

bron :

# **Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen**

PB C296 van 29/09/97

---

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het "Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van het communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren" (1) - (97/C 296/12)**

---

De Raad heeft op 8 april 1997 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 130 S van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De Afdeling voor milieu, volksgezondheid en consumentenvraagstukken die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 3 juni 1997 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Koopman.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 347e Zitting (vergadering van 10 juli 1997)

advies uitgebracht dat met 66 stemmen vóór, bij 9 onthoudingen, is goedgekeurd.

## **1. Inleiding**

1.1. In december 1996 publiceerde de Commissie haar lang verwachte voorstel voor een herziening van Verordening (EG) nr. 880/92 van de Raad waarbij een communautair systeem voor toekenning van milieukeuren werd ingesteld. In de toelichting, met name de inleiding ervan, wijst zij op een aantal problemen die bij de tenuitvoerlegging van de Verordening zijn gerezen. Ter wille van de doeltreffendheid en de doorzichtigheid worden in overeenstemming met artikel 18 van de Verordening wijzigingen voorgesteld om aanpak, methodes en procedures van het systeem te verbeteren en te stroomlijnen.

1.2. Volgens de analyse van de Commissie dragen de volgende moeilijkheden ertoe bij dat het systeem slechts moeizaam vorderingen maakt:

- i. producentenorganisaties zijn niet erg ingenomen met concurrentie tussen hun leden op grond van de milieuvriendelijkheid van producten;
- ii. de marktvoorwaarden binnen de Unie lopen uiteen;
- iii. het systeem heeft een lage zichtbaarheidsgraad voor de consument;
- iv. sommige lid-staten hebben hun eigen systemen;
- v. de omslachtige procedures voor het vaststellen van de criteria;
- vi. mogelijke handelsverstoringen;
- vii. de kosten verbonden aan de milieukeuren.

Het Comité zal zijn standpunt t.a.v. deze belemmeringen bepalen wanneer het de door de Commissie voorgestelde maatregelen om het systeem te verbeteren onder de loep neemt.

1.3. Het ESC heeft zich reeds eerder over deze kwestie gebogen. Het heeft zijn mening over het oorspronkelijke voorstel te kennen gegeven in een door hem met algemene stemmen goedgekeurd advies<sup>(2)</sup> en heeft in het kader van andere recente adviezen ook talloze voorstellen gedaan ten aanzien van de verdere ontwikkeling van het systeem. Voorstellen werden o.m. geformuleerd in paragraaf 2.7 ("duurzame consumptie") van het advies over de prioriteiten voor het consumentenbeleid (1996-1998) (3) en paragraaf 4.4.3 ("nieuwe instrumenten van milieubeleid, waaronder eco-labeling-programma's") van het advies over wereldhandel en milieu (4). Van deze aanbevelingen wordt in dit advies gebruik gemaakt.

1.4. Daar het ESC het secretariaat voor het raadgevend Forum voor milieukeuren levert, heeft het zich bovendien een goed beeld kunnen vormen van de bijdrage van elke betrokkene en de wijze waarop het systeem werkt. Ook de terzake bevoegde instanties, het Europees Milieuagentschap en de Europese belangengroepen hebben op velerlei wijze tot het opstellen van dit advies bijgedragen.

## **2. Algemene opmerkingen**

2.1. Het Comité is van mening dat niet negatief moet worden geoordeeld over de ontwikkeling van het aantal criteria voor het goedkeuren van productcategorieën enerzijds en het aantal toegekende milieukeurmerken anderzijds, daar de Richtlijn pas korte tijd van toepassing is. Bij de lancering van de "Blauwe engel" (Duitsland, 1977) en de "Noordse zwaan" (1989), die nu op hun thuismarkten en tot op zekere hoogte ook daarbuiten een herkenbare plaats hebben verworven, werden ook soortgelijke teleurstellingen en tegenslagen geïncasseerd. Ook daar is de start niet vlekkeloos verlopen.

2.2. Het ESC is ook van mening dat het feit dat een aantal lid-staten tegelijkertijd met de EU een eigen systeem van milieukeuren lanceerden, een rol heeft gespeeld in de moeizame start van het EU-keurmerk. Daarbij kwam nog de organisatiestructuur, die noodzakelijkerwijs completer was dan bij de nationale systemen, daar een en ander moest tegemoetkomen aan het verlangen van lid-staten om actief bij de gang van zaken te worden betrokken. Uit recente door de Commissie geleverde informatie blijkt evenwel dat krachtens het EU-systeem tegen eind maart 1997 aan 14 producenten 27 vergunningen voor in totaal 108 producten zullen zijn verleend. Samen met de in het Commissievoorstel gepubliceerde statistieken wijst dit gegeven er wellicht op dat het systeem thans terrein wint.

2.3. Ook al vanwege het feit dat nationale systemen handelsbelemmeringen veroorzaken, is het Comité ervan overtuigd dat de toekomst voor milieukeurverlening ligt in een versterking van het EU-systeem. Met het oog hierop moet een inspanning worden geleverd om de criteria die bij de nationale systemen voor milieukeuren worden gehanteerd, zo veel mogelijk te harmoniseren(5).

