

AANDACHTSPUNTEN VOOR DE OPSTELLING VAN MILIEUBELEIDSOVEREENKOMSTEN

Peter Van Humbeeck

1.1 inleiding

In de periode na de publicatie van het decreet van 15 juni 1994 betreffende de milieubeleidsvereenkomsten (BS 08/07/1994) werden weinig initiatieven genomen om de totstandkoming van convenanten in Vlaanderen te realiseren. Daarin lijkt nu met de inwerkingtreding van het Vlaams reglement inzake afvalvoorkoming- en beheer (VLAREA) verandering in te komen. In het VLAREA is namelijk voorzien dat de wijze waarop aan de aanvaardingsplicht wordt voldaan, moet worden vastgelegd in ofwel een milieubeleidsvereenkomst die is afgesloten door de overkoepelende organisatie van ondernemingen waarvan de producent en/of invoerder lid is, ofwel in een afvalbeheerplan dat door de producenten en invoerders of door een erkende afvalbeheerorganisatie ter goedkeuring aan de OVAM wordt voorgelegd.

Intussen werd de goedkeuringsprocedure van het decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten gestart voor drie ontwerpvereenkomsten: één met de uitgevers van dagbladen, weekbladen, maandbladen, tijdschriften, periodieken en gratis regionale pers over oud papier, één met de farmaceutische sector over de ophaling en terugname van oude geneesmiddelen en een met de uitgevers van gratis publicaties, telefoon- en faxgidsen, reclamedrukwerk en ander drukwerk over papierafval. De onderhandelingen over een aantal andere convenanten zijn momenteel lopende. Hierbij is de behoefte ontstaan aan een lijst van aandachtspunten die bij de opmaak van een convenant kan worden gebruikt.

Hierna wordt een aantal aandachtspunten gestructureerd rond de verschillende onderdelen die een convenant in vele gevallen omvat. Hierdoor kan misschien de indruk ontstaan dat een modelconvenant wordt voorgesteld. Dit is echter niet de bedoeling. Hoewel vele elementen wellicht in elke convenant zullen voorkomen, zal de grote mate van flexibiliteit die milieubeleidsvereenkomsten kenmerkt voor gevolg hebben dat aan sommige onderdelen in specifieke gevallen meer of minder belang moet worden gehecht. Het onderstaande moet dan ook veeleer worden opgevat als een lijst van aandachtspunten voor de opstelling van convenanten, waarvan in functie van de specifieke situatie kan worden afgeweken. Waar relevant wordt het belang van het aandachtspunt geïllustreerd met een voorbeeld uit de praktijk.

Ter informatie worden bij elk onderdeel tevens de relevante bepalingen van het Vlaamse decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten aangegeven. Een aantal onderdelen van een convenant wordt door het decreet verplicht opgelegd en andere worden in het decreet zelf geregeld. Hoewel in de huidige wettelijke context de opname van deze laatste elementen in een milieubeleidsvereenkomst niet strikt noodzakelijk is, worden zij toch vermeld. Daarmee wordt aangegeven dat het - onder meer voor de duidelijkheid naar de

betrokken partijen en naar derden toe - wenselijk kan zijn ook deze onderdelen expliciet op te nemen in een convenant.

Een voorafgaandelijk aandachtspunt is dat voor alle onderdelen van een convenant geldt dat de inhoud *toegankelijk, klaar en duidelijk* moet zijn. Desgevallend kan een bijlage of toelichting een aantal punten verhelderen waarover onduidelijkheid zou kunnen ontstaan.

1.2 Voorafgaandelijke overwegingen

De voorafgaandelijke overwegingen of consideransen maken geen deel uit van de overeenkomst in de zin dat ze geen rechten en verplichtingen van de partijen vastleggen, maar geven in hoofdzaak de redenen weer waarom de partijen de overeenkomst sluiten. Zij kunnen belangrijk zijn bij de uitleg van de rechten en plichten van de partijen omdat uit de consideransen vaak de bedoeling van de partijen kan worden afgeleid.

In bijkomende orde kan de milieubeleidsovereenkomst er worden gesitueerd ten opzichte van de ruimere beleidscontext of de wettelijke verplichtingen waaraan werd voldaan of zal worden voldaan. De consideransen kunnen dus bijvoorbeeld verwijzingen bevatten naar het Vlaamse decreet betreffende milieubeleidsovereenkomsten, naar internationale afspraken en verdragen, naar een eventueel uitgevoerde milieu-effectrapportage enz. Speciale aandacht dient te gaan naar de verhouding van de overeenkomst met het algemene beleidskader en de inpassing in de onderscheiden fasen van het beleidsproces.

Indien toepasselijk kan tevens worden vermeld op welke manier en wanneer derden-belanghebbenden of adviesinstanties bij de voorbereiding van het convenant werden betrokken en welke belangen werden meegewogen.

Ook naar de relevante EU-reglementering en de eventuele notificatie van de milieubeleidsovereenkomst aan de Europese Commissie kan worden verwezen. Indien het convenant wordt afgesloten in uitvoering van een EG-richtlijn die in deze mogelijkheid voorziet, kan naar deze richtlijn worden verwezen. Indien enige twijfel mocht bestaan over de verenigbaarheid van een convenant met het EU-recht, verdient het aanbeveling het convenant voor de ondertekening ter beoordeling voor te leggen aan de Europese Commissie. Voor het belang hiervan wordt verwezen naar het hoofdstuk over het juridisch kader (vnl. de regels inzake kartelvorming).

1.3 Definities

Begrippen die van essentieel belang zijn voor de uitleg van de in het convenant neergelegde afspraken kunnen, voor zover er over de inhoud ervan onduidelijkheid zou kunnen bestaan, worden gedefinieerd. Daarbij wordt best zoveel mogelijk aangesloten bij de gangbare betekenis die aan de betreffende begrippen wordt gegeven.

1.4 Reikwijdte - toepassingsgebied

De reikwijdte en het toepassingsgebied van de milieubeleidsvereenkomst worden best duidelijk aangegeven. Zo kan de milieubeleidsvereenkomst bijvoorbeeld bepalen dat de erin vervatte verplichtingen geen betrekking hebben op bepaalde aspecten van de problematiek of integendeel enkel op bepaalde geografische locaties.

1.5 Partijen

Een goede milieubeleidsvereenkomst bevat normaal een nauwkeurige identificatie van de partijen, met de vermelding van naam, juridisch statuut en maatschappelijke zetel van de ondertekenende organisaties, alsmede van de juiste hoedanigheid van de ondertekenende bevoegde personen. Alle personen, organen en instellingen voor wie het convenant verplichtingen bevat, zijn best als partij, al dan niet via vertegenwoordiging (mandaat), betrokken. De vertegenwoordigingsbevoegdheid blijkt uit de daarbij gevoegde stukken. Een milieubeleidsvereenkomst kan daarnaast tevens voorzien in mogelijkheden voor partijen om toe te treden of eruit te stappen. In dat geval worden tevens de voorwaarden vermeld waaraan moet voldaan zijn om op deze mogelijkheden een beroep te kunnen doen.

In het decreet is hierover bepaald dat de partijen het Vlaams Gewest zijn, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, en één of meer overkoepelende, representatieve organisaties van ondernemingen (die hetzij een gemeenschappelijke activiteit uitoefenen, hetzij een gemeenschappelijk milieuprobleem hebben, hetzij in een zelfde gebied zijn gevestigd). De "organisatie" moet haar rechtspersoonlijkheid aantonen; haar representativiteit voor de betrokken ondernemingen aantonen en aantonen dat zij een mandaat heeft van haar leden om een milieubeleidsvereenkomst af te sluiten. Het Vlaamse Gewest kan geen andere bestuursorganen of -niveau's, zoals de Vlaamse Raad, de provincies en de gemeenten binden.

