I

(Resoluties, aanbevelingen en adviezen)

ADVIEZEN

EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

480e PLENAIRE ZITTING OP 25 EN 26 APRIL 2012

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het „Zevende milieuactieprogramma en de follow-up van het zesde MAP" (verkennend advies)

(2012/C 191/01)

Rapporteur: de heer **RIBBE**

Het Deense EU-voorzitterschap heeft op 11 januari 2012 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het VWEU te raadplegen over het

Zevende milieuactieprogramma en de follow-up van het zesde MAP

(verkennend advies).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden ter zake was belast, heeft haar advies op 10 april 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 april 2012 gehouden 480e zitting (vergadering van 25 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 129 stemmen vóór en 2 tegen, bij 6 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Samenvatting van de conclusies en aanbevelingen van het EESC

1.1 De tot nu toe uitgevoerde zes milieuactieprogramma's (6e MAP) waren van belang voor het Europese milieubeleid, maar konden toch niet verhinderen dat veel milieuproblemen in Europa nog op een oplossing wachten. Dat komt evenwel niet doordat het inzicht in de oorzaak van de problemen of oplossingen ontbreken, maar doordat het schort aan politieke bereidheid tot actie.

1.2 Het zesde MAP (looptijd tot medio 2012) was bedoeld als het concrete milieubeleid van de EU-duurzaamheidsstrategie uit 2001; de Lissabonstrategie zou de component voor het economisch beleid zijn. De Commissie heeft, zonder desbetreffend besluit van de Raad, de duurzaamheidsstrategie stilzwijgend in de vergetelheid laten belanden. Zij beschouwt de Europa 2020-strategie als het nieuwe strategische beleidsinstrument; het milieubeleid valt in dat kader onder de coördinatie van het kerninitiatief Efficiënt gebruik van hulpbronnen.

1.3 Het EESC acht het niet zinvol om naast het kerninitiatief nu nog een instrument voor milieubeleid in te voeren in de vorm van een 7e MAP, waarin milieusectoren geïntegreerd worden die binnen de Europa 2020-strategie ontoereikend uitgewerkt zijn. De koppeling van een 7e MAP met de Europa 2020-strategie en het kerninitiatief Efficiënt gebruik van hulpbronnen zou onduidelijk blijven.

1.4 Het EESC beveelt de Commissie, de Raad en het EP aan om de duurzaamheidsstrategie nieuw leven in te blazen, een omvattend en op uitvoering gericht 7e MAP te formuleren

voor de uitvoering van het milieubeleid en om het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" daarin te integreren en te zorgen voor een nauwe en gecoördineerde afstemming tussen standpunten op economisch en milieugebied. De Europa 2020-strategie zou dan de belangrijke taak krijgen om de economische en financiële oriëntaties voor de korte en middellange termijn voor te bereiden en in praktijk te brengen die op weg naar een duurzame ontwikkeling op lange termijn vereist zijn.

2. **Betekenis van de EU-milieuactieprogramma's (MAP's) tot nu toe**

2.1 De Europese Raad besloot in 1972 tijdens de top van Parijs om maatregelen te treffen die de levensstandaard, de levensomstandigheden en de levenskwaliteit in Europa moesten verbeteren. Vervolgens werd in 1973 het **1e milieuactieprogramma** (looptijd 1974-75) van de toenmalige EEG goedgekeurd. Wapenfeit van het 1e MAP is de invoering van het zogenaamde voorzorgsbeginsel. Zoals bekend krijgt hiermee het vermijden van milieubelasting voorrang boven het bestrijden van de gevolgen naderhand.

2.2 Het **2e milieuactieprogramma** (looptijd 1977-1981) breidde de doelstellingen van het 1e MAP uit met vijf zogenaamde oriënterende uitgangspunten. Deze luidden: a) continuïteit in het milieubeleid; b) invoering van mechanismen voor preventieve procedures op het gebied van vervuiling, ruimtelijke ordening en afvalbeheer; c) bescherming en rationeel gebruik van het leefmilieu; d) voorrang voor maatregelen ter bescherming van binnenwateren en van de zee, ter bestrijding van luchtvervuiling, alsook van geluidsoverlast en e) rekening houden met milieuaspecten bij de samenwerking tussen de EG en ontwikkelingslanden.