2.4. De succesvolle toepassing van het EU-systeem voor toekenning van milieukeuren is ook erg belangrijk daar dit het enige product-gerelateerde beleidsinstrument is dat op aanvraag van de producent op vrijwillige basis ter bevordering van duurzame consumptie wordt gehanteerd.

### **3. Bijzondere opmerkingen**

#### **3.1. Invoering van een keurmerk met gradaties**

3.1.1. De Commissie wijst erop dat bedrijfsorganisaties over het algemeen niet veel voelen voor een systeem van milieukeuren, omdat het concurrentie (alleen op basis van de milieubelasting van het product) in de hand werkt. Afzonderlijke bedrijven die naar een concurrentievoordeel streven, kunnen daarentegen wel belangstelling hebben voor een milieukeurmerk. De Commissie merkt ook op dat de marktstructuren voor veel productgroepen in de lid-staten uiteenlopen en dat de productievoorwaarden in derde landen aanmerkelijk verschillen van die in de EU. Op grond hiervan concludeert de Commissie dat het vaak niet mogelijk is uniforme criteria vast te stellen.

3.1.2. Om deze moeilijkheden te verhelpen, stelt de Commissie voor, een keurmerk met gradaties in te voeren. Dit betekent: het totstandbrengen van verschillende (flexibele) criteria voor de te onderscheiden verschillende milieu-gerelateerde aspecten van de betrokken productgroep. Voor elk afzonderlijk

aspect moeten voldoende strikte drempels worden vastgelegd zodat de integriteit van het keurmerk, dat alleen aan de basiseisen voldoet, wordt gewaarborgd.

3.1.3. Eerst en vooral zij opgemerkt dat de vaststelling van EU-milieucriteria voor productgroepen gebaseerd is op het streven naar een vermindering van de milieubelasting binnen de Europese Unie. Een en ander houdt in dat de selectie van milieu-gerelateerde aspecten waarvoor criteria moeten worden vastgesteld, alsmede de striktheid van de criteria afgestemd moeten zijn op de milieuomstandigheden binnen de EU. Het zal dan ook misschien niet altijd mogelijk zijn aan producenten van buiten de EU tegemoet te komen, omdat de milieu- of wetgevingscontext waarbinnen zij werken aanmerkelijk kan verschillen (6).

3.1.4. Voorts kan worden betwijfeld of de verschillende omstandigheden in de lidstaten (o.a. de door consumenten verwachte strenge milieunormen) van de EU wel zo zwaar doorwegen dat er bij de vaststelling van criteria (verschillende normen) plaats moet zijn voor een nationale benadering, terwijl de interne markt toch zal leiden tot een grotere harmonisatie van de economische voorwaarden en het milieubeleid in de EU.

3.1.5. Ten slotte blijft het de vraag of het optimisme van de Commissie wel gegrond is wanneer zij meent dat producenten bij invoering van een keurmerk met gradaties minder gekant zullen zijn tegen concurrentie op basis van het milieueffect van een product. Een keurmerk met gradaties laat fabricanten weliswaar meer speelruimte om aan de criteria te voldoen, maar het effect ervan op de concurrentie is allesbehalve duidelijk, vooral daar zo'n merk van nature ondoorzichtig is.

3.1.6. Het is zeer de vraag of de invoering van een keurmerk met gradaties een oplossing zal bieden voor de vele twijfels die producenten omtrent het EU-systeem van milieukeuren koesteren. Tot dusver duidt niets erop dat producenten of hun organisaties een positieve houding aannemen tegenover een keurmerk met gradaties.

3.1.7. Het is duidelijk dat een dergelijk systeem de autoriteiten die de criteria moeten vaststellen, meer speelruimte laat, daar het genuanceerder is dan het huidige systeem met de "alles of niets"-werkwijze. Deze autoriteiten zullen evenwel weinig ingenomen zijn met deze speelruimte als aldus de deur wordt opengezet voor gekrakeel over de keuze van de te hanteren criteria, daar de (nationale) belangen van producenten uiteenlopen. Voorts dient ook voor ogen te worden gehouden dat bij een systeem met gradaties intrinsieke druk zal worden uitgeoefend om de basisvereisten te verlagen.

3.1.8. Ten slotte is het allesbehalve zeker dat consumenten een groter keuzeaanbod van keurmerken, herkenbaar door de presentatie van verschillende "boeketten" op prijs stellen. Het zal veel moeite vergen om hen de betekenis en het belang van de verschillende keurmerken duidelijk te maken. Het zal voor de consument dan ook erg moeilijk zijn om een keuze te maken tussen merken die verschillende quoteringen voor de verschillende milieu-gerelateerde aspecten dragen. Daarenboven wil de consument over het algemeen niet veel tijd besteden aan het evalueren van informatie voor het aankopen van producten (7), ook al wil hij wél geïnformeerd worden over specifieke milieugevolgen en de toestand van het milieu in het algemeen.

3.1.9. Het is waar dat de consument duidelijk meer tijd neemt om "de beste koop" te bepalen als het om duurzame goederen gaat maar zij heeft dan meestal minstens reeds een idee van de gebruikseigenschappen van het product die voor haar van belang zijn. Maar zoals alle consumentenorganisaties bekend is, vergt het zelfs in dat geval veel vaardigheid en moeite om consumenten begrijpelijke en betekenisvolle informatie over vergelijkend warenonderzoek te verschaffen, een systeem van onderzoek dat analoog is aan dat van een keurmerk met gradaties.

