



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 17.7.2002
KOM(2002) 412 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Miljøaftaler på fællesskabsplan
I tilknytning til handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Miljøaftaler på fællesskabsplan
I tilknytning til handlingsplanen om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer**

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	3
2.	Den generelle baggrund	4
3.	Meddelelsen fra 1996 om miljøaftaler og opfølgning.....	5
4.	SelvRegulering og samregulering inden for miljøpolitik	6
4.1.	Selvregulering	7
4.1.1.	Anerkendelse af miljøaftaler ved brevveksling eller ved en henstilling fra Kommissionen	7
4.1.2.	Anerkendelse af miljøaftaler ved en henstilling fra Kommissionen ledsaget af en overvågningsbeslutning.....	7
4.2.	Samregulering	7
5.	De grundlæggende juridiske betingelser for anvendelse af miljøaftaler.....	9
6.	Kriterierne for vurdering af miljøaftaler	10
7.	Procedurekrav	11
7.1.	Miljøaftaler som selvreguleringsmiddel	12
7.2.	Miljøaftaler som samreguleringsmiddel	12
8.	Konklusion: de næste skridt	13

1. INDLEDNING

Den 5. juni 2002 vedtog Europa-Kommissionen handlingsplanen om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer"¹ i overensstemmelse med den opgave, Det Europæiske Råd havde stillet den på sit møde i Lissabon og senere bekræftet på møderne i Stockholm, Laeken og Barcelona. På baggrund af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Sevilla forventes institutionerne at nå til enighed om dette forslag inden slutningen af 2002. Formålet med at forbedre og forenkle de lovgivningsmæssige rammer er, i offentlighedens interesse at sikre, at Fællesskabets lovgivning i højere grad tilpasses de faktiske problemer, udvidelsens krav og de tekniske og lokale forhold. Formålet er at skabe et højt retssikkerhedsniveau i hele EU og give de økonomiske beslutningstagere mulighed for større dynamik og således medvirke til at styrke Fællesskabets troværdighed.

Kommissionen understregede i handlingsplanen, at der udmærket kan benyttes andre metoder end lovgivning uden at traktatens bestemmelser eller lovgivningsmyndighedens beføjelser tilsidesættes. Traktatens målsætninger kan opfyldes på flere måder, samtidig med at lovgivningsarbejdet og selve lovgivningen forenkles (samregulering, selvregulering, frivillige sektoraftaler, den åbne koordinationsmetode, finansielle indgreb og oplysningskampagner). Selvregulering og samregulering kan bruges på en række forskellige måder. Det generelle formål må imidlertid være at finde den løsning, som er mindst besværlig og samtidig kan forenes med de tilstræbte mål. Kommissionen vil stå stærkt på, at der skal opstilles ambitiøse mål, og nøje overvåge resultaterne, men den vil også støtte ægte bestræbelser på at opnå reelle fremskridt ved hjælp af frivillige aftaler. Kommissionen skal dog kunne udøve sin initiativret og lovgivningsmyndigheden sin kontrolret.

Miljøpolitikken er et område, hvor man i den senere tid har gjort betydelige erfaringer med selvregulering og frivillige sektoraftaler. I 1996 udsendte Kommissionen en meddelelse om miljøaftaler (se afsnit 3) på nationalt plan uden dog at komme nærmere ind på miljøaftaler på fællesskabsplan. Nu, hvor Kommissionen har vedtaget handlingsplanen om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer", kan det lade sig gøre at vise, hvordan handlingsplanens bestemmelser om samregulering, selvregulering og frivillige sektoraftaler kan benyttes i forbindelse med miljøaftaler på fællesskabsplan. Meddelelsen betyder dog ikke, at handlingsplanen ikke kan benyttes i andre politiske sektorer. Den skal desuden virkeliggøre det mål, som blev opstillet i det sjette miljøhandlingsprogram (6. MHP), og som går ud på, at miljøforbedringer skal ske hurtigere og mere omkostningseffektivt.

Miljøaftaler kan have meget forskellig oprindelse. De kan for det første være rent spontane beslutninger, de implicerede parter har truffet på en række områder, hvor Kommissionen ikke har foreslået lovgivning og heller ikke erklæret, at den vil gøre det. Kommissionen opmuntrer de interesserede parter til aktivt at udarbejde sådanne aftaler. For det andet kan de være de berørte parters reaktion på Kommissionens erklæring om at ville foreslå lovgivning. For det tredje kan de blive bragt i stand på Kommissionens foranledning. Kriterierne for vurdering af miljøaftaler og for behandling af dem afhænger til en vis grad af deres oprindelse.

