

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM (90) 218 def.

Brussel, 11 juli 1990

GROENBOEK OVER HET STADSMILIEU

Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING	1
HOOFDSTUK 1 : DE TOEKOMST VAN HET STADSMILIEU	6
1. Stad en verstedelijking	6
De zich uitbreidende verstedelijking	7
De stad als project	7
De essentie van een Europese aanpak	8
De rol van steden	9
Creativiteit	9
2. Het stadsmilie	10
De complexiteit van het stadsmilie	12
Stadsverontreiniging	14
De gebouwde omgeving	22
Natuur in de stad	25
3. De diepere oorzaken van het stedelijk verval	25
Functionalisme	26
Productie en de organisatie van werk	26
Distributie en consumptie	27
Hotels, restaurants en woningen	28
Toerisme	29
Communicatie en mobiliteit	29
HOOFDSTUK 2 : NAAR EEN COMMUNAUTAIRE STRATEGIE VOOR HET STADSMILIEU	31
1. Doelstellingen met het oog op de verbetering van het stadsmilie	31
2. Beperkingen voor een effectief milieubeheer	32
3. Richtsnoeren voor de verbetering van het stadsmilie	34
4. Instrumenten voor communautaire actie	35
5. Actiegebieden	40
5.1. Stadsplanning	41
5.2. Stadsvervoer	43
5.3. Bescherming en verbetering van het historisch erfgoed van Europese steden	47
5.4. Bescherming en verbetering van de natuurlijke omgeving in onze steden	48

5.5. Waterbeheer	49
5.6. Stedelijke Industrie	49
5.7. Stedelijk energiebeheer	50
5.8. Stadsafval	53
5.9. Vergelijkende informatie over de toestand van het stadsmilieu	53
5.10. Voorlichtingsinitiatieven	54
5.11. Sociale initiatieven	54
5.12. Interregionale samenwerking	55
6. Overzicht van de voorgestelde beleidslijnen met prioriteit	55
7. De volgende stappen	59
Bijlage 1 : Artikelen van het Verdrag met betrekking tot het milieu	

INLEIDING

Om de problemen met betrekking tot het stadsmilieu aan te pakken is meer nodig dan een sectoriële aanpak. Hoe nuttig en noodzakelijk het ook is om streefwaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, maximale geluidsniveaus, enz. in richtlijnen en aanbevelingen vast te stellen, voor het vinden van duurzame oplossingen voor de milieuproblemen waarmee onze steden worden geconfronteerd, de oorzaken daarvan moeten in een ruimer perspectief worden gezien. Dit betekent dat niet alleen de directe oorzaken van het milieubederf moeten worden aangepakt, maar tevens de sociale en economische opties die de eigenlijke oorzaak van het probleem vormen, moeten worden bestudeerd.

De problemen van de steden zijn een vroegtijdig waarschuwingssignaal van een meer diepgewortelde crisis die ons zal dwingen de huidige modellen inzake ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling te herzien. Natuurlijk kampen niet alle Europese steden, gezien hun uiteenlopende niveaus van economische en sociale ontwikkeling en hun verschillende economische functies en geografische kenmerken, met dezelfde problemen. Toch zijn er veel overeenkomsten.

Dit Groenboek is bedoeld als een eerste stap op weg naar overleg en bezinning en om mogelijke beleidslijnen te signaleren.

Men zou zich kunnen afvragen waarom de Commissie van de Europese Gemeenschappen aandacht besteedt aan de problemen van de steden en hun milieu. Waarom kunnen deze problemen niet op lokaal niveau worden aangepakt en opgelost? Wat voor bijdrage kan de Gemeenschap nu leveren?

Het is belangrijk in te zien dat de meeste beleidsonderdelen van de Gemeenschap direct of indirect invloed hebben op stedelijke gebieden. Artikel 130R van het Verdrag, zoals gewijzigd bij de Europese Akte, biedt mogelijkheden voor communautaire maatregelen ter bescherming van het milieu en hieronder vallen ook dergelijke maatregelen ten behoeve van stedelijke gebieden. De volledige tekst van dit artikel is opgenomen als bijlage 1 van dit document.

Er zijn reeds enkele communautaire maatregelen die gericht zijn op het stadsmilieu - lucht, water, lawaai en afval - en derhalve op de kwaliteit van het bestaan in de steden zelf. Ook zijn er communautaire activiteiten die tot doel hebben het architectuur-erfgoed, de culturele en artistieke rijkdom van onze steden, te helpen behouden. Investerings- en programma's van de Gemeenschap via zowel het Fonds voor regionale ontwikkeling als het Sociaal Fonds hebben ook belangrijke gevolgen voor steden in minder ontwikkelde gebieden en steden die te lijden hebben van een wegwijnende industrie en een grote werkloosheid.

Bovendien heeft veel van het sectoriële, industriële en onderzoeksbeleid van de Gemeenschap op gebieden als vervoer, energie en sociale zaken gevolgen voor de ontwikkeling van onze steden. Er moet voor worden gezorgd dat deze invloeden volledig worden erkend en gereguleerd.

Maatregelen ter verbetering van het stadsmilieu moeten uiteraard in de eerste plaats worden gericht op de specifieke steden. Voor grote verbeteringen zijn echter ook maatregelen op nationaal en communautair niveau nodig, waarbij de verschillende partijen als partners in een samenwerkingsverband hun eigen functies en verantwoordelijkheden moeten krijgen. Het is belangrijk dat op communautair niveau bij de verschillende sectoriële beleidstakken afdoende rekening wordt gehouden met de problemen van de stedelijke gebieden en dat deze beleidstakken convergeren tot een communautaire strategie voor de Europese steden.

Op de noodzaak van een geïntegreerde aanpak met betrekking tot het stadsmilieu werd reeds gewezen in het Vierde Milieu-actieprogramma (1987-1992) waarin staat dat "Ten eerste moet worden nagegaan in hoeverre de bestaande structuurfondsen van de Gemeenschap (met name het Europees Regionaal Fonds) kunnen worden aangewend voor breed opgezette milieuprogramma's in binnensteden. Daarom is het van groot belang dat er voldoende gelden beschikbaar komen om de Gemeenschap in staat te stellen om, samen met overheidsinstanties en het lokale bedrijfsleven, op voldoende grote schaal deel te nemen aan stadsvernieuwingprogramma's waarin ten volle rekening wordt gehouden met aspecten van milieu- en regionaal beleid." Hiervoor is wellicht een speciale financieringsmethode nodig.

Krachtens dit programma moet de Commissie eveneens een rapport indienen bij de Raad, "waarin wordt onderzocht hoe overheids- en particuliere instellingen en andere belangengroepen kunnen samenwerken bij de sanering van bepaalde stedelijke gebieden ...".

Bovendien zou het oplossen van de problemen van de steden in belangrijke mate bijdragen aan de oplossing van de meest urgente milieuproblemen op wereldniveau, met name het broeikas-effect en de zure regen. In de steden vinden we namelijk de grootste bevolkingsconcentratie en economische activiteit en dus de hoogste emissies. En het zijn de steden die de cruciale en vaak onherroepelijke lange-termijnbeslissingen nemen over infrastructuurinvesteringen voor energievoorziening, afvalverwerking, waterzuivering en vervoer.

Een communautaire inbreng in het stadsmilieu zou ook tegemoetkomen aan de groeiende vraag van de steden zelf naar meer mogelijkheden om informatie en praktijkervaring uit te wisselen. De Commissie is zich er van bewust, dat interregionale samenwerking bij stadsproblemen al enige tijd wordt gestimuleerd door andere organisaties, met name de Raad van Europa. Bij de ontwikkeling van communautaire beleidsonderdelen en programma's zal de Commissie rekening houden met werkzaamheden die al door de Raad van Europa zijn verwezenlijkt, zoals initiatieven op het gebied van stadsvernieuwing en de bescherming van historische gebouwen, of voorgenomen om ervoor te zorgen dat de initiatieven elkaar aanvullen en geen dubbel werk opleveren.

De Commissie kan een beslissende rol spelen door een dergelijke uitwisseling te vergemakkelijken. Europa's grote steden staan voor gemeenschappelijke problemen, ook al zijn er op detailniveau grote verschillen. Zij weten echter vaak weinig van elkaars ervaringen en projecten. Bij de opstelling van dit Witboek bleek duidelijk dat de steden van de Gemeenschap verwachten dat zij deze situatie verhelpt.

Methodologie

Dit Groenboek is ontworpen als een instrument ter identificatie van alle problemen waarmee Europa's agglomeraties worden geconfronteerd met als doel te komen tot adequate oplossingen voor reële problemen. We hebben bijgevolg uitgebreid overleg georganiseerd met hen die belast zijn met het zoeken naar oplossingen voor stadsproblemen, met technische deskundigen en met wetenschappers en vakmensen die zich bezighouden met stadsaangelegenheden.

Hiertoe werden zes internationale conferenties georganiseerd rond de volgende prioriteitsthema's :

(1) Verlaten Industriegebieden

Verlaten Industriegebieden in steden met een industrieel verleden kunnen strategische mogelijkheden bieden om diensten en een infrastructuur te creëren die met het centrum in verbinding staan. Voorbeelden zijn Pirelli-Bicocca in Milaan, Lingotto in Turijn en de nieuwe projecten voor de Industriegebieden van Bilbao, Rotterdam, Birmingham, Barcelona en andere steden.

Wanneer dergelijke gebieden een nieuwe bestemming krijgen, moet er vaak worden gewerkt aan een nieuwe rol en een nieuw image voor de stad om haar attractief te maken voor produktie- en woningbouwinvesteringen - een gelegenheid voor nieuwe ideeën en een stimulans voor innovatie. Wanneer enkele industriële activiteiten blijven bestaan, moeten oude en nieuwe functies van de stad worden geharmoniseerd.

Aan dit thema werden twee conferenties gewijd, één in Brussel (juni 1989) en één in Terni (december 1989), die met name betrekking had op de problemen van steden met een staalindustrie.

(2) De stedelijke periferie

Door de verstedelijking zijn enorme bebouwde gebieden ontstaan die de essentiële kwaliteiten, die wij met steden in verband brengen, missen : geschiedenis, functionele differentiatie, culturele en andere vormen van infrastructuur - kortom, een herkenbare en unieke entiteit waarmee de inwoners zich kunnen identificeren.

Deze monotone gebieden bedreigen de meer gestructureerde delen van de stad. Men treft er vaak armoede, misdaad en drugmisbruik aan : problemen van onze moderne maatschappij waaraan door overheidsinstanties op alle niveaus steeds meer aandacht wordt besteed.

De conferentie van Leuven (oktober 1989) stond in het teken van deze stedelijke "fragmentatie" en verschaftte voorbeelden van projecten waardoor dergelijke gebieden nieuw leven werd ingeblazen en er functionele en formele verbindingen met het centrum tot stand kwamen die deze gebieden omvormden van anonieme slaapsteden tot levende stadsdelen.

In de komende jaren zullen heel wat plannen worden gemaakt voor en zal veel geld worden besteed aan deze twee grote uitdagingen : verlaten gebieden en stedelijke expansie. Meer in het algemeen biedt het uit de 19e eeuw stammende stadsgedeelte grote mogelijkheden voor vernieuwing : kazernes, ziekenhuizen, stations, slachthuizen en andere 19e-eeuwse overblijfselen kunnen worden vervangen of voor nieuwe doeleinden worden gebruikt om de kwaliteit van onze steden te verbeteren.