Over toetreding stelt het decreet dat de overeenkomst verbindend is voor ondernemingen die na de totstandkoming van de milieubeleidsvereenkomst tot de organisatie toetreden. Een organisatie van ondernemingen kan enkel tot een bestaande milieubeleidsvereenkomst toetreden indien ze daarvoor de toestemming van de Vlaamse regering heeft (de procedure daarvoor moet nog door een Besluit van de Vlaamse regering worden vastgelegd).

Onttrekking aan de verplichtingen van de milieubeleidsvereenkomst door uit de organisatie te treden is volgens het decreet niet mogelijk. Onttrekking is enkel mogelijk indien de milieubeleidsvereenkomst eindigt bij overeenkomst tussen partijen, de geldigheidstermijn verstrijkt, of de overeenkomst wordt opgezegd door de Vlaamse regering of door de andere partijen gezamenlijk.

1.6 Verplichtingen en bindende kracht

De partijen dienen elkaar (en derden) duidelijkheid te geven over hun bedoelingen en verwachtingen en deze worden best zo helder mogelijk in het convenant tot uitdrukking gebracht. Een milieubeleidsvereenkomst bepaalt dus veelal welke partij welke rechten en plichten heeft (1), wat de aard (2) en de inhoud (3) van de rechten en plichten is en welke

eventuele termijnen (4) daarbij gelden. Deze verschillende aspecten worden hierna kort behandeld.

(1) De wederzijdse rechten en plichten van de verschillende partijen vormen het centrale resultaat van de gevoerde onderhandelingen en de kern van de milieubeleidsvereenkomst. Er mag dan ook geen misverstand kunnen bestaan over de betekenis en de bindende kracht van de opgenomen verplichtingen. De manier waarop de verplichtingen zijn geformuleerd, zou geen aanleiding mogen geven tot verschillende interpretaties zodat de nakoming op ondubbelzinnige wijze kan worden geverifieerd. Ook de betekenis en de bindende kracht van de milieubeleidsvereenkomst voor de leden van de organisatie - m.a.w. welke verplichtingen gelden voor de organisatie op zich, welke voor alle leden van de organisatie en welke slechts voor sommige leden - wordt best ondubbelzinnig vastgelegd.

De Nederlandse 'gedragscode inzake drankverpakkingen' (1985) stelt dat "bedrijfsorganisaties er naar zullen streven om bedrijven te bewegen de introductie van wezenlijk nieuwe verpakkingen tevoren aan de Rijksoverheid te melden". Gezien deze bepaling in feite niemand tot iets verplicht en nergens is aangegeven wat een 'wezenlijk nieuwe verpakking' is, hoeft het geen verbazing te wekken dat deze bepaling in de praktijk niet naar behoren functioneert. Een nieuwe zuivelverpakking en een 'plastishield fles' werden niet aangemeld.
Bron: Klok, P.J., 1989.

Het Belgische convenant betreffende CFK's in de kunststoffenindustrie (1989 en 1991) bepaalt dat "de Belgische fabrikanten van kunststofschuim zich verbinden het vastgelegde reductieplan na te volgen, in de veronderstelling dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd". Uit deze bepaling is niet duidelijk of de opgenomen resultaatsverbintenissen altijd geldt (omdat wordt verondersteld dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd) of slechts geldt op voorwaarde dat in onze buurlanden gelijkwaardige beperkingen worden doorgevoerd.

Het decreet stelt terzake dat een milieubeleidsvereenkomst verbindend is voor de partijen en dat de verbintenissen die zij vrijwillig hebben aangegaan hen tot wet strekken. Naargelang van hetgeen bepaald is in de overeenkomst (of de toetredingsakte) is zij tevens verbindend voor al de leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan.

(2) Op het vlak van de *aard van de verplichtingen* dient in principe de voorkeur uit te gaan naar duidelijke en verifieerbare verbintenissen, zoveel mogelijk in kwantitatieve termen uitgedrukt, m.a.w. naar resultaatsverbintenissen boven inspanningsverbintenissen. Zo kan worden vermeden dat een convenant enkel de opdracht inhoudt 'zijn best te doen om zich in te spannen'. Dit geldt zowel voor de verbintenissen van de overheid als voor de verbintenissen van het bedrijfsleven.

Resultaatsverbintenissen houden de verplichting in een welbepaald resultaat te bereiken. Zij maken de controle op de naleving gemakkelijker. Het volstaat bij wanprestatie immers dat wordt aangetoond dat de overeenkomst bestaat en dat het beloofde resultaat uitblijft om de schuldenaar aansprakelijk te stellen (tenzij sprake is van overmacht). Inspanningsverbintenissen houden enkel de verplichting in een inspanning te leveren om een bepaald resultaat te bereiken, zonder dit resultaat zelf te waarborgen. Ook

inspanningsverbintenissen worden dus bindend geacht, maar hun afdwingbaarheid is kleiner omdat het niet naleven van de overeenkomst veel moeilijker te bewijzen is.

In zijn advies over de ontwerp milieubeleidsvereenkomst "Oud papier" (1994) heeft de SERV erop aangedrongen dat, waar mogelijk, een milieubeleidsvereenkomst moet gericht zijn op het aangaan van resultaatsverbintenissen, dit mede gezien het zeer beperkte aantal van dergelijke verbintenissen in het ontwerp. Er wordt in de ontwerp overeenkomst bijvoorbeeld meermaals gesteld dat "de partijen *zoveel mogelijk* zullen ..." of dat "de reductie met ... *wordt beoogd*". Bovendien stelde de SERV vast dat een aantal bepalingen niet nauwkeurig en eenduidig werden geformuleerd (bv. de termen milieuvriendelijk papier, verbeterd papier, ..).
Bron: SERV, 1994.

In de praktijk zal eenzelfde milieubeleidsvereenkomsten echter vaak over bepaalde aspecten resultaatsverbintenissen bevatten en over andere inspanningsverbintenissen. Zowel de overheid als de "organisatie" kunnen immers voor een situatie komen te staan waarin het bereiken van een bepaalde doelstelling niet alleen van hen afhangt (bv. omdat hun machtsmiddelen niet toereikend zijn). Een aantal onzekerheden zoals de medewerking van derden of veranderende omstandigheden kunnen mee bepalend zijn. Zo kunnen convenanten die vooruitlopen op wetgeving van kant van de Vlaamse regering niet meer dan inspanningsverbintenissen zijn om de inhoud ervan in wetgeving om te zetten. Voor de eventuele afstemming tussen de inhoud van een milieubeleidsvereenkomsten en de inhoud van een milieuvergunning geldt hetzelfde. De inhoud van de aangegane verplichtingen moet m.a.w. binnen de mogelijkheden van de partijen liggen, zodat afspraken worden vermeden die in strijd zijn met wettelijke regels, of die de partijen tot meer verbinden dan zij gezien hun bevoegdheden, beleidsvrijheid of andere mogelijkheden kunnen waarmaken. Wat de aard van de verplichtingen ook is, het verdient zoals gezegd steeds aanbeveling de in convenanten opgenomen verplichtingen voldoende hard en duidelijk te formuleren.

Het opstellen van een Bedrijfsmilieuplan en de jaarlijkse rapportage over de uitvoering van een bedrijfsmilieuplan is een resultaatsverplichting voor de individuele bedrijven. Het realiseren van de Integrale MilieuTaakstelling is een inspanningsverplichting voor partijen.
Bron: Overleggroep Basismetaalindustrie. Jaarrapportage 1993, 22 december 1993.

In het decreet is terzake bepaald dat in milieubeleidsvereenkomsten verbintenissen kunnen worden opgenomen voor het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering kan echter geen andere bestuursorganen of -niveau's zoals de Vlaamse Raad, de provincies of de gemeenten binden.

(3) Wat de *inhoud van de rechten en plichten* betreft, geldt in principe de grootst mogelijk vrijheid. Niettemin kunnen enkele algemene bemerkingen worden geformuleerd.