3.1.10. In het geval van een keurmerk met gradaties wordt de consument met een nog grotere moeilijkheid geconfronteerd daar hij meestal toch al weinig met de milieueigenschappen van het product vertrouwd is, laat staan zijn voorkeur ten aanzien daarvan kenbaar kan maken. De consument zal dan ook niet de tijd nemen om de informatie op het keurmerk, die voor hem misschien niet volledig duidelijk of noodzakelijk is, in zijn keuze mee te nemen. Het is dan ook begrijpelijk dat consumentenorganisaties tegen de invoering van een keurmerk met gradaties gekant zijn.

3.1.11. Om dezelfde redenen hebben industriële ondernemingen bedenkingen bij een keurmerk met gradaties, dat als communicatiemiddel in de marktcontext immers nadelen heeft.

3.1.12. Het is dan ook begrijpelijk dat nergens in de wereld een systeem van milieukeurmerken met gradaties van toepassing is.

3.1.13. Het ESC is er om de bovengenoemde redenen niet van overtuigd dat de invoering van een keurmerk met gradaties het geschikte middel is om de twijfels van industrie en handel omtrent hun deelneming aan het systeem weg te nemen. Het gelooft veeler dat binnen het huidige systeem ("alles of niets") voldoende aanpassingen kunnen worden aangebracht die een en ander voor bedrijven aanmerkelijk aantrekkelijker maken.

3.1.14. Als de Commissie geen gevolg wil geven aan dit advies om deze nieuwe aanpak te laten varen, dringt het Comité er gezien de vele risico's in dit verband bij de Commissie op aan om ten minste eerst na te gaan of producenten en detaillisten (die zich mogelijk verantwoordelijk voelen om de informatie voor de consument te verduidelijken) werkelijk een (soort) keurmerk met gradaties boven het huidige systeem ("alles of niets") verkiezen en er dan ook toe bereid zijn aan een dergelijk systeem deel te nemen.

3.1.15. Als dat het geval is, stelt het Comité vervolgens voor, de Commissie een dergelijk systeem eerst te laten uittesten alvorens met definitieve voorstellen te komen. De resultaten van een dergelijke test kunnen binnen de lid-staten wel enigszins uiteenlopen, maar het uiteindelijk te kiezen keurmerk moet in de hele EU dezelfde vorm aannemen. Volgens het Comité zou het ook een goede zaak zijn als het Consumentencomité bij deze test vooraf betrokken wordt (zie ook artikel 7 van het voorstel).

## 3.2. EU-systeem en nationale systemen

3.2.1. Het ESC onderschrijft het standpunt van de Commissie dat nationale keurmerken in de toekomst alleen nog mogen gelden voor productgroepen waarvoor geen specifieke communautaire criteria bestaan. Het stelt evenwel voor dat de formulering in de Engelse versie van artikel 11, lid 1, "are established" wordt vervangen door "have been established" (8). Voor het Comité is het van belang dat vijf jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe Verordening producten waarvoor een EU-keur werd vastgesteld, niet langer meer met een nationaal keurmerk in de handel zullen zijn. Dankzij deze gewijzigde formulering kunnen producten met een nationaal keurmerk in de handel blijven tijdens de (soms lange) periode die tussen de mandatering voor het opstellen van criteria voor een specifieke productgroep en de publicatie van die criteria door de Commissie (artikel 5, lid 3) ligt. Voorts zij opgemerkt dat deze bepaling alleen van toepassing is op de zogenaamde gecoördineerde systemen. De regeringen van de lidstaten zijn immers niet aansprakelijk voor de bestaande andere, ongereguleerde keurmerken. Het ESC verzoekt de Commissie de precieze inhoud van de bewuste bepaling te verduidelijken. Een uitzondering kan evenwel worden gemaakt voor de invoering van striktere (nationale) criteria in de gecoördineerde systemen, die erop gericht zijn milieuproblemen die werkelijk van nationale betekenis zijn, het hoofd te bieden. Dergelijke uitzonderingen worden passend geacht daar de TBH- en SPS-overeenkomsten (9) onder bepaalde voorwaarden ook de vaststelling van nationale normen toelaten. Bij de toekenning van dergelijke nationale keurmerken zou de bewijslast bij de nationale instanties voor milieukeuren moeten liggen. Verwacht wordt dat deze uitzonderingsclausule niet vaak zal worden ingeroepen.

3.2.2. De Commissie stelt voor dat criteria voor slechts een zeer gering aantal

productgroepen worden vastgesteld daar zij slechts een bescheiden financiële bijdrage wenst te leveren (10). Niet alleen zal het logo dus nauwelijks aan zichtbaarheid winnen, maar ernstiger is nog dat zijn aandeel in het gecoördineerde systeem van milieukeuren zeker nog aan belang zal verliezen. Om deze negatieve tendens tegen te gaan, kan o.m. gebruik gemaakt worden van het lovenswaardige initiatief van een aantal lid-staten om de in hun nationale systemen te hanteren criteria voor bepaalde productgroepen te harmoniseren en zo extra EU-criteria in het leven te roepen. Het ESC onderstreept in ieder geval dat harmonisering van criteria moet worden verkozen boven een systeem van wederzijdse erkenning (van niet-geharmoniseerde criteria).