- (3) De kwaliteit van het stadsmilieu, openbare ruimten en groengebieden. De "open" ruimten - de pleinen, parken en soortgelijke plaatsen die onze steden karakter geven - worden belaagd door auto's en aanplakborden, terwijl deze stadstypische elementen in de periferie vaak helemaal ontbreken. Het scheppen van een kwalitatief hoogwaardig milieu vergt meer dan alleen maar het neerzetten van een paar banken, bloembakken en afvalbakken in voetgangersgebieden. Het vraagt om een allesomvattende aanpak.

Op de conferentie in Rome (december 1989) werd aandacht besteed aan een reeks lopende projecten in Groot-Brittannië, Barcelona, Rome en Rotterdam.

- (4) Stadsvervuiling in Noord- en Zuid-Europa

Twee conferenties, één in Avignon (december 1989) en één in Bremen (januari 1990), waren gewijd aan de praktische en urgente problemen rond het stadsmilieu en de mogelijke hulp van de Gemeenschap bij het aanpakken daarvan.

Omdat op de ene conferentie de problemen van de zuidelijke en op de andere die van de noordelijke steden werden behandeld, kon een vergelijking worden gemaakt waarbij niet alleen rekening werd gehouden met de verschillen in klimaat maar ook met die in geschiedenis, cultuur en samenleving. Op beide conferenties kwamen zaken als luchtverontreiniging, geluidsoverlast, de verwerking van stadsafval, water en verontreinigde bodem aan bod.

Deze zes conferenties zijn bijzonder nuttig geweest bij het opstellen van het Groenboek. Zij leverden een combinatie op van nieuws uit de eerste hand, informatie over lopende projecten en recente gegevens.

Tenslotte is het van belang te wijzen op de horizontale aanpak die men bij het opstellen van dit Groenboek heeft gevolgd. Elk van de factoren die het stadsmilieu bedreigen afzonderlijk aanpakken leidt tot korte-termijnoplossingen - niets anders dan lapmiddelen of het gewoonweg uitstellen van maatregelen. Het volstaat dus niet ons alleen maar druk te maken over de luchtkwaliteit wanneer, zoals elke winter gebeurt, door inversie de lucht in veel steden een onleefbare situatie creëert. Dit resulteert in "nood"-maatregelen waarmee de fundamentele oorzaken niet worden aangepakt. Wat nodig is, is een kritische analyse van de stedelijke structuren en het functioneren en de wijze van ontwikkeling daarvan : hier moeten oplossingen ter verbetering van het stadsmilieu worden gezocht.

Het is echter duidelijk dat de steden van cruciale betekenis zullen blijven voor de verdere economische en sociale ontwikkeling van Europa. Technologische veranderingen lijken wellicht op het tegendeel te wijzen. De oude staal- en scheepsbouwsteden als Liverpool, Sheffield, Rijssel, het Ruhr-gebied en Genua lijden inderdaad onder de gevolgen van structurele veranderingen. Niet-stedelijke gebieden met economische activiteit op het vlak van de elektronica ontstaan, bij voorbeeld in Vlaanderen, Zuid-Frankrijk en het gebied rond de Tiber bij Rome. Bovendien bieden wereldwijde telecommunicatienetwerken in de "global village" mogelijkheden voor gedecentraliseerde activiteiten die variëren van financiële dienstverlening tot door computers op afstand gestuurde onderzoekswerkzaamheden en geïntegreerde productie.

Paradoxaal genoeg neemt echter door het gemak van de informatievoorziening over lange afstand de behoefte aan persoonlijke contacten toe. De steden voorzien hierin door hun bevolkingsdichtheid en door hun rol als knooppunt van vervoerlijnen. De creatieve ontwikkeling van moderne producten en diensten vereist de aanwezigheid van een grote verscheidenheid aan gespecialiseerde inbrengen die vooral de steden kunnen bieden. "Cultuur" wordt nu gezien als een factor die verder reikt dan het privéleven en een cruciale rol speelt in de economische creativiteit.

De meeste Europese steden nemen niet meer in bevolkingsaantal toe en zijn, als een persoon op middelbare leeftijd, zich gaan bezinnen op hun doel, hun kwaliteiten en hun keuzes voor de toekomst. Uitzonderingen hierop zijn bepaalde steden in Zuid-Europa, waar de bevolking van bepaalde steden blijft groeien als gevolg van plattelandsvlucht, en steden als Berlijn die te maken hebben met een ander slag nieuwe migranten. Maar zelfs, en wellicht zelfs met name, in deze onder druk staande steden worden fundamentele vragen over de kwaliteit van het leefmilieu gesteld.

In het algemeen heeft de bevolkingsgroei zich echter gestabiliseerd. Het accent verschuift van het bouwen van nieuwe wijken naar het renoveren en vernieuwen van bestaande wijken. Dit proces behelst meer dan ecologie in de strikte betekenis, maar betreft de architectuur zelf. De historische centra van onze steden is geweld aangedaan door het oprukken van anonieme woonblokken in internationale stijl. De harmonie met het oude herstellen impliceert meer dan het nabootsen van oppervlakkige stilistische elementen. Het vereist respect voor oude tradities bij de keuze van materialen, de diversiteit van gebouwen en de veelheid aan functies. Het louter opdelen in zones moet worden vervangen door ontwikkeling van de stad als een project, waardoor een sociaal en economisch leven met een nieuw kwaliteitsniveau wordt verzekerd.

HOOFDSTUK 1 : DE TOEKOMST VAN HET STADSMILIEU

1. Stad en verstedelijking

Van de Middeleeuwen tot de moderne tijd is Europa's sociale, economische en culturele ontwikkeling gebaseerd geweest op de stad : de macht van de Italiaanse stadsstaat, de welvaart van de Hanze-steden en Europa's grote havensteden, de glorie van de hoofdsteden van vorstendommen en koninkrijken, de creativiteit van universiteitssteden als Bologna, Praag, Parijs of Coimbra. Europese steden vertonen sporen van de strijd tussen stad en land, heersers en overheersten, rijk en arm - een getuigenis van hun rol in sociale en politieke ontwikkelingen die, zoals in Leipzig in 1989 werd bewezen, tot op de dag van vandaag voortduurt.

Hun gemeenschappelijke geschiedenis heeft Europese steden een gemeenschappelijk gezicht gegeven : de smalle straten en steegjes van Middeleeuwse centra, de grootse kunstwerken van 18e-eeuwse vorsten, de grote veranderingen in de 19e en het begin van de 20e eeuw, de groei van de voorsteden en slaapsteden waar later de enorme winkelcentra bij kwamen, de afnemende betekenis van stadskernen als woonoorden voor de modale of hogere inkomensgroepen in een aantal steden ten gunste van zakelijke en administratieve activiteiten en tenslotte de "invasie" van verkeersopstoppingen, stedelijke autosnelwegen en uniforme alledaagse architectuur in zowel het centrum als de periferie.

Ook nu we naar de 21e eeuw toegaan, zullen Europa's steden de belangrijkste centra van economische activiteit, innovatie en cultuur blijven. Zorg dragen voor het stadsmilieau en de kwaliteit van het bestaan van de stedelingen gaat daarom veel verder dan de zorg voor het fysieke welzijn van de stadsbevolking in de Gemeenschap. Wat op het spel staat is de kwaliteit van de "beschaving" in haar meest praktische uitingen van economische, wetenschappelijke en sociale prestaties.

Kunnen we spreken over "steden" of moeten we denken in termen van "stedelijke gebieden" ? Het gebruik van vocabulaire uit het verleden kan voor ons begrip van nieuwe realiteiten een beletsel vormen. Met de ruimere term wil men het moderne fenomeen aanduiden waarbij een historisch centrum, dat op zich sterk is veranderd, is omgeven door hoogbouwflats of randstadwoningen. Stedelijke gebieden zijn verdeeld en tegelijkertijd verbonden door een net van verbindingen : autowegen en spoorlijnen die een voortdurende verplaatsing van personen en goederen mogelijk maken.

De periferie kent geen duidelijke grenzen en ook haar structuur is niet scherp afgebakend. In het uiterste geval vormen "stedelijke gebieden" een ontkenning van het concept stad zelf : zij worden "na-stedelijke" fenomenen, ver verwijderd van het traditionele beeld van de pre-industriële en zelfs 19e-eeuwse stad. Enkele deskundigen bij de OESO en VN werken helemaal niet meer met het begrip "stad" of "stedelijk gebied" en spreken liever over "menselijke nederzettingen", ongetwijfeld ter onderscheiding van natuurreservaten of onbewoonbare plaatsen.

De zich uitbreidende verstedelijking

Urbanisatie kan, meer dan als een concept voor een vestigingsvorm, worden gezien als een patroon van individueel en sociaal gedrag. Consumptiepatronen, informatienetwerken en sociale verhoudingen zijn niet langer die van de buurt of het uitgebreide gezin in het pre-industriële dorp. In dit opzicht wordt een groot deel van de Gemeenschap gekenmerkt door een uniforme stedelijke levensstijl.

Europese steden lijken ook om een andere reden op elkaar : zij herbergen in toenemende mate de armste leden van onze samenleving in getto's in de binnenstad of sloppenwijken aan de periferie. Toch schept dit verschijnsel zijn eigen diversiteit, daar voormalige stadsbewoners, migranten van het platteland en Europese en niet-Europese nieuwkomers er soms moeizaam samenleven. Rurale en "vreemde" levensstijlen gaan maar langzaam over in de door moderne produktie en consumptie afgedwongen uniformiteit en zorgen voortdurend voor een nieuwe inbreng in de rijke verscheidenheid die één van de pluspunten van het stadsleven is.

De stad als project

Is door de zich verbreidende "stedelijke gebieden" en levensstijlen het concept "stad" irrelevant geworden ? Het is waar dat, afgezien van een paar uitzonderingen, de huidige steden maar weinig gemeen hebben met hun voorlopers uit de 18e en de 19e eeuw. Toch hebben de laatste decennia een herontdekking van de waarde van het stadsleven en een groeiend besef van het belang van de kwaliteit van het bestaan in de Europese steden te zien gegeven.

Gedeeltelijk is dit een bewijs van de mislukking van buitenwijken : het ontbreken van openbaar leven, het gebrek aan cultuur, het monotone uiterlijk en de met het woon-werkverkeer verloren tijd. De stad daarentegen biedt dichtheid en variatie, de efficiënte tijd en energie besparende combinatie van sociaal en economisch leven en de kans de rijke door het verleden nagelaten architectuur te herstellen. "Stedelijke gebieden" zijn een statistisch concept. Steden zijn projecten voor een nieuwe stijl van leven en werken. "Stad" is de juiste term wanneer we spreken over stadsecologie.

De interne markt stimuleert de economische activiteit en het internationaliseringsproces, hetgeen gevolgen heeft voor de sociale samenhang, het economisch functioneren en de kwaliteit van het bestaan in de steden.

