

第一章 自愿协议式管理模式 产生的背景

一、自愿协议式在欧洲产生的历史背景

在欧盟范围内，环境管理手段是多元化的，自愿协议式环境管理手段仅仅是众多环境管理手段的一部分。在大多数的情况下，欧盟国家不太愿意替换既定的环境法规，因为涉及法律法规的修改与更换需要较长的时间，资金成本也比较高。于是欧盟国家更愿意将环境管理的理念延伸到一些新的领域，这样，新的管理模式得以与环境法律、经济手段（能源税、排放指标交易）共存。在欧洲，大部分的自愿协议式都是植根于综合政策之中的。这种综合可以理解为重叠的管理手段，许多政策规定的环境目标的共同体。

我们所熟知的传统环境管理手段存在一定的不足，大致可以概括为两个方面：首先，在面对新的具有挑战性的环境问题方面，比如说气候变化是不可能通过末端技术来控制的，这样的环境问题需要采取广泛的管理手段以及各有关责任方的联合行动。其次，在环境利益和工业企业利益之间长期存在的政策纷争可能会阻碍环境问题的及时解决，因此各有关责任方之间更为灵活的合作方式和联合行动也是必要的。

可持续发展不可能单独通过一个常规的环境管理办法来实现，这已经成为公认的共识。面对可持续发展带来的巨大挑战，自愿协议式环境管理应运而生。自愿协议式环境管理手段在欧盟的迅速发展，在一定程度上打破了传统的强制性手段存在的缺陷，加上政府

新的管理模式，采用更为灵活的框架性协议等都为传统的管理手段存在的不足提供了很好的解决办法。

欧盟从大量的自愿协议式环境管理实施中积累了超过30年的实践经验。自愿协议式环境管理已经是欧洲环境政策的一个重要组成部分。在20世纪90年代，自愿协议式环境管理是欧洲发展最快（在数量和范围方面）的环境措施。为了尽量避免在应用“强制措施”和市场制约的管理措施中出现的问题，工业企业（行业）领导和政府政策制定者建立了自愿协议式环境管理办法。因此，自愿协议式既不是政府干预的结果也不是政治科学家的理论。实施方法和解决复杂环境问题需要更灵活的方法，自愿协议式环境管理正是对这一需求的必然产物（Higley, Convery, Lévêque, 2001）。

二、自愿协议式的内涵

虽然自从20世纪70年代以来，自愿协议式环境管理手段一直是欧洲综合环境政策的重要组成部分，但也只是在90年代才得到了广泛的应用，人们才意识到它的重要性。当传统的法规和经济管理手段已经不能很好地解决面临的环境问题的时候，行政干预也不能奏效的时候，自愿协议式环境管理成为解决环境问题的希望。基于这个原因，公共权力机关和工业企业开始寻找解决环境问题的自愿协议式环境管理新办法。

概括来说，自愿协议式环境管理的名称多种多样，它们有：自愿行动计划、自愿规划、自愿协议、环境协议、长期协议、协商的协议、公约等。

（一）自愿协议式的定义

自愿协议式环境管理方法是欧洲采取的一种较为积极的环境管理方法。该方法为企业提供了一种实现更高环境目标的平台，可以使企业通过自愿的原则实现比环境标准和法规要求更高的环境目标。欧洲的实践证明，该方法十分有利于推动工业环境保护工作，

促进工业的可持续发展。

虽然欧洲各国的自愿协议式之间有着很大的区别，它们也没有像合同文本那样有固定的格式，但是它们有一个共性：体现了公共权力机关与工业企业之间的相互制约关系。在大多数的情况下，自愿协议式等同于合同。

企业和政府管理部门之间的自愿协议式方法的定义为（OECD，2003，18-19）：企业和政府部门（地方、省级或国家级政府部门）为解决环境问题协商做出的承诺或达成的协议。在协商的最后阶段，企业和政府部门要签署正式的自愿协议或意向书，该自愿协议或意向书通常包括企业所要达到的环境目标和实现该目标的时间表（Börkey et al., 1999）。因此自愿协议式即为企业实现能源效率目标提供了灵活的方法，又为政府部门根据科技的发展和每个企业的具体情况建立和调整能源效率目标提供了可能性。

