

bron :

# **Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen**

PB C287 van 22/09/97

---

## **II**

### **(Voorbereidende besluiten) ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE Advies van het Economisch en Sociaal Comité over "Milieuconvenanten" (97/C 287/01)"**

---

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 27 februari 1997 besloten, overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn Reglement van Orde, een advies op te stellen over "Milieuconvenanten.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 15 mei 1997 goedgekeurd. Algemeen Afdelingsrapporteur was de heer Boisserée.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 346e Zitting (vergadering van 28 mei 1997) het volgende advies uitgebracht, dat met 66 stemmen vóór, één stem tegen, bij één onthouding is goedgekeurd.

#### **1. Inleiding**

1.1. In de in EU-verband gevoerde discussie over het milieubeleid heeft het Comité al betrekkelijk vroeg gewezen op het belang van milieuconvenanten. In zijn advies "Milieubeleid en de interne markt" van 19 September 1990(l) heeft het Comité onderzocht op welke manier nieuwe, met name economische instrumenten kunnen worden ingezet om de door de interne markt veroorzaakte milieuproblemen aan te pakken. In paragraaf 6.3 van dit advies staat het volgende:

Een aantal lid-staten heeft goede ervaring opgedaan met vrijwillige afspraken over milieudoelstellingen, die overheden met bedrijven c.q. met hele bedrijfstakken

hebben gemaakt. Vanzelfsprekend mag zo aan de verantwoordelijkheid die de overheid voor de bescherming van het milieu draagt, niet worden getornd. Vaak lukt het via deze zelfdiscipline van bedrijven wel, effectievere milieumaatregelen door te voeren of regelingen sneller tot stand te brengen. Over het algemeen dienen zulke afspraken mede door de Gemeenschap te worden ondersteund."

1.2. In het vijfde milieu-actieprogramma en in de standpunten van Raad en Parlement en van het Comité over dit programma wordt gewezen op het belang van het samenwerkingsbeginsel ("shared responsibility"); milieuconvenanten zijn in overeenstemming met dit beginsel. In het advies van het Comité over de herziening van het vijfde milieu-actieprogramma van 29 mei 1996 (2) (paragraaf 4.3) heet het onder meer:

Men dient er evenwel voor te zorgen dat een wettelijk kader voor deze overeenkomsten wordt opgesteld en dat wordt voorkomen dat milieudoelinden uit het oog worden verloren. Ook moet worden gezorgd voor voldoende toezicht op de naleving van de in de overeenkomst vastgelegde procedures en besluiten. Verder dienen de overeenkomsten in overeenstemming te zijn met Europees en nationaal mededingingsrecht. Met name ten aanzien van de geldigheidsduur van de overeenkomsten zijn voorzorgsmaatregelen geboden; in het bijzonder moet worden verhinderd dat de opzegging ervan tot een rechtvacuüm op het gebied van milieubescherming leidt."

1.3. De Commissie heeft onlangs een Mededeling aan Raad en Parlement over milieuconvenanten gepubliceerd (COM(96) 561), waarover door diverse belangengroeperingen inmiddels advies is uitgebracht. Aangezien het wenselijk is dat ook het Comité zich opnieuw uitvoerig over deze materie uitspreekt, heeft het besloten het volgende initiatiefadvies uit te brengen:

## 2. Milieuconvenanten: kansen en problemen

2.1. "Milieuconvenant" is een zeer weids begrip, dat de volgende zaken omvat:

- a) in de Mededeling van de Commissie wordt allereerst ingegaan op milieuconvenanten die geheel of gedeeltelijk in de plaats moeten komen van wetgeving;
- b) de Commissie maakt ook gewag van eenzijdige toezeggingen van de industrie, waarbij ervan wordt uitgegaan dat deze een wettelijke regeling overbodig maken; de mate waarin deze verwachting uitkomt, is bepalend voor het succes van dergelijke toezeggingen;

c) in de praktijk zijn milieuconvenanten echter meestal regelingen - d.w.z. administratieve maatregelen om ervoor te zorgen dat de milieuwetgeving in de lid-staten wordt uitgevoerd. Hiermee zijn veel goede ervaringen opgedaan. Deze overeenkomsten tussen overheid en "industrie" en eventueel ook een derde partij hebben veelal betrekking op concrete gevallen;

d) in het Commissiedocument wordt voorbijgegaan aan niet-bindende overeenkomsten of toezeggingen (gedragscodes), terwijl deze in de praktijk toch ook een grote rol spelen, bijvoorbeeld om nieuwe wetgeving of de uitvoering hiervan door de overheid voor te bereiden.