Bepaalde steden gaan steeds nadrukkelijker een rol spelen als dienstverleningscentrum. Hoewel de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid hierdoor worden bevorderd, leidt dit ook vaak tot meer druk op het centrum door de bouw van kantoren en verkeersoverlast, beperking van de diversiteit van het stadsleven en intensivering de trek naar de voorsteden, zodat de resterende woningen overblijven voor de armen en migranten, met enclaves voor de rijken.

Andere steden vallen wellicht buiten de gebieden waar zich een moderne economische ontwikkeling voltrekt. Dit zijn onder meer de steden die nauwelijks hebben deelgenomen aan de industrialisatie van de 19e en 20e eeuw en die welke zich hebben toegelegd op bedrijfstakken die in de moderne wereld van steeds minder betekenis worden.

Stadsbesturen worden door versnelde ontwikkeling en door economisch verval, waarop zij soms weinig vat hebben, met moeilijke en soms zelfs onmogelijke opgaven geconfronteerd.

Er is momenteel ongetwijfeld meer concurrentie voor investeringen tussen allerlei soorten plaatsen, inclusief steden. Centraal gelegen steden profiteren ongetwijfeld van de stimulering van de internationale diensten-economie. In andere steden brengt de behoefte aan werkgelegenheid het stadsbestuur er niet alleen toe belastingvoordelen en groengebieden aan te bieden, maar ook vaak de fouten van het verleden te herhalen door ontwikkelingen toe te laten die een ongunstige invloed hebben op de kwaliteit van het milieu.

De essentie van een Europese aanpak

Twee elementen vormen de basis voor een specifiek Europese benadering van steden. Ten eerste kan de Europese stad nog worden gered. De problemen die zij deelt met steden in andere, zowel rijke als arme, werelddelen - verkeersopstoppingen, sloppenwijken in het centrum en de periferie, ongeschikte infrastructuur, verontreiniging - komen daar voor in extreme vormen die in Europa maar zelden worden geëvenaard. Bevolkingsaanwas en plattelandsvlucht, de twee belangrijkste factoren die steden onder druk kunnen zetten, zijn in Europa grotendeels, zo niet helemaal, geschiedenis, waardoor als factor alleen de economische groei overblijft die kan voorzien in de financiële en technische middelen om de schade die hij zou kunnen veroorzaken, te herstellen.

Het tweede specifiek Europese element is Europa's traditionele betrokkenheid bij wat nu "sociale samenhang" wordt genoemd. De problemen van de armere regio's gaan zich ook voordoen in steden in de Gemeenschap die derhalve de aangewezen plaatsen worden waar inspanningen voor meer gelijkwaardige en fatsoenlijke leefomstandigheden zich meer en meer zouden moeten concentreren. Steden waren en, zoals Oost-Europa bewijst, blijven plaatsen waar de democratie rijpt. In het Westen heeft "Stadtlucht macht frei" - stadslucht maakt vrij - een nieuwe betekenis gekregen voor hen die een bestaan zonder werk of vooruitzichten ontvluchten.

Het zijn Europa's welvaart en Europa's economische mislukkingen die druk op de steden leggen. Evenzo is het Europa in zijn geheel dat profiteert van de economische efficiëntie, de sociale stabiliteit en de schoonheid van succesvolle steden. De Gemeenschap kan en moet in samenwerking met de nationale en lokale overheden aan de verbetering van het gemeenschappelijk erfgoed bijdragen en een deel van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid op zich nemen.

De rol van steden

Verstedelijking is het resultaat van een combinatie van economische, sociale, culturele en politieke dynamiek :

- de economische dynamiek : de stad is synoniem met nabijheid en voorziet in de veelsoortige contacten en activiteiten die haar tot informatiecentrum en creatief middelpunt maken. Doordat stadscentra deze combinatie van de bij alle stadia van produktie, onderzoek en consumptie betrokken economische factoren bieden, zijn ze aantrekkelijk voor ondernemingen;
- de sociale dynamiek : de stad verenigt in zich een groot aantal sociale voorzieningen (crèches, ziekenhuizen, instellingen voor sociale dienstverlening, enz.) die steeds belangrijker worden naarmate bevolkingsgroepen aan de zelfkant van de maatschappij belanden door onvolledige werkgelegenheid, werkloosheid en armoede. De concentratie van sociale problemen biedt dan ook de mogelijkheid specifieke en niet zozeer algemene oplossingen uit te werken en na te streven. Bovendien biedt de stad de meeste mogelijkheden voor het vinden van een baan : dit leidt voor een groot deel tot haar aantrekkingskracht. Meer in het algemeen geldt dat de stad staat voor keus : keus op het gebied van sociale relaties, onderwijs, diensten en werk;
- de culturele dynamiek : net als in de sociale sfeer waarvan zij deel uitmaakt, wordt de culturele rol van de stad bepaald door dichtheid, nabijheid en keuze. Deze factoren vergemakkelijken de "produktie" van cultuur evenzeer als de "consumptie" ervan. Daarnaast biedt het historisch erfgoed van de stad unieke mogelijkheden om met cultuur verband houdende economische activiteiten, inclusief toerisme, te ontplooiën;
- de politieke dynamiek : meer dan enige andere plaats moet de stad rechtstreeks gehoor geven aan de eisen van haar burgers inzake "goed bestuur". Het is een plaats waar directe medezeggenschap mogelijk is en in toenemende mate in de praktijk gebracht en waar het individu de meeste vrijheid heeft om zijn gevoel van waarde als persoon en als burger te ontwikkelen. Het is niet toevallig dat termen als citizen, citoyen, cittadino en Bürger in onze talen staan voor politiek zelfbeschikkingsrecht.

Creativiteit

Het economisch en sociaal belang van de stad steunt uiteindelijk op het gemak van de door de grote concentratie geboden communicatiemogelijkheden en de grote verscheidenheid aan personen en instellingen die van deze mogelijkheden gebruik kunnen maken. De telefoon en systemen voor gegevenstransmissie zijn geen substituut voor de vele vormen van communicatie die verder reiken dan de uitwisseling van informatie; Integendeel, efficiënte communicatie langs elektronische weg doet de behoefte aan persoonlijk contact juist toenemen. Dit geldt met name voor op kwalitatieve oordelen gebaseerde gemeenschappelijke besluiten en voor de

uitwisseling van informatie die het onverwachte, ja zelfs niet-gezochte, antwoord oplevert waaruit ware vernieuwing voortspruit. Fysieke verplaatsing en telecommunicatiediensten dragen er beide toe bij dat de omgeving wordt gecreëerd, waardoor zowel bedrijven als inwoners er toe worden aangetrokken in steden te werken en te wonen.

Kortom, stedelijke communicatie leidt tot de wetenschappelijke, organisatorische, sociale en intellectuele creativiteit die één van de drijvende krachten van ontwikkeling in het post-industriële tijdperk is.

Vijanden van deze bron van creativiteit zijn enerzijds de ongedifferentieerde voorstedelijke expansie in zogenaamde landelijke omgevingen waardoor het individu wordt geïsoleerd en anderzijds het zeer gespecialiseerde bodemgebruik in steden, waardoor functionele enclaves en sociale getto's ontstaan waar mensen alleen met soortgenoten in contact komen: universiteitcampussen aan de rand van de stad, bankdistricten in het centrum en ver van woonoorden gelegen industriegebieden die zelfs eenvoudige diensten moeten ontberen. Zowel voorstedelijke expansie als specialisatie houden verband met het stadsmilieus: zij bestaan omdat zij een ontsnappings- of beschermingsmogelijkheid bieden voor de lelijkheid, de armoede en de verontreiniging van de steden. Het herscheppen van de gevarieerde, multifunctionele stad van het Europa van de burger is dus een sociaal en economisch project, waarbij "de kwaliteit van het bestaan" geen luxe maar een noodzaak is.

Er moet iets worden gedaan aan de steden van Europa; dit is de enige oplossing. Statistieken waaruit de bevolkingsafname van bepaalde steden blijkt, worden aangevoerd als bewijs van hun verval. De voorsteden die deze migratie opvangen blijven voor hun sociale en economische vitaliteit echter wel van de steden afhankelijk.

Terwijl in bepaalde steden de trek naar de voorsteden aanhoudt - en de centra worden overgenomen door naast kantorenwijken wonende gezinnen met lage inkomens - worden in andere steden het gemak en de prikkel van het stadsleven opnieuw ontdekt. Wil deze trend zich kunnen doorzetten, dan moet het lawaai dat mensen naar de stilte van het platteland drijft, worden verminderd, moet de luchtkwaliteit worden verbeterd en dienen open ruimten niet langer te worden gebruikt als parkeerterrein en vluchtheuvel. Een en ander wordt nader beschreven in het hierna volgende deel. In het laatste deel wordt ingegaan op de diepere oorzaken van het stedelijk verval, waarvoor een nieuwe manier van denken op alle beleidsniveaus nodig is.

2. Het stadsmilieus

Het stadsmilieus heeft altijd moeilijkheden gekend. Lawaai was een probleem in het oude Rome, verkeer blokkeerde de straten van het 18e-eeuwse Parijs, terwijl de 19e en 20e eeuw een snelle groei te zien hebben gegeven van het aantal onderzoeken naar vormen van verontreiniging en overlast die een bedreiging vormen voor het leven van de stadsbewoners en met name de armere onder hen.

De kwaliteit van het stadsleven is in de laatste eeuw aanzienlijk verbeterd. Het heeft tot het eind van de 19e eeuw geduurd voordat woningen op elektriciteitsnet en riolering werden aangesloten. Pas in de vijftiger jaren kwamen de meeste steden in het geweer om de luchtverontreiniging als gevolg van huisverwarming met steenkool te beperken. Deze verbeteringen komen tot uitdrukking in een verhoogde levensverwachting, lagere kindersterftecijfers enz.

Talrijke problemen blijven bestaan, maar zijn vaak minder duidelijk en leiden derhalve tot weinig ongerustheid. Stedelijke rioleringsstelsels hebben de volksgezondheid in de steden bevorderd maar verontreinigen de rivieren en oceanen erbuiten. Enkele soorten verontreiniging zijn slechts goed zichtbaar in bepaalde delen van de stad.

Andere, zoals door industrie en uitlaatgassen veroorzaakte luchtverontreiniging, geluidsoverlast door overvliegende vliegtuigen, enz. kunnen worden onderschat omdat zij alleen merkbaar zijn op gezette tijden of gedurende korte perioden.

De effecten van veel van deze verontreinigingsvormen doen zich pas na lange tijd gevoelen en worden soms makkelijker waargenomen door de schade die zij toebrengen aan de natuur of gebouwen dan door de gestage achteruitgang van de volksgezondheid die zij veroorzaken.

Toch baart de gezondheid van inwoners van steden steeds meer zorg. Het drukke stadsverkeer is een bron van gevaren voor de gezondheid. Koolmonoxide uit uitlaatgassen kan zich ophopen in tunnels of ondergrondse garages. Dit kan leiden tot beschadiging van het ademhalingssysteem, de absorptie van zuurstof door haemoglobine remmen en bij oudere personen een beroerte veroorzaken.