De politiske beslutningstagere har i de seneste år vist voksende interesse for miljøaftaler. Det er almindeligt anerkendt, at sådanne aftaler, - der ofte indgås af repræsentative erhvervssammenslutninger - kan bidrage til opfyldelsen af miljøpolitiske målsætninger. Både medlemsstaterne og Fællesskabet har allerede en vis erfaring med miljøaftaler, og resultaterne

¹ KOM(2002) 278 endelig af 5.6.2002.

har hidtil været opmuntrende. Sådanne aftaler er naturligvis ikke løsningen på alle miljøproblemer og heller ikke det bedste middel under alle forhold, men de kan spille en værdifuld rolle ved at supplere - ikke erstatte - andre politiske virkemidler som f.eks. lovgivning.

Det er vigtigt at fastlægge klare **definitioner** fra begyndelsen. Udtrykkene "frivillig aftale", "miljøaftale" og "langtidsaftale" bruges ofte uden forskel, selv om deres juridiske form og indhold kan være vidt forskellig. Udtrykket "aftale" bruges som regel også om forhold, der juridisk set er ensidige tilsagn fra industriens eller erhvervslivets side. For at gøre sagen klar og enkel benytter denne meddelelse kun udtrykket "miljøaftale".

Miljøaftaler på fællesskabsplan er aftaler, hvorefter de implicerede forpligter sig til at formindske forureningen i overensstemmelse med miljølovgivningen eller miljømålsætningerne, ikke mindst dem, der er opstillet i traktatens artikel 174. Denne meddelelse foregriber ikke dispositioner, der skal træffes ved aftale mellem institutionerne, eller metoder eller kriterier, der skal benyttes i forbindelse med frivillige aftaler på andre områder, og berører heller ikke lovgivning efter "den ny metode". Miljøaftaler bliver ikke indgået med Kommissionen, men de kan anerkendes af Kommissionen ved en brevveksling eller ved en henstilling ledsaget af en afgørelse om overvågning fra Parlamentets og Rådets side eller ved hjælp af en ordning, som fastsættes af Fællesskabets lovgivningsmyndighed. Der må skelnes mellem disse miljøaftaler og de miljøaftaler, medlemsstaterne indgår som national foranstaltning for at gennemføre et fællesskabsdirektiv.

2. DEN GENERELLE BAGGRUND

Siden slutningen af 1980'erne har landene både i og uden for EU samt Fællesskabet som sådant gjort brug af miljøaftaler. Den mest omfattende oversigt over dem er blevet udarbejdet af OECD i en rapport, som blev offentliggjort i 1999². Den konkluderer, at miljøaftaler udnyttes mest effektivt som led i et politisk samvirke med lovgivning og økonomiske virkemidler.

For EU alene angiver OECD-rapporten (på grundlag af en undersøgelse, Det Europæiske Miljøagentur foretog i 1997) i alt 312 miljøaftaler, som er blevet indgået i medlemsstaterne. Nogle medlemsstater har allerede offentliggjort nationale rapporter om deres holdning til - og erfaringer med - miljøaftaler. OECD-rapporten understreger, at der hidtil kun er begrænset kvantitativt vidnesbyrd om miljøaftalernes miljømæssige virkninger. Der kræves yderligere undersøgelser på dette område. Det er imidlertid klart, at miljøaftaler kan indebære kvalitative fordele ved opbygning af samstemmighed, større oplysningsspredning, bevidstgørelse af virksomhederne og bedre miljøstyring i erhvervslivet³. Kommissionens forslag til det sjette miljøhandlingsprogram peger direkte på behovet for sådanne kvalitative forbedringer i forbindelse med udarbejdelsen og udførelsen af miljøpolitik.

I sin meddelelse om det sjette miljøhandlingsprogram (6. MHP⁴) forklarede Kommissionen, at kilderne til miljøforurening, tildels som resultat af Fællesskabets vellykkede miljølovgivning, "ikke længere er koncentreret i individuelle industrianlæg, men findes i talrige erhvervsaktiviteter og forbrugeradfærd. Dette begrænser mulighederne for at løse den

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

³ Environmental Agreements - Environmental Effectiveness, European Environment Agency, Environmental Issues Series no. 3, 1997.

⁴ KOM(2001) 31 endelig af 24.1.2001.

ved en regulær forskriftsbaseret kontrol." Som følge heraf "vil metoder af ikke-lovgivende karakter i nogle tilfælde være de bedst egnede og mere fleksible til at behandle miljøproblemer". Alternativer til traditionel lovgivning som frivillige aftaler kan også tilskynde virksomhederne til at innovere og reagere på miljømæssige udfordringer.

Rådet (det indre marked, forbrugeranliggende og turisme) påpegede desuden i sin strategi for inddragelse af miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling i den indre markedspolitik, at medlemsstaterne og Kommissionen burde tilskynde industrien til at indgå gennemsigtige, effektive miljøaftaler for at opfylde klare miljømålsætninger⁵.

