

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0123/2003

24 april 2003

VERSLAG

over de milieuovereenkomsten op communautair niveau in het kader van het actieplan "De regelgeving vereenvoudigen en verbeteren"
(COM(2002) 412 – 2002/2278(INI))

Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

Rapporteur: Guido Sacconi

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP	4
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	9

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 18 juli 2002 deed de Commissie de mededeling doen toekomen aan het Europees Parlement, de Raad, het Economische en Sociaal Comité en het Comité van de regio's over de milieuovereenkomsten op communautair niveau in het kader van het actieplan "De regelgeving vereenvoudigen en verbeteren" (COM(2002) 412), ter kennisgeving doorgezonden aan de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid

Op 16 januari 2003 deelde de Voorzitter van het Parlement mede dat de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid toestemming was verleend tot opstelling van een verslag zonder debat, overeenkomstig de artikelen 47, lid 2 en 163 van het Reglement, over de milieuovereenkomsten op communautair niveau in het kader van het actieplan "De regelgeving vereenvoudigen en verbeteren".

De Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid benoemde reeds op haar vergadering van 5 november 2002 Guido Sacconi tot rapporteur.

De commissie behandelde het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 19 maart en 23 april 2003.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 35 stemmen voor en 11 tegen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Caroline F. Jackson (voorzitter) Alexander de Roo (ondervoorzitter), Guido Sacconi (ondervoorzitter en rapporteur), María del Pilar Ayuso González, Jean-Louis Bernié, Hans Blokland, David Robert Bowe, John Bowis, Martin Callanan, Carmen Cerdeira Morterero (verving Elena Valenciano Martínez-Orozco), Dorette Corbey, Anne Ferreira, Christel Fiebiger (verving Pernille Frahm), Marialiese Flemming, Karl-Heinz Florenz, Cristina García-Orcoyen Tormo, Neena Gill (verving Rosemarie Müller), Laura González Álvarez, Robert Goodwill, Jutta D. Haug (verving María Sornosa Martínez), Marie Anne Isler Béguin, Hedwig Keppelhoff-Wiechert (verving Raffaele Costa), Christa Klaß, Eija-Riitta Anneli Korhola, Bernd Lange, Peter Liese, Caroline Lucas (verving Hiltrud Breyer), Minerva Melpomeni Malliori, Emilia Franziska Müller, Riitta Myller, Giuseppe Nisticò, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten, Béatrice Patrie, Marit Paulsen, Fernando Pérez Royo (verving Torben Lund), Dagmar Roth-Behrendt, Yvonne Sandberg-Fries, Karin Scheele, Horst Schnellhardt, Bart Staes (verving Patricia McKenna), Catherine Stihler, Astrid Thors, Antonios Trakatellis, Kathleen Van Brempt, Peder Wachtmeister en Phillip Whitehead.

Het verslag werd ingediend op 24 april 2003.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over de milieuovereenkomsten op communautair niveau in het kader van het actieplan "De regelgeving vereenvoudigen en verbeteren" (COM(2002) 412 - 2002/2278(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van de Commissie over de milieuovereenkomsten op communautair niveau in het kader van het actieplan "De regelgeving vereenvoudigen en verbeteren"(COM(2002) 412 – C5-0622/2002)¹,
 - onder verwijzing naar de artikelen 174 en 175 van het EG-Verdrag,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 17 juli 1997² over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de overeenkomsten op milieugebied,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 3 april 2001³ over het Groenboek van de Commissie over de milieuproblemen rond PVC,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 13 juni 2002⁴ over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement "Bescherming voetgangers: de taken van de Europese autoindustrie",
 - gelet op besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 waarin het zesde communautair milieuactieprogramma wordt gepresenteerd⁵,
 - gezien het actieplan van de Commissie "De regelgeving vereenvoudigen en verbeteren"⁶,
 - gezien de conclusies van de Europese Raden van Lissabon, Stockholm, Laken, Barcelona en Sevilla,
 - gelet op de onderhandelingen over het sluiten van een interinstitutioneel akkoord over verbetering van de kwaliteit van de communautaire wetgeving,
 - gelet op artikel 47, lid 2 en artikel 163 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid (A5-0123/2003),
- A. overwegende dat de Commissie het Europees Parlement om een bijdrage verzoekt aan het debat over vereenvoudiging en verbetering van de regelgeving en in het bijzonder over de mogelijkheid om vrijwillige instrumenten in te schakelen bij het nastreven van milieudoelstellingen,
- B. overwegende dat het Europees Parlement als medewetgever terzake van milieubescherming een morele plicht heeft om een constructieve en ambitieuze bijdrage te leveren aan dit debat,