2.2.1 Het 2e MAP vormde dus een belangrijke basis voor grote delen van het milieubeleid, die ook nu nog actueel zijn, zoals waterbescherming, afvalbeleid en internationale samenwerking.

2.3 Het **3e milieuactieprogramma** (looptijd 1982-86) bevatte voor het eerst het **zuinig gebruik van de natuurlijke hulpbronnen** als doelstelling van het Europese milieubeleid.

2.4 Het **4e milieuactieprogramma** (looptijd 1987-92) werd goedgekeurd in 1987, het Europese Jaar van het Milieu. Kenmerkend was dat kort daarvoor de „Europese Akte" werd goedgekeurd, die de milieubevoegdheden van de Europese Gemeenschap fors uitbreidde, terwijl tegelijk, met de verwezenlijking van de interne markt, nationale milieunormen en grenswaarden beperkt werden. Het milieudebat was destijds heel intensief; aan het einde van het 4e MAP vond de conferentie in Rio plaats, over „wereldwijde duurzaamheid".

2.4.1 Een in 1992 gepubliceerd verslag over de „toestand van het milieu" toonde echter aan dat de situatie op de meeste terreinen ondanks alle inspanningen tot dan toe en ondanks de vier milieuactieprogramma's verslechterd was of zou verslechteren; er werd onder andere ingegaan op de water- en luchtkwaliteit en de biodiversiteit (destijds was er nog sprake van „soortenrijkdom").

2.5 Als een soort reactie op de conferentie van Rio en de nogal ontnuchterende beschrijving van de toestand van het milieu werd begin 1993 besloten tot het **5e milieuactieprogramma**, dat officieel van 1992 tot 2000 liep

2.5.1 Daarin werd – in het verlengde van de debatten tijdens de conferentie in Rio – de doelstelling geformuleerd om *„de groeipatronen in de Gemeenschap zodanig om te buigen dat uiteindelijk een duurzame vorm van ontwikkeling wordt verwezenlijkt"*, een voornemen dat geenszins aan politieke actualiteit heeft ingeboet. Het 5e MAP kan beschouwd worden als één van de eerste initiatieven van de EU op dit gebied, wat ook tot uitdrukking kwam in de ondertitel: „Op weg naar duurzame ontwikkeling".

2.5.2 In het **5e MAP** werden zogenaamde **strategieën voor zeven terreinen** vastgesteld, te weten:

— opwarming van de aarde;

— verzuring;

— soortenbescherming;

— waterbeheer;

— stedelijk milieu;

— kustgebieden, en

— afvalbeheer,

waarbij opvalt dat sommige van deze gebieden ook al in eerdere MAP's vermeld werden.

2.5.3 Bij de evaluatie van het **5e MAP** in 1996 duidde zelfs de Commissie het ontbreken van concrete doelstellingen en de gebrekkige inzet van de lidstaten aan als de grootste tekortkomingen van het programma. Ook het EESC stelde in zijn advies van 24 mei 2000 weliswaar vast dat er met het programma *„een aantal successen […] is geboekt"*, maar meende tegelijk het volgende: *„Wel is de voortdurende achteruitgang van het Europese milieu erg verontrustend. De toestand van het milieu is hét criterium om te bepalen of de achtereenvolgende Europese milieu-actieprogramma's en het EU-milieubeleid als geheel wel effectief zijn (geweest)."*

2.5.4 Het 5e MAP was de politiek-strategische voorloper van de **in 2001 in Göteborg** door de staatshoofden en regeringsleiders overeengekomen **duurzaamheidsstrategie.**

2.6 De duurzaamheidsstrategie op haar beurt werd vervolgens in het **6e MAP** (looptijd 2002 tot 21 juli 2012) concreet omgezet in milieubeleid en in de Lissabonstrategie werd zij concreet in economisch beleid vertaald.