（二）自愿协议式的作用与特点

1. 自愿协议式的作用

欧洲的自愿协议式是环境法律进一步完善的源泉。当它们完全代替环境政策的时候，它们行使着独立的职能，可以看做是独立的环境政策手段。

欧洲大部分的自愿协议式对于环境法律的完善起着支柱作用或桥梁作用。欧盟的 ACEA（ACEA European Automobile Manufacturers Association）协议和德国关于在材料合成过程中逐步停止使用多溴联苯醚作为阻燃剂的自愿协议式就是很好的例子。相比之下，捷克和荷兰的案例在环境管理方面，行使着独立的职能。特别是在荷兰自愿协议式经常在广泛的环境领域里面取代环境政策，而在欧盟的其他国家里面，仅仅在一些特殊的环境领域（例如减少温室气体排放）采用自愿协议式。

2. 自愿协议式的特点

自愿协议式能够在很短的时间内，被很多国家所采用，并且越来越受到政府和工业部门的欢迎，是因为自愿协议式具有其他政策

和措施所不能比拟的独特之处。

(1) 灵活性好 工业部门参与自愿协议的动机通常是规避政府更严厉的政策法规。相对于政策法规的“硬”约束,工业部门更愿意选择“自愿”对政府承诺节能减排义务。也就是说,企业承诺达到一定的节能目标后,政府会给企业提供较宽松的环境,企业可以自主、灵活地选择节能项目和技术以实现目标。企业的自主性大大加强。

自愿协议的灵活性还体现在各国可以根据本国及每个行业的具体情况,灵活地选择自愿协议的实施形式。包括自愿协议内容,配套的支持政策等都有很大的决策空间。

(2) 适用性强 自愿协议的灵活性决定了其应用范围广,形式多样,适用性强的特点。各国在引入自愿协议时,都可以在借鉴他国经验的基础上,结合本国特点研究出适用于本国的自愿协议。

(3) 低成本 与制定法律法规相比,政府通过自愿协议可以用更低的费用更快地实现国家的节能和环保目标。而政策法规的贯彻实施也远比实施自愿协议的成本大得多。经测算,发达国家通过自愿协议每吨碳减排成本约为 50 美元,比采用其他措施成本低,如单纯的补贴政策每吨碳减排成本约为 90 美元。

(4) 兼顾节能与环保 在 20 世纪 90 年代,国际上对于减排 CO₂ 的磋商还没有明确的意见时,许多欧洲国家就采用了自愿协议的方式,作为减排 CO₂ 的国家政策。目前,欧美的节能自愿协议就是结合到减排温室气体自愿协议中的。

(5) 有利于发展政府与工业部门的关系 通过自愿协议,政府与工业部门实现了双赢,它们之间的合作关系不断加深,相互信任不断增强,在公众和市场中树立了良好的信誉和形象。从而为今后实现更大的发展目标奠定了基础。

下列的 5 个因素有利于理解自愿协议式环境管理的特征:

(1) 产品导向与工艺导向 工艺导向的自愿协议式旨在提高生产工艺水平,例如减少对环境有害的气体排放;产品导向的自愿协议式旨在关注末端产品,它们的目标是提高产品的环境功能。例如

环境友好的汽车使用更少的汽油，能够回用部分资源。

(2) 目标基础与执行基础 自愿协议式可以用来制定污染削减目标，也可以用来制定关于实现环境目标的实施步骤。如果自愿协议式里的环境目标是由各相关部门协商制定的，该自愿协议式称之为目标基础的自愿协议式。如果污染削减计划过去已经制定了，称之为执行基础的自愿协议式，其目的是保证污染削减目标的实施（EEA，1997）。