- De meeste afgesloten milieubeleidsvereenkomsten zijn vrij kort. Het lijkt veelal niet de bedoeling te zijn dat de milieubeleidsvereenkomsten een uitvoerige en uitputtende detaillering bevatten. Vaak worden enkel doelen vooropgesteld (bv. reductiedoelstellingen voor een groep van bedrijven in hun totaliteit) en wordt de wijze waarop deze doelstelling intern wordt verdeeld en nagekomen volledig overgelaten aan de betrokken ondernemingen. De efficiëntieverbeteringen die daarmee gepaard kunnen

gaan vormen een belangrijke potentiële meerwaarde van het instrument convenanten. Hoewel er zeker enig zicht moet bestaan op de middelen die kunnen en zullen worden ingezet om de afgesproken doelstellingen te bereiken, mag het vastleggen van deze middelen daarom niet van overheidszijde worden geforceerd. Van de kant van het bedrijfsleven vraagt dit een bereidheid om de doelstellingen van de milieubeleidsvereenkomst zo duidelijk en verifieerbaar mogelijk vast te leggen en te kwantificeren.

- Daarnaast neemt de overheid in milieubeleidsvereenkomsten expliciet of impliciet meestal de verplichting op zich om bepaalde regelgeving achterwege te laten of te laten aansluiten bij hetgeen in het convenant is overeengekomen. Wanneer het algemeen belang of bijzondere beschermingswaardige belangen dit vereisen, moet de overheid (binnen bepaalde voorwaarden) echter de mogelijkheid behouden om eenzijdig maatregelen af te kondigen, ook wanneer terzake een convenant werd afgesloten. Bovendien kan de overheid worden gevat door Europees recht wanneer wordt geëist dat een bepaald onderwerp dat in een convenant wordt geregeld in de wetgeving zou worden opgenomen.

Het decreet stelt terzake uitdrukkelijk dat de Vlaamse Regering geen uitvoeringsbesluiten uitvaardigen die, met betrekking tot de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten, verplichtingen opleggen strenger dan de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst, behalve in geval van dringende noodzaak of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen. Het Vlaamse Gewest is volgens het decreet tevens bevoegd om de inhoud van de milieubeleidsvereenkomst geheel of gedeeltelijk inreglementering om te zetten, ook gedurende de geldingstermijn ervan. De overeenkomst mag bovendien nooit in minder strenge zin afwijken van bestaande wet- en regelgeving of deze vervangen.

(4) Wat tenslotte de eventuele *termijnen* betreft, wordt best vermeden dat ver in de toekomst gelegen einddoelstellingen worden geformuleerd, zonder dat een duidelijke fasering in de tijd is voorzien. Ver in de toekomst geplaatste eindtermijnen kunnen erop wijzen dat de partijen zich eigenlijk niet willen binden. Een gedetailleerde en duidelijke fasering kan dit verhelpen. Door de opname van een fasering ontstaan er voor de partijen ijkpunten waarop ze hun activiteiten kunnen afstellen en die bovendien als controlemaatstaf kunnen worden gebruikt. Een fasering gaat dan ook best gepaard met een vorm van (tussentijdse) rapportering en toezicht op de naleving ervan. In zijn advies over het voorontwerp van decreet inzake milieubeleidsvereenkomsten werd dit door de SERV geconcretiseerd in de zin dat werd gesteld dat een fasering aangewezen kan zijn bij convenanten die worden afgesloten voor een termijn langer dan twee jaar.

“Tussentijdse doelstellingen zouden moeten worden bepaald. Daartoe dient een tijdsschema opgesteld te worden waaraan tussentijdse, gekwantificeerde doelstellingen worden gekoppeld (zgn. “milestones”). Deze ijkpunten zorgen ervoor dat alle partijen een duidelijk beeld krijgen over wanneer de overeenkomst

doeltreffend is of niet. Dit maakt het tevens mogelijk om in een vroeg stadium te beslissen over hoe op problemen zal worden gereageerd. Het laat de partijen toe te bewijzen dat de overeenkomst effectief is en dat de keuze voor een convenant correct was.

Dergelijke tussentijdse doelstellingen, die ook indicatief kunnen zijn, creëren geen bijkomende verplichtingen. Zij beschrijven alleen de verschillende fasen die nodig zijn om het vooropgestelde doel tijdig te bereiken. Er zou echter wel overwogen moeten worden te specificeren in welke fase en onder welke voorwaarden overheden wettelijke maatregelen zullen of kunnen nemen die de overeenkomst aanvullen of vervangen.”

Uit: Commission of the European Communities, 1996.

In het decreet is bepaald dat een milieubeleidsvereenkomst moet worden afgesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar.

1.7 Monitoring

De monitoring maakt deel uit van de handavingsketen. Handhaving is het door controle en het toepassen van (of dreigen met) administratiefrechtelijke, strafrechtelijke en/of privaatrechtelijke middelen bereiken dat verplichtingen worden nageleefd. Het omvat dus de verzameling van relevante gegevens om de uitvoering te toetsen (monitoring), de effectieve toetsing van de naleving (de controle), en het treffen van maatregelen bij niet-nakoming (de sanctionering).

Het decreet stelt dat de milieubeleidsvereenkomst moet bepalen op welke manier de naleving ervan zal worden gecontroleerd.

Voorwaarde voor een effectieve handhaving is dat de verplichtingen en resultaten meetbaar zijn en de resultaten ook effectief gemeten worden.

“De Vlaamse ontwerp milieubeleidsvereenkomst “Oud papier” (1994) legt aan de uitgevers de verplichting op om voor het drukken van dag- en weekbladen op krantenpapier of van gratis regionale bladen tegen bepaalde data enkel nog papier te gebruiken dat een gespecificeerd minimumgehalte aan gerecycleerde vezels bevat. Uit de werkzaamheden van de Oplvolgingscommissie Milieutaksen is gebleken dat geen eensgezindheid bestaat over de mogelijkheden om dit gehalte aan gerecycleerde vezels in papier te meten. Er bestaan terzake dus geen algemeen aanvaarde controletechnieken. (...) Het is dus onzeker of de naleving van deze verbintenis zal kunnen worden geverifieerd waardoor ook de afdwingbaarheid ervan onzeker wordt.”

Uit: SERV, 1994.

Dit impliceert ook dat over eventuele referentiegegevens uit het verleden (bv. emissies in een bepaald basisjaar) geen onenigheid mag kunnen bestaan.

In Nederland wordt voorafgaand aan de vaststelling van “Meerjarenafspraken over energie-efficiency” met de betrokken bedrijfstakken een “Verklaring” afgesloten. Deze verklaring voorziet onder meer in de inventarisatie van de gegevens waarmee het energieverbruik in de uitgangssituatie (1989) wordt bepaald. Deze cijfers gelden als ‘nul-meting’ voor de energie-efficiëntie-index in de latere Meerjarenafpraak.

De overeenkomst moet daarenboven in principe de modaliteiten voor de monitoring aangeven en dus vermelden wie wanneer welke gegevens op welke manier verzamelt (en wie hiervan de kosten draagt), en wanneer, hoe en aan wie deze gegevens moeten worden gerapporteerd of uitgewisseld. Deze informatieverzameling hoeft niet noodzakelijk alleen

betrekking hebben op de doelbereiking. Ook gegevens over bijvoorbeeld de kosten en kosten-effectiviteit van de milieubeleidsovereenkomst kunnen nuttig zijn voor de latere beoordeling. Het is aan te bevelen de verzameling van gegevens in elk geval naar aanleiding van het aflopen van de overeenkomst te laten gebeuren, maar ook tussentijdse informatieverzameling kan wenselijk zijn om bijvoorbeeld tijdig te kunnen bijsturen.