2.6.1 Ook het 6e MAP had een ondertitel *(Onze toekomst, onze keuze)*. Daarin werden vier thematische prioritaire gebieden voor het Europese milieubeleid genoemd: 1) **bestrijding van klimaatverandering**; 2) **natuurbescherming** en biodiversiteit; 3) **milieu, gezondheid en levenskwaliteit**; en 4) **duurzaam gebruik** en beheer van **natuurlijke hulpbronnen en afval**.

2.6.2 Voorts werden, net als in het 5e MAP, **7 thematische strategieën** aangekondigd en later goedgekeurd, namelijk voor:

— luchtverontreiniging;

— het mariene milieu;

— afvalvermijding en recycling;

— duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen;

— het stedelijk milieu;

— bodembescherming en

— het duurzaam gebruik van pesticiden.

2.6.3 Het is frappant dat ook in het 6e MAP weer „oude" thema's aan bod komen.

3. Stand van zaken in het milieubeleid/het duurzaamheidsdebat in Europa aan het einde van het 6e MAP

3.1 Eerste vaststelling is dat ook nu het 6e MAP bijna verstrijkt, veel milieuactiegebieden, die al jaren op de agenda van de MAP's staan, onvoldoende of vrijwel niet verkend zijn. Om maar twee voorbeelden te noemen:

— „Bodembescherming" wordt al jaren als thema van diverse milieuactieprogramma's aangeduid, maar tot concrete „acties" is het op EU-niveau niet gekomen, onder andere omdat er binnen de Raad geen overeenstemming werd bereikt over de door de Commissie voorgelegde ontwerprichtlijn.

— „Soortenbescherming/biodiversiteit" is bijna een rode draad in de geschiedenis van de milieuactieprogramma's. In 2001 sprak de Europese Raad de belofte uit dat in 2010 het verlies van biodiversiteit een halt zou zijn toegeroepen, maar zelfs een 160 acties tellend programma voor de biodiversiteit schoot tekort om deze doelstelling te verwezenlijken. In 2011 liep vervolgens een nieuwe biodiversiteitsstrategie van stapel, nu met de toezegging het oorspronkelijke doel met 10 jaar vertraging te bereiken.

3.2 Over de deels opnieuw teleurstellende resultaten van het 6e MAP heeft het EESC zich in zijn advies van 18 januari 2012 (NAT/528, CESE 152/2012, „Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap - Eindbeoordeling") uitgesproken. Daar is ook sprake van een nieuw verslag over de „toestand van het milieu", dat voor het milieubeleid van de EU geen goede cijfers kan overleggen.

3.3 De vraag waarom ondanks vele en meerjarige MAP's nog tal van milieuproblemen onopgelost zijn, heeft de EU nooit echt onderzocht en beantwoord. Voor het EESC is het duidelijk: het ligt niet aan ontbrekende kennis van de problemen of aan oplossingen, maar vaak aan gebrekkige bereidwilligheid om daadkrachtig op te treden. Het schort aan het in praktijk brengen van kennis, deels ook van politieke besluiten. Oorzaak daarvan is wellicht dat zich tussen noodzakelijke milieumaatregelen en economische kortetermijnbelangen deels belangenconflicten voordoen die in het voordeel van de economie beslecht worden.

3.4 Van groot belang aan het eind van de looptijd van het 6e MAP is voor het EESC het feit dat de Commissie blijkbaar afscheid heeft genomen van de duurzaamheidsstrategie, waarvan het 6e MAP de milieupijler was.

3.5 Beschouwden de Commissie en de Raad de duurzaamheidsstrategie eertijds als richtinggevende strategie, waar onder andere de Lissabonstrategie op afgestemd moest worden, nu is het bedenkelijk stil geworden rond deze strategie. In de werkprogramma's van de Commissie komt ze niet meer voor (ook al ontbreekt een officieel besluit hiertoe van de Europese Raad). Het EESC heeft dit meer dan eens aan de kaak gesteld; het herhaalt deze kritiek hier opnieuw en wijst er nogmaals op dat het onjuist is om de duurzaamheidsstrategie als het ware in de Europa 2020-strategie te laten opgaan. Het EESC heeft dit herhaaldelijk gemotiveerd, zonder dat de Commissie of de Raad hierop reageerden.