Koolwaterstoffen die ontstaan bij onvolledige verbranding, reageren onder invloed van zonlicht met andere verontreinigingen, waardoor reactieproducten ontstaan die oogirritatie en beschadiging van het ademhalingssysteem veroorzaken. Zij reageren ook met NOX en daarbij ontstaat ozon, dat leidt tot pijn bij het ademen, kuchen en ontregeling van het immuunsysteem.

Ook lood is een gevaarlijke verontreiniging in uitlaatgassen van motorvoertuigen, maar dit probleem zou moeten worden opgelost door wetgeving waarin loodvrije benzine verplicht wordt gesteld.

Verontreiniging van de binnenlucht is een belangrijke oorzaak van gezondheidsproblemen; pas nu beginnen wij inzicht te krijgen in de omvang van dit probleem. Loodverf in oudere huizen heeft talrijke vergiftigingsgevallen bij kinderen veroorzaakt. Asbest, dat veel als isolatie is gebruikt, heeft op veel grotere schaal aanleiding tot bezorgdheid gegeven. Inademing van asbestvezels veroorzaakt ernstige longbeschadiging en een zeldzame - en ongeneeslijke - vorm van kanker. Dit heeft geleid tot een verhitte discussie over de vraag of reeds aanwezig asbest verwijderd moet worden dan wel of het minder gevaren oplevert als men het gewoon laat zitten.

Andere bouwmaterialen bevatten gevaarlijke stoffen zoals formaldehyd, anorganische vezels, kwik en radon. De toxische effecten van deze stoffen worden nog versterkt door de neiging steeds beter te isoleren.

Geluidshinder kan voor de stedeling op psychologisch niveau een belangrijk gevaar voor de gezondheid inhouden, aangezien dit leidt tot met stress samenhangende fysieke symptomen en de algemene kwaliteit van het bestaan in de stad vermindert en zodoende een toename van agressief gedrag veroorzaakt. Het kan ook leiden tot gehoorverlies.

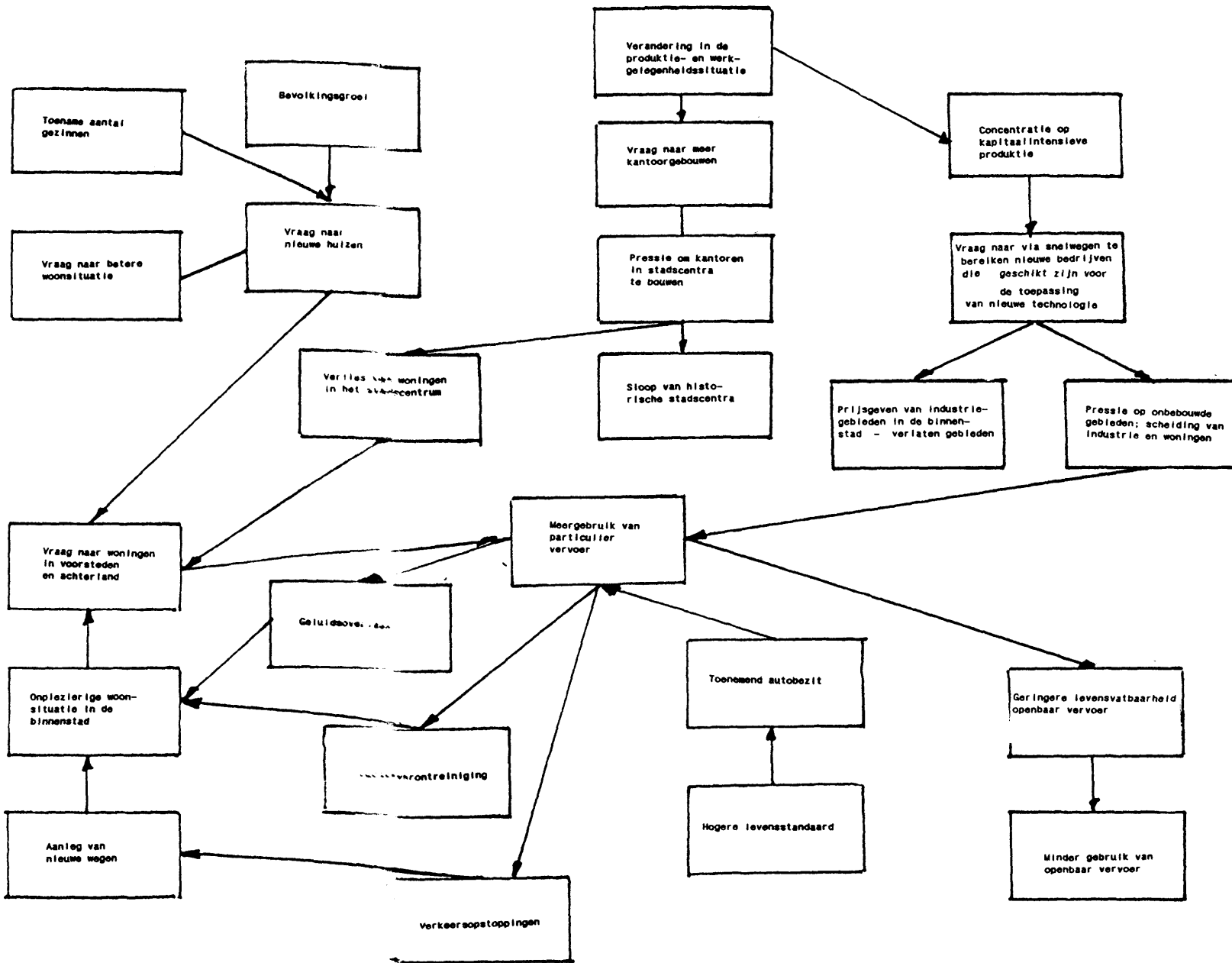
2.1. De complexiteit van het stadsmilieu

De problemen die het stadsmilieu bedreigen zijn talrijk en divers. Gemakshalve bespreken we ze in drie hoofdstukken :

- Stadsverontreiniging : lucht, water, geluidsoverlast, bodem en afval
- De gebouwde omgeving : wegen, straten, gebouwen, open ruimten en recreatie-gebieden
- Natuur : groenvoorzieningen en wilde dier- en plantesoorten in de stad

Bij de behandeling van afzonderlijke probleemgebieden mag niet uit het oog worden verloren dat het "stedelijk systeem" een complex geheel is waarin alles met elkaar in verband staat. Een schematisch overzicht van enkele van de belangrijkste relaties tussen oorzaak en gevolg die op de stadsontwikkeling en het milieu in de steden van invloed zijn, is opgenomen in figuur 1.

Uit het grote aantal onderlinge relaties blijkt het potentiële gevaar van ad hoc besluitvorming : de oplossing van het ene probleem is vaak de oorzaak van een ander. Een effectief beheer van ons stadsmilieu vergt een op een volledig inzicht in het stedelijk systeem gebaseerde strategie met geïntegreerde besluitvorming op hoofdpunten. Weinig steden beschikken over een beheersstructuur om een dergelijke integratie, die vooral essentieel is wat de relatie bodemgebruik-vervoerplanning betreft, te bewerkstelligen. Hoewel de stad het belangrijkste centrum is van economische activiteit en de daarmee samenhangende bedreigingen van het milieu, is een analyse zonder aandacht te besteden aan de regio rond de stad niet uitvoerbaar. Vanwege de onderlinge relaties tussen de stad en haar achterland moet de ontwikkeling van beleid derhalve plaatsvinden binnen een brede context, waarin aandacht wordt besteed aan de planning van de regio als geheel.



Relaties binnen het stedelijk systeem
 Figuur 1

2.2. Stadsverontreiniging

Stedelijke gebieden kennen door hun hoedanigheid als bevolkingscentra en kernen van economische activiteit hoge concentraties verontreinigende stoffen. Ondanks groeiende waakzaamheid en uitvoerige studie van milieuvraagstukken, is er een gebrek aan vergelijkbare gegevens over belangrijke milieu-indicatoren. Zelfs waar gegevens beschikbaar zijn, worden vergelijking en interpretatie bemoeilijkt door verschillen in methoden voor gegevensverwerving en meting.

Wetenschappelijk onderzoek heeft echter duidelijk de negatieve effecten op de gezondheid aangetoond van lucht- en waterverontreiniging, geluidsoverlast, inadequate afvalverwijdering en verontreinigde grond. Daarom heeft de Commissie in de laatste tien jaar een aantal milieukwaliteitsdoelstellingen vastgesteld. De problematiek op elk van deze gebieden wordt in de volgende paragrafen besproken.

2.2.1. Luchtverontreiniging

Stedelijke gebieden zijn blootgesteld aan een groot aantal verontreinigende stoffen. De gezondheidseffecten van deze stoffen, waarvan er enkele kankerverwekkend zijn, omvatten aandoeningen van de luchtwegen en oog- en huidirritatie. Bovendien tasten zij gebouwen aan en brengen zij schade toe aan het natuurlijk milieu. De meeste luchtverontreinigende stoffen zijn afkomstig van drie bronnen: de industrie, motorvoertuigen en de verbranding van fossiele brandstoffen voor verwarming of het opwekken van elektriciteit.

Het aandeel van de industrie in de luchtverontreiniging varieert sterk van stad tot stad en is afhankelijk van de dichtheid en het soort industrie in een gebied, de exacte lokatie ervan en de mate waarin er maatregelen zijn vastgesteld om emissies te beperken of die buiten de directe omgeving te verspreiden. De effecten van ernstige luchtverontreiniging kunnen funest zijn: in 1952 stierven in London 5000 mensen als gevolg van door SO₂-emissies veroorzaakte smog.

Industriële vervuiling is echter niet uitsluitend een stedelijk probleem. Nationale en internationale emissienormen worden vaak niet zozeer vastgesteld met het oog op het stadsmilieu maar om grootschaliger problemen zoals de zure regen en het broeikaseffect aan te pakken. Zowel door "grenswaarden" voor de luchtkwaliteit als door emissienormen aan de bron wordt het aandeel van de industrie in de luchtverontreiniging in steden gereguleerd.

Luchtverontreinigingsproblemen in verband met stadsverkeer en gebouwen staan in nauwer verband met het interne functioneren van de stad. Het aandeel van deze energie consumerende activiteiten in de uitstoot van bepaalde verontreinigende stoffen is weergegeven in tabel 1.