“Het spreekt vanzelf dat in de beginfase van een meerjarenafpraak (MJA) veel aandacht moet worden besteed aan het beschikbaar krijgen en verder verbeteren van de kwaliteit van de informatie. Het regelmatig opvolgen van de uitvoering via een monitoringsysteem is essentieel. Zo kunnen tijdig knelpunten worden opgespoord en neemt de beheersbaarheid van het proces toe. Monitoren heeft in de praktijk niet alleen een controlerende functie, maar zeker ook een motiverende functie.”
Bron: MEZ, 1995.

In vele gevalstudies worden de monitoring procedures gezien als een cruciaal onderdeel van een milieubeleidsovereenkomst. De politieke aanvaardbaarheid van convenanten hangt immers af van het vertrouwen dat wordt gesteld in de effectiviteit van de overeenkomst. Om tegemoet te komen aan de maatschappelijke verwachtingen op het vlak van toegang tot informatie en transparantie en om de voortgang in de realisatie van de gestelde reductiedoelstellingen te kunnen controleren, is een gedetailleerd monitoring systeem nodig. Vragen zoals het type, de mate van detail en andere aspecten van een monitoring systeem moeten eveneens worden vastgesteld.
Uit: OECD, 1996.

1.8 Controle

Het toezicht op de uitvoering van een convenant komt niet steeds automatisch toe aan de toezichthoudende ambtenaren die belast zijn met de controle in het betreffende beleidsdomein. De overeenkomst zal dus meestal bepalen wie met de toetsing is belast en zal eventueel ook het tijdstip en de wijze waarop de toetsing moet worden uitgevoerd, welke procedure en welke criteria en ijkpunten daarbij gelden vastleggen. Er kunnen bijvoorbeeld controlecommissies, stuurgroepen, opvolgingscommissies e.d. worden voorzien, die overigens niet noodzakelijk dezelfde samenstelling moeten hebben dan de projectgroep die de milieubeleidsovereenkomst heeft voorbereid en opgesteld, en die dus ook derden bij de controle kunnen betrekken. De overheid moet *minstens* belast zijn met de kwaliteitsbewaking van de controle door de doelgroep zelf.

In het kader van het Nederlandse convenant over CFK's in spuitbussen (1988) nemen de milieu- en consumentenorganisaties in een driehoeksoverleg deel aan de uitvoering van het convenant. Dit impliceert dat men bij twijfel over de naleving van het convenant eerst overleg zal plegen en niet meteen met acties zal beginnen.
Bron: Klok, 1989.

Naast de controle voorzien in de milieubeleidsovereenkomst zelf kunnen nog andere interne en externe controles plaatsvinden. Binnen de doelgroep kunnen federaties toezicht houden op de prestaties van de individuele bedrijven of kunnen bedrijven elkaar controleren. Ook derden/belanghebbenden zoals werknemers, consumenten, omwonenden van bedrijven, milieuverenigingen, enz. kunnen besluiten om de naleving van milieubeleidsovereenkomsten te toetsen.

1.9 Sanctionering

Effectieve sanctionering houdt in dat de nodige machtsmiddelen voorhanden zijn voor de ene partij om de naleving van de verplichtingen door de andere partij(en) te kunnen afdwingen, om schadevergoeding te kunnen bekomen, of om de overeenkomst te laten beëindigen. De mogelijkheid van een gerechtelijke procedure ligt daarbij voor de hand, naast de niet-uitvoeringsexceptie (*exceptio non adimpleti contractus*), die bij niet naleven van de overeenkomst door de ene partij, de andere partij ook de mogelijkheid biedt om de nakoming van de eigen verbintenissen op te schorten.

Het afdwingen van de nakoming van afspraken via de rechter is echter niet iets waaraan partijen in de eerste plaats denken bij het afsluiten van overeenkomsten. Het afwenden van de dreiging van een rechterlijke procedure blijkt niet de meest voorkomende reden te zijn waarom partijen zich aan een afspraak houden. Uit praktijkonderzoek blijkt dat nieuwe regelgeving of een verschuiving van de consumentenvoorkeuren soms meer bijdragen aan de doelbereiking dan de dreiging van gerechtelijke stappen. Bovendien kan een gerechtelijke procedure onbevredigend zijn, bijvoorbeeld omdat het niet gemakkelijk is de schade vast te stellen die een partij lijdt t.g.v. het niet naleven van de verbintenissen door een andere partij. Bijgevolg kunnen andere maatregelen bij niet-nakoming misschien sneller en efficiënter zijn dan een gerechtelijke procedure (die niettemin als effectieve 'stok achter de deur' mogelijk moet blijven). Als voorbeelden kunnen worden genoemd: uitvaardigen van strengere regelgeving en negatieve publiciteit (bv. openbaarmaking van de niet-naleving).

Een voorbeeld hiervan vormt de Nederlandse Afdrachtenovereenkomst tussen de Ministeries van VROM, Financiën en EZ en organisaties van leveranciers van motorbrandstoffen tot oprichting van een financieringsfonds voor bodemsanering: hierin wordt bepaald dat als een leverancier niet voldoet aan zijn afdrachtverplichting aan dat fonds, zijn naam bekend zal worden gemaakt.

In de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Basismetaalindustrie van 10 maart 1992 is bepaald dat indien de betrokken overheden van oordeel zijn dat een bedrijf onvoldoende invulling geeft aan de uitvoering van de intentieverklaring, zij zich binnen hun bevoegdheden zullen inzetten om door eenzijdige actie over te gaan tot aanscherping van de vergunningen. In het voorjaar 1994 is door de Overleggroep een brief gestuurd naar alle overheden bevoegd voor vergunningen inzake bedrijven (in totaal negen) die op dat moment nog geen bedrijfsmilieuplan hadden ingediend. In deze brief werd er bij deze overheden op aangedrongen om over te gaan tot het eenzijdig aanpassen van de vergunning van het betreffende bedrijf. De oorzaak van de vertraging bleek in een aantal gevallen zowel bij bedrijf als bij bevoegde overheden voort te komen uit onduidelijkheden in het doorlopen van het proces van opstellen en beoordelen van bedrijfsmilieuplannen. In het merendeel van de gevallen heeft de brief van de Overleggroep ertoe geleid dat het bedrijf alsnog haar definitieve bedrijfsmilieuplan indiende. In één geval is de bevoegde overheid overgegaan tot het aanscherpen van de vergunningen. In de overige gevallen hebben de bevoegde overheden aangegeven waarom het indienen van een definitief bedrijfsmilieuplan vertraging oploopt.

Bron. Overleggroep Basismetaalindustrie, 1995.

In het decreet is voorzien dat de partijen en ook de individuele ondernemingen die door de overeenkomst verbonden zijn, bij niet naleving de uitvoering in natura of bij equivalent kunnen eisen bij de rechter.

1.10 Evaluatie

Terwijl de controle betrekking heeft op de toetsing van de naleving van de verplichtingen van een milieubeleidsovereenkomst, heeft de evaluatie betrekking op de toetsing van de effecten aan de doelstellingen van een convenant. De evaluatie hoeft, net zoals de monitoring, niet noodzakelijk alleen betrekking te hebben op de doelbereiking in termen van milieukwaliteit. Ook de evaluatie van andere aspecten zoals het uitvoeringsproces en de sociaal-economische gevolgen kan nuttig zijn, o.m. met het oog op het in de toekomst afsluiten van andere milieubeleidsovereenkomsten.

Een evaluatieregeling bepaalt doorgaans door wie en op welke momenten de evaluatie wordt uitgevoerd. De evaluatie kan in principe gebeuren door (één van de) partijen zelf of kan worden opgedragen aan een door de partijen in het leven geroepen werkgroep of aan een onafhankelijke derde instantie. Dit laatste kan bijvoorbeeld aangewezen zijn wanneer bij de evaluatie problemen kunnen opduiken op het vlak van de betrouwbaarheid en geheimhouding van gegevens. De beoordeling van (en het verbinden van consequenties aan) een eventueel verschil tussen afgesproken taakstellingen en feitelijke uitkomsten behoort echter tot de hoofdverantwoordelijkheden van de overheid.