¹ Nog niet gepubliceerd in PB.

² PB C 286 van 22.9.1997, blz. 254.

³ PB C 21 van 24.1.2002, blz. 112.

⁴ P5-TAPROV(2002) 0323.

⁵ PB L 242 van 10.9.2002, blz. 15.

⁶ COM(2002) 278, nog niet gepubliceerd in PB.

- C. overwegende dat in artikel 175 van het EG-Verdrag aan de wetgever de taak wordt toebedeeld om de noodzakelijke maatregelen te nemen voor het bereiken van de milieudoelstellingen en dat deze maatregelen de vorm krijgen van bindende wetten,
- D. overwegende dat in artikel 3, lid 5, laatste streepje van het zesde communautair milieuoactieprogramma wordt gevraagd om vrijwillige toezeggingen of afspraken met het oog op duidelijke milieudoelstellingen, o.a. procedures bij niet-naleving,
- E. overwegende dat de vrijwillige instrumenten voor de sector een prikkel kunnen zijn tot innovatie en onderzoek en tevens, mits onderbouwd met incentives en disincentives, kunnen aanmoedigen tot het nastreven van ambitieuze milieudoelstellingen en de milieukwaliteit tot primaire parameter voor competitiviteit kunnen helpen maken,
- F. overwegende dat het Europees Parlement de Commissie herhaaldelijk heeft verzocht met een voorstel te komen voor een wettelijk kader voor milieuovereenkomsten¹,
- G. overwegende dat gebruik van de vrijwillige reguleringsinstrumenten (zelfregulering en mederegulering) moet zijn ingepast in een breder referentiekader en dat de sectoren die te maken hebben met milieuafspraken, duidelijk door de Commissie moeten worden geïdentificeerd en doorgegeven aan de wetgever voordat er onderhandeld kan worden met de sector en voordat enige overeenkomst kan worden erkend,
- H. overwegende dat het ter wille van de transparantie en efficiency van de vrijwillige instrumenten nodig is om duidelijk vast te leggen wat de randvoorwaarden voor toepassing, de controlemechanismen en eventuele sancties zijn wanneer de overeengekomen doelstellingen niet of onvoldoende worden gehaald,
- I. overwegende dat het bestaan van milieuovereenkomsten in een bepaalde sector op generlei wijze afbreuk mag doen aan de mogelijkheid die de wetgever heeft om deze sector aan regels te binden door bindende wetgeving,
- J. overwegende dat het wenselijk is om nu al enkele sectoren eruit te lichten waarmee geëxperimenteerd zou kunnen worden met vrijwillige instrumenten bij het nastreven van enkele milieudoelstellingen van de Gemeenschap,
 - 1. is positief gestemd over het initiatief van de Commissie om duidelijk vast te leggen hoe milieuovereenkomsten op communautair niveau moeten worden ingepast en uitgetoetst, maar betreurt het dat dit de vorm heeft gekregen van een niet-bindende mededeling in plaats van een voorstel voor een algemeen wettelijk kader voor milieuovereenkomsten, waar het Europees Parlement zo vaak op heeft aangedrongen;
 - 2. benadrukt dat gebruikmaking van traditionele wetgevingsinstrumenten de normale weg moet blijven voor het bereiken van de doelstellingen van het milieubeleid zoals vastgelegd in de Verdragen;
 - 3. is van mening dat het gebruikmaken van milieuafspraken een nuttige aanvulling kan zijn op wetgevende maatregelen wanneer de verbeteringen die zij aanbrengen gelijk of groter zijn

¹ EP-resolutie van 3 april 2001 over het Groenboek van de Commissie over milieukwesties van PVC (PB C 21 van 24.1.2002, blz. 112); EP-resolutie van 17 juli 1997 over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over milieuovereenkomsten (PB C 286 van 22.9.1997, blz. 254); advies van de Commissie milieubeheer, volksgezondheid en consumentenbeleid van 19 februari 2002 over de mededeling van de Commissie over bescherming van voetgangers in het verkeer en de toezegging van de Europese automobielindustrie.

- dan die welke met traditionele wetgevingsinstrumenten zouden kunnen worden bereikt;
4. benadrukt dat de bronnen van milieuvervuiling niet langer geconcentreerd zijn in de industrie, maar te maken hebben met allerlei economische activiteiten en consumentengedrag; dit beperkt de mogelijkheden van een aanpak via "bevel en controle";
 5. is het eens met de benadering van de Commissie voor wat betreft het onderscheid tussen twee modellen van milieuovereenkomsten (zelfregulering en mederegulering), maar verzoekt de Commissie een duidelijk pakket aan criteria te definiëren die bepalend zijn voor de keuze tussen deze twee instrumenten;
 6. wanneer milieuovereenkomsten worden gekozen als aanvulling op wettelijke maatregelen, gaat de voorkeur uit naar mederegulering, aangezien daardoor het Europees Parlement en de Raad betrokken zouden worden bij het goedkeuren van de doelstellingen en een open en transparant proces verzekerd zou zijn voor raadpleging van bedrijfsleven en consument¹;
 7. is van mening dat de resultaten van spontane overeenkomsten die zijn aangegaan door de belanghebbenden die zich hebben gevonden in een milieudoelstelling overeenkomstig artikel 174 van het Verdrag op terreinen waarop de Commissie geen wetgeving heeft voorgesteld en ook geen plannen daartoe heeft, stelselmatig moeten worden gecontroleerd zodat de op dit terrein opgedane ervaringen kunnen worden verdisconteerd;
 8. wenst dat de Commissie duidelijk vooraf in haar programma documenten met een horizontaal of een verticaal karakter vaststelt welke doelstellingen door middel van milieuafspraken kunnen worden bereikt en de sectoren die eventueel hierbij betrokken zijn, en dit aan de wetgever mede te delen voordat onderhandelingen worden begonnen met de sector of voordat er sprake kan zijn van erkenning van onderlinge afspraken;
 9. wenst dat, wanneer de wetgever een negatief advies uitbrengt over het sluiten van milieuovereenkomsten (zelfregulerend of mederegulerend), de Commissie deze overeenkomsten niet sluit of erkent;
 10. benadrukt de noodzaak om een reeks randvoorwaarden te definiëren voor het sluiten van een milieuovereenkomst, die geldig zijn onafhankelijk van de specifieke sector waar het bij de overeenkomst om gaat, en stelt voor om met het oog hierop de volgende punten op te nemen:
 - a) milieueffectrapportage: de keuze om te grijpen naar een vrijwillig instrument in plaats van een wetgevingsreglement moet gebaseerd zijn op een vergelijkend onderzoek van de potentiële impact van de beide instrumenten op het gebied van milieu, economie, maatschappij en administratiekosten,
 - b) definitie van de doelstellingen: elk vrijwillig instrument moet duidelijke doelstellingen (kwantificeerbaar en meetbaar) noemen alsook de termijn waarbinnen deze doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Voorzover mogelijk en in elk geval wanneer de overeenkomst een langere looptijd heeft, moeten tussentijdse doelstellingen worden geformuleerd en de desbetreffende termijnen,
 - c) representativiteit: wil er naar een vrijwillig instrument worden gegrepen, dan is het nodig dat een grote en representatieve meerderheid van de bij deze sector betrokkenen meedoet en zich verplicht tot het nakomen van de afspraken, zodat er geen gevaar bestaat van *free*

¹ EP-resolutie van 13 maart 2003 over de gevolgen van het Groenboek van de Commissie over bescherming van de consument in de Europese Unie voor de toekomst van het consumentenbeleid van de EU.

riders,

- d) raadpleging en inspraak van de civil society: alle betrokken partijen moeten worden geïnformeerd over de opzet om gebruik te maken van een vrijwillig instrument en moeten gedurende de gehele procedure hun opmerkingen kunnen formuleren. De betrokken partijen moeten bovendien worden geïnformeerd over het sluiten van de overeenkomst en de resultaten van de controle hierop. Alle informatie over de overeenkomst en de controle moeten via internet beschikbaar zijn en desgewenst ook op papier worden verspreid,
 - e) controle-, evaluatie- en sanctiemechanismen: de controle- en evaluatiemechanismen en de eventuele sancties bij het niet nakomen van de overeenkomst moeten nauwkeurig worden omschreven. Het bereiken van de vastgestelde doelstellingen en, wanneer die er zijn, van de tussentijdse doelstellingen moet regelmatig worden gecontroleerd bijvoorbeeld aan de hand van een systeem van "milieucontroleurs". Het Europees Parlement en de Raad moeten regelmatig door de Commissie worden geïnformeerd over de toepassing van de overeenkomst. Wanneer de behaalde resultaten niet voldoen aan de afgesproken doelstellingen kan de wetgever aan de Commissie verzoeken een wetsvoorstel in te dienen ter vervanging of aanvulling van de milieuovereenkomst;
11. is van mening dat deze randvoorwaarden duidelijk moeten worden neergelegd in de basiswetgeving, in het geval van mederegulering; bij zelfregulering moeten deze randvoorwaarden worden neergelegd in een specifieke mededeling van de Commissie, zodat zij vervolgens kunnen worden overgenomen in de aanbeveling van de Commissie of in de briefwisseling;
 12. onderschrijft de aanpak om van geval tot geval te bekijken in welke sectoren het vrijwillige instrument kan worden ingezet en neemt kennis van de bereidheid van de Commissie om te experimenteren met vrijwillige instrumenten in de sectoren PVC, geïntegreerd beleid ten aanzien van producten, afvalverwerking en klimaatverandering als aanvulling op wetgevingsvoorstellen, vooral in de context van de toekomstige thematische strategieën;
 13. stelt voor om aan deze lijst toe te voegen de sectoren die zijn genoemd in het "Uitvoeringsplan" dat is goedgekeurd op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling te Johannesburg, vooral wat betreft de nieuwe duurzame productie en consumptiemodellen;
 14. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

ACHTERGRONDEN

Overeenkomstig het mandaat van de Europese Raad van Lissabon (nog eens heeft bevestigd in Stockholm, Laken en Barcelona) heeft de Commissie in juli jl. een actieplan goedgekeurd om de regelgeving te vereenvoudigen via een nieuwe gecoördineerde actie. De mededeling constateert dat het mogelijk is effectief gebruik te maken van alternatieven voor regelgeving zonder te tornen aan de bepalingen van het Verdrag of zonder dat de prerogatieven van de wetgever in het gedrang komen. Getrouw aan het actieplan over vereenvoudiging en verbetering van de wetgeving heeft de Commissie de mededeling gepubliceerd over de milieuovereenkomst op communautair niveau waar het in dit verslag over gaat.

De Commissie heeft al in 1996 een mededeling uitgebracht over de milieuovereenkomsten - bedoeld als strategisch instrument ter aanvulling van de regulerende maatregelen - die evenwel geen prioriteit toekende aan de bepaling van overeenkomsten op communautair niveau. In de mededeling van 1996 werd aan deze overeenkomsten een niet-bindend karakter toegekend. Zij werden beschouwd als een instrument om een positieve benadering door de industrie aan te moedigen en als een stimulans om in te grijpen op milieugebied, waarvan van geval tot geval gebruik kon worden gemaakt na een zorgvuldige afweging door de Commissie.