3.2.3. Een pijnpunt is wel het bestaan van ongecoördineerde nationale (particuliere) systemen, dat ook door de Commissie aan de orde is gesteld. Het ESC verheugt zich er dan ook over dat de Commissie voorstelt kleinhandelaars in aanmerking te laten komen voor toekenning van een milieukeurmerk voor producten die zij onder hun eigen handelsmerk op de markt brengen (artikel 6.1). Dit kan hen er immers toe aanzetten hun eigen logo op te geven en zich bij het officiële nationale of communautaire systeem aan te sluiten. De Commissie moet voorts dringend bevestigen dat ook groothandelsmerken in het systeem kunnen worden opgenomen.

3.2.4. De wildgroei van deze particuliere keurmerken en andere beweringen aangaande de milieuvriendelijkheid van producten moet ten stelligste worden tegengegaan. De omvang van dergelijke ongereguleerde merken brengt de consument in verwarring, terwijl deze beweringen soms misleidend zijn. Zij schaden dan ook de ontwikkeling van het EU-milieukeurmerk en de onder toezicht van de bevoegde instanties uitgebrachte nationale keuren.

3.2.5. Om nationale instanties beter in staat te stellen misleidende milieubeweringen tegen te gaan, beveelt het ESC aan dat de Commissie - in samenwerking met het in artikel 13 vermelde Comité - de bestaande wetgeving en praktijken m.b.t. misleidende productreclame onderzoekt met het oog op de noodzaak van aanpassingen, rekening houdend met de verschillende wettelijke en institutionele structuren in de lid-staten.

### 3.3. De organisatie van het EU-systeem

#### 3.3.1. EEO (11) en Europese Commissie

3.3.1.1. Het Comité stemt in met het voorstel van de Commissie om de oprichting van een particuliere internationale vereniging van de voor de milieukeur bevoegde instanties(12) te bevorderen. Deze zal verantwoordelijk zijn voor de vaststelling

en bijstelling van de criteria, de dienovereenkomstige evaluatie- en controlevoorschriften en de coördinatie van de activiteiten van de bevoegde instanties. Het Comité gaat daarmee akkoord omdat het er zich van bewust is dat er geen levensvatbaar alternatief is voor het Commissievoorstel.

3.3.1.2. Bij het opstellen van dit advies heeft het Comité nagegaan of het Europees Milieuagentschap met de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de criteria kan worden belast. Het heeft de directeur van het EMA gevraagd zijn standpunt terzake kenbaar te maken. Deze is er vast van overtuigd dat de beheerstaak van het opstellen van criteria afbreuk zou doen aan de wezenlijke opdracht van het EMA, nl. het onafhankelijk verzamelen en verspreiden van informatie over het milieu. Het Comité erkent dan ook dat het EMA onmogelijk als alternatief voor de EEO kan fungeren.

3.3.1.3. Het is een goede zaak dat de Commissie zich terugtrekt van de tenuitvoerlegging van het systeem; de vroeger opgedane ervaring heeft immers geleerd dat het systeem (o.m. ook) kwetsbaar is wegens de dominerende positie van de Commissie. De overdracht van verantwoordelijkheid aan de EEO is een goede zaak, gegeven de toegenomen gevoeligheid ten aanzien van het optreden van handelsverstoringen (13). De oprichting van de EEO heeft voorts nog het voordeel dat zij een extra stimulans voor de verdere harmonisering van nationale systemen kan vormen (zie ook paragraaf 3.2.2).

3.3.1.4. Toen de bevoegde instanties en overheidsambtenaren tijdens een informele bijeenkomst (op 29 en 30 mei 1997) het Voorstel hebben besproken, hebben verscheidene delegaties er evenwel de voorkeur aan gegeven om de Commissie, althans onder de huidige omstandigheden, de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de criteria te laten dragen.

Om dit standpunt te onderbouwen, werden de volgende argumenten aangevoerd:

- het gezag van de Commissie, indien nodig, ter verdediging van de goedgekeurde criteria;
- de deskundigheid van de Commissie bij onderhandelingen in Europese en Internationale context;
- de inhoud van het begrip "ownership" (verantwoordelijkheidsgevoel voor het op te richten orgaan) en tenslotte ook de financiële gevolgen.

Het Comité is van mening dat deze punten niet lichtvaardig mogen worden behandeld en dringt er bij de Commissie op aan een geschikte oplossing te vinden voor deze problemen.



3.3.1.5. De concrete afbakening van bevoegdheden laat nog veel te wensen over. Zo wordt in het voorstel b.v. geen aandacht geschonken aan de vraag wie aansprakelijk is voor door de rechter mogelijk toe te kennen vergoeding van schade, welke het gevolg is van besluiten van de EEO. Het ESC is van mening dat de Commissie de kosten moet dragen van schadeclaims tegen de EEO die enkel voortvloeien uit het correct uitoefenen van haar door de Commissie toegekende mandaat.