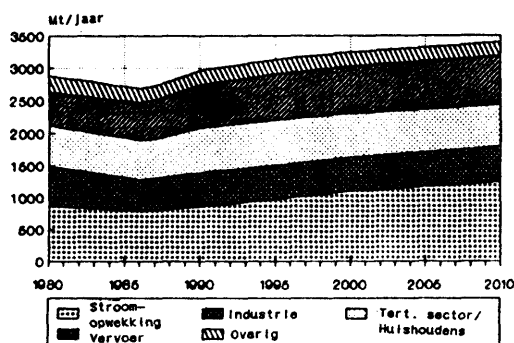
Tabel 1
Bronnen van luchtverontreiniging

Sector	CO ₂	SO ₂	NO _x
Energie	37,5	71,3	28,1
(waarvan elektr. opwekking)	(29,3)	(61,5)	(24,6)
Industrie	18,6	15,4	7,9
Vervoer	22,0	4,0	57,7
Overig	21,9	9,3	6,3
Totaal	100	100	100
	(2,7 mld. ton)	(14 mln. ton)	(9,8 mln. ton)

Bron : Energy 2010 (1989)

Zoals uit de tabel blijkt, kan verwarming van gebouwen afhankelijk van de energiebron één van de belangrijkste bronnen van luchtverontreiniging zijn. In Dublin bij voorbeeld is woningverwarming een belangrijke bron van verontreiniging door SO₂ en deeltjes. De geleidelijke overgang van kolen naar andere brandstoffen heeft enkele van de meest negatieve effecten van de verontreiniging door SO₂ en deeltjes op lokaal niveau verminderd. De overschakeling op elektriciteit lost het probleem op wereldniveau echter niet op, omdat de meeste vormen van elektriciteitsopwekking eveneens luchtverontreiniging tot gevolg hebben. In dit ruimere mondiale perspectief draagt het gebruik van alle fossiele brandstoffen bij tot het ontstaan van zure regen en, door toenemende CO₂-concentraties (zie figuur 2), tot het broeikaseffect.

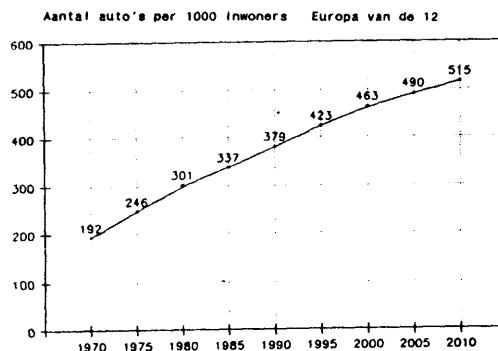
Figuur 2
CO₂-emissies, Europa van de 12 (1980-2010)
Per sector



Bron : Energy in Europe : Major themes in Energy
Directoraat-generaal Energie, september 1989

Ofschoon de grootste problemen met door verwarming veroorzaakte lokale luchtverontreiniging zijn opgelost, is de toegenomen verontreiniging door motorvoertuigen daarvoor in de plaats gekomen. Automotoren zijn belangrijke bronnen van NO_x , CO, deeltjes en lood. Voor CO_2 kan bij voorbeeld worden opgemerkt, dat naar schatting bijna de helft van de verbrandingsgassen ten behoeve van transport afkomstig is van het stadsverkeer. In veel steden is de vervoersector verantwoordelijk voor bijna 90 % van de koolmonoxide-emissies. Figuur 3 geeft de groei van het autobezit in de laatste jaren en de verwachtingen op korte en middellange termijn weer; uit de verwachtingen kan worden afgeleid, dat deze sterke groei waarschijnlijk zal voortduren.

Figuur 3
Autobezit 1970-2010



Bron : zie figuur 2

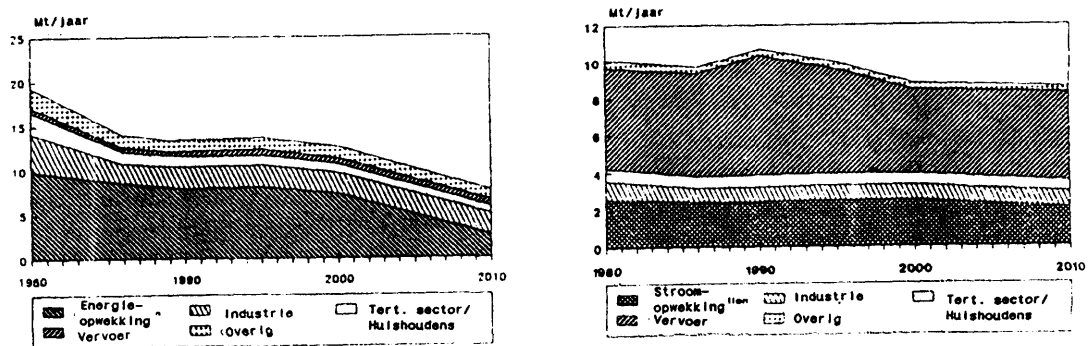
De Gemeenschap heeft in de laatste tien jaar voor een aantal belangrijke luchtverontreinigende stoffen (SO_2 en deeltjes, NO_2 , enz.) richtlijnen voor de luchtkwaliteit opgesteld. In deze richtlijnen werden zowel grenswaarden - een kritieke waarde voor de volksgezondheid - als richtwaarden - een waarde waarnaar uit een oogpunt van verbetering van het milieu wordt gestreefd ten einde lange-termijneffecten op de gezondheid en de kwaliteit van het bestaan te voorkomen - vastgesteld.

Hoewel niet voor de gehele Gemeenschap gegevens voorhanden zijn om het effect van deze richtlijnen en aanverwante richtlijnen voor het beperken van de afzonderlijke emissiebronnen aan te tonen, blijkt uit figuur 4 de doeltreffendheid van maatregelen ter vermindering van de uitstoot van SO_2 en NO_x . Het terugdringen van de uitstoot van NO_x is wat minder succesvol gebleken. Door de invoering van katalysatoren in alle nieuwe wagens in 1992/1993 zal weliswaar de vervulling per voertuig worden teruggedrongen, maar de toename van het wegverkeer, zowel het aantal personenauto's als het vrachtvervoer over de weg, en verkeersopstoppingen kunnen deze afname gemakkelijk tenietdoen.

Figuur 4

SO₂ en NO_x-emissies voor het Europa van de 12

Per sector



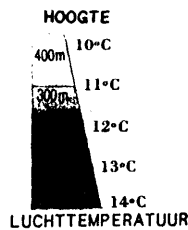
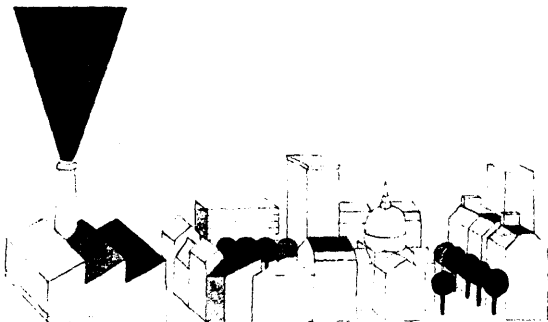
In een aantal Zuideuropese steden, zoals Athene en Napels, zijn de concentraties van de meeste luchtverontreinigende stoffen aanzienlijk gestegen en is de luchtkwaliteit overeenkomstig gedaald. Een en ander is het gevolg van de grote bevolkingstoename van deze steden door de trek van het Zuideuropese platteland naar de steden. In Athene bij voorbeeld namen de groei van de stedelijke industrie en de uitstoot door voertuigen zulke vormen aan dat de autoriteiten een systeem moesten invoeren waarbij voertuigen alleen om de dag in het stadscentrum mogen komen en helemaal niet als de verontreiniging de veiligheidslimiet overschrijdt.

Deze maatregelen hebben er alleen maar toe geleid dat de situatie niet is verslechterd. Zij kunnen niet als lange-termijnoplossingen worden beschouwd.

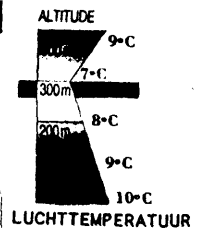
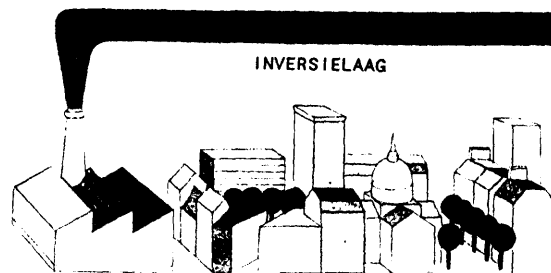
Luchtverontreinigingsproblemen in stedelijke gebieden worden vaak verergerd door een combinatie van klimatologische en geografische factoren waardoor de verontreinigende stoffen in de stad worden geconcentreerd en verspreiding en verdunning in de atmosfeer worden tegen gegaan. Deze effecten worden weergegeven in diagram 1.

Diagram 1
De concentratie van verontreiniging in de stad

NORMALE
DIFFUSIE-SITUATIE



TEMPERATUUR-INVERSIE

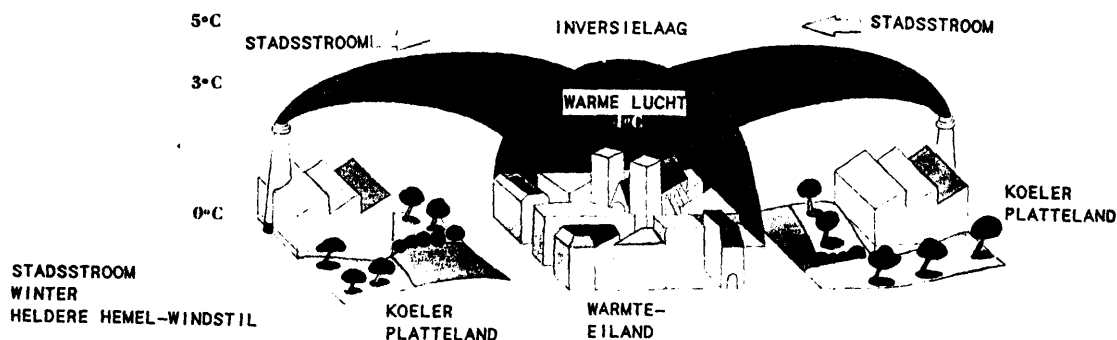


Onder normale omstandigheden stijgen de in warme gassen uitgestoten verontreinigingen steeds hoger naarmate zij bij hun stijging koudere luchtmassa's tegenkomen (zoals bij voorbeeld in een normale diffusie-situatie).

Onder bepaalde omstandigheden (met name nachtelijke uitstraling) is de temperatuur op enkele honderden meters hoogte hoger dan die aan het aardoppervlak. De verontreinigingen worden dan geremd in hun opwaartse beweging en opgesloten in een "inversie laag" die fungeert als thermisch deksel. Als er dan ook geen wind is, neemt de verontreiniging in aanzienlijke mate toe.

Afgezien van de hierboven beschreven gevallen van lokale verontreiniging kunnen verontreinigingen en alle chemische stoffen die hieruit ontstaan door de wind over grote afstand in de lucht worden getransporteerd, voordat zij vermengd met regen, sneeuw, mist en nevel op de grond terechtkomen. Dit verschijnsel, waarop grenzen geen effect hebben, komt overeen met de verplaatsing van verontreiniging over grote afstand, die algemeen bekend staat als "zure regen".

Luchtstromen van platteland naar stad



De agglomeratie vormt een warmte-eiland, dat bij het vallen van de avond blijft bestaan, terwijl het platteland in de omgeving afkoelt. De warme lucht stijgt op, zodat een depressie ontstaat waardoor de koelere lucht van de omgeving wordt aangetrokken. Daardoor worden de aan de rand van de stad uitgestoten verontreinigingen naar de agglomeratie verplaatst, hetgeen een vaak aanzienlijke verhoging van het verontreinigingsniveau veroorzaakt.

