vaardigen (zij merkt op dat zij in een dergelijk geval nooit tot erkenning zal overgaan). Ten slotte is het denkbaar dat op gebieden waar reeds regelgeving bestaat de tenuitvoerlegging daarvan door convenanten wordt vergemakkelijkt.

2.10. Voorstel 4, erkenningsmodaliteiten: de erkenningsmodaliteiten zouden als volgt kunnen worden gerangschikt:

- Briefwisseling tussen de Commissie en de partijen bij een convenant. Dit is de methode voor het geval er nog geen wetgeving bestaat en de Commissie niet van plan is die op korte termijn uit te vaardigen. Deze erkenning staat volkomen los van de eventuele toekenning van een milieukeurmerk, EMAS-certificering of eventuele voordelen in het kader van aanbestedingsprocedures.
- Formele erkenning door de Commissie. In dat geval is de Commissie van opvatting dat het convenant in kwestie aan alle voorwaarden voldoet. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat het convenant, in ieder geval tijdelijk, geplande wetgeving vervangt. Erkenning kan onder bepaalde omstandigheden positief uitwerken bij het toekennen van een milieukeurmerk, EMAS-certificering en eventueel in het kader van aanbestedingen;

— Procedure in geval van coregulering. Dan bestaat er reeds wetgeving en wordt ernaar gestreefd om de toepassing van de regelgeving op nationaal niveau flexibeler te maken en te verbeteren; Tevens kan coregulering volgen op een informele aanbeveling van de Commissie waarin zij constateert dat een convenant de gestelde doelstellingen niet bevredigend heeft verwezenlijkt.

2.11. Voldoen eventuele convenanten aan de criteria betreffende representativiteit en efficiency op het gebied van toezicht en rapportage, dan mag een potentiële meerwaarde op milieugebied niet worden uitgesloten. Ook moeten de drie beschikbare instrumenten aan genoemde situaties worden aangepast, zodat zowel betrokkenen als burgers altijd voordeel bij het sluiten van milieuconvenanten op communautair niveau hebben.

2.12. Voorstel 5, inhoud van de convenanten: Als algemene voorwaarde voor erkenning van de convenanten dient te gelden dat de bijdragen van de partijen in redelijke verhouding tot elkaar staan en dat het document bepalingen bevat op grond waarvan in geval van ernstig en herhaald verzuim sancties kunnen worden opgelegd.

2.13. Het criterium „kosteneffectiviteit van het beheer” is te restrictief en moet worden geschrapt, terwijl de criteria voor toezicht en rapportage dienen te worden aangescherpt. Op die manier zal de uitvoering van de convenanten omgeven zijn met maximale garanties voor externe beoordeling, hetgeen het werk van de Europese instellingen (de Commissie en eventueel het Europees Milieugentschap) zal vergemakkelijken.

2.14. Voorstel 6, goedkeuringscriteria: er dient snel een aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad te komen met nauwkeurige en gedetailleerde goedkeuringscriteria voor de convenanten. Die criteria zouden betrekking moeten hebben op aangelegenheden als toetsing van de voorgestelde doelstellingen, verificatie door een erkende onafhankelijke instantie en rapportage, vooral indien er sprake is van een formele aanbeveling of van coregulering en de convenanten in administratief opzicht „zelfvoorzienend” dienen te zijn. Op die manier worden de Europese instellingen ontlast.

2.15. Er dient meer duidelijkheid te komen over de verenigbaarheid van convenanten met het Europees mededingingsrecht. In bepaalde gevallen kan een convenant namelijk resulteren in technologische samenwerking, uitwisseling van vertrouwelijke informatie of gezamenlijke reclame. Ook kan er sprake zijn van fiscale voordelen zoals door de Commissie

in haar mededeling wordt opgemerkt. Daarom is het van belang dat de convenanten stroken met de „richtsnoeren inzake de toepasselijkheid van artikel 81 van het EG-Verdrag op horizontale samenwerkingsovereenkomsten”⁽¹⁾.

2.16. Voorstel 7, verband met het Europees mededingingsrecht: de Commissie wordt verzocht erop aan te dringen dat de convenanten met genoemde richtsnoeren stroken, zodat reeds tijdens de sectorale behandeling vaststaat wanneer de concurrentiebepalingen worden geschonden. Daarbij behoudt de Commissie de bevoegdheid om op te treden in geval van duidelijke schending van het mededingingsrecht.

2.17. De in de mededeling voorgestelde procedures voorzien in eventuele deelname van het Europees Parlement en de Raad in de aanloop naar een formele aanbeveling. Dit maakt de procedure uitermate ingewikkeld en kostbaar, hetgeen partijen bij een convenant met hoge financiële lasten zou kunnen opzadelen. Dit kan de goede bedoelingen van de Commissie volledig doorkruisen.