3.3.1.6. Helaas voorziet het voorstel evenmin in een ondubbelzinnige toedeling van bevoegdheden tussen Commissie en EEO bij invoering van nieuwe criteria. De criteria voor milieukeuren zullen weliswaar door de EEO worden vastgesteld, maar zij zullen pas van toepassing zijn als de Commissie overtuigd is dat de EEO aan de voorwaarden voor het mandaat heeft voldaan. Het mandaat bevat procedurevoorschriften voor het opstellen van criteria voor milieukeuren, overeenkomstig de in bijlage 4 aangegeven principes. Volgens het voorstel (artikel 5, lid 2) bestaat de verantwoordelijkheid van de Commissie erin een productgroep te selecteren en na te gaan of de in bijlage 4 opgenomen procedurevoorschriften in acht zijn genomen.

3.3.1.7. In punt 32 van het voorstel wordt evenwel aangegeven dat de Commissie er ook op moet toezien dat de werkzaamheden van de EEO in overeenstemming met de Verordening worden verricht. Daarenboven ziet de Commissie ook een analogie met de "nieuwe aanpak" (punt 33).

3.3.1.8. Het ESC is allesbehalve ingenomen met deze verwijzing naar de "nieuwe aanpak". In de eerste plaats gaat de "nieuwe aanpak", gegeven zijn doelstellingen en ambities, nu juist uit van een nationale benadering. Voorts zijn normalisering (CEN) en toekenning van milieukeuren (EEO) twee totaal verschillende zaken. In het eerste geval gaat het om een kwestie van technische aard, terwijl in het tweede geval een op selectie gebaseerd beleidsinstrument aan de orde is. Het CEN-model en de daarbij gehanteerde procedures zijn voor de werkzaamheden van de EEO dan ook niet geschikt.

3.3.1.9. Het Comité is er vast van overtuigd dat het de taak van de Commissie is om passende spelregels vast te stellen en gelijke voorwaarden voor de spelers te verzekeren. Niet minder en niet meer. Het is dan ook van mening dat de belangen van de Commissie voldoende zijn verzekerd als zij aan het opstellen van een passend handvest voor de EEO meewerkt en nagaat of de EEO aan de in bijlage 4 aangegeven vereisten voldoet. Bij het toekennen van het mandaat aan de EEO om criteria voor een specifieke productgroep op te stellen, kan de Commissie evenwel verwijzen naar elk nuttig EU-beleidsdocument terzake, om te verzekeren dat een en ander voldoende strookt met andere doelstellingen en aandachtspunten van het milieubeleid. Het is evenwel aan de EEO te beslissen of zij bij de vaststelling

van de criteria daarmee rekening wil houden.

3.3.1.10. Het EMA kan, gezien de aard van zijn bij Verordening (EG) nr. 1210/90 bepaalde taken en de door hem ontwikkelde knowhow, een actieve rol spelen bij het verzamelen van de informatie die nodig is voor het vaststellen van de productgroep (fase 1 van de procedurevoorschriften) en het evalueren van het milieueffect (fase 3). Het heeft te kennen gegeven dat het deze taken op zich wil nemen. Het Comité dringt er dan ook bij de Commissie op aan om verder na te gaan of het EMA formeel in het systeem (14) kan worden ingeschakeld. Indien dit het geval is, moet rechtstreekse doorstroming van informatie tussen EMA en EEO worden verzekerd.

### 3.3.2. EEO en bevoegde instanties

3.3.2.1. Hierover wordt in het Voorstel weinig gezegd. Dat ligt voor de hand, daar de EEO als orgaan van de bevoegde instanties zal fungeren en de onderhandelingen tussen Commissie en bevoegde instanties nauwelijks zijn begonnen. Aangezien in het Voorstel terecht wordt aangegeven dat de Verordening pas in werking treedt als de Commissie oordeelt dat de EEO in staat is haar opdracht uit te voeren, is het jammer dat de Commissie tot dusver geen enkel standpunt over de verhouding tussen EEO en bevoegde instanties heeft ingenomen. Zulks zou immers de totstandkoming van de EEO kunnen bespoedigen.

3.3.2.2. Het ESC neemt deze gelegenheid te baat om over de relatie EEO/bevoegde instanties enige opmerkingen te formuleren. Het is vast van mening dat in het EEO-handvest uitdrukkelijk moet zijn bepaald dat de EEO alleen verantwoording verschuldigd is aan de bevoegde instanties, zonder dat daarbij aan de controlebevoegdheid van de Commissie (zie boven) afbreuk wordt gedaan. De bevoegde instanties moeten fungeren als een raad van toezicht van de EEO en zouden in de mate van het mogelijke ook moeten zorgen voor de vaststelling van ontwerp-criteria voor de productgroepen in kwestie. Aldus kan de EEO-staf tot een minimum worden beperkt. Wil de EEO efficiënt kunnen werken, dan moeten routinebesluiten met gewone meerderheid van stemmen worden genomen, terwijl voor andere besluiten een systeem van gekwalificeerde meerderheid kan worden gehanteerd.