3.6 Er is dus afgestapt van de opzet in de programmaplanning van de EU tot nu toe, namelijk om onder de „paraplu" van de duurzaamheidsstrategie te proberen om de drie pijlers economie, ecologie en het sociale aspect op elkaar af te stemmen. Dus rijst de vraag onder welke noemer Commissie, Raad en Parlement het duurzaamheids- en milieueleid voortaan willen coördineren.

4. De Europa 2020-strategie en vooruitzichten voor een eventueel 7e MAP

4.1 De Europa 2020-strategie, door de Commissie beschouwd als hoeksteen van de beleidsplanning en –sturing, verschaft tenminste een min of meer duidelijk antwoord, op de vraag hoe de Commissie hier tegenaan kijkt.

4.2 Zoals bekend duidt de Europa 2020-strategie 7 kerninitiatieven aan, te weten:

— *de innovatie-Unie*

— *Jeugd in beweging*

— *Digitale Agenda voor Europa*

— *Efficiënt gebruik van hulpbronnen*

— *Industriebeleid in een tijd van globalisering*

— *Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen, en*

— *Europees platform tegen armoede.*

4.3 Het lijdt geen twijfel: het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" is volgens de Commissie het „nieuwe" milieuactieprogramma; dat tot nu toe een ontwerp voor een nieuw, 7e MAP ontbreekt, hoewel het 6e MAP in juli 2012 verstrijkt, heeft zeker met deze optiek te maken.

4.4 Zo is het geen toeval dat de Commissie pas met de voorbereiding van een 7e MAP begonnen is, nadat de Raad (Milieu) en het EP kritisch vroegen of er nog een 7e MAP zou komen.

4.5 De Commissie beschouwt de Europa 2020-strategie als overkoepelende strategie en als nieuwe structuur voor haar beleids- en programmaplanning, die aan de hand van 7 kerninitiatieven in praktijk moet worden gebracht, waarbij het milieubeleid onder het initiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" valt.

4.6 Nu blijkt echter steeds meer dat

— enerzijds bepaalde hoofdsectoren die tot nu toe onder de duurzaamheidsstrategie vielen (bijv. de globale eerlijke verdeling en solidariteit tussen de generaties) in de Europa 2020-strategie onvoldoende aan bod komen en dat

— anderzijds sommige aspecten van het milieubeleid in het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" ontbreken.

4.7 Zo zijn er onder de in totaal 20 afzonderlijke initiatieven voor milieubeleid die het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" nieuw leven moeten inblazen, wel tal van „oude bekenden" uit vroegere milieuactieprogramma's, zoals het biodiversiteits- en waterbeleid en het beleid ter bestrijding van de luchtverontreiniging (inclusief vervoersbeleid), maar het thema „Milieu en gezondheid" bijv. krijgt onvoldoende aandacht, net als het chemicaliënbeleid of de nanotechnologie.

4.8 Het EESC heeft zich zowel over het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" als over het bijhorende stappenplan uitgesproken, en daarbij op de typische misstanden van de MAP's tot nu toe gewezen: vele welluidende doelstellingen en beloften, weinig concrete maatregelen, nauwelijks indicatoren en geringe praktische uitvoering.

4.9 Het EESC had de Commissie onder meer verzocht dat *„voor de twintig acties die zijn aangekondigd, nader wordt uitgelegd*

— *wat precies onder „een efficiënt gebruik van hulpbronnen" wordt verstaan,*

— *wat er nog verbeterd kan worden door technologische optimalisatie en/of*

— *welke sectoren „op een andere leest moeten worden geschoeid", hoe zo'n herstructurering eruit moet komen te zien en met welke middelen men dit denkt te verwezenlijken, en*

— *welke veranderingen in de gedragspatronen van producent en consument er concreet nodig zijn en hoe men ervoor wil zorgen dat die er zo snel mogelijk komen*" ([1])

maar de Commissie heeft aan dit verzoek geen gehoor gegeven, maar is weer eens in vage en vrijblijvende uitspraken blijven steken.