Eventueel kunnen ook de acties worden omschreven die door partijen naar aanleiding van de evaluatie ondernomen kunnen of zullen worden. Daarbij moet worden bedacht dat de evaluatie zowel positief als negatief kan zijn. De evaluatie kan bijvoorbeeld aanknopingspunten bieden voor eventuele wijzigingen of verlengingen van de overeenkomst of voor de omzetting ervan in regelgeving.

Op 2 april 1993 is de "Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische industrie" ondertekend. De doelstellingen van de Intentieverklaring (de integrale MilieuTaakstelling IMT) zijn voor de bedrijfstak afgeleid van de NMP-doelstellingen. Tot de verplichtingen van de individuele bedrijven die de Intentieverklaring hebben ondertekend, behoren de opstelling van een bedrijfsmilieuplan (BMP), de jaarlijkse rapportage over de voortgang en het eens per vier jaar herzien van het BMP. In de Intentieverklaring is tevens de oprichting van een Overleggroep voorzien, die mede op basis van de bedrijfsmilieuplannen nagaat of de IMT voor de chemische industrie zal worden gerealiseerd en welke knelpunten zich daarbij voordoen. Dit onderzoek kan voor de Overleggroep aanleiding zijn om in het kader van het bedrijfstakoverleg onderdelen van de IMT uit te werken in voorstellen voor specifieke handreikingen, richtlijnen en programma's. Op basis van knelpunten van algemene aard en van met name genoemde gewijzigde inzichten, kan de Overleggroep tevens voorstellen doen tot bijstelling van de IMT voor de bedrijfstak door de Rijksoverheid, zowel in benedenwaartse als in opwaartse zin. Bovendien wordt de uitvoering van het convenant elke vier jaar geëvalueerd door de Overleggroep, in het bijzonder ten aanzien van de op te stellen bedrijfsmilieuplannen, de toetsing van deze plannen door de betrokken overheden en de doorwerking van deze plannen in de vergunning. Op basis van deze evaluaties treden Overheid en de VNCI met elkaar in overleg om te bezien of en zo ja in hoeverre de inhoud van dit convenant aanpassing behoeft.

Bron: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische industrie, 2 april 1993.

1.11 Onzekerheden in verband met gewijzigde omstandigheden

Gewijzigde omstandigheden die niet steeds op voorhand in te schatten zijn, kunnen de goede uitvoering van een convenant ernstig belemmeren of de doelbereiking juist vereenvoudigen. Het is aan te bevelen om hieraan aandacht te besteden bij de voorbereiding van een convenant en indien dit nodig wordt geacht een regeling voor gewijzigde omstandigheden in de overeenkomst op te nemen.

Dergelijke regeling bevat in principe een zo volledig en specifiek mogelijke omschrijving van de onzekerheden alsmede een vermelding van de gevolgen van gewijzigde omstandigheden. Voorbeelden van omstandigheden met een mogelijk belangrijke invloed op de uitvoering zijn wijzigingen in beleidsinzichten, in wet- en regelgeving, in de economische situatie, in de milieu-omstandigheden in de technologische evolutie en in internationale ontwikkelingen. Mogelijke gevolgen zijn de wijziging van de overeenkomst, de mogelijkheid tot eenzijdige opzegging, e.d.

Bij de berekening van de Energie-Efficiëntie-Index van een sector voor de beoordeling van de naleving van de Nederlandse meerjarenafspraken met de industrie over energie-efficiëntie wordt rekening gehouden met seizoensinvloeden (zoals bij de suikerindustrie), verandering van de samenstelling van het grondstoffenpakket (bijvoorbeeld bij de cementindustrie), bezettingsgraad en dergelijke.
Bron: MEZ, 1995.

Indien zich tijdens de looptijd belangrijke, onvoorziene ontwikkelingen, zoals m.b.t. milieu en milieutechnologische inzichten, waaronder beleidsinzichten, het generieke milieubeleid, de wetgeving, de jurisprudentie, de economische situatie of internationale omstandigheden voordoen, die wezenlijke gevolgen hebben voor de uitvoering van deze intentieverklaring, treden de Overheid en de Zuivelindustrie met elkaar in overleg om te bezien in hoeverre de inhoud van deze intentieverklaring aanpassing behoeft. Indien de uitvoering van deze intentieverklaring leidt tot ernstige, ongewenste sociaal-economische gevolgen voor de zuivelindustrie, zullen Overheid en Zuivelindustrie over de uitvoering van de in deze intentieverklaring neergelegde verplichtingen overleggen. Indien het overleg in de Overleggroep niet binnen de 6 maanden tot een overeenstemming leidt, kan elk van de partijen deze overeenkomst opzeggen.
Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid zuivelindustrie. 6 juli 1994.

Bij voorwaardelijke bedingen die de invloed van onzekere omstandigheden tot uitdrukking brengen zou er evenwel geen misverstand mogen kunnen bestaan over het zich als dan niet voordoen van het bedoelde feit.

De Nederlandse 'gedragscode inzake drankverpakkingen' (1985) bepaalt dat "de bestaande systemen van opnieuw vulbare verpakkingen zullen worden gehandhaafd voorzover de marktsituatie dit toelaat". Hier is het echter niet duidelijk onder welke omstandigheden de marktsituatie een retoursysteem niet toelaat. Indien er bijvoorbeeld sprake zou zijn van een duidelijke stijging van de hoeveelheid bier en frisdranken die in blik wordt verkocht, kan op basis van deze bepaling moeilijk worden afgeleid tot welke maatregelen de betrokken sectoren zich gedwongen moeten voelen.
Bron: Klok, 1989.

Wijziging van de oorspronkelijke verbintenissen wordt echter best niet te gemakkelijk gemaakt, omdat daardoor ook partijen die zich niet echt willen binden convenanten ondertekenen. Eventueel kan de regeling ook de voorwaarden omschrijven waaronder een beroep op deze clausules kan worden gedaan (bv. tijdig aankondigen, overlegverplichting, heronderhandelingsplicht, ...).

Een alternatief is een convenant met een gefaseerde looptijd. Dat is een convenant waarvan de uitvoering is ingedeeld in een aantal periodes en na elke periode een evaluatie gebeurt met het oog op de uitvoering van de verbintenissen voor de volgende periode. Bij deze evaluatie kan dan rekening worden gehouden met intussen gewijzigde omstandigheden, waardoor de initieel overeengekomen rechten en plichten van partijen eventueel moeten worden herbekeken. Indien gewenst kunnen ook de criteria die bij de evaluatie worden

gebruikt en die aanleiding kunnen geven tot een herziening in de overeenkomst worden vastgelegd.

1.12 Overlegregeling

De praktijk leert dat het voortzetten van het overleg na de totstandkoming van het convenant zinvol kan zijn omdat het noodzakelijk kan blijken alsnog tal van praktische zaken te regelen die niet waren voorzien en die nodig zijn voor een goede uitvoering van de overeenkomst. Ook bij conflicten, tussentijdse evaluaties en rapportages of wanneer zich nieuwe of onvoorziene ontwikkelingen op technisch en/of op milieugebied voordoen kan een overlegregeling nuttig zijn. Wanneer de overheid bijvoorbeeld in weerwil van de gemaakte afspraken toch overgaat tot eenzijdige publiekrechtelijke regelgeving, kan overleg ertoe bijdragen dat de nieuwe regelgeving zoveel mogelijk aansluit bij de afspraken in het convenant. Eventueel kan ook de wijze waarop het overleg zal gebeuren (plaats, deelnemers, structuur, ...) in de overeenkomst worden vastgelegd.

Uit de (Nederlandse) praktijk blijkt dat bij de onderhandeling vaak aan dit punt wordt voorbij gegaan omdat het ter discussie stellen van de mate van gebondenheid blijf zou geven van wantrouwen. De aanwezigheid van zeer gedetailleerde procedurele voorschriften om met elkaar in overleg te treden zou er inderdaad kunnen op wijzen dat de partijen zich (nog) niet werkelijk willen binden. Vanzelfsprekend is het beter wanneer deze hulpmiddelen niet hoeven gebruikt te worden en partijen, zoals hiervoor is aangegeven, helderheid betrachten, maar de praktijk leert dat een overlegclausule niettemin zinvol kan zijn. De bedoeling van dergelijke overlegclausule is vanzelfsprekend niet om de inhoud van een convenant uit te hollen. Zo zou een mogelijkheid *in de milieubeleidsvereenkomst zelf* om gedurende de looptijd van het convenant in overleg de doelstellingen te wijzigen de geloofwaardigheid van de overeenkomst hypothekeren.

In het decreet is op één plaats een overlegregeling ingeschreven, met name wanneer het Vlaamse gewest in geval van dringende noodzaak of om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke toch uitvoeringsbesluiten uitvaardigt die (op de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten) verplichtingen opleggen die strenger zijn dan de bepalingen van de overeenkomst.

“De partijen komen overeen dat er een overleggroep energiebesparing wordt ingesteld, waarin zitting hebben ... De taak van de overleggroep is ...

Uit: Meerjarenafpraak tussen textielveredeling KRL en het Ministerie van Economische Zaken over de verbetering van de energie-efficiëntie bij de textielindustrie, 2 oktober 1992.

1.13 Geschillenbeslechting

In een milieubeleidsvereenkomst kan worden vermeld op welke wijze en door wie eventuele geschillen zullen worden beslecht. Vermits convenanten tot doel hebben in onderling overleg en samenwerking tot bepaalde resultaten te komen, past het bij de sfeer waarin zij worden afgesloten dat geschillen in eerste instantie in onderling overleg tussen partijen worden opgelost. In een overeenkomst kan dan ook worden voorzien in een

voorafgaandelijke arbitrage tussen de partijen zelf vooraleer gerechtelijke stappen worden gezet.

Een bindend advies-beding door bv. een arbitragecommissie werd door de Raad van State uitgesloten. Het voorontwerp van decreet betreffende milieubeleidsvereenkomsten voorzagt, op advies van de SERV, dat partijen kunnen overeenkomen dat geschillen inzake de interpretatie en uitvoering van de overeenkomst via een scheidsrechtelijke procedure kunnen worden geregeld. Vermits de Raad van State in zijn advies van oordeel was dat dergelijke arbitrage, die beperking inhoudt van de bevoegdheden van de gewone rechtbanken, de bevoegdheid van de decreetgever te buiten gaat, werd deze mogelijkheid uit het ontwerpdecreet geschrapt.

1.14 Verstrekking van informatie

Onder meer voor het toezicht op de naleving zullen diverse gegevens door de partijen van de overeenkomst worden verzameld en aan elkaar worden overgemaakt. Ook meer algemene informatie over belangrijke ontwikkelingen op bijvoorbeeld beleidsmatig, technologisch of economisch vlak kan worden uitgewisseld. In het convenant kan naast een regeling voor wederzijdse informatieverstrekking ook een regeling worden opgenomen over informatieverstrekking aan derden.

“De Stuurgroep wordt door de Rijksoverheid geïnformeerd over concrete voornemens met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering in generieke maatregelen van elk onderdeel van milieubeleid, dat voor de bedrijfstak specifiek van belang is. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) zullen de hun beschikbare informatie, die voor de Stuurgroep van belang kan zijn, in de Stuurgroep brengen. De bedrijfstak informeert de Stuurgroep over ontwikkelingen in de bedrijfstak, die van invloed kunnen zijn op het te voeren milieubeleid voor de bedrijfstak.”

Uit: Milieubeleidsvereenkomst Grafische Industrie en Verpakkingsdrukkerijen, 8 april 1993.

Dergelijke regeling is belangrijk voor de partijen van de overeenkomst omdat negatieve uitlatingen van één van de partijen het uitvoeringsproces ernstig kunnen verstoren. Om dat te voorkomen kunnen partijen voorzieningen treffen in de overeenkomst. Zo kunnen ze bijvoorbeeld afspreken dat, wanneer informatie aan derden (bv. de media) wordt versterkt, zij dit samen doen (tenzij anders voorgeschreven door de wet), dit mede met het oog op het feit dat mogelijk een van de partijen een deel van de informatie als vertrouwelijk beschouwt. Indien nodig kunnen in de overeenkomst ook bepalingen worden opgenomen die de vertrouwelijke behandeling garanderen van bepaalde gegevens die in het kader van de uitvoering van het convenant worden gegenereerd en/of uitgewisseld.

Bij de Nederlandse “meerjarenaafspraken betreffende de energie-efficiency” zijn de resultaten van de inventarisatie van de energie besparingsmogelijkheden in een sector waarover Novem, de Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu bv, een zelfstandige organisatie die als onafhankelijk deskundig bemiddelaar optreedt tussen bedrijfsleven en overheid, beschikt strikt geheim. Novem mag de specifieke cijfers zelfs niet ter beschikking stellen van de overheid. Alleen gemiddelde gegevens over de bedrijfstak als geheel zijn - in overleg met de sector - openbaar. Bovendien worden de resultaten die door middel van monitoring worden verkregen vanwege de concurrentiegevoeligheid verzameld en beheerd door een onafhankelijke instantie als Novem. Zij rapporteert over de cijfers uitsluitend in totalen. Ook de overheid

heeft geen inzage in de individuele resultaten per bedrijf. Volgens de betrokkenen verklaart deze regeling mee het succes van de meerjarenafspraken in Nederland.

“De bij het overleg betrokken partijen zijn, behoudens voor zover wettelijke bepalingen tot mededeling verplichten, verplicht tot geheimhouding ten aanzien van door de deelnemers verstrekte, als vertrouwelijk aangemerkte informatie.”

Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid basismetaalindustrie, 10 maart 1992.

Een regeling inzake de openbaarheid van informatie is daarnaast ook belangrijk om de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de overeenkomst te verzekeren en om aan derden toe te laten hun belangen te laten gelden. Informatie kan bovendien ook zelf een handhavingsfunctie vervullen omdat ze de evaluatie door derden van de overeenkomst mogelijk maakt, hetgeen de doelbereiking kan verhogen (cfr. hoofdstuk 5).

De Europese Commissie suggereerde om in convenanten op te nemen dat de partijen overeenkomen zich te schikken naar de Richtlijn 90/313/EEG inzake vrije toegang tot milieu-informatie en naar het betreffende interne recht, zodat alle relevante documenten publiek beschikbaar zijn.

Uit: CEC, 1996.

Als openbaar wordt aangemerkt, met uitzondering van de als zodanig door de inrichting aangeduide bedrijfsvertrouwelijke onderdelen of gegevens:

- het bedrijfsmilieuplan;
- het oordeel van de betrokken overheden over het bedrijfsmilieuplan;
- de jaarlijkse rapportage per inrichting aan de betrokken overheden over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan;
- het oordeel van de betrokken overheden over de jaarlijkse rapportage per inrichting aan de betrokken overheden over de uitvoering van het bedrijfsmilieuplan;
- het jaarverslag van de Overleggroep;
- het vierjaarlijks evaluatierapport van de Overleggroep.

Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Zuivelindustrie, 6 juli 1994.

In sommige gevallen kan het aangewezen zijn een onafhankelijke derde partij in te schakelen bij de verzameling en verspreiding van informatie. Deze kan soms betere waarborgen bieden voor zowel de vertrouwelijke behandeling van bepaalde gegevens als voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de verstrekte informatie.