2.2. Volgens de Commissie zouden milieuconvenanten met name de vorm kunnen krijgen van een bindend contract tussen een lid-staat en de andere partij ("industrie"), dat de omzetting van bepaalde EU-richtlijnen in nationaal recht overbodig maakt.

Een dergelijk gebruik van milieuconvenanten brengt echter een aantal problemen met zich mee die binnen het rechtsstelsel van elke lid-staat moeten worden opgelost. De Commissie zou er goed aan doen ook aan andere toepassingen van milieuconvenanten aandacht te besteden, en in ieder geval aan convenanten waarin de uitvoering van in nationaal recht omgezette wetgeving wordt geregeld, aangezien die hun waarde inmiddels hebben bewezen.

Milieuconvenanten blijken naar verhouding vaak meer flexibele en betere oplossingen voor concrete problemen te bieden, en zorgen bovendien voor de nodige bescherming van de bevolking en derden. Zulke overeenkomsten doen geen afbreuk aan de politieke verantwoordelijkheid van de wetgever, maar vormen een eigentijds bestuurlijk instrument, dat in tal van lid-staten - ook buiten het milieubeleid - met succes wordt toegepast.

### 3. Voorwaarden voor het sluiten van milieuconvenanten

3.1. Milieuconvenanten hebben de grootste kans van slagen als beide partijen er daadwerkelijk baat bij hebben. De rechten en plichten die uit een milieuconvenant voortvloeien, moeten voor beide partijen min of meer in evenwicht zijn.

3.2 Van fundamenteel belang is dat partijen die een milieuconvenant sluiten, zich houden aan de communautaire milieuwetgeving, in het bijzonder artikel 130 R van het EG-Verdrag. Dit betekent dat ook in dit verband rekening moet worden gehouden met de doelstellingen en uitgangspunten van het EU-milieubeleid, namelijk:

- een hoog niveau van bescherming;
- het voorzorgs- en het preventiebeginsel;
- het beginsel "de vervuiler betaalt".

3.3. Overeenkomstig het EG-Verdrag en een groot aantal besluiten van het Hof van justitie is het milieubeleid - bij de uitwerking en toepassing waarvan burgers en bedrijfsleven worden betrokken - uiteindelijk een taak van de overheid; milieuconvenanten mogen dan ook niet tot "privatisering" van het milieubeleid leiden.

Doelstellingen en grenswaarden op milieugebied kunnen geen deel uitmaken van milieuconvenanten; zij dienen een zaak van de politiek te zijn, die er ook verantwoording over moeten afleggen. De door de Commissie genoemde "milieudoelstellingen" zijn op zichzelf nog niet genoeg als draagvlak voor milieuconvenanten. In overeenstemming met de artikelen 130 R en 130 S van het EG-Verdrag moeten deze doelstellingen eerst in een wetgevingsprocedure geconcretiseerd worden.

3.4. In een milieuconvenant moet precies worden aangegeven waarop deze betrekking heeft, en dient vastgelegd te worden wat de wederzijdse verplichtingen concreet inhouden en binnen welke termijnen (indien mogelijk aan de hand van stappenplannen) deze moeten worden nagekomen. Ook de verplichte deelname aan milieubeheer en milieuaudit kan onderdeel van een milieuconvenant zijn (3).

3.5. Wordt een milieuconvenant gebruikt om Europese wetgeving in nationaal recht om te zetten - de Commissie wijst met name op deze mogelijkheid - dan dienen de onderhandelingen hierover plaats te vinden binnen de voor de omzetting geldende termijn, ook als een lid-staat met een groot aantal partijen moet onderhandelen en niet tegelijkertijd overeenstemming met hen kan bereiken. Het in de lid-staten geldende EU-recht moet duidelijk worden vastgelegd. Anders wordt het moeilijk toezicht te houden op de juiste toepassing hiervan en kan niet worden voldaan aan de oproep om de Europese milieuwetgeving beter in nationaal recht om te zetten (Mededeling van de Commissie van 22 oktober 1996, doc. COM(96) 500).