3.3.2.3. De belangrijkste taken van de EEO zijn dus:

1. het aanvaarden van het mandaat van de Commissie om criteria op te stellen of te herzien;

2. een dienovereenkomstig mandaat verlenen aan één of meer bevoegde instanties om ontwerp-criteria op te stellen (de aanpak met een land in de voortrekkersrol die in de eerste jaren van toepassing van de Verordening goed werkte);
3. het goedkeuren van de opgestelde (ontwerp-)criteria;
4. het raadplegen van het Forum over het opstellen van de ontwerp-criteria en de eventuele aanpassing van richtsnoeren, procedures en werkwijzen;
5. het voorleggen van de opgestelde criteria aan de Commissie;
6. het adviseren van de Commissie m.b.t. maatregelen die zij in het kader van de Verordening van plan is te nemen. De raad van toezicht van de EEO zou ook werkgroepen moeten instellen waarin leden van de bevoegde instanties de besluitvorming zo goed mogelijk voorbereiden. De handvesten van de bevoegde instanties kunnen een leidraad vormen voor het opstellen van het EEO-handvest.

3.3.2.4 Nadat de Verordening in werking is getreden, kan de EEO de nodige veranderingen in haar werkwijze aanbrengen, voor zover deze niet tegen de bepalingen van de Verordening indruisen. Zij moet b.v. vrij zijn haar werkmethoden aan te passen als dit haar nodig lijkt. Wat de (aanvankelijke) werkmethodes van de EEO betreft, zou het verstandig zijn de eerder overeengekomen "procedurevoorschriften" (15) zo getrouw mogelijk te volgen. Het kan de moeite lonen na te gaan of de bureaucratische rompslomp of andere formaliteiten die een snelle procedure in de weg staan en de kosten van milieukeurverlening doen oplopen, kunnen worden vermeden zonder aan de kwaliteit van de criteria afbreuk te doen(16). Een vergelijkende analyse van de door (gecoördineerde) nationale systemen gehanteerde procedures kan veelbelovende resultaten opleveren. Opgemerkt zij dat het Deense ministerie van milieuzaken een dergelijk onderzoek heeft verricht.

3.3.2.5. De Commissie en de bevoegde instanties kunnen desgewenst overeenkomen een onafhankelijke instelling te mandateren een voorstel voor een EEO-handvest op basis van dit advies en de desbetreffende bepalingen van de ontwerp-Verordening uit te werken. De onderhandelingen tussen Commissie en bevoegde instanties over de spoedige oprichting van de EEO, die thans helaas op een dood spoor zitten, zullen mogelijk via een dergelijk ontwerp-handvest worden vergemakkelijkt. Zoals in paragraaf 3.3.2.1 is opgemerkt, is de oprichting van de EEO noodzakelijk om de intrekking van de huidige Verordening en de inwerkingtreding van een onontbeerlijke nieuwe overeenkomst mogelijk te maken.

### 3.4. Betrokkenheid van sociale en economische belangengroepen

3.4.1. Het Comité betreurt dat in het voorstel nauwelijks aandacht wordt geschonken aan de deelneming en rol van verschillende belangengroepen bij de vaststelling van criteria. Onder belangengroepen wordt volgens artikel 6 van de huidige Verordening verstaan: industrie en handel (met inbegrip van de betrokken vakverenigingen), alsmede consumenten- en milieuorganisaties. Het Comité legt er nu reeds de nadruk op dat vakverenigingen, die over unieke praktische ervaring op het gebied van de arbeidsomstandigheden beschikken, op dezelfde voet als de andere belangengroepen bij het systeem moeten worden betrokken. Het onderschrijft voorts het standpunt van de Commissie dat gekwalificeerde arbeidskrachten en MKB's via de voor hen meest representatieve organisaties moeten kunnen participeren.

3.4.2. Het ESC bevestigt andermaal zijn onwrikbare mening dat deze belangengroepen in het proces van toekenning, van milieukeuren een cruciale rol moeten spelen opdat een levensvatbaar systeem wordt gecreëerd en in stand wordt gehouden. Het dringt er dan ook met klem op aan dat artikel 6 van de bestaande Verordening van kracht blijft (17), met dien verstande dat het Forum voortaan niet langer aan de Commissie maar aan de EEO verantwoording moet afleggen.

3.4.3. Het zou een goede zaak zijn als het ESC verder bij een en ander wordt betrokken en zich engageert tot de succesvolle toepassing van het systeem; in de Verordening zou hem dan ook de opdracht kunnen worden toebedeeld om zowel de door de belangengroepen aangewezen leden als de voorzitter van het raadgevend Forum (18) officieel aan te stellen. Daar het Comité de economische en sociale partners in de EU tezamen brengt, is het goed geplaatst om op de activiteiten van het Forum toe te zien en daarbij zowel belanghebbenden in de EU als daarbuiten doorzichtigheid, evenwichtige vertegenwoordiging en voorziening van informatie te garanderen. Tot dusver heeft het ESC op basis van een ad hoc-regeling het secretariaat voor het Forum geleverd en voorzien in de hulsvesting ervan. Om de blijvende doeltreffendheid van de activiteiten van het Forum te verzekeren, moet de huidige regeling voor het secretariaat worden geformaliseerd (19).

3.4.4. Met betrekking tot de werkmethoden van de EEO moet worden bepaald, zoals dit ook nu het geval is, dat de sociale belangengroepen moeten worden betrokken bij de werkgroepen die de ontwerp-criteria voor geselecteerde productgroepen uitwerken (zie ook paragraaf 3.3.2.3). Deze belangengroepen moeten in alle stappen van het proces van toekenning van milieukeuren worden ingeschakeld, daar zij het dichtst bij detaillisten, producenten en consumenten

staan.

### 3.5. Financiële aspecten

3.5.1. In het financieel memorandum deelt de Commissie mee dat zij haar financiële steun vier jaar na de inwerkingstelling van de Verordening zal stopzetten. Haars inziens moet het systeem dan self-supporting zijn. Het ESC merkt daarbij op dat de ervaring met nationale systemen ten overvloede duidelijk heeft gemaakt dat een dergelijke stelling onhoudbaar is. De totale kosten van het systeem zouden evenwel kunnen worden verminderd als het EMA met de geldverslindende analyses van het milieueffect wordt belast. Het ESC beveelt hoe dan ook aan op het eind van het derde werkingsjaar in een herziening te voorzien zodat kan worden nagegaan in welke mate het systeem self-supporting kan zijn.

3.5.2. Het Comité stemt er niettemin mee in dat de Commissie haar financiële ondersteuning van het systeem stopzet, mits de bevoegde instanties bereid en in staat zijn de werkzaamheden van de EEO volledig te verzekeren. Daar de bevoegde instanties slechts over beperkte middelen beschikken, moeten de nationale regeringen voor de nodige aanvulling zorgen. Volgens het Comité kan het voornemen van de Commissie slechts gerealiseerd worden als de lid-staten bereid zijn de stopzetting van de EU-financiering en alle gevolgen van dien te aanvaarden. Deze voorwaarde moet ook worden meegenomen in de onderhandelingen waarop in paragraaf 3.3.2 wordt gedoeld. Het Comité is evenwel van mening dat de in bijlage 5 aangegeven tarieven niet mogen worden verhoogd, daar de industrie er anders van zal afzien een keurmerk aan te vragen.

3.5.3. Aangezien de vaststelling van criteria en het bestaan van producten met een keurmerk maatschappelijke baten zal opleveren (via een verminderd milieueffect, waarvoor niet wordt betaald) die belangrijker zullen zijn dan de geïnde bedragen, zou het volgens het ESC passend en zinvol zijn nationale bronnen (regeringen) te vragen aan de bevoegde instanties een bijdrage te betalen als de financiële steun van de Commissie is stopgezet.

3.5.4. Het ESC kan de in bijlage 5 opgenomen financiële voorstellen niet volledig inschatten. Hoewel het te vinden is voor het voorstel om MKB's en (inlandse) producenten van ontwikkelingslanden bij het aanvragen van keurmerken extra te steunen (zie punt 3.5), is het er niet van overtuigd dat deze voorkeursbehandeling wel strookt met het begrip van eerlijke concurrentie. Het ESC stelt voor de inhoud van bijlage 5 onder de loep te laten nemen door de bevoegde instanties, die immers niet alleen competent zijn om daarover te oordelen, maar uiteindelijk ook voor de financiële kant van het systeem volledig verantwoordelijk zijn.

## 3.6. Opmerkingen betreffende de artikelen van de ontwerp-verordening

### 3.6.1. Artikel 4, werkingssfeer

3.6.1.1. De Commissie is te prijzen dat zij voorwaarden stelt voor de selectie van een productgroep, die in de huidige Verordening immers ontbreken. Het Comité is het ermee eens dat de zichtbaarheid van de productgroep op de markt een belangrijk criterium is. Het zou evenwel verstandig zijn deze criteria niet al te strikt toe te passen en de EEO voldoende speelruimte te geven om de betrokken productgroep precies af te bakenen. Voorts moet ook de bepaling worden opgenomen dat de in de EU vervaardigde producten een aanzienlijk deel van de totale afzet in de EU moeten uitmaken. Een dergelijk criterium moet worden ingevoerd omdat een milieukeurmerk juist wordt gelanceerd met het oog op een oplossing voor milieuproblemen in de EU. Tegelijk wordt aldus ook voorkomen dat ongewilde handelsverstoringen worden geïntroduceerd (20).

### 3.6.2. Artikel 5, procedures voor de vaststelling van criteria voor toekenning van milieukeuren

3.6.2.1. In artikel 5, lid 2, eerste alinea, is door de Commissie bepaald dat de criteria voor milieukeuren uiterlijk om de drie jaar opnieuw moeten worden bekeken. Volgens artikel 3, lid 5, wordt de geldigheidsduur van de criteria evenwel voor elke reeks van criteria voor milieukeuren apart opgesteld. Op grond daarvan moet dan ook de periodiciteit van de herziening worden bepaald.

3.6.2.2. In artikel 5, lid 2, is bepaald dat de Commissie met alle belanghebbende partijen open overleg zal plegen alvorens een productgroep te selecteren. Volgens het Comité volstaat het dat de Commissie de EEO advies vraagt alvorens zij een productgroep kiest.

3.6.2.3. In lid 3 is aangegeven dat de publicatie in het Publicatieblad (21) gebeurt nadat de Commissie de verzekering heeft gekregen dat de opdracht is vervuld. In de lijn van hetgeen in paragraaf 5.1.6 werd gezegd, stelt het Comité voor dat de Commissie zich daarvan verzekert aan de hand van een verslag waarin de EEO aantoont dat zij aan de in bijlage 4 genoemde eisen heeft voldaan. Voorst moet de bepaling worden toegevoegd dat publicatie in het Publicatieblad uiterlijk één maand na ontvangst van het bedoelde verslag moet volgen, tenzij de Commissie de EEO ervan op de hoogte brengt dat zij er niet van overtuigd is dat de EEO aan de specifieke eisen van bijlage 4 heeft voldaan.

### 3.6.3. Artikel 6, lid 4: controle

3.6.3.1. Het Comité is het ermee eens dat instanties die testen en controles mogen uitvoeren om na te gaan of aanvragen van keurmerken aan de eisen terzake voldoen, aan de EN 45000-normen of soortgelijke internationale normen moeten beantwoorden. Aangezien een en ander evenwel op vrijwillige basis gebeurt, zou de eis dat deze organen geaccrediteerd moeten zijn, tegen de concurrentieregels indruisen. Deze controleorganen moeten vrij kunnen beslissen hoe zij de bevoegde instanties het bewijs leveren dat zij aan de desbetreffende normen beantwoorden (22). In de laatste zin van lid 4 dient een en ander dan ook in die zin te worden aangepast.

#### 3.6.4. Artikel 13: comité van raadgevende aard

3.6.4.1. Ook in aansluiting op het bepaalde in de artikelen 5, 11 en 12 is het ESC ingenomen met de instelling van een adviesorgaan waarvan vertegenwoordigers van de lid-staten deel zullen uitmaken. Een dergelijk comité is een goede zaak daar het ook de regeringen van de lid-staten bij een succesvolle tenuitvoerlegging van het systeem betreft.

Brussel, 10 juli 1997.

De voorzitter van het Economisch en Sociaal Comité

T. JENKINS

---

#### **Voetnoten :**

1. PB C 114 van 12. 4. 1997, blz. 9.
2. PB C 339 van 31. 12. 1991.
3. PB C 295 van 7. 10. 1996.
4. PB C 56 van 24. 2. 1997.
5. Zie noten 3 en 4 en resp. paragrafen 2.7.5 en 4.4.3.4.
6. Het ESC verdedigde dit standpunt reeds in haar advies over Internationale handel en milieu, paragraaf 4.4.3.5; PB C 56 van 24. 2. 1997.
7. De Nederlandse Stichting voor wetenschappelijk onderzoek van consumentenaangelegenheden (SWOKA) stelde vast dat het voor 45 % van een

geselecteerde groep van consumenten met belangstelling voor informatie over generisch gemanipuleerde levensmiddelen voldoende was te weten dat het product in kwestie door een gezaghebbende instantie was "goedgekeurd". Meer informatie werd niet nodig geacht.

8. In sommige taalversies, b.v. de Nederlandse, is reeds een verleden tijd van het werkwoord gebruikt.
9. Resp. technische handelsbelemmeringen en sanitaire en fytosanitaire maatregelen.
10. Zie het financieel memorandum, paragraaf 9.1. Daarin wordt voorgesteld over een periode van vier jaar criteria voor vijf nieuwe productcategorieën per jaar vast te stellen.
11. Europese organisatie voor milieukeuren.
12. De instantie(s) in de lid-staten waarbij producenten of importeurs een milieukeur kunnen aanvragen en die voor de toepassing van het systeem in eigen land verantwoordelijk zijn.
13. Deze verantwoordelijkheid weegt zwaarder voor regeringen dan voor niet-gouvernementele organisaties.
14. Om het effect van het systeem in te schatten kan de Commissie het EMA ook vragen dergelijke evaluaties met regelmatige tussenpozen uit te voeren.
15. Zie ook de informatie van de Commissie betreffende milieukeuren, nr. 6, juni 1994. Het is duidelijk dat bij de procedures nauwlettend moet worden gekeken naar de (dominerende) rol van de Commissie in de meeste fases die werden onderscheiden, en met name de fases 1, 2 en 6.
16. PB C 295 van 7. 10. 1996, paragraaf 2.7.6.
17. Het in paragraaf 3.4.1 geuite standpunt van het Comité over de gelijke positie van vakverenigingen en de deelneming van MKB's moet hierbij worden meegenomen.
18. Hierbij kan worden verwezen naar het Commissiebesluit 97/150/EG van 24. 2. 1997 (PB L 58) over de instelling van een Europees raadgevend forum voor milieu en duurzame ontwikkeling, met dien verstande dat de leden van dit Forum door de Commissie worden benoemd.
19. PB C 295 van 7. 10. 1996, paragraaf 2.7.7.
20. PB C 56 van 24. 2. 1997, einde paragraaf 4.4.3.4.
21. In lid 3 is in met name aangegeven dat de Commissie de referenties van de criteria en de eisen en van de bijgewerkte versies daarvan zal publiceren. Het ESC begrijpt daaruit dat alle relevante gegevens zullen worden gepubliceerd, zoals ook bij de huidige Verordening



het geval is.

22. Hoewel de meeste, zo niet alle laboratoria e.d. de gelegenheid te baat zullen nemen om officieel te worden erkend.

---

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

Copyright © [VITO](#) 09/01/1998

Ontwerp [EMIS](#).