Industriministrene påpegede i konklusionerne fra deres møde i Rådet i maj 2001⁶, at en strategi for bæredygtig udvikling i virksomhedspolitik ikke i første række kan bygge på lovgivning, hvorfor frivillige og markedsbaserede metoder må foretrækkes.

I sin meddelelse "virksomhedernes ansvar: Virksomhedernes bidrag til bæredygtig udvikling"⁷, har Kommissionen givet udtryk for, at den går ind for en fremgangsmåde, der bygger på partnerskab og tager sigte på at opnå aftaler mellem virksomhederne og andre interesserede parter om retningslinjerne for samfundsansvarlig praksis. Denne fremgangsmåde svarer til den, som beskrives i denne meddelelse.

3. MEDDELELSEN FRA 1996 OM MILJØAFTALER OG OPFØLGNING

I 1996 vedtog Kommissionen en meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om miljøaftaler⁸. Miljøaftaler var dengang et nyt middel til supplerende af lovgivningsforanstaltninger. Det blev i meddelelsen erkendt, at miljøaftaler rummede en række fordele, heriblandt:

- en aktiv indstilling hos virksomhederne
- omkostningseffektive, skræddersyede løsninger
- hurtigere opfyldelse af miljømålsætninger.

Meddelelsen påpegede, at aftalerne for at nå disse resultater skal have veldefinerede miljømålsætninger, være gennemsigtige, så de med sikkerhed udelukker, at "alt bliver ved det gamle", og indeholde håndhævelsesordninger som bøder eller andre sanktioner foruden metoder, der modvirker "frihjulskørsel". Disse og andre krav behandles i afsnit 5.

Med hensyn til miljøaftaler på fællesskabsplan blev det i meddelelsen fra 1996 bl.a. bemærket, at Kommissionen foreløbig måtte gøre brug af uforpligtende aftaler for at skabe en aktiv holdning hos industrien og tilskynde den til en effektiv miljøindsats. Kommissionen er derfor gået frem efter enkelttilfælde med denne type aftaler.

⁵ Rapport til Det Europæiske Rådes møde i Göteborg den 15. og 16. juni 2001. Se også Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet "Det indre marked og miljøet" af 8.6.1999, KOM(1999)263 endelig.

⁶ "En strategi med henblik på integration af miljøaspekter og bæredygtig udvikling på det energipolitiske område", Rådets resolution, Rådets 2347. møde (energi/industri), Bruxelles, 14./15. maj 2001. Rådets dok. 8763/01 af 29.5.2001.

⁷ KOM(2002) 347 endelig af 2.7.2002.

⁸ KOM(96)561 endelig af 27.11.1996.

De bedst kendte eksempler på aftaler på fællesskabsplan er aftalerne mellem de europæiske, japanske og koreanske bilfabrikanter sammenslutninger om at formindske CO2-emissionerne fra personbiler. Disse aftaler blev anerkendt ved henstilling fra Kommissionen⁹. En beslutning fra Europa-Parlamentet og Rådet om en overvågningsmekanisme for de gennemsnitlige specifikke CO2-emissioner fra nye personbiler¹⁰ supplerer disse aftaler. Det har endnu ikke været muligt at foretage nogen endelig vurdering af disse aftalers succes, da de endnu ikke er udløbet, man samfundet, de private organisationer, arbejdsmarkedets parter og offentligheden i almindelighed bør for fremtiden i kraft af deres respektive roller inddrages mere i miljøaftalerne, end det tidligere har været tilfældet.

Europa-Parlamentet og Rådet har begge udtrykt deres interesse for en nærmere fastlæggelse af de procedurer, hvorefter miljøaftalerne indgås.

- Som svar på meddelelsen fra 1996 opfordrede **Europa-Parlamentet** i en beslutning den 17. juli 1997¹¹ Kommissionen til at udarbejde forslag om en eventuel fremgangsmåde med henblik på tildeling af et forhandlingsmandat for eventuelle miljøaftaler på fællesskabsplan, idet det måtte sikres, at Parlamentet i henhold til traktatens artikel 130S, stk. 3, blev inddraget både ved tildelingen af forhandlingsmandatet og under forhandlingerne.
- I sin beslutning om Kommissionens grønbog om miljøproblemer i forbindelse med PVC opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til snarest muligt at fremsætte forslag til en rammelovgivning om miljøaftaler, som fastsatte de relevante kriterier for betingelser, overvågningsordning og sanktioner¹².
- **Rådet** erklærede i sin resolution af 7. oktober 1997 om miljøaftaler, at miljøaftaler burde forhandles efter nærmere aftalte procedurer¹³.

Kommissionen erkender, at der er behov for en klar redegørelse for, hvordan miljøaftaler skal fremmes og behandles på fællesskabsplan. Handlingsplanen "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer", navnlig dens afsnit 2.1 "Mod en bedre afpasset anvendelse af instrumenterne", søger allerede at give et almengyldigt svar på denne opfordring, som skal drøftes mellem de tre institutioner. Denne meddelelse beskriver nærmere, hvordan miljøaftalerne bør indpasses i disse rammer.

4. SELVREGULERING OG SAMREGULERING INDEN FOR MILJØPOLITIK

Miljøaftaler er ifølge sagens natur en form for selvregulering, da de ikke er juridisk bindende på fællesskabsplan. Mange aftaler er spontane. Dog kan Kommissionen i overensstemmelse med forslagene i handlingsplanen fremme eller anerkende brugen af dem (selvregulering) eller foreslå lovgivningsmyndigheden at benytte dem, når det er hensigtsmæssigt (samregulering).

⁹ Henstilling 1999/25/EF, 2000/303/EF og 2000/304/EF.

¹⁰ Beslutning nr. 1753/2000/EF af 22. juni 2000, EFT L 202 af 10.8.2000, s. 1.

¹¹ EFT C 286 af 22.9.1997, s. 254.

¹² EPP 303.049 af 3.4.2001, pkt. 25.

¹³ EFT C 321 af 22.10.1997, s. 6.

Det bør understreges, at Kommissionen ikke nødvendigvis behøver at foretage sig noget i forbindelse med rent spontane beslutninger, som de interesserede parter træffer på områder, hvor Kommissionen hverken har foreslået lovgivning eller erklæret, at den vil gøre det.

4.1. Selvregulering

Ifølge handlingsplanen om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer" omfatter selvregulering talrige fremgangsmåder, fælles regler, adfærdskodekser og ikke mindst frivillige aftaler, som erhvervslivet eller arbejdsmarkedets parter, de private organisationer eller andre organiserede grupper selv opstiller på frivillig basis for at styre eller tilrettelægge deres aktiviteter. I modsætning til samregulering forudsætter selvregulering ikke nødvendigvis en retsakt. Selvregulering foretages som regel på de interesserede parters initiativ.

Kommissionen kan beslutte ikke at fremsætte et lovforslag, når der allerede foreligger sådanne aftaler, og de gør det muligt at opfylde traktatens mål. Den kan dog foreslå, at der indføres en formel proces, så den kan overvåge bestemte aftalers udvikling.

4.1.1. *Anerkendelse af miljøaftaler ved brevveksling eller ved en henstilling fra Kommissionen*

Blandt de måder, hvorpå selvregulering på miljøområdet hidtil er blevet anerkendt på fællesskabsplan, er **henstillinger fra Kommissionen** og i nogle tilfælde **brevveksling**. Kommissionen kan med andre ord vælge at stimulere eller fremme en miljøaftale ved hjælp af en henstilling eller anerkende den ved hjælp af en brevveksling med den pågældende industris repræsentanter, forudsat kriterierne i afsnit 6 er opfyldt.

Det bør nævnes, at en henstilling, der ifølge sagens natur er uforpligtende, kun kan være en tilskyndelse til økonomiske beslutningstagere, der har forpligtet sig til at opfylde en miljømålsætning i overensstemmelse med traktatens artikel 174. Kommissionen kan aldrig ved at "anerkende" en sådan forpligtelse miste sin initiativret. På samme måde indebærer en "anerkendelse" af en erhvervsgrens tilsagn ved hjælp af en brevveksling heller ikke nogen forpligtelse for Kommissionen.

4.1.2. *Anerkendelse af miljøaftaler ved en henstilling fra Kommissionen ledsaget af en overvågningsbeslutning*

I nogle tilfælde kan Kommissionen og lovgivningsmyndigheden være interesserede i en miljøaftales resultater og derfor nære ønske om at overvåge den, f.eks. ved at knytte Kommissionens henstilling sammen med en beslutning fra Rådet og Parlamentet om overvågning.

4.2. Samregulering

Miljøaftaler kan også indgås inden for rammerne af en retsakt og bliver således en mere bindende og formel form for selvregulering, som sætter de implicerede parter i stand til at gennemføre en bestemt fællesskabslovgivning. Inden for disse lovgivningsmæssige rammer fastsætter lovgivningsmyndigheden lovgivningens væsentlige aspekter: mål, frister og gennemførelsesordninger, metoder til overvågning af lovgivningens anvendelse og eventuelle sanktioner, som kræves for at opretholde retssikkerheden. Samregulering foretages som regel af Kommissionen, enten på eget initiativ eller som reaktion på et frivilligt initiativ fra industriens side.

Samregulering rummer derfor den fordel, at miljøaftalerne i kraft af den lovgivningsmæssige fremgangsmåde får retsgaranti. Kommissionen foreslår lovgivningsmyndigheden, at der bruges samregulering på grundlag af en retsakt. Lovgivningsmyndigheden får således forelagt alle forslag på området.

Ved samregulering vedtager Europa-Parlamentet og Rådet på Kommissionens forslag et direktiv eller en forordning. Denne retsakt fastsætter, at et nøjagtigt, veldefineret miljømæssigt mål skal nås på et bestemt tidspunkt. Den fastsætter desuden betingelserne for overvågning og indfører håndhævelses- og appelordninger. Den behøver ikke at indeholde detaljerede bestemmelser for, hvordan målet skal nås. Lovgivningsmyndigheden afgør, i hvilken udstrækning fastlæggelse og udførelse af foranstaltningerne kan overlades til de berørte parter på grundlag af den erfaring, de anses for at have på området. Disse foranstaltninger skal være i overensstemmelse med de europæiske konkurrenceregler.

Ved samregulering kan der også opstilles gennemførelsesordninger. Det betyder, at det ud over at fastsætte "hvad" og "hvornår", indtil den fastsatte frist udløber, kan lade sig gøre at indføre revurderingsprocedurer, hvis målsætningen ikke er opfyldt ved fristens udløb. Hvis samreguleringen ikke frembringer de forventede resultater, kan Kommissionen under alle omstændigheder udøve sin ret til at fremsætte et traditionelt lovforslag for lovgivningsmyndigheden.

Retsakten kan derfor indeholde foreløbige mål, som gør det muligt at vurdere, om aftalen vil kunne opfylde sine målsætninger. Hvis disse foreløbige mål ikke nås, kan samreguleringen opstille betingelserne for, at medlemsstaterne kan benytte supplerende bestemmelser, der fastsætter, hvordan målsætningerne skal opfyldes. De pågældende ordninger skal omhyggeligt tilpasses i hvert enkelt tilfælde.

Denne fremgangsmåde kan illustreres med et tænkt eksempel. Hvis der for et bestemt produkt eller et bestemt materiale ønskes en genvindingsrate på 60%, fastsætter retsakten - et direktiv eller en forordning - ved almindelig samregulering målsætningen og fristen for dens opfyldelse samt bestemmelserne for overvågning. Retsakten kan også fastsætte mellemfaser med lavere genvindingsmål på tidligere tidspunkter. Hvis overvågningen viser, at disse foreløbige mål ikke nås, og at den endelige målsætning sandsynligvis ikke bliver opfyldt, kan der iværksættes yderligere foranstaltninger, hvis de indgår i den oprindelige retsakt.

Som det fremgår af Europa-Parlamentets drøftelser, er samregulering et af de mest følsomme emner ikke kun for virksomhederne og interesseorganisationerne, men også for institutionerne. Samregulering gør det muligt inden for rammerne af en retsakt at sikre, at de målsætninger, lovgivningsmyndigheden har opstillet, opfyldes ved hjælp af foranstaltninger, der udføres af parter, hvis aktivitet på det pågældende område er anerkendt. I forbindelse med forenklingen af lovgivningen er Kommissionen overbevist om, at der er tale om en metode, hvis anvendelse - inden for rammerne af kriterier, der fastlægges i fællesskab - kan vise sig at være værdifuld med hensyn til at sikre tilpasningen af lovgivningen til de pågældende problemer og sektorer, til at lette lovgivningsarbejdet, så det koncentrerer sig om de væsentlige aspekter, og til at udnytte de implicerede parters erfaringer, det gælder ikke mindst virksomhederne og arbejdsmarkedets parter.

5. DE GRUNDLÆGGENDE JURIDISKE BETINGELSER FOR ANVENDELSE AF MILJØAFTALER

EF-traktaten indeholder ikke særlige bestemmelser om miljøaftaler. Alligevel skal sådanne aftaler være i overensstemmelse med alle traktatens bestemmelser og med Fællesskabets internationale forpligtelser.