2.18. Voorstel 8, schriftelijke kennisneming: convenanten waarmee uitsluitend wordt gestreefd naar een eenvoudige schriftelijke kennisneming door de Commissie (bij briefwisseling) kunnen worden onderworpen aan soepelere kennisgevingscriteria (publicatie van het ontwerp in het PB en opening van een website waar suggesties kunnen worden gedaan, die vervolgens al dan niet in het ontwerp kunnen worden verwerkt). De overige criteria zouden wel gewoon moeten gelden, net als het geval is bij convenanten waarvoor formele erkenning wordt aangevraagd.

2.19. Voorstel 9, formele erkenning: wordt een formele aanbeveling aangevraagd, dan zou afgezien van voornoemde kennisgevingsverplichtingen nogde verplichting kunnen worden opgelegd om ontvangen suggesties aan de Commissie mede te delen en te motiveren waarom deze al dan niet in het ontwerp zijn opgenomen. De Commissie zal deze suggesties en de reactie van de aanvragers daarop specifiek mee laten wegen bij haar besluit om al dan niet tot formele erkenning over te gaan. Een dergelijke gang van zaken kan een zekere compensatie vormen voor het feit dat de Commissie niet is betrokken bij de onderhandelingen over de convenanten. Het Comité acht het onnodig dat Europees Parlement en Raad betrokken worden bij de erkenningsprocedure. De erkenning van convenanten heeft namelijk geen directe juridische gevolgen; daarom zou deze uitsluitend een aangelegenheid voor de Commissie moeten zijn.

⁽¹⁾ PB C 3 van 6.1.2001, blz. 2.

2.20. Voorstel 10, coregulering: mocht er in het kader van coregulering toch sprake zijn van convenanten waarbij Parlement en Raad zijn betrokken, dan dient in het wetgevingsvoorstel (uiteraard een richtlijn) te worden aangegeven welke aangelegenheden direct bij wetgeving worden geregeld en

welke door betrokkenen op basis van een convenant worden uitgevoerd. Convenanten worden in beginsel op vrijwillige basis gesloten; daarom dienen er aanvullende maatregelen te worden ontworpen voor het geval dat bepaalde door de richtlijn bedoelde entiteiten niet willen deelnemen.

Brussel, 18 september 2002.

De voorzitter
van het Economisch Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het thema „Is er behoefte aan een nieuwe kijk op de doelstellingen van Lissabon?”

(2003/C 61/24)

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn zitting op 16 januari 2002 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 23, lid 3, van zijn r.v.o., een advies op te stellen over het voornoemde thema.

Overeenkomstig artikel 11, lid 4, en art. 19, lid 1, van zijn r.v.o. heeft het Comité een subcomité in het leven geroepen dat met de voorbereidende werkzaamheden werd belast.

Dit subcomité heeft zijn ontwerpadvies op 29 juli 2002 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Morgan.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 393e zitting (vergadering van 18 september 2002) het volgende advies uitgebracht, dat met 86 stemmen voor, bij één onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het Portugese voorzitterscollege heeft tijdens de voorbereiding van de in maart 2000 gehouden buitengewone Top van Lissabon hoge verwachtingen gewekt. Dat optimisme werd gedeeld door het EESC blijkens zijn ter voorbereiding van die Top uitgebrachte advies⁽¹⁾, waarin het zijn eigen „agenda” heeft uiteengezet.

1.2. Bij de voorbereiding van de Top van Barcelona in maart 2002 werd duidelijk dat, hoewel iedereen toegaf dat de doelstellingen van Lissabon erg ambitieus waren, veel waarnemers en deelnemers van mening waren dat er onvoldoende vorderingen waren gemaakt bij de verwezenlijking van de tijdens de Top van Lissabon vastgelegde doelstellingen.

1.3. Het EESC besloot het verslag van Barcelona af te wachten alvorens een advies over de geboekte vooruitgang uit te brengen en zijn standpunt over de daarbij te stellen prioriteiten kenbaar te maken.

2. De visie van Lissabon

2.1. De aan de buitengewone Top van Lissabon ten grondslag liggende visie wordt glashelder uit de doeken gedaan in een door de Portugese premier Guterres op 17 januari 2000 aan de leden van de Europese Raad gerichte brief, waarvan hieronder enkele passages worden geciteerd:

„Er is een nieuwe fase aangebroken in de opbouw van Europa.

⁽¹⁾ PB C 117 van 26.4.2000, blz. 62.