Ofschoon voorbeelden als Athene algemeen bekend zijn, zou het onjuist zijn te veronderstellen dat steden in Noord-Europa niet ook met ernstige problemen te maken hebben. Hoewel uit metingen verkregen gegevens op een algehele verbetering wijzen, kan het gebruik van gemiddelden van een klein aantal meetstations de aanwezigheid van schadelijke concentraties op gezette tijden en bepaalde plaatsen gemakkelijk verdoezelen. In Brussel bij voorbeeld overschrijdt de door het spitsverkeer in wegtunnels veroorzaakte verontreiniging vele malen de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen limiet.

2.2.2. Geluidsoverlast

Geluidsoverlast is de meest "stedelijke" van alle vormen van vervuiling en beïnvloedt zowel de gezondheid als de kwaliteit van het bestaan van de stadsbewoners. De ernstigste vormen van geluidsoverlast worden veroorzaakt door de diverse takken van vervoer - wegverkeer (vooral motorfietsen) en lucht- en spoorwegverkeer - en bouwterreinen. Bij communautaire maatregelen op het vlak van geluidsoverlast heeft men zich tot dusver gericht op de bestrijding van het door de ergste individuele bronnen veroorzaakte lawaai - bij voorbeeld vliegtuigen, bouwterreinen en motorvoertuigen (ook met lawaai op de werkplek heeft men zich beziggehouden).

Hoe belangrijk deze verbeteringen ook zijn geweest voor het verminderen van de geluidsoverlast door extreme individuele gevallen, de door alle "normale" auto's, vliegtuigen en treinen veroorzaakte geluidshinder is nog nauwelijks aangepakt. De verwachte toename van het verkeer in de komende jaren zal het probleem van de stedelijke geluidsoverlast nog verergeren.

De Gemeenschap stelt als onderdeel van het standaardiseringsproces van de interne markt geluidsnormen voor motorvoertuigen voor. Deze normen zijn geleidelijk verbeterd, maar vereisen van de fabrikanten duidelijk nog altijd niet dat zij bij de produktie van motorvoertuigen gebruik maken van de beste technologie om auto's stiller te maken. Ofschoon stringenter normen natuurlijk meer kosten met zich meebrengen, moet dit aspect worden afgewogen tegen de voordelen van minder geluidshinder. Op dit gebied zou kunnen worden overwogen gebruik te maken van economische instrumenten.

Toch zijn zelfs stringente normen voor afzonderlijke voertuigen geen substituuat voor een ruimere aanpak van de verkeersregulering. Daar waar zij zijn toegepast, zijn zogenaamde snelheidsbeperkende maatregelen succesvol gebleken. Op lokaal initiatief zijn snelheidsbeperkingen, restrictiemaatregelen voor wegen en geïntegreerde verkeerslichtenregeling ingevoerd die, mits vervolgens op de naleving wordt toegezien, effectief zijn.

Een belangrijk nadeel voor projecten die tot doel hebben het geluidsniveau in steden terug te dringen, is het ontbreken van een algemeen aanvaarde norm voor geluidskwaliteit. Diverse Lid-Staten hebben voor geluid richtwaarden vastgesteld, maar die hebben zelden een wettelijke status. De Commissie bestudeert het concept voor het vaststellen van grenswaarden voor omgevingsgeluid als een kwaliteitsdoelstelling die vergelijkbaar is met die voor luchtverontreiniging.

Hiermee zou het belang worden erkend van maatregelen die tot doel hebben het grote aantal mensen te helpen dat in gebieden woont waarin zij zijn blootgesteld aan geluidsniveaus die hun gezondheid nadelig beïnvloeden (doordat zij stress veroorzaken of de nachtrust verstoren). Het zijn vaak de armere slechtst behuiste bevolkingsgroepen van onze samenleving die de hoogste niveaus van omgevingsgeluid moeten verduren.

2.2.3. Water

Historisch gezien zijn de bevolkingstoename en de industriële ontwikkeling in de steden desastreus geweest voor de kwaliteit van het water van de rivieren die er doorheen stromen. Toen steden voor hun watervoorziening niet langer van hun rivieren afhankelijk waren, werden dat vergaarplaatsen voor afval die een toenemende hoeveelheid en verscheidenheid van voor de waterkwaliteit en het plante- en dierenleven schadelijk afvalwater moesten verwerken.

Een ander aspect van dit probleem is dat de aan het eind van de 19e eeuw ontworpen en aangelegde rioleringsstelsels in veel steden nog in gebruik zijn. De huidige afvallozingen zijn duidelijk anders dan die in de vorige eeuw, zowel wat de concentratie van stoffen als de omvang betreft. Bovendien zijn oude rioleringen vaak slecht onderhouden en is vervanging onbetaalbaar.

Ook het stadsmilieu zelf veroorzaakt problemen voor rioleringsstelsels en de waterlopen waar ze in uitkomen. Het ondoordringbare oppervlak van de stad comprimeert als het ware het afgevoerde regenwater; dit geldt zowel voor de plekbelasting als voor de tijd die nodig is om deze plekbelasting te bereiken. In bepaalde gevallen kan toenemende verstedelijking in een afwateringsgebied de kans op overstromingen stroomafwaarts vergroten. De kanalisatie van veel stedelijke rivieren verergert deze situatie nog. Men dient er eveneens rekening mee te houden dat het water dat op met asfalt bedekte oppervlakten terecht komt, de normaal op stedelijke oppervlakken aanwezige cocktail van verontreinigende stoffen met zich meevoert.

Ofschoon de zuivering van water voordat dit opnieuw wordt gebruikt, in de regel afdoende is om aan de communautaire waterkwaliteitsnormen te voldoen, heeft men toch maar betrekkelijk weinig oog gehad voor de aantrekkelijke kanten van schoon water. Waar verbeteringen van betekenis tot stand zijn gebracht, betrof het vaak gevallen waarin de kwaliteit van het rivierwater een prestigezaak is geworden die verband hield met het imago van de stad. Dit is zeer zeker het geval voor Londen en de Thames waar de laatste decennia aanzienlijke bedragen voor verbeteringen zijn geïnvesteerd en waarvan nu wordt beweerd dat het estuarium een van de schoonste in de wereld is.

Rivieren als de Rijn waarvan de waterkwaliteit wordt beïnvloed door een groot aantal steden in diverse landen, tonen aan wat voor effect steden op elkaar kunnen hebben en hoe noodzakelijk het is dat er wordt samengewerkt op internationaal niveau.

2.2.4. Afval

Net als bij andere vormen van verontreiniging zijn de specifiek stedelijke problemen in verband met afval het gevolg van een combinatie van een hoge bevolkingsdichtheid en een grote verscheidenheid aan economische activiteiten: ziekenhuizen, kleine en grote markten, sloopafval en verpakkingen die worden weggegooid door vervoerders, detailhandelaren en winkelbezoekers, om er maar een paar te noemen.

De lokale overheid moet in feite drie verwante taken vervullen:

- het reinigen van straten,
- het ophalen van vuilnis,
- het verwijderen van afval.

De verwijdering van de kolossale en steeds groeiende hoeveelheden huisvuil en industrieel afval stelt de stadsbestuurders van Europa's steden voor enorme problemen. Tabel 2 geeft per land aan hoeveel afval er wordt geproduceerd en hoe dat wordt verwerkt. De simpele oplossing van vuilstortplaatsen, zelfs onder gecontroleerde omstandigheden, wordt voor veel steden steeds moeilijker uitvoerbaar, hetzij door de schaarste aan beschikbare grond binnen een redelijke afstand van de stad, hetzij door verzet van omwonenden.

Tabel 2
Verwerking vast stedelijk afval (V.S.A.) voor een aantal landen, 1985-1986

LAND	V.S.A. min ton	DUMPING		VER- BRANDING	OVERIG
		Legaal	Illegaal		
Denemarken	1,4	22	-	70	8
Nederland	4,2	53	-	37	10
Frankrijk	17,0	44	10	36	10
Duitsland	32,0	70	-	27	3
Verenigd Koninkrijk	20,0	90	-	9	5
België	3,2	70/80	-	20	10
Italië	15,0	30	55	11	4
Spanje	10,0	-	-	5	15
Griekenland	-	80	20	-	-
Ierland	-	65	35	-	-
	110,0				

Bron: Recupero Alluminio In Forma di Lattine, Conzorzio dei Produttori di contenitori in Alluminio-Bresso (MI) - IT.

Verbranding blijkt een problematisch alternatief te worden. Het is moeilijk om geschikte plaatsen te vinden en de gedeeltelijk toxische emissies hebben geleid tot communautaire wetgeving met emissie-grenswaarden voor gemeentelijke verbrandingsinstallaties. In sommige landen, met name Duitsland en Nederland, is weliswaar vooruitgang geboekt op het vlak van afvalvermindering en recycling, maar zelfs de meest optimistische ramingen noemen in het algemeen een vermindering van 30 % als het hoogste doel dat kan worden bereikt.

In de onlangs gepubliceerde afvalbeheerstrategie* van de Commissie worden twee prioriteiten gesteld : preventie en recycling. Preventie is vooral een zaak van de industrie. Zo zouden andere verpakkingen de problemen voor stadsreiniging en afvalbeheer aanzienlijk kunnen verminderen. Voor stadsbesturen is recycling een belangrijke mogelijkheid. Dit vereist het scheiden van afval aan de bron (en de noodzakelijke containers) en gespecialiseerde ophaaldiensten. Ook bij plannen voor de toekomstige bouw van grote flatgebouwen en kantoren kan rekening worden gehouden met voorzieningen voor het sorteren van afval ten behoeve van recycling.

2.2.5. Bodemverontreiniging

De verontreiniging van de bodem door het willekeurig storten van toxische stoffen wordt thans in stedelijke gebieden als een belangrijk probleem onderkend. Hoewel er een groeiende belangstelling bestaat om bestaand land in stedelijke gebieden opnieuw te gebruiken, wordt het hergebruik van grond voor hetzij bewoning, hetzij nieuwe economische activiteiten verhinderd doordat op deze oppervlakken decennia lang toxische stoffen zijn gestort.

Gezien het lokale en zeer specifieke karakter van elk afzonderlijk geval, is het moeilijk algemene beleidslijnen of technische oplossingen vast te stellen. Hoewel het onmiddellijke effect van verontreiniging vaak plaatselijk is, bestaat er echter op middellange termijn gevaar voor verontreiniging van het grondwater.

2.3. De gebouwde omgeving

Daar waar het landschap van het platteland wordt gevormd door natuurlijke elementen, wordt het stadsgezicht gevormd door gebouwen waarbij bomen en groene ruimten voor belangrijke accenten zorgen. De waardering van een stadslandschap is tot op zekere hoogte een kwestie van persoonlijke smaak. Desalniettemin geven de meeste mensen blijk van dezelfde waardering als het gaat om de kwaliteit van steden en hun historische gebouwen, stratenpatronen, open ruimten, bomen en activiteit.

De historische centra van Europa's steden vormen, waar zij intact gebleven zijn, een belangrijke verbinding met de vroegere cultuur en het verleden van de stad. In een wereld die meer en meer wordt gedomineerd door internationale architectuurstijlen en bouwtechnologie, zijn historische centra unieke plaatsen, waardoor steden zich van elkaar onderscheiden.