(3) 绑定与非绑定 自愿协议式的合法性昭示着它最终成果。当环境目标没有得到有效地执行，自愿协议可以作为法律依据绑定。它取决于国家的法律体制，看政府是否有权与工业企业签署合同。但在德国，这是不可能的事情，因此政府的许诺是非绑定形式的自愿协议。

(4) 独立的责任与集体责任 自愿协议式可以是某一企业自愿履行的，也可以是企业与企业之间签署的，还可以是企业与联合会签署的。如果是多方签署的自愿协议，各参与方集体负责自愿协议的执行，如果一旦失败，也是各参与方集体承担责任。这样，不负责任的行为可以得到有效的限制。

(5) 对第三方的公开与关闭 自愿协议式管理不需要第三方的加入，但是，环保相关团体在自愿协议式管理中发挥着越来越重要的作用。

（三）自愿协议式的类型

OECD 将自愿协议式方法进一步分成 3 种类型：自愿式、企业单方面的承诺和私人协议（污染者和被污染者通过直接讨价还价达成的协议，在该协议中企业部分自愿采取措施实现协议目标）。后两种自愿协议式因不是工业企业和政府部门之间达成的协议，因此不在本书研究的范围之内。

一般而言，两种协议必须区别开来：协议制度和自愿协议（Krer, Hansen, 1999）。

协议制度被看做是政策手段，它是国家环境政策的一部分，也

可以是某些自愿协议式的框架提纲。这种协议制度的例子有，荷兰关于提高能源利用率的长期协议和德国防止全球气候变暖的工业企业宣言。

自愿协议式是指与工业联盟或者与个别公司签订的自愿协议。这样的自愿协议可以是协议制度的一部分，也可以独立的存在。

1. 工业企业与公共权力机关协商制订的自愿协议

工业企业与公共权力机关协商签订的自愿协议可以看做是他们为了环境保护而进行的交易。这样，与其他的类型的自愿协议式环境管理相比，工业企业与公共权力机关相互制约程度会高很多。谈判结束之后，工业企业与公共权力机关会签署自愿协议，这个自愿协议将包括具体的环境目标以及实现这些环境目标的时间表。如果工业企业能够实现自愿协议中规定的环境目标，公共权力机关会建议将它们写入新法律。因此，自愿协议式通常都是与未来法律联系在一起的。通常都是工业企业联合会与公众权力机关签署这样的自愿协议，也有个别工业企业与公众权力机关签署这样自愿协议的情况。

2. 工业企业制定的单方面承诺型

制订这种自愿协议的工业企业将会主动减少污染排放或者主动应对其他的环境问题。环境目标的设定以及怎么实现这个目标都是由工业企业自行设定的。这些承诺包括环境事务与员工、客户、公众以及公共权力机关展开频繁的沟通，这样可以提高他们实现承诺的透明度和可信度。对于这种类型的自愿协议式环境管理，公共机关的影响力是很小的。工业企业几乎不与公共权力机关进行任何形式的协商和谈判，所有的环境目标都是由工业企业自己制定。

概括地讲，这种没有公众部门参与的自愿协议式环境管理在欧洲是不常见的。这种类型的自愿协议式环境管理最有名的例子是欧盟责任关怀项目（Responsible Care Programme），另一个比较有名的例子是 Energy Wisdom Programme。

私人协议则更为少见，本书不作论述。

三、自愿协议式的机遇与挑战

在过去的几十年里，环境问题发生了变化。气候变化的例子表明它们是非常复杂的环境问题。其他的问题，如森林的毁坏等表明，行政干预没有起到有效的遏制作用，或者说没有达到预期的效果（Jänicke, Jörgens, 2003）。这些复杂的环境问题暴露了传统政策法规的局限性，挑战了环境管理能力。在这种情况下，一种新型的环境管理模式产生了一——自愿协议式环境管理手段。然而，这种新型的管理手段是机遇与挑战并存的。