- Ifølge artikel 175 skal afgørelse om de aktioner, der skal iværksættes af Fællesskabet inden for miljøpolitik for at gennemføre de mål, der er fastsat i artikel 174, træffes af Rådet og Europa-Parlamentet efter fælles beslutningsprocedure på forslag fra Kommissionen og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Beslutningstagningens **institutionelle ligevægt** skal overholdes, når det drejer sig om at benytte miljøaftaler til reguleringsformål.
- Miljøaftaler skal være i overensstemmelse med EF-traktatens bestemmelser om **det indre marked og med konkurrencereglerne, herunder rammebestemmelserne for statsstøtte til miljøbeskyttelse**. De skal derfor være i overensstemmelse med traktatens artikel 81. Afsnit 7 i Kommissionens meddelelse om retningslinjer for anvendelsen af EF-traktatens artikel 81 på horisontale samarbejdsaftaler¹⁴ drejer sig specielt om miljøaftaler.
- Den **juridiske kontrol** med opfyldelsen af forpligtelser og tilsagn, der skyldes en miljøaftale, bør sikres på nationalt plan og, inden for EF-traktatens rammer, på fællesskabsplan. Også fastlæggelsen af eneansvar og fællesansvar bør sikres af hensyn til eventuelt nødvendige sanktioner.
- Når det gælder opfyldelse af juridiske forpligtelser i henhold til **multilaterale miljøaftaler** (MMA), er Fællesskabet inden for sin kompetence i henhold til international ret ansvarlig for gennemførelsen af alle internationale aftaler, den har indgået. Dette ansvar kan ikke overdrages til andre, som f.eks. private parter i en miljøaftale. Det kunne give anledning til problemer, hvis miljøaftaler, som ikke indeholder effektive sikkerhedsforanstaltninger mod manglende overholdelse, var de eneste midler, hvormed forpligtelser i henhold til MMA kunne opfyldes.
- Der skal tages hensyn til multilaterale **handelsregler**, når miljøaftaler udarbejdes og iværksættes. For at undgå forskelsbehandling er det vigtigt at sikre, at miljøaftalerne er åbne for deltagere fra tredjelande, både i udarbejdelses- og gennemførelsesfasen. Desuden kan fordele (f.eks. skattefritagelser) til deltagerne i en miljøaftale være omfattet af WTO's aftale om støtte- og kompensationsforanstaltninger. Foreslåede miljøaftaler skal derfor også kontrolleres med henblik på fuld overensstemmelse med WTO-reglerne.
- FN-ECE-konventionen om **adgang til information, offentlighedens medvirken og klageadgang** på miljøområdet¹⁵, styrker i almindelighed offentlighedens ret til "at få det at vide". Miljøaftaler er udtrykkeligt opført under definitionen på "miljøinformation" i konventionens artikel 2. Det er derfor nødvendigt at sikre, at oplysninger om miljøaftaler gøres tilgængelige for offentligheden i overensstemmelse med denne konventions bestemmelser. Udover de juridiske hensyn kan gennemsigtighed i både udarbejdelses- og iværksættelsesfasen være en vigtig forudsætning for miljøaftalernes succes.

¹⁴ EFT C 3 af 6.1.2001, s. 2.

¹⁵ "Aarhus-konventionen", underskrevet på Fællesskabets vegne den 25.6.1998. Endnu ikke godkendt.

6. KRITERIERNE FOR VURDERING AF MILJØAFTALER

Allerede i meddelelsen fra 1996 blev der opstillet en række kriterier, der blev betragtet som forudsætning for en hensigtsmæssig (og vellykket) anvendelse af nye aftaler. Heriblandt var forudgående samråd med de berørte parter, en forpligtende form, kvantificerede, trinvis opstillede målsætninger, overvågning af resultaterne og offentliggørelse af aftalen og dens resultater. Disse kriterier skulle gøre det muligt at undgå vage målsætninger, manglende gennemsigthed og eventuel konkurrenceforvridning på grund af frihjulskørsel (s. 3).

En miljøaftale skal give **merværdi** i form af større miljøbeskyttelse. Fællesskabets miljøpolitik skal altid sigte mod en **høj grad af miljøbeskyttelse**. Inden en miljøaftale anerkendes, skal Kommissionen derfor sikre sig, at den opfylder denne betingelse. Dens målsætninger skal først og fremmest være afledt af det sjette miljøhandlingsprogram, andre vigtige politiske dokumenter eller multilaterale miljøaftaler. Det skal sikre, at aftalen er udtryk for andet end "alt bliver ved det gamle".

Desuden vil Kommissionen være nøje opmærksom på følgende kriterier for både selvregulering og samregulering.

i. Administrativ omkostningseffektivitet

Det blev allerede understreget i meddelelsen fra 1996, at miljøaftaler kunne være omkostningseffektive for industrien. Udover de argumenter, der normalt fremføres i denne forbindelse - virksomhederne kan i højere grad selv bestemme, hvordan miljømålsætninger skal opfyldes, og der er mere plads til kreative, skræddersyede løsninger - skal aftalerne også vurderes i forhold til de administrative omkostninger for Fællesskabets institutioner. Omkostningerne ved at administrere miljøaftaler kan være særlig store, når det drejer sig om overvågning og overholdelsesvurdering i håndhævelsesfasen. Miljøaftaler bør ikke medføre en uforholdsmæssig administrativ byrde i forhold til målsætningerne og til andre politiske virkemidler.

ii. Repræsentativitet

De berørte parter skal af Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet kunne betragtes som repræsentative, organiserede og ansvarlige. Virksomheder og virksomhedsorganisationer, der tager del i aftalen, skal repræsentere det store flertal af den pågældende økonomiske sektor med så få undtagelser som muligt. Dog skal det naturligvis omhyggeligt sikres, at konkurrencereglerne overholdes.

iii. Kvantificerede, trinvis opstillede målsætninger

Når Kommissionen vil fremsætte en henstilling eller anerkende en aftale mellem interesserede parter eller en ensidig forpligtelse fra deres side, kontrollerer den, om de målsætninger, de interesserede parter har opstillet, er klare og utvetydige og går ud fra et nøje fastlagt udgangspunkt. Hvis aftalen dækker et længere tidsrum, bør den omfatte et "rutekort" med foreløbige mål. Det skal ved hjælp af klare, pålidelige indikatorer kunne måles, om målsætningerne opfyldes, og om de foreløbige mål nås på en overkommelig og troværdig måde. Forskningsbaserede oplysninger og videnskabelige og teknologiske data bør bidrage til opstillingen af disse indikatorer.