* COM 89(934) def. : Communautaire strategie inzake afvalbeheer

In de laatste decennia is in de planning en het beheer van onze steden veel veranderd. De meeste steden hebben een trek naar de voorsteden doorgemaakt waardoor steeds minder mensen in de echte stadscentra wonen en deze centra in toenemende mate worden overgenomen door kantoren en winkels.

Door de enorme ontwikkelingsdruk van deze activiteiten is niet veel overgebleven van de traditionele structuur van onze steden, die is vervangen door nieuwe gebouwen, vaak van middelmatige, zo niet slechte, kwaliteit. Heel weinig van wat vandaag de dag gebouwd wordt, zal door toekomstige generaties worden beschouwd als een belangrijke nalatenschap.

Beschrijving van deze vernietiging op Europese schaal is moeilijk omdat officiële classificatie- en registratiesystemen enorm uiteenlopen. Het VK heeft één van de meest uitvoerige systemen, waarbij enkele honderdduizenden gebouwen zijn geregistreerd volgens bepaalde criteria die verband houden met hun leeftijd en de staat waarin zij verkeren. Ook Nederland heeft een uitgebreid classificatiesysteem voor afzonderlijke huizen. In Italië wordt de classificatie van complete historische centra geregeld bij plaatselijke verordeningen en nationale wetgeving. België daarentegen, heeft veel minder geclassificeerde gebouwen en past meer restrictieve criteria toe.

Hoewel de classificatie van een gebouw niet noodzakelijkerwijs de bescherming ervan garandeert, heeft een uitvoerig registratieproces het voordeel dat de monumentwaarde van een historisch gebouw in redelijke mate wordt afgewogen tegen eventuele saneringsvoorstellen. Op internationaal niveau wordt het belang van stadswijken erkend door middel van het diplomasyteem van de Raad van Europa. Hoewel dit systeem niet voorziet in wettelijke bescherming, beïnvloedt het ontegenzeggelijk de lokale besluitvorming.

Jammer genoeg blijven de problemen waarmee onze historische centra worden geconfronteerd, niet beperkt tot die van sloop en vernieuwing. Terwijl de meer welgestelden zijn gebleven of nu naar het centrum terugkeren, blijven de modale gezinnen naar de voorsteden trekken met als gevolg dat grote aantallen huizen in de binnenstad thans worden verhuurd aan de minder welgestelde groepen uit onze samenleving. Ofschoon dergelijke huizen goed gelegen zijn, dichtbij het stadscentrum met goede mogelijkheden voor het vinden van een baan, worden de opbrengsten van deze gebouwen vaak niet voldoende geacht om ze te onderhouden of worden ze daar niet voor gebruikt. Het gevolg is verval.

Historische gebouwen worden ook bedreigd door de hoge mate van luchtverontreiniging in Europese steden. Gebouwen worden niet alleen bedekt met door deeltjesvervuiling veroorzaakte lagen roet, maar door chemische reacties met verontreinigende stoffen als SO₂ wordt ook de structuur van de steen aangetast. Dit is vooral ernstig als het gaat om de decoratieve sculpturen op de grotere openbare gebouwen en monumenten, waarvan herstel veel geld kost.

De groei van het autobezit en het stadsverkeer vormen voor de historische stadscentra eveneens grote problemen vanwege de over het algemeen nauwe straten die absoluut ongeschikt zijn voor gebruik door motorvoertuigen. Zelfs steden als Parijs, waar men van oudsher aan stadsplanning heeft gedaan en brede boulevards heeft aangelegd, zijn tot de slotsom gekomen dat met de huidige verkeersniveaus de

beschikbare capaciteit ruimschoots wordt overschreden. Afgezien van de door verkeersopstoppingen veroorzaakte fysieke problemen, is het parkeren in straten en op pleinen die daar niet voor bestemd zijn, visueel buitengewoon provocerend en vormt het een belemmering voor het gebruik van de straat door voetgangers.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat men zich de laatste tien jaar meer bewust is geworden van het belang van de historische stadscentra - het afbraaktempo is vertraagd en er is een aantal renovatieprojecten opgezet.

Verkeersbeperkende maatregelen en voetgangerszones in delen van het stadscentrum hebben op grote schaal ingang gevonden en zijn populair gebleken; de inwoners profiteren van een veiliger en meer relaxte winkelomgeving. Desalniettemin blijft de druk die samenhangt met stadsontwikkeling, verlaten gebieden en het gebruik van motorvoertuigen aanhouden en is het lot van bepaalde gedeelten van de historische centra van veel Europese steden nog altijd zeer onzeker.

Diezelfde druk heeft ook vaak geresulteerd in het verloren gaan van open ruimten in stadsgebieden ten behoeve van parkeerterreinen en bredere rijbanen. De dure grond maakt het voor overheidsinstellingen bijzonder moeilijk land te verwerven voor de aanleg van nieuwe openbare open ruimten in stadscentra, juist nu burgers zich steeds meer bewust worden van het belang en de waarde van dergelijke ruimten.

Een intelligent beheer van de in alle steden aanwezige verlaten gebieden vormt één van de mogelijkheden om dit probleem aan te pakken. Veranderende patronen in werkgelegenheid, produktie en vrachtvervoer hebben op de fysieke structuur van onze steden hun sporen nagelaten - voornamelijk in de vorm van brede stroken braakliggend land met verlaten dokken, fabrieken en kazernes. Terwijl enkele steden fantasierijke vernieuwingsprojecten zijn gaan uitvoeren die aantonen hoe deze gebieden de stad een nieuw imago kunnen geven, hebben andere deze verlaten gebieden braak laten liggen en daarmee een smet op het stadsmilieü geworpen.

Ironisch genoeg blijven de problemen die samenhangen met de gebouwde omgeving van onze steden niet beperkt tot de aanpassing, pover of anderszins, van historische stadsgedeelten aan de levensstijlen van de 20e eeuw. Even ernstige problemen zijn vastgesteld bij enkele van de nieuwe ontwerpplannen om de inrichting van de binnenstad te wijzigen.

Aan het eind van de jaren '50 en in de jaren '60 werden in heel Europa aan de randen van onze steden enorme sociale-woningbouwprojecten uitgevoerd, hetgeen vaak de bouw van torenflats inhield. Ver verwijderd van stedelijke faciliteiten, slecht bediend door het openbaar vervoer en vaak onvoldoende onderhouden werden deze gebieden herhaaldelijk de achterbuurten van de late jaren '70 en '80. Het ontbreken van commerciële en economische activiteiten en mogelijkheden in deze gebieden heeft tot hoge werkloosheidspercentages geleid en de mobiliteit en mogelijkheden van de inwoners verder aan banden gelegd.

2.4. Natuur in de stad

De waarde van natuurlijke elementen in stedelijke gebieden wordt reeds lange tijd erkend. Parken, tuinen en lanen met bomen zijn traditionele elementen van het stedenbouwkundig ontwerp. Hun visuele bijdrage is buitengewoon belangrijk; zelfs een klein aantal volwassen bomen verzacht de hardheid van een verder volkomen bebouwde omgeving aanzienlijk. Bovendien hebben zulke elementen voor veel stadsbewoners een symbolische waarde omdat zij zorgen voor een psychologische verbinding met het platteland en de natuur.

In de afgelopen jaren heeft een groeiende belangstelling voor natuurbescherming veel mensen ertoe gebracht de natuur en de flora en fauna in hun onmiddellijke stedelijke en voorstedelijke omgeving te gaan verkennen. Verlaten gebieden en seminatuurlijke leefomgevingen blijken vaak opvallend rijk te zijn in hun verscheidenheid en dichtheid aan soorten. Het belang van zulke natuurlijke leefomgevingen in stedelijke gebieden is toegenomen, doordat de wildstand op het platteland meer en meer onder druk is komen te staan als gevolg van de toepassing van intensieve landbouwmethoden in de afgelopen decennia.

In een aantal steden zijn gedetailleerde inventarissen van de woongebieden van wilde dieren en planten opgesteld en heeft men actieve vrijwilligersgroepen gevormd die ernaar streven deze plaatsen tegen ontginning te beschermen en goed te beheren. Hoewel zulke plaatsen in absolute termen niet altijd een wildstandwaarde hebben die vergelijkbaar is met die van echte natuurlijke habitats, geeft hun lokatie in of nabij de stedelijke bevolkingscentra hun een speciale waarde en betekenis. Zij bieden tevens een belangrijke mogelijkheid voor educatie en om met de natuur vertrouwd te raken.

Meer vrije tijd heeft burgers in toenemende mate bewust gemaakt van de waarde en het belang van dergelijke open ruimten in of nabij de stad. Nu het bodemgebruik in de steden verandert, hebben overheidsinstanties vaak de gelegenheid nieuwe openbare ruimten te creëren. Zoals reeds eerder vermeld is dit vanwege de waarde van dergelijke gebieden uit een oogpunt van ontwikkeling echter vaak een kostbare onderneming.

Open ruimten en seminatuurlijke habitats aan de rand van de stad die voor stadsbewoners gemakkelijk toegankelijk zijn, zijn eveneens van groot belang. Veel steden, zoals Brussel, Berlijn en Luxemburg, beschikken in de onmiddellijke omgeving van hun stadsgrenzen over uitgestrekte bossen; deze vormen een woonplaats voor wilde dieren en planten, bieden recreatiemogelijkheden en worden gebruikt voor de commerciële bosbouw. Nu de accenten voor de landbouwproductie in de Gemeenschap verschuiven, verdient het idee om zulke gebieden ook in de nabijheid van andere steden te ontwikkelen, alle aandacht.

3. De diepere oorzaken van het stedelijk verval

De problemen van de stad gaan schuil achter de duidelijk zichtbare verbeteringen - een betere gezondheid van haar inwoners, betere huizen, schitterende nieuwe gebouwen en autowegen. De opvatting dat neveneffecten de prijs vormen die moet worden betaald, klinkt misschien overtuigend.

Bovendien worden negatieve effecten, hoewel niet minder reëel dan deze verbeteringen, veel geleidelijker zichtbaar stijgende criminaliteit, chronische gezondheidsproblemen, geleidelijke toename van het verkeer, geluidsoverlast en verontreiniging; zij leiden dus maar zelden tot een duidelijke crisissituatie die normaliter nodig is wil men politieke stappen ondernemen.

De politieke volwassenheid van een samenleving wordt echter afgemeten aan haar vermogen om op lange termijn te denken. De Europese eenheid zelf is daarvan een voorbeeld. Dit kan niet worden bereikt door bureaucratische en technocratische projecten die grote delen van de bevolking niet kunnen inspireren. De Europese stad kan niet door geld of voorschriften alleen worden gered. Haar verbetering vergt vóór alles een volledig inzicht in de diepere oorzaken van haar problemen waardoor de basis voor een consensus wordt gelegd die het mogelijk zal maken om via lokale, nationale en Europese actie een gezamenlijk doel te bereiken. Hiervoor moeten op grote schaal uitwisseling van ideeën en samenwerking tussen steden tot stand komen.

Deze oorzaken kunnen vaak gevonden worden in de manier waarop we werk, produktie, distributie en consumptie organiseren en in de vaak starre en achterhaalde opvattingen omtrent planning. Deze en andere oorzaken beïnvloeden en versterken elkaar. De volgende opsomming impliceert geen bepaalde rangorde.