（一）自愿协议式的机遇

自愿协议式为解决那些采用传统的政策法规很难管理的、复杂的环境带来了新的途径。特别是当这些复杂的环境问题涉及很多部门的时候，自愿协议式环境管理手段是非常有用的。在自愿协议式环境管理里面，公共权力机关可以与工业企业交流他们对环境问题的理解，共同为解决环境问题献计献策。自愿协议式环境管理的另外一个好处是，它的执行方式很灵活，工业企业可以按照经济合算性的原则来实现环境目标。OECD（2003，14）坚信，与强制性法规相比，自愿协议式管理方法更为经济合算。越经济合算的自愿协议式，它的执行方式越灵活。它取决于设计的协议是否给予了公司足够灵活的权力。

此外，自愿协议式环境管理也有许多其他的好处。签署自愿协议的各参与工业企业，为了实现既定的环境目标，这些工业企业之间可以在环境技术的运用上交换信息。如果没有自愿协议式的话，这种交换是不可能的，这就是为什么鼓励企业之间开展合作。另外一个好处是，它提高了企业的环境意识。按照自愿协议式的要求，企业应该自愿地尽其所能地减少环境污染。他们意识到环境工作虽然需要一定的花费，但也能给他们带来好处：提高了他们的公众形象，促进了他们的产品销售。而且，企业通过节约能源，可以减少

成本，同时还可以减少对环境的污染。

（二）自愿协议式的挑战

当政府部门收集环境信息的时候，企业的倾向相对比较自私，也就是说，他们更倾向于过低地估计污染带来的危害，过高地估计环境措施的花费。在大多数的情况下，自愿协议式是公共权力机关与工业企业协商的结果。第三方如 NGO、国会、地方机构和研究机构都不会参与到谈判进程中来。没有第三方的参与会降低自愿协议式的透明度，引来公众的批评，破坏自愿协议的可信度。

当自愿协议式的参与企业很多的时候，大部分的企业会为了实现自愿协议中规定的环境目标而努力，但也有少数的参与企业可能浑水摸鱼，不履行自愿协议的规定。

（三）综合权衡机遇与挑战

如果自愿协议式有着潜在的机遇，而面临的挑战又可以战胜，那么这样的自愿协议的设计是成功的。通常，自愿协议式所需要的行政花费是很低的。但是如果有非常多的参与方参加自愿协议的谈判，自愿协议的谈判则需要经历很长的时间，这样所需要的花费自然就不会低了。此外，监测监督的费用也很高。因此，提前预见到自愿协议式的机遇和挑战对于自愿协议的设计是很重要的。

四、自愿协议式在欧盟的应用

自愿协议式环境管理的应用在欧盟各成员国之间差别很大。自 1996 年以来，欧盟没有进行任何系统的信息收集，大部分的成员国也没有关于自愿协议式应用的详细清单。通过网络查询和对相关部门和企业协会的采访还是为了解欧盟自愿协议式环境管理的应用和发展趋势提供了必要的信息。

(一) 自愿协议式在欧盟几个成员国的应用

自愿协议式在欧盟成员国里的应用情况，重点介绍荷兰和德国的应用情况，因为他们是欧洲应用自愿协议式的典范。此外，丹麦和奥地利比起其他欧盟国家，也应用了较多的自愿协议式。

1. 荷兰

在荷兰，自愿协议式环境管理是环境管理的重要手段之一。自愿协议式几乎覆盖了所有主要的排污企业（化学工业、金属工业、食品工业、纺织工业、建筑业等）和其他的经济领域像农业、渔业捕捞和交通运输业。这样，自愿协议式几乎应用到了环境各个领域。早期的自愿协议式是不具备法律效力的，所谓的缔约根据国内法律是有法律效力的。

荷兰 20 世纪 90 年代应用最为成功的自愿协议式为钢铁行业实施的自愿协议式：

目标行业（企业）

荷兰钢铁工业包括两个钢铁公司：其一为 Hoogovens Staal 公司，其年产量为 600 万 t 钢，其二为 Nedstaal 公司，其年产量为 20 万 t 钢，产品主要为钢片、钢柱和钢丝等类延伸加工产品。

自愿协议实施期与目标

20 世纪 80 年代末，荷兰的钢铁行业与管理部门签订了自愿协议，自愿协议期为 10 年，制订的长期自愿协议目标为节能 20%，基准年为 1989 年。

自愿协议实施结果

1989 年（基准年）钢铁行业的能耗为 61.2 PJ ($1 \text{ PJ}=10^{15} \text{ J}$)，至 2000 年能耗为 58.1PJ，长期自愿协议的成效为能源效率提高 17%（基本完成目标），共计节能 79.8PJ（图 1.1）；在污染物减排方面，与基准

年 1989 年比, 2000 年减少 CO_2 排放量 85.4 万 t, 实施期内共计减少 CO_2 排放量 580 万 t。

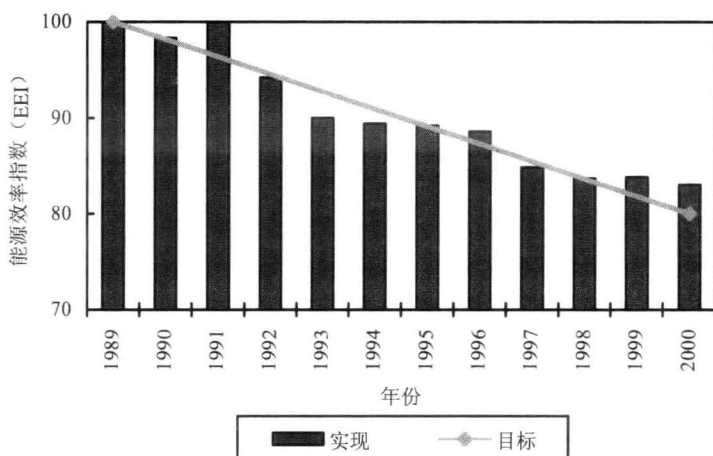


图 1.1 1989—2000 年能源效率变化情况

2. 德国

在德国, 1980 年以来, 大部分的自愿协议式都属于自我承诺协议。这样的协议涉及许多工业领域, 像化学工业、金属加工业、能源开发业等。在早些时候, 自愿协议式主要应用在禁止使用一些特殊的物质 (例如禁止在冰箱应用 CFC) 方面和禁止向河流排放危险物质方面。后来, 在 20 世纪 90 年代, 自愿协议式主要应用在温室气体减少方面, 其他的领域包括废物管理方面 (例如电池和废弃交通工具)。最有影响力的自愿协议式要数关于减少 CO_2 气体排放的自愿协议, 该自愿协议涉及 20 个经济领域。

在德国, 大部分的自愿协议式是不具备法律效力的, 如果不履行自愿协议的话也不会受到制裁。即便如此, 自愿协议式还是专门设定了监督机构。虽然自愿协议不具备法律效力, 但是参与方都意识到, 不履行自愿协议未来将可能会执行更为严格的标准。

3. 丹麦

丹麦是唯一一个自愿协议式受法律保护的欧盟国家，丹麦是在 1992 年通过这项环境法律的。它包含了关于对延期和拒不履行自愿协议的行为进行制裁的规定。这有利于减少 CO₂ 排放目标的实现。自愿协议式所涉及的经济领域包括化学工业、交通运输业等，包括小型和中型的企业（如汽车修理厂）。环境问题涉及废物管理、气候保护和空气质量方面。

4. 奥地利

在奥地利，自愿协议式所涉及的主要领域是化学工业，它占了奥地利所有自愿协议式的 40% 以上；其次是汽车制造业，它占了奥地利所有自愿协议式的 30%。其他的领域包括造纸和建筑行业。

实施的提高环境质量的措施主要是，废物回收（电池、塑料等）和禁止使用一些特殊的物质。在奥地利，自愿协议式不具备法律效力，但它作为法规的参考。自愿协议式主要涉及废物管理、气候保护和气体质量方面。

5. 其他欧盟国家

从绝对数量来看，欧盟其他成员国应用的自愿协议式相对于上述几个国家要少很多。表 1.1 简要地列出了其他欧盟成员国应用的自愿协议式特点：

表 1.1 其他欧盟成员国自愿协议式的特点

国家	第一次应用 自愿协议式 的时间	主要涉及的领域	环境问题	法律状态
比利时	1988 年	废物管理	空气污染、水污染、臭氧层枯竭和土壤污染	不具有法律约束力
芬兰	1989 年	能源开发工业、食品工业	废物管理、气候变化	不具有法律约束力
法国	1971 年	化学工业、金属加工业	废物管理、气候变化、水污染和土壤污染	不具有法律约束力/具有法律约束力

国家	第一次应用 自愿协议式 的时间	主要涉及的领域	环境问题	法律状态
希腊	—	—	—	—
爱尔兰	1996 年	包装材料	废物管理、空气污染	不具有法律约束力
意大利	1988 年	造纸业、机器设备工业	废物管理、空气污染	不具有法律约束力
卢森堡	1989 年	食品、饮料、烟草加工业和化学工业	废物管理、气候变化	不具有法律约束力
葡萄牙	1988 年	食品、饮料、烟草加工业和金属加工业	空气污染、水污染、废物管理	不具有法律约束力
西班牙	1989 年	造纸业、合成工业	空气污染、水污染、臭氧层枯竭、废物管理	不具有法律约束力/具有法律约束力
瑞典	1978 年	造纸业、能源开发	废物管理、气候变化、空气污染、臭氧层枯竭	不具有法律约束力
英国	1972 年	化学工业、合成工业	废物管理、气候变化、水污染	不具有法律约束力

来源: Wuppertal Institute 2004 (based on EC 1997)。

(二) 自愿协议式在欧盟的发展趋势

20 世纪 90 年代是自愿协议式蓬勃发展的时期,在此期间,自愿协议式的数量得到了很大的提高。在 20 世纪 90 年代末期,许多研究项目的实施为那个时期自愿协议式的发展照亮了方向。这些自愿协议式的一部分应用至今,另外的一部分则经过了进一步的修改和完善。而且,不同于 80 年代末期和 90 年代中期的新的自愿协议式层出不穷。

在 20 世纪 80 年代到 90 年代初期的自愿协议式主要集中于减少污染和禁止使用危险品方面。这种类型的例子有在德国、荷兰和比利时应用的关于减少 SO_2 和 NO_x 气体排放的自愿协议式。这种类型

的例子还有 90 年代中期应用的关于电池回收和废弃汽车回收的自愿协议式。

现在, 自愿协议式的内容发生了很大的变化。它们更多地关注于定性目标。荷兰关于能源有效利用的长期协议就是一个很好的例子。这个长期协议的第一阶段(1990—2000)是实现能源有效利用的定量目标, 第二阶段(2000—2010)工作集中于定性目标: 能源管理的发展、节省能源的产品和能源回用。对于有效利用能源的企业, 采用一个新的管理方法: 能效标杆管理盟约。

在德国, 减少污染和禁止使用危险品方面的自愿协议式已经转向更为复杂的自愿协议式。例如联邦州之间缔结的环境合约, 旨在促进环境管理标准(EMAS 或 ISO 14001)的实施。

自愿协议式的示范和开发的另外一个环境问题是气候变化。从 20 世纪 90 年代初期到中期, 单方面的承诺自愿协议比较盛行, 比如德国关于将汽车油耗减少 25%(1990)和德国关于全球气候升温预防的工业宣言(1995): 前者在 1995 年已经被更新, 后者则先后在 1996 年和 2000 年被两次更新。此外, 关于气候变化的自愿协议式还有英国的气候变化自愿协议。