3.6. Ook moet aandacht worden besteed aan het probleem van "zwartrijders", die wel de algemene voordelen van milieuconvenanten (zoals het feit dat specifieke EU-richtlijnen niet in nationaal recht hoeven te worden omgezet) genieten, zonder dat zij zich ertoe verbinden de uit de overeenkomst voortvloeiende maatregelen te treffen.

3.7. Worden milieuconvenanten gesloten om concrete problemen bij de toepassing van de milieuwetgeving aan te pakken (zoals concrete afspraken om oude fabrieksterreinen alsnog te saneren, of over de toepassing van bepalingen op het gebied van natuurbescherming)) dan, dient ook rekening te worden gehouden met de belangen van eventuele "derden" zodat de convenanten ook in dit opzicht rechtsgeldig zijn.

Bij onderhandelingen over milieuconvenanten waarin meer dan één enkel concreet geval wordt geregeld (sectorovereenkomsten), moeten maatschappelijke groeperingen (sociale partners, milieu-organisaties, consumentenorganisaties), naar gelang van het onderwerp van de overeenkomst, op dezelfde manier worden betrokken als verplicht of gebruikelijk is bij de voorbereiding van wettelijke regelingen. Ook in dit geval moeten b.v. individueel hierbij betrokken burgers beroep kunnen aantekenen.

3.8. Een milieuconvenant moet aan de hand van in de praktijk opgedane ervaringen, technische ontwikkelingen en nieuwe milieu-inzichten bijgesteld kunnen worden.

3.9. Op de uitvoering van milieuconvenanten - vooral door ondernemingen - moet op dezelfde manier of in dezelfde mate toezicht worden gehouden als het geval is bij wettelijke of bestuurlijke maatregelen. Hier zou de milieu-auditprocedure goede diensten kunnen bewijzen. Wordt een milieuconvenant niet nageleefd, dan moeten afdoende sancties kunnen worden getroffen.

3.10. Milieuconvenanten moeten even transparent zijn als wettelijke of administratieve maatregelen. De Richtlijn inzake de openbaarheid van milieu-informatie (4) dient dus ook op deze convenanten van toepassing te zijn.

#### 4. De juridische vorm van milieuconvenanten

4.1 De Commissie wijst erop dat milieuconvenanten twee verschillende rechtsvormen kunnen aannemen:

- wederkerige overeenkomsten, meestal tussen overheid en industrie (verbanden of individuele bedrijven), of tussen overheden onderling;
- eenzijdige toezeggingen van de industries als uitvloeisel van onderhandelingen tussen overheid en industrie over een bepaald handelen of nalaten.

4.2. Aan de vraag of contractuele regelingen haalbaar of aanvaardbaar zijn, zitten enkele haken en ogen:

- als een milieuconvenant berust op de veronderstelling dat de overheid van een wettelijke of bestuursrechtelijke maatregel zal afzien, dient wel te worden beseft dat zoiets niet contractueel kan worden geregeld, in ieder geval niet in overeenstemming met het recht van een aantal lid-staten;
- een overeenkomst waartegen juridische stappen kunnen worden ondernomen, kan alleen worden gesloten als de betrokken partijen gelegitimeerd zijn om de hierin geregelde verplichtingen op zich te nemen. Hoewel de onderhandelingen over milieuconvenanten op sectoraal niveau door bedrijfstakorganisaties gevoerd kunnen worden, moet een convenant later nog door elke onderneming afzonderlijk worden goedgekeurd.

4.3. Volgens het Comité moet bij het kiezen van een rechtsvorm voor milieuconvenanten steeds rekening worden gehouden met de specifieke kenmerken van elk afzonderlijk geval en de wetgeving van de lid-staat in kwestie.

## 5. Onderwerp van een milieuconvenant

5.1. Milieuconvenanten waarin de uitvoering van in nationaal recht omgezette Europese wetgeving wordt geregeld, leveren geen problemen op. Zij hebben betrekking op de praktische aspecten van de uitvoering van wetgeving (bijvoorbeeld tijdschema's en stappenplannen), financiële steun (bijvoorbeeld voor de aanleg van natuureservaten) of op plaatselijke milieuproblemen.

Bij onderhandelingen over dergelijke milieuconvenanten hebben de lid-staten zeer goede ervaringen opgedaan met de inschakeling van onafhankelijke "bemiddelaars" om de diverse belangen met elkaar in overeenstemming te brengen. Deze zouden ook bij de uitvoering van Europese milieuwetgeving goede diensten kunnen bewijzen.