In de nieuwe mededeling gaat het de Commissie om het gebruiken van verschillende instrumenten ter vereenvoudiging van de wetgeving. Het gaat in het bijzonder om twee modellen van vrijwillige overeenkomsten op milieugebied: zelfregulering en mederegulering.

Zelfregulering bestaat uit vrijwillige afspraken die de belanghebbenden op eigen initiatief en op vrijwillige basis maken, om vorm te geven aan hun activiteiten. Voor dit soort vrijwillige overeenkomsten is het niet nodig om naar wetgeving te grijpen. Vrijwillige overeenkomsten die zijn gesloten in het kader van formele en bindende wetgeving, vallen evenwel onder de categorie mederegulering.

Volgens de rapporteur heeft de Commissie weliswaar getracht rekening te houden met het debat over dit onderwerp en de standpunten van het Parlement¹, maar moet er nog van alles worden verhelderd en gepreciseerd, vooral waar het gaat om transparantie, controlemogelijkheden en effectieve integratie met de wetgeving - dit is de hoofdroute bij het uitzetten van het milieubeleid van de EU - voordat de in de mededeling genoemde instrumenten in praktijk kunnen worden gebracht.

In dit verband zijn er vijf hoofdpunten of beter gezegd vijf randvoorwaarden die bijvoorbeeld gegarandeerd moeten zijn.

1. Vrijwillige afspraken als instrumenten voor integratie van de communautaire wetgeving

In het EG-Verdrag staat geen enkele specifieke bepaling over milieuovereenkomsten. Van deze instrumenten kan gebruik worden gemaakt wanneer men zich volledig houdt aan alle bepalingen van het Verdrag en internationale afspraken van de Gemeenschap. Overeenkomstig artikel 175 is het de taak van de Raad en het Europees Parlement om op basis van de medebeslissingsprocedure te beslissen over de milieubeleidsinitiatieven die de Gemeenschap

¹ Resolutie over de milieuovereenkomsten (PB C 286 van 22.9.1997, blz. 254).
Resolutie over de milieuproblematiek rond PVC (PB C 21 van 24.01.2002, blz. 112).
Resolutie over bescherming van voetgangers (P5-TAPROV(2002)0323).

moet nemen bij het nastreven van de in artikel 174 genoemde doelstellingen.

Het middel bij uitstek voor het communautair milieubeleid is en blijft wetgeving die slechts in bepaalde specifieke gevallen kan worden geïntegreerd door vrijwillige afspraken. De vrijwillige overeenkomst mag slechts als een strategisch instrument worden beschouwd ter aanvulling op regulerende maatregelen en slechts worden gebruikt bij verbeteringen op milieuterrein waarvan de draagwijdte gelijk of hoger is dan wat bereikt zou kunnen worden met traditionele wetgeving. De toegevoegde waarde voor de milieubescherming moet formeel worden erkend door alle instellingen die betrokken zijn bij het wetgevingsproces.

Vrijwillige afspraken moeten als dynamische flexibele instrumenten voor integratie van communautaire wetgeving in de eerste plaats openstaan voor al die bedrijfstakken die bereid zijn om al eerder toekomstige wettelijke bepalingen over te nemen of om verder te gaan dan de bestaande milieuwetgeving. Deze instrumenten moeten een stimulans betekenen voor de industrie op het punt van innovatie en onderzoek en een aanmoediging tot innoverend gedrag om ambitieuze milieudoelstellingen te bereiken die stringent door de wetgever zijn vastgesteld.

Helaas is er een grens gesteld aan het coördineren van economisch beleid van de Unie. Door deze grens is er tot nog toe geen sprake geweest van serieuze harmonisering van fiscaal beleid en de mogelijkheid om een modern systeem op te zetten van incentives en disincentives voor beste praktijken, een meer gerichte ontwikkeling van milieutechnologie, het aankweken van ondernemingsverantwoordelijkheid en in laatste instantie het hanteren van de milieukwaliteit als primaire parameter voor competitiviteit.

2. Definitie voor sectoren die in zee kunnen gaan met vrijwillige afspraken

Het gebruikmaken van nieuwe reguleringsinstrumenten (zowel zelfreguleringsovereenkomsten als mederegulering) moet plaatsvinden op basis van een gemeenschappelijk referentiekader dat vooraf al blijk geeft van het voornemen in die bepaalde sector gebruik te maken van vrijwillige afspraken.

Zoals overeengekomen in het kader van het VIde milieuactieprogramma, waarin uitdrukkelijk wordt gewag gemaakt van vrijwillige afspraken tussen belanghebbenden bij het nastreven van milieudoelstellingen, moet een expliciete intentieverklaring om gebruik te maken van een vrijwillige overeenstemming worden neergelegd in de jaarlijkse programmadocumenten van de Commissie of in documenten met een brede actieradius zoals witboeken of thematische strategieën. De Commissie verwijst in paragraaf 7, lid 1 van de mededeling naar een dergelijke mogelijkheid. Dit is een mogelijkheid en niet een verplichting: het preventief karakter is duidelijk genoeg.

Door controle vooraf te codificeren en verplicht te stellen zal het voor Parlement en Raad alsook voor de betrokken partijen mogelijk zijn een advies uit te brengen over de juistheid van een dergelijke keuze en, wanneer dit advies positief uitvalt, de Commissie toestemming te verlenen tot onderhandelingen over de overeenkomst. Dit is absoluut nodig, mede voor de essentiële rechtsgrondslag (zie hierboven).

3. Toepassingsvoorwaarden voor vrijwillige afspraken

De rapporteur onderschrijft de analyse van de Commissie ten volle waar het gaat om de nodige evaluatiecriteria voor een juist gebruik van milieufspraken en is van mening dat ter wille van transparantie en efficiency van de vrijwillige instrumenten het nodig is om, wanneer de grote lijnen zijn vastgesteld voor een efficiënte toepassing van milieufspraken in bepaalde sector, de

toepassingsvoorwaarden te definiëren en de uitvoering ervan te controleren.

3.1 Impactevaluatie

Vrijwillige afspraken kunnen een nuttig instrument zijn voor het oplossen van milieuproblemen daar waar regelgeving minder geschikt en flexibel is. Deze analyse die gericht is op Europese toegevoegde waarde, moet betekenen dat er gebruik kan worden gemaakt van de geïntegreerde methode van impactevaluatie, zoals gedefinieerd in het actieplan voor verbetering van de regelgeving². De procedure voor impactevaluatie is erop gericht dat de keuze voor een vrijwillig instrument gebaseerd is op een steekhoudende analyse van de potentiële impact voor de samenleving³. De afspraken moeten vooral worden beoordeeld niet alleen in het licht van de duurzaamheid op milieugebied, maar ook in het licht van de economie en de voor de communautaire instellingen vergeleken administratiekosten.

3.2 Definitie van de doelstellingen

Zoals al opgemerkt moeten de vrijwillige instrumenten streven naar doelstellingen van milieubeleid. Deze doelstellingen, of zij nu binnen een wetsreferentiekader zijn gedefinieerd of genoemd in een aanbeveling van de Commissie, moeten verplicht worden vertaald voor de partijen, zij moeten worden gekwantificeerd en verdeeld in fases wanneer de afspraken een langere periode beslaan.

Door gebruik te maken van indicatoren kan worden gemeten of de afspraken voldoen aan de tussentijdse en uiteindelijke doelstellingen en dit op een duidelijke en betrouwbare wijze. N.B.: gespecificeerd moet worden in welke fase en onder welke omstandigheden de autoriteiten voornemens zijn wetgevingsinitiatieven te nemen ter aanvulling of vervanging van de overeenkomst.