这些例子表明自愿协议式仍然是气候变化领域重要的管理手段。国际气候政策和各欧盟成员国关于减少 CO₂ 气体排放的目标都是防止气候变化的重要驱动器。然而, 新实施的欧盟气体排放交易制度对自愿协议式很可能产生影响, 因为它强迫工业企业减少 CO₂ 排放。在德国, 气体排放交易将很可能变得比工业企业自我承诺更重要, 甚至在一定程度上取代它。相比之下, 在荷兰, 气体排放交易是基准缔约的补充, 作为一个选择。

如今, 欧洲级别的自愿协议式为数不多, 它们主要用来减缓气候变化问题。这样的例子有旨在减少汽车 CO₂ 排放的 ACEA 自愿协议、减少 CTV 闲置电力的 EACEM(EACEM European Association of Consumer Electronics Manufacturers)自愿协议和旨在减少能源消耗的 VCR 自愿协议。

在 1992 年第五届环境行动规划会议中, 欧盟委员会倡导综合应

用环境管理手段，使之能够应对更加复杂的环境问题。在 1996 年，欧盟委员会发布了第一个关于自愿协议式的倡议书。该倡议书讲述了在欧盟成员国里，怎么通过环境协议手段来实现既定的环境方针。紧接着在 2002 年，第二个倡议书指导了怎么在欧洲国家之间应用环境自愿协议式来解决环境问题。这些倡议书为未来的环境框架奠定了基础。有几个环境问题促进了自愿协议式的发展：综合产品政策、废物管理和气候变化。除了单方面的自愿协议式之外，欧盟委员会期望将自愿协议式管理方法发展成为法律框架下的执行手段。

总体而言，在欧盟自愿协议式正在继续发展。无论是老成员国还是 2004 年春天加入的新成员国都在积极地发展自愿协议式环境管理手段。波兰和捷克关于洗涤剂的自愿协议式得到了成功的实施。然而，这些国家应用的自愿协议式数量非常有限。

在欧盟，越来越多的自愿协议式都在为欧洲法律的实施服务。如果这种趋势得以延续，自愿协议式将会逐渐演化为法律的一个部分。也就是说，关于同一环境问题的法律与自愿协议式得以同步发展，综合两者的优点。最近德国逐步废除核能计划就是一个例子。为了逐步废除他们的核电厂，他们建立了包含有时间限制和中期目标的自愿协议，该自愿协议具有一定的灵活性。

注：如果想获得更多欧盟实施自愿协议式环境管理的相关介绍与案例分析，可以参考欧盟亚洲生态援助项目“中国工业环境管理实施自愿式协议可行性研究”中的研究报告——《自愿协议式环境管理在欧洲应用回眸》（德国乌泊塔尔气候、能源与环境研究所）找到更多的信息，读者可以从 <http://www.va-china.com> 获取。

第二章 推行自愿协议式环境管理的 背景与条件

通过对中国和欧盟的环境管理手段分析，找出中国与欧盟在实施自愿协议式方面存在的背景差异。对中国命令控制手段与欧盟自愿协议式手段的同异分析，初步了解这两种手段的优缺点，分析中国实施自愿协议式方法的有利和不利条件。

一、欧盟的环境管理与自愿协议式

（一）自愿协议式在欧盟的应用

自从 20 世纪 90 年代初期以来，自愿协议式在几乎所有的欧盟成员国得到了应用。自愿协议式的发展速度很快，至 1996 年，总共有 305 个自愿协议得到了应用。欧盟在 1996 年，对自愿协议式的应用情况列出了详细的清单。1995 年应用的自愿协议式数量几乎是 1986—1990 年应用的自愿协议式数量的总和（DeClercq, 2001）。在过去的 8 年里，又有许多新的自愿协议式得到了应用。

德国和荷兰所应用的自愿协议式数量占到欧盟总数量的 2/3（图 2.1）。欧盟的第一个自愿协议分别于 1971 年法国实施和 1972 年英国实施。20 世纪 70 年代自愿协议式发展缓慢，但到了 20 世纪 80 年代，欧洲大部分国家都把自愿协议式环境管理作为环境管理的一个重要工具。在不同的级别上引入这种管理方法，包括国家级、区域级和地方级。