4.10 Voor het EESC wordt dus bevestigd dat de Commissie met de tot nu toe gekozen benadering onvoldoende tegemoetkomt aan alle milieu-eisen, en vooral niet aan de vereiste duurzaamheid. Wat kan een 7e MAP dan betekenen?

4.11 De tijd dat men milieuactieprogramma's nodig had om vast te stellen en te beschrijven wat er moest gebeuren, is voorbij. De verantwoordelijken in Europa weten heel goed wat er te doen staat. Er zijn maar heel weinig nieuwe terreinen waar ideeën opnieuw ontwikkeld moeten worden; de nanotechnologie is er daar één van. Daarvoor is echter geen speciaal milieuactieprogramma vereist.

4.12 In Europa ontbreekt het in de eerste plaats aan praktische toepassing van inzichten. Er is een enorme achterstand in de uitvoering, waaraan alle niveaus (EU, lidstaten, regio's, gemeenten en burgers) schuldig zijn. Het EESC benadrukt het volgende: de Commissie kan nog zulke goede programma's en aankondigingen uitwerken, voor de uitvoering zijn echter de beleidsorganen in de lidstaten verantwoordelijk.

4.13 Het is voor het EESC geen alternatief om nu „gewoon" met een 7e MAP te komen om de aspecten van het milieubeleid die niet onder het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" vallen, onderdak te bieden. De koppeling tussen dat 7e MAP en a) het kerninitiatief alsook met b) de Europa 2020-strategie zou onduidelijk blijven.

4.14 Maar het Comité staat open voor een 7e milieuactieprogramma. Dan moet wel duidelijk zijn wat men daarmee bereiken wil, hoe gegarandeerd kan worden dat het uiteindelijk meer succes heeft dan de vorige programma's en, heel belangrijk, welke prominente politieke sector het meest bij het programma gebaat is.

4.15 Het EESC beveelt de Commissie, de Raad en het EP aan om de duurzaamheidsstrategie nieuw leven in te blazen, een omvattend en op uitvoering gericht 7e MAP te formuleren voor de uitvoering van het milieubeleid en om het kerninitiatief „Efficiënt gebruik van hulpbronnen" daarin te integreren en te zorgen voor een nauwe en gecoördineerde afstemming tussen standpunten op economisch en milieugebied. De Europa 2020-strategie zou dan de uiterst belangrijke taak krijgen om de economische en financiële oriëntaties voor de korte en middellange termijn voor te bereiden en in praktijk te brengen, die op weg naar een duurzame ontwikkeling op lange termijn vereist zijn.

([1]) Zie advies PB C 376 van 22 december 2011, blz. 97, paragraaf 1.2.

4.16 In zo'n 7e MAP zou naar het oordeel van het EESC de aandacht dan ook vooral uit moeten gaan naar het vastleggen van bindende uitvoeringsbesluiten voor terreinen waar al jarenlang niets gebeurd is.

4.17 Is Europa daartoe bereid en in staat? Het kan niet ontkend worden dat de politiek steeds weer ambitieuze doelstellingen formuleert en initiatieven eist. Als de Commissie bijvoorbeeld dan met voorstellen komt, zijn het dezelfde politici die redenen vinden om de voorstellen links te laten liggen of niet uit te voeren. De lijst met relevante voorbeelden is lang. Of het nu de richtlijn energie-efficiëntie is die in de Raad geblokkeerd wordt, of een niet uitgevoerde oude toezegging (uit de duurzaamheidsstrategie), nl. de opstelling (en daarna de afschaffing) van een lijst van milieuschadelijke subsidies: tussen woord en daad gaapt een kloof. Commissie, Raad en Parlement worden opgeroepen om de burger uit te leggen hoe deze kloof moet worden gedicht.

Brussel, 25 april 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON