

Vergaderjaar 2007–2008

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 693**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 september 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij twintig fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Verordening inzake de Europese BV (Kamerstuk 22 112, nr. 674);
2. Beschikking inzake Europees Justitieel Netwerk (Kamerstuk 22 112, nr. 675);
3. Mededeling inzake Asielbeleidsplan (Kamerstuk 22 112, nr. 676);
4. Verordening inzake Single European Sky II (Kamerstuk 22 112, nr. 677);
5. Verordening inzake luchtvaartveiligheid en EASA (Kamerstuk 22 112, nr. 678);
6. Mededeling inzake geluidsreducerende maatregelen spoor materieel (Kamerstuk 22 112, nr. 679);
7. Mededeling inzake de Strategie internalisering externe kosten van vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 680);
8. Mededeling inzake de vernieuwde sociale agenda (Kamerstuk 22 112, nr. 681);
9. Mededeling inzake open methode van beleidscoördinatie op sociaal gebied (Kamerstuk 22 112, nr. 682);
10. Richtlijn inzake de Europese ondernemingsraad (Kamerstuk 22 112, nr. 683);
11. Richtlijn inzake grensoverschrijdende gezondheidszorg (Kamerstuk 22 112, nr. 684);
12. Richtlijn inzake verlaagde btw-tarieven (Kamerstuk 22 112, nr. 685);
13. Verordening inzake juridisch kader voor EU-Onderzoeksinfrastucturen (Kamerstuk 22 112, nr. 686);
14. Verordening inzake Voedselprijzen (Kamerstuk 22 112, nr. 687);
15. Verordening inzake Europees Ecolabel (Kamerstuk 22 112, nr. 688);
16. Richtlijn inzake Eurovignet (Kamerstuk 22 112, nr. 689);
17. Richtlijn inzake Ecodesign (Kamerstuk 22 112, nr. 690);

18. Mededeling inzake overheidsopdrachten voor een beter milieu (duurzaam inkopen) (Kamerstuk 22 112, nr. 691);
19. Mededeling inzake Actieplan Duurzame Consumptie en Productie en Duurzaam Industriebeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 692);
20. EMAS Verordening

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
F. C. G. M. Timmermans

## **Fiche: EMAS Verordening**

### **1. Algemene gegevens**

*Voorstel:* Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad voor een vrijwillige participatie van organisaties in een gemeenschappelijk eco-management en audit schema (EMAS)

*Datum Commissiedocument:* 16 juli 2008

*Nr. Commissiedocument:* COM(2008) 402/2

*Prelex:* Link Prelex-site: niet beschikbaar op [http://ec.europa.eu/prelex/rech\\_simple.cfm?CL=nl](http://ec.europa.eu/prelex/rech_simple.cfm?CL=nl)

*Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board SEC (2008) 2122*

[http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/sec\\_2008\\_2121.pdf](http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/sec_2008_2121.pdf)

*Behandelingstraject Raad:* Het Actieplan Duurzame consumptie en productie, waar de herziening van de EMAS verordening onder valt, wordt behandeld in de Milieuraad, in de Concurrentiekrachtraad en Energieraad, met besluitvorming in de Milieuraad van oktober.

Op basis van de algemene raadsconclusies wordt gestreefd naar een politiek akkoord op dit voorstel eind 2008.

*Eerstverantwoordelijk Ministerie:* Ministerie van VROM

*Rechtsbasis:* Artikel 175 van het Verdrag

*Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:* Over het voorstel voor deze verordening vindt besluitvorming plaats bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het Europees Parlement.

*Comitologie:* De Commissie wordt geassisteerd door een comité. Afhankelijk van het onderwerp is de adviesprocedure volgens artikel 3 van het Commissie besluit 1999/468/EC dan wel de artikelen 5a(1) tot (4) en 7.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

Met dit voorstel, dat een onderdeel is van een breder pakket aan acties en maatregelen binnen het Actieplan duurzame consumptie en productie en duurzaam industriebeleid, stelt de Europese Commissie voor de EMAS-verordening te versterken. EMAS heeft als doel de milieuprestaties van organisaties met een milieumanagementsysteem te verbeteren. Alle soorten organisaties kunnen op vrijwillige basis deelnemen. Om een EMAS-registratie te verkrijgen en een EMAS-logo te mogen voeren moet een organisatie een milieumanagementsysteem hebben en jaarlijks een milieuverslag opstellen. Beide moeten door een externe verificateur zijn goedgekeurd. De lidstaten dienen een bevoegde instantie (competent body) in te stellen die de registraties afgeeft en een accreditatie-orgaan om verificateurs te erkennen. Dit is de tweede revisie van een verordening die dateert uit 1993. Aanleiding voor de revisie is dat de huidige verordening met in totaal 4 000 registraties niet succesvol is. Het aantal registraties per lidstaat verschilt sterk. In Nederland zijn slechts 10 bedrijven gecertificeerd. Bedrijven kiezen veelal voor milieumanagementsystemen op basis van de ISO 14001-norm<sup>1</sup>. De Commissie wil de betekenis van de EMAS-verordening versterken door de overheid een grotere rol te geven. De lidstaten worden verplicht tot het opstellen en uitvoeren van voor-

---

<sup>1</sup> De ISO 14001 norm wordt wereldwijd toegepast om milieumanagementsystemen op te zetten en te certificeren.

lichtingsactiviteiten en het ontwikkelen van een strategie waarbij zowel het gebruik van EMAS wordt gestimuleerd als wel de regeldruk wordt verminderd. De Commissie heeft als doelstelling dat binnen 10 jaar het aantal groeit tot 35 000 registraties. De Commissie beoogt in Europa een eenduidig en geloofwaardig certificatieschema op te zetten. De Commissie legt voor EMAS verplichtingen op aan lidstaten ten aanzien van administratieve lastenverlichting. De verplichtingen die in het voorstel zijn opgenomen leiden tot een negatief oordeel over het proportionaliteitsprincipe. Subsidiariteit wordt eveneens negatief beoordeeld, omdat Nederland voorkeur heeft voor een regeling op mondiaal niveau (ISO).

### **3. Samenvatting voorstel**

Dit voorstel is de tweede revisie van de EMAS-verordening uit 1993. Een EMAS-registratie kan vrijwillig worden aangevraagd door organisaties die het milieumanagementsysteem hebben ingevoerd en een milieuverlag hebben opgesteld welke door een externe verificateur zijn goedgekeurd. Jaarlijks moet een goedgekeurd verslag worden ingediend. Aanvankelijk was de verordening bestemd voor industriële bedrijven. Na de eerste revisie (2001) kan elke organisatie (ook kerken, hotels, campings etc.) uit een lidstaat deelnemen. EMAS is enerzijds een aanvulling (betere controlemiddelen en strengere op verslaggevingseisen) en anderzijds overlapt het de milieumanagementsysteemcertificatie volgens de internationale ISO 14001-norm. De EMAS-verordening voldoet volgens zowel de Commissie als de lidstaten niet aan de verwachtingen (circa 4 000 registraties t.o.v. circa 50 000 ISO 14001 certificaten in Europa).

De Commissie wil dat de EMAS-verordening de «benchmark» voor milieumanagement wordt en wil de deelname in 5 en 10 jaar laten groeien tot respectievelijk 23 000 en 35 000 organisaties. De groei moet worden bereikt door de volgende veranderingen:

- Versterking van de aandacht voor de naleving van wet- en regelgeving. Lidstaten moeten zorgen voor een organisatie die informatie geeft over wet- en regelgeving van bedrijven. De overheid moeten op verzoek bedrijven verklaring geven over naleving. De overheid moet overtredingen van EMAS-deelnemers doorgeven aan de competent body.
- Opnemen van prestatie indicatoren in de milieuverlagen waardoor de prestaties van bedrijven beter vergelijkbaar worden.
- Voordelen (incentives) voor deelnemers. Lidstaten worden verplicht een strategie op te stellen en daar waar mogelijk (in b.v. wet- en regelgeving) EMAS-deelnemers voordelen te bieden. Meer voorlichting aan alle partijen. Lidstaten worden verplicht een voorlichtingsplan te maken en voorlichtingsactiviteiten uit te voeren.
- Aandacht voor midden- en kleinbedrijf. Lidstaten worden verplicht om bijvoorbeeld door subsidies het midden- en kleinbedrijf te stimuleren. Organisaties buiten de EU kunnen zich laten registreren in de lidstaat van de verificateur. Nederland heeft twijfels over de haalbaarheid van dit voorstel.

### **4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel**

#### *a) Bevoegdheid*

De Commissie heeft op het vlak van milieubeleid een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten.

#### *b) Functionele toets*

- Subsidiariteit: negatief.
- Proportionaliteit: negatief.

In Nederland vindt de bestaande ISO 14001-norm brede toepassing, dit is een systeem voor milieumanagementcertificatie dat een mondiaal schaalniveau kent. Naar verdere verspreiding van dit mondiale systeem gaat dan ook de voorkeur uit. Indien daarvoor echter geen meerderheid te vinden is, zal Nederland actief bijdragen aan het tot stand brengen van een goed werkend Europees registratiesysteem (EMAS).

Het proportionaliteitsoordeel is eveneens negatief omdat het voorliggende Commissievoorstel de ruimte voor lidstaten aanzienlijk beperkt om de plaats van EMAS in het milieubeleid aan te passen aan de behoeften van de lidstaten aan EMAS. De Commissie verplicht de lidstaten tot voorlichtingsactiviteiten en tot het opstellen van een plan voor deregulering. De omvang van de activiteiten die worden gevraagd staan niet in verhouding tot het te verwachten resultaat (in aantal registraties). In sommige lidstaten wordt EMAS vaker aangevraagd door bedrijven dan in Nederland, echter ook voor deze landen zal de invulling van het wijzigingsvoorstel van de Commissie leiden tot grote administratieve lasten.

*c) Voorlopig Nederlands oordeel*

Nederland onderkent het belang van EMAS voor andere lidstaten, echter de EMAS-verordening heeft voor Nederland weinig meerwaarde t.o.v. het door het Nederlandse bedrijfsleven gebruikte ISO 14001. Er zijn in juli 2008 in Nederland tien organisaties met een EMAS-registratie. Er zijn 1250 organisaties met een ISO 14001 certificaat in Nederland. Nederland ondersteunt het gebruik van ISO 14001 door het Nederlandse bedrijfsleven. De in juni 2008 door de Raad vastgestelde verordening met eisen aan accreditatie versterkt bovendien het wederzijds vertrouwen in dergelijke ISO-certificatie onder accreditatie in de EU. Nederland pleit er voor om de voor EMAS opgelegde verplichtingen niet in te voeren of zodanig te wijzigen dat de lidstaten alleen verplicht zijn de structuur te implementeren zodat registratie wel mogelijk is maar voor vrijheid in de wijze waarop EMAS in de uitvoering van het milieubeleid wordt ingezet. De wijzigingsvoorstellen brengen de volgende verplichtingen met zich mee die negatief dan wel principieel onjuist zijn:

- In het voorstel is opgenomen dat op verzoek van een organisatie de overheid binnen een maand een verklaring dient af te geven of het betreffende bedrijf de relevante regelgeving naleeft. Ook dient het bevoegd gezag de competent body voor EMAS te informeren over afwijkingen. Dit is een onnodige verzwaring van de procedures voor de betrokken partijen. Bij ISO 14001 is het uitgangspunt dat de organisatie zelf de verantwoordelijkheid neemt voor naleving en de onafhankelijke partij beoordeelt of dit adequaat is ingevuld. Juist wanneer het bedrijf dit zelf heeft georganiseerd, aantoonbaar heeft gemaakt en een externe partij dit heeft beoordeeld is er meerwaarde voor het bevoegd gezag.
- Op zowel Europees als op nationaal niveau is sinds 1995 geprobeerd om in wet- en regelgeving koppelingen met EMAS/milieumanagementsystemen aan te brengen. Geconstateerd moet worden dat dit zowel op Europees als op nationaal niveau niet is gelukt omdat het juridisch en praktisch niet haalbaar was. De verplichtingen die nu aan de lidstaten zijn opgelegd om een strategie op te leggen zal, gezien de eerder genoemde redenen ook niet leiden tot werkelijke deregulering. De redenen waarom dit op Europees niveau niet lukt, spelen ook op nationaal niveau. Voor Nederland geldt tevens dat er geen financiële prikkels zijn omdat geen kosten in rekening worden gebracht voor vergunning en/of toezicht.
- De verplichtingen voor de lidstaten op het terrein van voorlichting en ondersteuning aan organisaties die EMAS willen implementeren vragen om aanzienlijke investeringen. Het rendement van deze investeringen zal beperkt zijn. Naar verwachting is de meerwaarde van

EMAS te beperkt om bedrijven te overtuigen tot het behalen van een EMAS-registratie.

- De competent body dient organisaties van buiten de EU te registreren indien de verificateur in Nederland is geaccrediteerd. Aangezien verificateurs uit Nederland veel in het buitenland werken is het reëel, dat Nederland ermee geconfronteerd wordt. De consequenties hiervan zijn nog niet voldoende uitgewerkt.

## **5. Implicaties financieel**

### *a) Consequenties EG-begroting*

€ 1,5 mln. tot 2013 worden deze kosten gedekt door LIFE+ financieel Instrument (EC No 614/2007)

### *b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden*

De financiële consequenties zijn sterk afhankelijk van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de verplichtingen tot geven van voorlichting, ondersteuning en publiciteit.

De Commissie gaat uit van 48,27 registraties per miljoen inwoners over 5 jaar. Dit aantal is gebaseerd op het aantal registraties in de drie landen met het hoogste aantal registraties per inwoner (Oostenrijk, Denemarken en België). Voor Nederland zou dit betekenen dat circa 800 organisaties binnen 5 jaar een registratie moeten behalen. Uitgaande van dit scenario van een aantal van 800 in 5 en 1200 in 10 jaar zullen vergaande en kostbare maatregelen genomen worden zoals forse subsidies of fiscale tegemoetkomingen en het structureel invoeren van EMAS binnen delen van de overheid. In dit scenario moet rekening worden gehouden met jaarlijkse kosten van € 2 mln. per jaar. Het grootste deel daarvan is voor subsidie en publiciteit. Gezien de beperkte voordelen die er zijn ten opzichte van ISO 14001-certificatie is het zelfs met deze investering niet zeker dat het beoogde aantal registraties wordt gehaald. De mogelijkheid om EMAS geregistreerde bedrijven bij inkoop een voorkeur te geven zijn bijvoorbeeld door juridische obstakels (in de Europese aanbestedingsrichtlijn) gestrand.

Uitgaande van een aantal deelnemers dat in lijn is met de huidige trend, bedragen de kosten voor de uitvoering naar verwachting circa € 250 000,- per jaar. Dit komt ten laste van de begroting van VROM.

Financiële baten zouden gerealiseerd kunnen worden door van EMAS geregistreerde bedrijven een eigen bijdrage voor de registratie te vragen. Tot nu toe zijn geen kosten in rekening gebracht.

In toekomst moeten lidstaten ook registraties van organisaties buiten EU verzorgen en concernregistraties. De afhandeling van een dergelijke registratie zal veel tijd kosten. Het is niet irreëel de extra kosten in rekening te brengen bij de aanvrager.

### *Financiële gevolgen (incl. personele) voor decentrale overheden*

Er zijn tevens financiële gevolgen voor decentrale overheden, namelijk voor het afgeven van een verklaring dat een organisatie die zich voor EMAS wil laten registreren wet- en regelgeving naleeft. Mogelijk moeten daarvoor extra toezichtbezoeken worden afgelegd. De kosten zijn afhankelijk van het aantal registraties. Wanneer zou worden uitgegaan van gemiddeld € 1 000 kosten per registratie voor decentrale overheden per drie jaar (cyclus van beoordeling) zijn de totale kosten na 5 jaar in het minimum-scenario circa € 20 000. In het maximum scenario zullen de kosten stijgen van circa € 300 000 na 5 jaar tot circa € 400 000 per jaar wanneer na 10 jaar het aantal verder is gestegen.

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*  
Geen, deelname is vrijwillig. Kosten bij deelname:

- kosten voor bijdrage aan de registratie is tot nu toe niet gesteld
- kosten voor opstellen van milieujaarverslag (voor publiek) en verificatie inhoud is sterk afhankelijk van omvang en aard organisatie. Dit kan variëren van enkele duizenden tot enkele tienduizenden euro's.

*d) Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger*

De Rijksoverheid dient een jaarlijkse strategie op te stellen:

- over het gebruik van EMAS bij vergunningverlening en toezicht en in nieuwe wetgeving. Er dient een promotieplan geschreven te worden, en elk jaar aan de Commissie te worden gerapporteerd;
- de Competent Body dient maandelijks overzichten van de registraties aan de EU aan te bieden, en de registraties te publiceren;
- de Competent Body dient tevens een systeem op te zetten om informatie en ondersteuning te geven over wet- en regelgeving op milieugebied.

Decentrale overheden dienen op verzoek een verklaring af te geven over naleving van een organisatie. Tevens dienen decentrale overheden de competent body te informeren over afwijkingen bij geregistreerde organisaties.

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

Er zijn geen directe consequenties, maar wel indirecte door de verplichting tot opstellen van een strategie hoe EMAS in nationale en decentrale regelgeving kan worden opgenomen.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De datum van inwerkingtreding is 20 dagen na publicatie. Termijnen zijn gedefinieerd waarop de verschillende (reeds bestaande) organen moeten voldoen aan de nieuwe verordening (uiterlijk 6 maanden na inwerkingtreding). Ook voor de bestaande EMAS deelnemers is een termijn gedefinieerd voor het voldoen aan de nieuwe eisen. Indien de commissie afziet van de verplichtingen voor lidstaten (werkwijze van de overheid, voorlichtingsactiviteiten en registratie van de organisaties) voorziet Nederland geen problemen met de termijn van inwerkingtreding.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een evaluatie-/horizonbepaling is wenselijk gelet op de twijfels die Nederland heeft over de wenselijkheid en effectiviteit van deze verordening.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Aangewezen moeten worden:

- Competent body: deze taak wordt uitgevoerd door Stichting Coördinatie Certificatie Milieu- en arbomanagementsystemen (SCCM), een stichting waarin VROM in de Raad van Toezicht zit met o.a. vereniging VNO-NCW.
- Accrediterende instantie: deze taak wordt uitgevoerd door de Raad voor Accreditatie (RvA).

- Instantie welke voorlichting geeft over wet- en regelgeving. Dit is een nieuwe taak. Deze zou bijvoorbeeld bij Infomil neer gelegd kunnen worden.

Decentrale overheden hebben taken op het moment dat er registraties komen of zijn:

- Op verzoek verklaring geven dat organisatie wet- en regelgeving naleeft.
- Informeren van competent body over eventuele overtredingen.

#### *b) Handhaafbaarheid*

Gezien vrijwilligheid van deelname is handhaafbaarheid richting bedrijven niet aan de orde.

### **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

Ook organisaties uit ontwikkelingslanden kunnen nu aan EMAS deelnemen. Organisaties moeten rekening houden met de wet- en regelgeving op milieugebied van de lidstaat waar de verificateur is erkend en de registratie plaats vindt.

### **9. Nederlandse positie**

#### *a. Nederlands belangen en eerste algemene standpunt*

Nederland ondersteunt het gebruik van managementsystemen zoals EMAS, en ziet het belang van EMAS voor andere lidstaten. Het is voor de Europese lidstaten echter niet wenselijk dat de belasting voor EMAS door de voorgestelde verplichtingen zal toenemen. De verplichtingen die de EMAS verordening met zich meebrengen ten aanzien van de werkwijze van de overheid (indien hen wordt verzocht binnen 1 maand uitspraak te doen of organisatie wetten regelgeving naleeft) maken de uitvoering complex. De verplichtingen met betrekking tot de registratie van organisaties buiten de EU zal voor praktische problemen zorgen en tijdrovend zijn. Nederland ziet geen toegevoegde waarde in het afgeven van nalevingsverklaringen door de overheid. Nederland ziet tevens o.b.v. eerdere ervaringen met EMAS geen aangrijpingspunten om EMAS deelnemers voordelen te bieden in wet- en regelgeving. Nederland pleit voor een vrijwillige invulling van een voorlichtingsplan voor lidstaten.

De verplichtingen die de EMAS verordening met zich meebrengt zullen waarschijnlijk onvoldoende rendement opleveren op de groei van registraties en betere milieuprestaties ten opzichte van milieuwinst die reeds d.m.v. ISO 14001 is geboekt. Wel vraagt EMAS t.o.v. ISO 14001 als extra's een milieujarverslag dat jaarlijks wordt gevalideerd. In de impactanalyse analyseert de Commissie de volgende alternatieven: ongewijzigd doorgaan, stoppen/uitfasen, substantieel wijzigen.

Nederland vraagt het voorstel te wijzigen zodat de lidstaten alleen verplicht zijn de structuur te implementeren zodat registratie wel mogelijk is maar voor vrijheid in de wijze waarop EMAS in de uitvoering van het milieubeleid wordt ingezet.

Nederland vraagt de Europese Commissie om de mogelijkheden voor uitfasering van EMAS te onderzoeken. Nederland denkt dat ISO 14001 een goede opvolger voor EMAS kan zijn, wanneer ISO 14001 de kwaliteitsborging van het systeem waarborgt via een verificatiesysteem zoals EMAS hanteert. De ervaring heeft aangewezen dat EMAS niet leidt tot vermindering van administratieve lasten en dat ook de Europese regelgeving geen concrete relatie met EMAS legt.