“Een milieubeleidsvereenkomst moet aandacht hebben voor de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie van de deelnemende bedrijven. Het vinden van een goed evenwicht tussen de bescherming van commerciële belangen van de bedrijven en de behoefte aan publiek beschikbare informatie, blijkt in de praktijk een cruciaal element te zijn dat moet worden bekeken bij de opmaak van een convenant.. De gevalstudies illustreren dat dit evenwicht kan worden gevonden in de inschakeling van een onafhankelijk instantie verantwoordelijk voor het verzamelen en verwerken van bedrijfsinformatie. Een dergelijke onafhankelijke derde partij kan ook een belangrijke rol spelen bij de evaluatie van de milieubeleidsvereenkomst en de mate waarin zij bijdragen aan de gestelde doelen. Zulke onafhankelijke beoordeling kan de geloofwaardigheid van convenanten helpen verschaffen.

In Nederland speelt een onafhankelijke instantie (Novem) een belangrijke rol in de onderhandelingen over de taakstellingen inzake energie-efficiëntie en in het opvolgen van de voortgang in de realisatie van de gemaakte afspraken. In Duitsland werd het belang van een onafhankelijke derde partij eveneens erkend. Monitoring verslagen van de SVA (Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft zu Klimavorsorge, 1996) zullen worden verzameld en nagekeken door een onafhankelijk wetenschappelijk instituut. Dit instituut zal op haar beurt een samenvattend rapport uitgeven dat kan worden gebruikt voor de publieke informatieverstrekking over de bereikte resultaten en ingezette middelen.”

Uit: OECD, 1996.

Een laatste aandachtspunt is dat uit onderzoek blijkt dat de rapporteringsverplichtingen in convenanten soms aanzienlijke kosten voor de ondernemingen met zich meebrengen (OECD, 1996d). Het vermijden van overbodige administratieve lasten moet bijgevolg ook bij het afsluiten van milieubeleidsvereenkomsten een aandachtspunt zijn (SERV, 1997a).

“De rapportages van bedrijven (in convenanten) worden afgestemd op andere milieurapportages van bedrijven, waarbij de monitoringrapportage zo veel mogelijk wordt geïntegreerd in de regeling van het milieoverslag (voor zover van toepassing).
Uit: Tweede kamer, 1993.

In het decreet is voorzien dat een milieubeleidsvereenkomst na ondertekening integraal wordt bekend gemaakt in het Belgisch Staatsblad. De partijen moeten jaarlijks bij de Vlaamse Raad verslag uitbrengen over de uitvoering van de overeenkomst. De vormen en voorwaarden terzake moeten nog worden omschreven in een uitvoeringsbesluit.

1.15 Verhouding tot regelgeving en vergunningverlening

In een convenant wordt best de verhouding tot bestaande en toekomstige regelgeving en vergunningverlening (en desgevallend andere bestaande milieubeleidsvereenkomsten) verhelderd. Ten eerste omdat het voor het vertrouwen in en de effectiviteit van een convenant van groot belang is dat alle partijen beseffen waar de grenzen van deze rechtsvorm liggen.

In de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische Industrie staat: “Indien de betrokken overheden kunnen instemmen met het bedrijfsmilieuplan, maken zij kenbaar aan het bedrijf dat zij zich in zullen zetten om bij de vergunningverlening voor het bedrijf het geaccordeerde plan in acht te nemen. (...) Dit convenant doet geen afbreuk aan formele wettelijke rechten en plichten van partijen, zoals bijvoorbeeld de uitvoering van algemene verbindende voorschriften en of beroepsmogelijkheden, alsmede aan de uitkomst van wettelijke procedures met betrekking tot van toepassing zijnde vergunningen.”
Bron: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid Chemische Industrie, 2 april 1993

Er gelden terzake immers een aantal juridische en beleidsmatige principes, die ook in het decreet zijn opgenomen. Deze zijn dat (1) de in de overeenkomst opgenomen verbintenissen niet in minder strenge zin kunnen afwijken van de bestaande toepasselijke regelgeving of deze vervangen, (2) de overheid ten allen tijde de mogelijkheid behoudt om ondanks de gemaakte afspraken de inhoud van de overeenkomst geheel of gedeeltelijk om te zetten in publiekrechtelijke voorschriften, (3) de overheid, ondanks het feit dat zij in principe geen uitvoeringsbesluiten mag uitvaardigen die, met betrekking tot de door de milieubeleidsvereenkomst behandelde punten, verplichtingen opleggen strenger dan de bepalingen van de milieubeleidsvereenkomst, dit toch kan doen in geval van dringende noodzaak of wanneer dit nodig is om te voldoen aan internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen, (4) een milieubeleidsvereenkomst andere bestuursorganen of -niveau's niet kan binden zodat niet kan worden uitgesloten dat deze tot van de milieubeleidsvereenkomst afwijkende besluitvorming komen.

Een tweede reden om in een convenant de verhouding tot bestaande en toekomstige regelgeving en vergunningverlening te verhelderen is het vermijden dat de inhoud van

milieubeleidsvereenkomsten en de inhoud van bijvoorbeeld vergunningen niet met elkaar zouden stroken. Indien de afspraken van de overheid niet of onvoldoende kunnen worden gehonoreerd of de inhoud van een convenant in belangrijke mate kan worden doorkruist, is het logisch dat daaruit bij het bedrijfsleven de nodige twijfel over het nut en de voortzetting van de milieubeleidsvereenkomst ontstaat. Daarom kan een zekere afstemming of aansluiting tussen regelgeving en convenanten aangewezen zijn. In de overeenkomst wordt best aangegeven op welke wijze dit zal gebeuren.

In zijn advies van 14 december 1994 over de ontwerp milieubeleidsvereenkomst "oud papier" stelde de SERV vast dat de federale wetgeving betreffende de milieutaks terzake specifieke doelstelling bevatte. "Bijgevolg is het mogelijk dat de doelen van deze belasting en die van de milieubeleidsvereenkomst interfereren. Bovendien kan deze situatie aanleiding geven tot rechtsonzekerheid. De Raad vraagt daarom dat in de overeenkomst duidelijk zou worden vermeld welke plaats zij inneemt ten opzichte van de federale wetgeving inzake de milieutaksen."
Uit: SERV, 1994.

"Eenzijdige verbintenissen kunnen worden vertaald in afdwingbare plichten wanneer zij kunnen worden gekoppeld aan vergunningsprocedures. Nieuwe of herziene vergunningen kunnen de relevante onderdelen van een convenant opnemen in de vergunningsvoorwaarden."
Uit: Commission of the European Communities, 1996.

1.16 Nieuwe structuren

Wanneer voor onderdelen van een milieubeleidsvereenkomst een nieuwe structuur wordt opgezet (bv. werkgroepen, stuurgroepen, opvolgingscommissies, ...), worden best de samenstelling, de taken en de taakverdeling duidelijk aangegeven. Zo nodig worden ook de onderscheiden bevoegdheden van de individuele leden van deze structuren vastgelegd (bv. stemgerechtigd, waarnemer, ...). Vanzelfsprekend hoeven al deze bepalingen niet noodzakelijk in de tekst van het convenant zelf opgenomen te worden maar kan bijvoorbeeld worden verwezen naar een bijlage of kan worden voorzien in de opstelling van een huishoudelijk reglement.

"Voor de ontwikkeling en uitvoering van het bedrijfstakoverleg tussen overheid en VNCI in verband met de uitvoering van dit convenant zijn separaat procedure-afspraken opgesteld, die zijn opgenomen in de bij dit convenant behorende bijlage 1."
Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid chemische industrie, 2 april 1993.