3.3 Representativiteit van de overeenkomst

Een ander belangrijk evaluatiecriterium is de onvoorwaardelijke steun van alle betrokkenen aan het naleven van de in de overeenkomsten vastgelegde doelstellingen. De afspraken moeten voor de gehele sector uitputtend van toepassing zijn en de betrokkenen moeten een overgrote meerderheid van de betreffende sector representeren. Daardoor kan worden tegengegaan dat vrijwillige instrumenten worden ingezet wanneer de betreffende sectoren nauwelijks vertegenwoordigd zijn of wanneer er *free riders* in het spel zijn (dat zijn spelers die een onterecht voordeel hebben bij het niet-meedoen met de afspraken).

² COM(2002) 278, nog niet in PB gepubliceerd.

³ Mevrouw Jackson beweert in haar advies over "Verbetering van de wetgeving" dat men het plan krachtig moet steunen om binnen de Commissie als een zelfstandige dienst een team in het leven te roepen voor evaluatie van de impact van regelgeving naar het model van "Office of Management and Budgets" dat de President van de Verenigde Staten ter zijde staat. Dit team moet zich bezighouden met de belangrijkste voorstellen en moet de minder belangrijke overlaten aan de afzonderlijke DG's.

3.4 Raadpleging en inschakeling van de civil society

Ter wille van de transparantie van procedures en de volledige inspraak van betrokken burgers, moet er informatie worden verstrekt aan de bedrijfstak, milieugroeperingen en plaatselijke autoriteiten en moeten zij de kans krijgen zich uit te spreken over de voorgestelde overeenkomst. Zowel in de onderhandelingsfase als in de slotfase moet naar behoren rekening worden gehouden met hun opmerkingen⁴. De betrokkenen moeten hoe dan ook worden geïnformeerd over de resultaten van de overeenkomst door de tussentijdse en definitieve controlerapporten te publiceren. Ter informatie van het publiek kan gebruik worden gemaakt van internet zonder dat de mogelijkheid wordt veronachtzaamd om gebruik te maken van traditionele verspreidingsmethodes.

3.5 Mechanisme voor controle, evaluatie en sanctie

Zoals al eerder benadrukt moeten de doelstellingen van de overeenkomst - gedefinieerd binnen een referentiewetskader of genoemd in een mededeling van de Commissie - vertaald worden in verplichtingen voor de partijen. Wanneer men zich niet houdt of er niet in slaagt om de gestelde doelstellingen te bereiken moet gebruik worden gemaakt van wetgevingsmechanismen ter aanvulling of vervanging van de overeenkomst.

In het kader van de medereguleringsovereenkomsten moet de kaderregeling die de doelstellingen definieert, bepalingen bevatten over de controlemechanismen. In het kader van de zelfregulering zijn de bepalingen over controle opgenomen in de aanbeveling of in de briefwisseling met de betreffende sectoren.

De rapporteur steunt het voorstel van de Commissie te kiezen voor het systeem van "milieucontroleurs", zoals opgezet in de EMAS-verordening. De instellingen moeten er hoe dan ook op toezien dat de controleteams volledig onafhankelijk en onpartijdig te werk kunnen gaan. Op basis van de in de controlefase vergaarde resultaten nemen Parlement en Raad een besluit over al of niet verlenging van de overeenkomst - waarbij zij zich laten leiden door de resultaten die zijn behaald ten aanzien van de afgesproken doelstellingen - of gaan zij over tot toepassing van eventuele sancties - wanneer de doelstellingen niet zijn gehaald.