5.2. De Commissie behandelt in haar Mededeling over milieuconvenanten en in haar Aanbeveling hierover aan de lid-staten (5) in de eerste plaats milieuconvenanten die in de plaats van de wetgeving komen en dus voor de omzetting van EU-richtlijnen moeten zorgen.

Zo'n regeling komt eigenlijk alleen in aanmerking als het aantal contractpartijen (ondernemingen) beperkt is; alleen dan kan een bindende overeenkomst worden gesloten die gelijkwaardig is aan een omzettingshandeling. Overkoepelende Europese organisaties zijn meestal niet bevoegd om dergelijke bindende

overeenkomsten te sluiten.

5.3. Als politiek niveau voor milieuconvenanten komen - als het gaat om de omzetting van EU-richtlijnen - in de eerste plaats de lid-staten in aanmerking, maar in sommige gevallen ook lokale en regionale overheden.

Op EU-niveau gesloten milieuconvenanten worden in de Mededeling vrijwel uitgesloten. Het Comité is het hiermee eens, maar maakt een uitzondering voor het geval dat over globale problemen "globale overeenkomsten" met Europese industrie-organisaties worden gesloten. Meestal zal het hierbij gaan om eenzijdige toezeggingen of om de uitkomsten van onderhandelingen ter voorbereiding van wetgeving of van een volkenrechtelijk verdrag.

Bij het sluiten van zulke overeenkomsten dienen ook de voor wetgeving verantwoordelijke EU-organen (inclusief het Economisch en Sociaal Comité te worden betrokken.

5.4. De partijen die niet direct bij een convenant zijn betrokken, moeten wel adequaat geïnformeerd worden. Convenanten van algemene aard zouden in het officiële informatiebulletin in kwestie moeten worden gepubliceerd.

5.5. Nagegaan moet worden of milieuconvenanten verenigbaar zijn met de mededingingsregels van het EG-Verdrag (artikelen 85 en 86) en - voor zover het convenant voorziet in steunverlening of belastingvoordelen ten gunste van één van de contractpartijen - met artikel 92 van het EG-Verdrag. Convenanten moeten eveneens getoetst worden aan de WTO-regels inzake het vrije verkeer van goederen en technische handelsbelemmeringen. Dit is een taak van de Commissie, die hierover echter wel overleg moet plegen met de overheden die het convenant sluiten.

## 6. De Mededeling van de Commissie en de Aanbeveling aan de lid-staten

6.1. Het Comité is het in grote lijnen eens met de Mededeling van de Commissie, maar heeft wel een enigszins andere volgorde van prioriteiten voor ogen. Ook stelt het voor om de tekst hier en daar - op zijns inziens belangrijke punten - aan te vullen.

6.2. De in de Mededeling opgenomen "richtsnoeren voor milieuconvenanten" zouden ook voor overeenkomsten op administratief gebied moeten gelden. Bovendien zou het een ander opgemerkt kunnen worden over het gebruik van milieuconvenanten bij de uitvoering van EU-verordeningen. Verder zou moeten worden bekeken of de Mededeling betrekking heeft op convenanten die ook buiten

de EU geldig zijn.

6.3. Onduidelijk is of de Aanbeveling over milieuconvenanten (bijlage bij de Mededeling van de Commissie), die al op 21 december 1996 in het Publicatieblad is verschenen, alleen betrekking heeft op de omzetting van richtlijnen in nationaal recht, of ook op de uitvoering van omgezet recht. Dit zou opgehelderd moeten worden. In het laatste geval zou in de Aanbeveling ook melding moeten worden gemaakt van eenzijdige toezeggingen. De hierop betrekking hebbende bepalingen van het EG-Verdrag dienen nageleefd te worden bij elk type milieuconvenant dat volgens Europees recht tot stand komt.

Brussel, 28 mei 1997.

De voorzitter van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

---

**Voetnoten :**

1. PB C 332 van 31.12.1990
  2. PB C 212 van 22.7.1996
  3. Zie Verordening 1836/93 - PB L 168 van 10. 7. 1993.
  4. PB L 158 van 23, 6. 1990
  5. PB L 333 van 21. 12. 1996.
- 

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar [emis@vito.be](mailto:emis@vito.be)

Copyright © [VITO](http://vito.be) 09/01/1998

Ontwerp [EMIS](http://emis.be).