1.17 Looptijd

Een convenant bepaalt best zo duidelijk mogelijk het tijdstip van inwerkingstreding en de duur waarvoor het gesloten is. Bij voorwaardelijke bedingen - de milieubeleidsvereenkomst treedt bijvoorbeeld in werking of eindigt vanaf het moment dat een bepaald feit zich voordoet - mag er geen misverstand kunnen bestaan over het zich al dan niet voordoen van dit feit.

Een bepaling zoals in de Intentieverklaring uitvoering milieubeleid basismetaalindustrie die "wordt aangegaan voor de periode die naar het gezamenlijk oordeel van de Overheid en de Stichting Basismetaalindustrie en Milieu nodig is om de Integrale MilieuTaakstelling te realiseren" moet worden vermeden.

In het decreet is voorzien dat de geldigheidsduur tussen de partijen kan worden overeengekomen. Een milieubeleidsovereenkomst moet evenwel worden afgesloten voor een bepaalde termijn, die niet langer mag zijn dan vijf jaar. Tenzij anders in de overeenkomst bepaald, treedt een milieubeleidsovereenkomsten in werking de tiende dag na publicatie in het Belgisch Staatsblad. Een milieubeleidsovereenkomst eindigt hetzij bij overeenkomst tussen de partijen, hetzij door het verstrijken van de termijn, hetzij door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering maakt geen einde aan de overeenkomst.

1.18 Kostenverdeling

De verplichtingen waartoe de partijen zich verbinden zullen meestal kosten voor deze partijen meebrengen. Het verdient aanbeveling om in de milieubeleidsovereenkomst duidelijk aan te geven wie deze kosten moet dragen en welke verdeelsleutel zal worden gehanteerd voor eventuele kosten die gezamenlijk worden gedragen.

“De kosten van de Overleggroep, het projectbureau en de ad-hoc werkgroepen worden gedragen door het Ministerie van VROM. De deelnemende partijen nemen de personeelskosten en de reis- en verblijfskosten van hun vertegenwoordigers voor hun rekening. De kosten van eventueel door de Overleggroep opgedragen onderzoek worden door de Overheid en de VNCI gezamenlijk gedragen. In de Overleggroep zullen op basis hiervan nadere afspraken over de bekostiging van onderzoek worden gemaakt.”

Uit: Intentieverklaring uitvoering milieubeleid chemische industrie, 2 april 1993.

1.19 Verlenging, wijziging, opzegging

Het is raadzaam in de overeenkomst een regeling op te nemen voor verlenging, wijziging en voortijdige opzegging van het convenant. De mogelijkheden worden best zo nauwkeurig en limitatief als mogelijk omschreven, eventueel gedifferentieerd naar partij. Er kan bijvoorbeeld worden overwogen om het bedrijfsleven toe te laten de overeenkomst op te zeggen indien de overheid, in tegenstelling tot wat overeengekomen was, bijkomende regelgeving of heffingen oplegt op het terrein dat door de overeenkomst wordt gedekt. Bij eenzijdige beëindiging van de overeenkomst door opzegging worden de daarbij in acht te nemen voorwaarden (bv. vorm, termijnen, ...) en de gevolgen voor de verantwoordelijke partij en voor de andere partijen best omschreven (bv. schadevergoeding). Verder kan worden bepaald wat er na de ontbinding van de overeenkomst gebeurt.

“Als er een knelpunt voor de realisatie van de Integrale Milieutaakstelling ontstaat, zal dit volgens de procedures die in de convenanten zijn vastgelegd kunnen leiden tot fasering of bijstelling van de Integrale Milieutaakstelling voor de bedrijfstak. In dit kader speelt de NMP-Begeleidingscommissie Industrie (NBI) een rol als het knelpunten betreft die zich in meer sectoren voordoen. Met deze procedure-afspraken in de intentieverklaring is een waarborg geschapen dat de inspanningen die voor de bedrijfstak voortvloeien uit het convenant, beoordeeld kunnen worden tegen de achtergrond van de totale inspanning van de bedrijfstak op milieugebied (zoals onder andere de inspanningen ten behoeve van het productenbeleid) en van het overheidsbeleid op het milieuterrein als geheel.”

Uit: Tweede Kamer, 1993.

Het decreet bepaalt dat het Gewest en één of meer van de verbonden organisaties kunnen overeenkomen een milieubeleidsovereenkomst ongewijzigd te verlengen. Dit kan niet stilzwijgend gebeuren. Er moet een verkort openbaar onderzoek plaatsvinden.

Tijdens de geldigheidsduur kunnen de partijen overeenkomen een overeenkomst te wijzigen. In dat geval dient dezelfde adviesprocedure als bij een ontwerp milieubeleidsovereenkomst toegepast te worden.

Een milieubeleidsovereenkomst kan eindigen door opzegging. Het uitvaardigen van reglementering maakt geen einde aan de overeenkomst. Opzegging kan gebeuren door de Vlaamse regering, hetzij op eigen initiatief, hetzij wanneer ze daartoe wordt verplicht door de Vlaamse Raad, of door de overige partijen gezamenlijk, steeds per aangetekende brief of deurwaardersexploot. De opzeggingstermijn bedraagt minimaal zes maanden en maximaal een jaar. Wanneer hij niet in de overeenkomst wordt vermeld bedraagt hij van rechtswege zes maanden.

1.20 Bibliografie

- ~ CEC (1996) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Study On Voluntary Agreements Concluded Between Industry And Public Authorities In The Field Of The Environment*. Brussels, European Commission, DG III.01, January 1997.
- ~ COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN. (1996) *Aanbeveling van de Commissie betreffende milieuconvenanten tot uitvoering van communautaire Richtlijnen*. Brussel, 27.11.1996, C(96) 3235 def.
- ~ KLOK, P.-J. (1989) *Convenanten als instrument van milieubeleid. De totstandkoming en effectiviteit van acht produktgerichte convenanten en hierop gebaseerde verwachtingen omtrent de effectiviteit van convenanten*. Universiteit Twente - Faculteit der Bestuurskunde. Reeks Bestuurskunde Twente nr. 10. Enschede, 239 p. + bijlagen
- ~ MEZ (1995) *Meerjarenafspraken met de industrie over energie-efficiency*. Resultaten 1994. Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal voor Energie. Directie Voorlichting, Den Haag, 1 mei 1996.
- ~ MINISTERIE VAN JUSTITIE (1993) *Aanwijzingen voor het gebruik van convenanten*. Ministerie van Justitie, Directoraat-Generaal Wetgeving. Den Haag, 16 p.
- ~ NBI (1992) *Voorlopige gedragscode voor het afsluiten van milieuconvenanten*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal voor Milieubeheer, NMP-Begeleidingscommissie Industrie. Den Haag, 15 p.
- ~ OECD (1996). *Demand side efficiency: voluntary agreements with industry*. Policies and measures for common action working paper 8. Mark Storey. Paris, OECD, december 1996, 87 p.
- ~ SERV (1994) *Advies over de ontwerp milieubeleidsovereenkomst "Oud papier"*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 14 december 1994, 29 p.
- ~ SERV (1997) *Rapport milieubeleidsovereenkomsten*. Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Brussel, 9 juli 1997, 148 p.
- ~ TWEEDE KAMER (1994) *Kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten inzake convenanten en milieuvergunningverlening*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1993-1994, 23 400 XI, nr. 53, SDU Uitgeverij, Den Haag.
- ~ TWEEDE KAMER (1993) *Nationaal Milieubeleidsplan 2 - Milieu als maatstaf*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nr. 1-2. SDU uitgeverij, Den Haag, 248 p.
- ~ VNO (1991) *Dat spreken we af! Handleiding bij de voorbereiding van convenanten*. Verbond van Nederlandse Ondernemingen. Den Haag, 56 p.
- ~ VNO/NCW (1991) *Naar een duidelijke afspraak. 32 wenken voor het opstellen van een milieu- of energieconvenant*. Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond. Den Haag, 36 p.