4. Mederegulering: het gebruiken van de wetgevingsprocedure bij het vaststellen van doelstellingen, uitvoering en controlesystemen

De rapporteur onderschrijft volledig het verbeterings- en vereenvoudigingsproces van de communautaire regelgeving, maar vindt ook dat ten behoeve van de burger de Europese wetgeving zich niet mag onttrekken aan de uitdaging van de komende uitbreiding en het speciale karakter van de plaatselijke realiteiten. Zo mag de rol van de communautaire instellingen niet worden "ontmanteld" en mag men door deregulering of beperking geen afbreuk doen aan de actiecapaciteit van de Gemeenschap. Het nagestreefde doel moet juist zijn om de rechtszekerheid op het grondgebied van de Unie in stand te houden door de economische en sociale spelers meer te betrekken en tot dynamiek aan te zetten. De keuze voor alternatieve wetgevingsinstrumenten moet worden ingepast in een optiek van vereenvoudiging van de communautaire wetgeving die een betere toepassing mogelijk moet maken door de lidstaten en de betrokkenen.

Het gebruikmaken van een dynamisch en flexibel instrument van medereguleringsafspraken mag niet ten koste gaan van de voor een wetgevende aanpak typerende wettelijke garantie. Het Parlement en de Raad kiezen namelijk, op voorstel van de Commissie en met een

⁴ De deelname van de betrokkenen in de onderhandelingsfase over de vrijwillige afspraken is niet erg duidelijk in hoofdstuk 6, paragraaf 4 van de mededeling (blz. 11). Zij wordt wel erkend in de mededeling van 1996 over vrijwillige afspraken.

medebeslissingsprocedure, voor een kaderrichtlijn die een bepaald milieudoel vaststelt op duidelijke, transparante en haalbare wijze. De kaderrichtlijn stelt bovendien de uiteindelijke termijnen vast waarbinnen het doel moet worden bereikt alsook de tussentijdse etappes en het bevat bepalingen over de methodes waarop de toepassing wordt gecontroleerd en de eventuele sancties bij niet-nakoming. Hieronder valt expliciet het gebruik van wetgevende oplossingen (het *call back*-mechanisme) wanneer de sector er niet in slaagt om aan de hand van vrijwillige toezeggingen de doelstellingen te bereiken die tevoren zijn vastgelegd.

5. Zelfregulering

In het kader van de zelfreguleringsprocedure is het gebruik van het vrijwillig instrument door de spelers (onverlet hetgeen in punt 2 van deze toelichting is gesteld) niet ondergeschikt aan de goedkeuring van een wetstekst. In dit geval zijn het de betrokken partijen die het initiatief nemen tot zelfregulering. De Commissie kan een stimulerende rol spelen via een aanbeveling of erkenning door middel van een briefwisseling met de vertegenwoordigers van de betrokken sectoren.

Ook in dit geval mag niet worden getornd aan de controlerende bevoegdheid van Parlement en Raad waar het gaat om de behaalde resultaten en de mogelijkheid om op elk ogenblik te kiezen naar typische wetgevingsinstrumenten. Meer in het bijzonder moeten Parlement en Raad - moeten en niet kunnen (zie paragraaf 4.1.2.) - worden ingeschakeld bij het toezicht op de naleving van de milieuafspraken via een besluit over controle dat gepaard gaat met een aanbeveling van de Commissie.

Conclusies

De rapporteur onderschrijft de aanpak van de Commissie om het gebruik van vrijwillige overeenkomsten vooraf en selectief te evalueren en de keuze van de PVC-sector het geïntegreerd productenbeleid, afvalbeheer en klimaatverandering zijn de "proefkonijnen" voor het sluiten van medereguleringsovereenkomsten.

De rapporteur ziet graag dat aan deze lijst van sectoren wordt toegevoegd: het sluiten van vrijwillige overeenkomsten in de sectoren die worden genoemd in het "uitvoeringsplan" dat is goedgekeurd op de Wereldtop over duurzame ontwikkeling vorig jaar in Johannesburg. De doelstellingen waar het actieplan zal kunnen worden behaald mede via multilateraliteit en partnerschap in de context van een volledige inschakeling van alle sectoren en de instellingen bij de projecten voor samenwerking en duurzaamheid.