Ved samregulering er målsætningerne allerede opstillet i retsakten. Der er ingen grund til at gentage dem i de enkelte aftaler.

iv. Inddragelse af det øvrige samfund

Af hensyn til gennemsigtigheden og i overensstemmelse med det sjette MHP og hvidbogen om europæiske styreformer bør alle aftaler offentliggøres, også ved hjælp af internettet og andre elektroniske informationsmedier. Det samme gælder midlertidige og endelig overvågningsrapporter. Alle interesserede parter - industrien, miljøorganisationerne og samfundet som sådant - bør oplyses om - og have mulighed for at fremsætte bemærkninger til - en miljøaftale.

v. Overvågning og rapportaflæggelse

Når Kommissionen beslutter at anerkende en miljøaftale ved hjælp af en brevveksling eller ved at fremsætte en henstilling, skal den sikre sig, at aftalen indeholder et veltilrettelagt overvågningssystem, som klart fastlægger industriens og de uafhængige kontrolinstansers ansvar. Kommissionen vil sammen med aftaleparterne overvåge, om målsætningerne opfyldes.

Når det drejer sig om samregulering, skal de overvågnings- og rapporteringsbestemmelser, der er nødvendige for at kunne kontrollere udviklingen henimod opfyldelse af miljømålsætningerne, indgå i den retsakt, der opstiller disse målsætninger. Overvågnings- og rapporteringsplanen skal være detaljeret, gennemsigtig og objektiv. Til dette formål kan Kommissionen gøre brug af MSMR-forordningens allerede indarbejdede ordning med miljøkontrollanter. Den endelige vurdering af, om de tilgrundliggende miljømålsætninger er blevet opfyldt, foretages af Kommissionen.

vi. Bæredygtighed

Foranstaltninger til fordel for miljøet skal være forenelige med den bæredygtige udviklings økonomiske og sociale sider. Hensynet til beskyttelse af forbrugernes interesser (sundhed, livskvalitet eller økonomiske interesser) bør også inddrages. Alt efter den regulerede miljøaftales omfang og indhold kan den kræve en konsekvensanalyse i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om konsekvensanalyse¹⁶. Denne analyses tilrettelæggelse og indgåenhed kan variere efter aftalens karakter.

vii. Samstemmig motivering

En miljøaftale kan næppe give de forventede resultater, hvis andre faktorer og former for motivering - markedspress, beskatning og lovgivning på nationalt plan - giver aftaleparterne modstridende signaler. Politisk konsekvens er væsentlig i så henseende.

7. PROCEDUREKRAV

Handlingsplanen om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer" indeholdt flere forslag til, hvilke procedurer de tre institutioner skulle følge i forbindelse med selvregulering og samregulering. Denne meddelelse foreslår procedurer, som svarer til handlingsplanens, men gælder specielt for miljøaftaler.

¹⁶ KOM(2002) 276 endelig af 5.6.2002.

7.1. Miljøaftaler som selvreguleringsmiddel

Når Kommissionen er færdig med sin undersøgelse af en foreslået miljøaftale, kan den underrette Europa-Parlamentet og Rådet om sin vurdering og sine konklusioner og angive, om den mener, aftalen kan anerkendes. En sådan erklæring om at ville anerkende en miljøaftale kan indgå i Kommissionens arbejdsprogram eller i et mere omfattende dokument, f.eks. en tilstrækkelig detaljeret hvidbog eller en tematisk strategi inden for rammerne af det sjette MHP. Europa-Parlamentet og Rådet har derefter mulighed for efter eget skøn at tilrettelægge oplysningsarrangementer eller høringer.

- Kommissionens vurdering og konklusion med hensyn til det hensigtsmæssige i at benytte en miljøaftale offentliggøres, f.eks. på Kommissionens netside, for at underrette offentligheden i almindelighed om den foreslåede aftale og give den lejlighed til at kommentere den.
- Når Kommissionen har gennemgået eventuelle bemærkninger, især dem fra Europa-Parlamentet og Rådet, kan den træffe beslutning om at benytte sig af fremgangsmåden med at anerkende en miljøaftale.
- Enhver henstilling, som drejer sig om en miljøaftale, bør offentliggøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende. Selve aftalens tekst bør offentliggøres på Kommissionens netsted.
- Kommissionen kontrollerer ved hjælp af passende overvågnings- og rapporteringsordninger, om den tilgrundliggende miljømålsætning virkelig opfyldes. Rapporterne og resultaterne af overvågningen forelægges Europa-Parlamentet og Rådet og gøres tilgængelige for offentligheden ad elektronisk vej.
- Kommissionen kan også foreslå, at der ved en afgørelse fra Europa-Parlamentet og Rådet indføres overvågnings- og rapporteringsordninger med henblik på at vurdere, om miljømålsætningen er blevet opfyldt.
- Hvis en aftale, der har været genstand for en henstilling fra Kommissionen eller for en brevveksling, ikke giver de forventede resultater, kan Kommissionen gøre brug af sin initiativret og foreslå bindende lovgivning til formålet.

7.2. Miljøaftaler som samreguleringsmiddel

- Ved samregulering er de afgørende elementer - først og fremmest miljømålsætningen og overvågningskravene - og eventuelt også en opfølgningsordning, hvis miljøaftalen ikke giver resultat - indbygget i selve retsakt. Retsakten er under udarbejdelsen genstand for samråd med de implicerede parter i overensstemmelse med Kommissionens meddelelse om minimumsstandards for samråd og vedtages ved normal fælles beslutningsprocedure. Da selve retsaktens indhold er således, som det fremgår af det foregående, kan procedurekravene til de enkelte miljøaftaler, der forelægges inden for retsaktens rammer, begrænses.
- Hvis Kommissionen beslutter, at samregulering er det bedste middel, hvormed en miljømålsætning kan opfyldes, og hvis de afgørende elementer i dens forslag bygger på en eksisterende eller foreslået frivillig aftale, som Kommissionen finder tilfredsstillende, kan den indføje disse elementer i forslaget og drøfte dem med de andre institutioner under udnyttelse af de muligheder, handlingsplanen om "bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer" giver den.

- Miljøaftalen bør offentliggøres på Kommissionens netsted. Overvågningsresultater og rapporter bør også offentliggøres ad elektronisk vej.
- Også ved samregulering kan Kommissionen som ved selvregulering til enhver tid gøre brug af sin initiativret og foreslå bindende lovgivning til formålet, hvis aftalen ikke giver de forventede resultater.

Disse procedurer skulle sikre, at miljøaftalerne anvendes hensigtsmæssigt, når de kan betragtes som et virkeligt supplement til de eksisterende politiske virkemidler. Samtidig skulle de sikre, at de europæiske institutioner inddrages i processen, når det er belejligt.

8. KONKLUSION: DE NÆSTE SKRIDT

Europa-Kommissionen vil gerne fremme frivillige miljøforanstaltninger og miljøaftaler på fællesskabsplan inden for en lang række områder, som omfatter langt flere end dem, Kommissionen har erklæret, den vil foreslå lovgivning for.

For sin del vil Kommissionen selektivt anerkende og anvende miljøaftaler på fællesskabsplan på grundlag af enkelttilfælde. Da denne metode ikke nødvendigvis er den bedste i alle tilfælde, er det nyttigt allerede nu at finde frem til et begrænset antal politiske områder, hvor miljøaftaler kan give merværdi, eller hvor parterne allerede har erklæret, at de vil forelægge aftaler. Bortset fra rent spontane beslutninger, som træffes af de interesserede parter på områder, hvor Kommissionen hverken har foreslået lovgivning eller erklæret, at den vil gøre det, er det alt i alt ikke sandsynligt, at der bliver behandlet mere end en 5-6 miljøaftaler i den tid, der er tilbage af Kommissionens mandatperiode:

- Et oplagt tilfælde ville være **PVC strategien**.
- På samme måde kunne mange aftaler betragtes som led i opfølgningen af grønbogen om **integreret produktpolitik**¹⁷. Den nøjagtige afgrænsning af, hvad miljøaftaler kan omfatte på dette område, afhænger naturligvis af resultatet af den igangværende drøftelse af grønbogen.
- Andre politiske områder, hvor praktisk anvendelse af denne metode kan overvejes, er **affaldsforvaltning** og **klimaændringen**. De nuværende aftaler om *formindskelse af CO2-emissionerne fra personbiler*, kan suppleres af lignende miljøaftaler om *lette erhvervskøretøjer* (LEK). Desuden foreslår meddelelsen "Mod et integreret europæisk jernbanesystem"¹⁸, som en mulig politisk foranstaltning frivillige aftaler om eftermontering på rullende materiel, der allerede er i brug, for at opfylde *miljøkrav* til nyt rullende materiel.

Kommissionen vil fortsat undersøge mulighederne for at udvikle forskellige andre metoder, der kan supplere de to, som er beskrevet i det foregående.

¹⁷ KOM(2001) 68 af 7. februar 2001.

¹⁸ KOM(2002) 18 af 23. januar 2002.