Functionalisme

De huidige stadsplanning weerspiegelt nog altijd de grondbeginselen van het functionalisme die zijn vastgelegd in het "Handvest van Athene", een in de jaren veertig uitgewerkte planningstheorie, die ook worden aangetroffen bij de reeds eerder ontstane Britse Tuinstedenbeweging. In beide theorieën worden de verdiensten van een stadsplanningssysteem, gebaseerd op een strikte compartimentalisering en lokatie van werkzaamheden op basis van functie, breed uitgemeten. Hierbij zijn dus woningen, produktiebedrijven, handelsondernemingen, groengebieden, enz. fysiek van elkaar gescheiden en met elkaar verbonden door een uitgebreid stelsel van wegen en vervoersnetwerken. Functionele scheiding kan soms nuttig zijn wanneer die wordt toegepast voor bij voorbeeld industrie. Op andere gebieden gaat men, zoals door Karl Gruber naar voren werd gebracht, door het strikt indelen in zones voorbij aan het patrimonium en de geografische realiteit van de stad. Door het strikt toekennen van bepaalde functies aan wijken gaat de flexibiliteit van de stad en haar gebouwen verloren; deze gebouwen, die zijn ontworpen als architecturale objecten, kunnen dan namelijk niet aan veranderende omstandigheden worden aangepast en maken het derhalve onmogelijk dat de stad als een dynamisch, levend geheel kan functioneren.

Produktie en de organisatie van werk

Ofschoon ook de Industriestad in belangrijke mate een verlengstuk van de traditionele stad was, heeft de internationalisering van de economie tot een breuk met het verleden geleid. Beslissingen over investeringen en lokatie worden genomen in verafgelegen hoofdkantoren waar men voor de lokale consequenties nauwelijks oog heeft. Produkten worden in de ene plaats ontworpen en in de andere gefabriceerd.

Bij stadsplanning wordt vaak voornamelijk gelet op stimulering van de ontwikkeling: nieuwe infrastructuren voor communicatie, industrieterreinen en kantoorgebouwen, die vaak in de plaats komen van woningen in de binnenstad.

Elke stad streeft ernaar bedrijfshoofdkantoren, internationale instellingen, internationale dienstverlening en industriële investeringen aan te trekken. Dit alles gebeurt nu in het teken van heviger concurrentie tussen steden. Het milieu en de kwaliteit van het bestaan van de stadsbewoners komen vaak op een schamele tweede plaats.

Daarbij moet wel worden aangetekend dat de milieukwaliteit een nuttig wapen is in de internationale concurrentiestrijd. Vooruitziende steden trachten momenteel zeer winstgevende activiteiten aan te trekken door de kwaliteit van het bestaan in de stad te verbeteren of door attractieve wetenschapsparken aan te leggen waarmee ook nog extra inkomsten uit toerisme worden verkregen.

Bedrijven, onderzoekcentra en andere instellingen die toppersoneel en vakbekwame arbeidskrachten waarvan zij voor hun succes afhankelijk zijn, willen aantrekken, nemen steeds vaker de attractiviteit van een mogelijke vestigingsplaats even serieus als de traditionele efficiency ervan. Voor stadsplanning en -beheer moeten het milieu en de kwaliteit van het bestaan ten behoeve van de inwoners en de bevordering van economische ontwikkeling derhalve belangrijke aspecten zijn.

Distributie en consumptie

Het massaconsumptietijdperk heeft een diepgaande invloed op de ruimtelijke organisatie van de stad gehad. Eén van de gevolgen is het grote slechts per auto te bereiken winkelcentrum aan de verre periferie. Evenzo worden de toegangswegen tot de stad aan weerskanten omzoomd door opzichtig reclame makende speciaalzaken waarvan het visuele totaalbeeld meer weg heeft van een industriegebied dan van de traditionele hoofdstraat.

Intussen nemen dure winkels bezit van de meest pittoreske delen van het oude centrum met als gevolg dat de inwoners minder winkels hebben waar zij voor hun dagelijkse boodschappen terecht kunnen. Andere centrale plaatsen zijn voetgangerszones geworden, volgestouwd met rijen kledingzaken en aanverwante winkels met weinig variatie, waar de bewoners weinig plezier van hebben en die veel verkeer naar de parkeergarages daaromheen aantrekken.

Er is dus een verband tussen openbare ruimten die maar één doel dienen en stedelijke monocultuur in het algemeen: het voetgangersgebied creëert winkelgebieden, de stedelijke snelweg kantoorgetto's. Wat verloren is gegaan, is het evenwicht dat ontstaat door het naast elkaar bestaan van vele gebruiksmogelijkheden en vormen van vervoer: de voetganger, de fietser en het openbaar vervoer die samen een multifunctionele omgeving vormen die niet van personenauto's afhankelijk is maar deze ook niet volkomen uitsluit.

Hotels, restaurants en woningen

Hotels en restaurants kunnen een aanvulling op het stadsleven zijn, waar de buurtbewoners gebruik van kunnen maken. Zij zijn echter in toenemende mate louter verlengstukken van de kantoorcultuur die voorzien in de behoeften van kantoorpersoneel, maar buurtbewoners buitensluiten en meer verkeer naar het centrum trekken.

De centra worden in toenemende mate bevolkt door drie groepen personen : oude mensen met bescheiden middelen, immigranten en yuppies, welgesteld en zonder kinderen, die profiteren van particuliere of openbare stadsvernieuwingsprogramma's in het kader van wat "gentrification" genoemd wordt (verbetering van een vervallen woonwijk door de toestroming van bewoners uit een beter milieu).

De in de tweede helft van de 19e eeuw gebouwde buurten rond het centrum vertonen qua leeftijd en sociale groeperingen een grotere diversiteit. Zij worden echter belaagd door het doorgaande verkeer naar het centrum en door de oprukkende bouw van kantoren.

Verder naar de periferie kenmerken de woonwijken zich vaak door een extreme monotonie, zowel wat de sociale status van hun inwoners als het ontbreken van veelsoortige stedelijke diensten en activiteiten betreft.

Hoewel de groei van deze slaapsteden gedeeltelijk kan worden verklaard als een antwoord van overheidsinstanties op een dringende behoefte, wordt toch ook bekrompen en hardnekkig vastgehouden aan een tijdens de Eerste Wereldoorlog ontwikkeld denkbeeld dat de "tuinstad" als een ideaal zag. Deze poging om stadsbewoners lucht, rust en ruimte te geven heeft jammer genoeg maar al te vaak geresulteerd in stadsuitbreiding en verdere decentralisatie.

De prijs die daar echter voor betaald moet worden, is de noodzaak van een enorme vervoersinfrastructuur waarvan de effecten het best gevoeld worden in de dicht bij het centrum gelegen wijken en voor het individu door de lange reistijden. Bovendien zijn huizen in de voorstad niets waard, als de bewoners niet in hun eigen behoeften kunnen voorzien. Hun snuffjes zijn een effectief substituuut voor de wederzijdse dienstverlening in buurten en dragen derhalve bij tot het isolement.

Deze effecten hebben ertoe bijgedragen dat er een trend "terug naar de stad" is ontstaan. Naast de afkeer van de lange woon-werk-reistijden en het verlangen van de culturele diversiteit van de stad gebruik te kunnen maken spelen op dit moment ook nog twee eigentijdse noden een rol : aangezien industriële en dienstverlenende bedrijven meer en meer 24 uur per dag opereren, moeten onmisbare technici en kaderpersoneel direct beschikbaar zijn. Bovendien kan het veelvuldig afscheid nemen van huis en sociale contacten dat met het vaak van baan veranderen gepaard gaat, worden vermeden door in of dichtbij het centrum te gaan wonen. Aan de vraag naar voor gezinnen geschikte attractieve stedelijke huisvesting begint men nu te voldoen door vaak nog op experimentele schaal te voorzien in straten met verkeersbeperkingen waar kinderen kunnen spelen en volwassenen bijeen kunnen komen, en in kleine maar mooi aangelegde parken en speelpleinen, opnieuw beplante binnenplaatsen, daktuinen, enz.

Deze experimenten tonen aan dat het "mengen" van de diverse vormen van stedelijk gebruik - wonen, verplaatsen en werken - mogelijk en meer en meer noodzakelijk is. Dit nieuwe concept gaat uit van het oude traditionele leven in de Europese stad en plaatst het accent op dichtheid, meervoudig gebruik en sociale en culturele diversiteit. Als verschillende sociale, beroeps- en leeftijdsgroepen samenleven, vormt dat ook de basis voor een geciviliseerde samenleving die momenteel wordt ondermijnd doordat mensen elkaar in toenemende mate negeren en wantrouwen.

De woonwijken in de periferie, die steeds meer gebukt gaan onder vandalisme en criminaliteit als gevolg van monotonie, isolement en het feit dat men te weinig bezigheden heeft, dienen echter eveneens te worden geurbaniseerd volgens dit moderne oude patroon en wel door meer heterogeniteit, dichter bevolkte kernen, levendigheid en gebruiksdiversiteit te creëren.

Toerisme

Het voortdurend toenemende toerisme in bepaalde steden die beschikken over een hoge concentratie zeer rijk cultureel erfgoed, talrijke fraaie monumenten en een kwalitatief hoogstaande of specifieke stadsindeling, kan er zonder adequaat toezicht toe leiden dat de kwaliteit van het bestaan van de inwoners verslechtert. De sterke toename van het aantal hotels, de stijging van de prijzen voor onroerend goed, de verdwijning van buurtwinkels, de overbevolking en de verplaatsing van ambachtelijke en kleine bedrijven zijn er namelijk de oorzaak van dat de historische centra veranderen in monofunctionele plaatsen. Deze verandering, die het wankel evenwicht van het stadsmilieu verbreekt, moet wel een nadelig effect hebben op de algemene dynamiek van de historische centra, aangezien een te sterke concentratie van bezoekers kan leiden tot schadelijke effecten voor het cultureel erfgoed zelf.

De steden en regio's hebben echter grote verwachtingen van de ontwikkeling van het toerisme en vrijetijdsbesteding. Het is derhalve dringend noodzakelijk een planning-strategie voor het stadstoerisme te ontwikkelen, zodat de negatieve effecten hiervan kunnen worden voorkomen en de positieve effecten kunnen worden gebruikt voor een renovatie van de stadsstructuur, het herstel van historische stadswijken, de ontwikkeling van mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding en groene gebieden en tenslotte de zeer belangrijke verbetering van publieke voorzieningen.

Communicatie en mobiliteit

Enkele futurologen zijn de mening toegedaan dat degenen die nu leven en werken in verstopte steden dankzij de moderne communicatietechnologie in staat gesteld zouden kunnen worden zich over het hele land te verspreiden. Alles wijst erop dat een dergelijke visie niet opgaat, behalve misschien voor enkele onafhankelijke beroepsgroepen : het grote aantal mensen in verhouding tot de beschikbare grond, de vernietiging van het milieu in kwestie en het daaruit voortvloeiende verlies van de bestaande stadsinfrastructuur.

De persoonlijke mobiliteit blijft dus een essentieel - sterker nog, het essentiële - kenmerk van de stad. Zoals eerder vermeld biedt de door de functionalistische doctrine opgelegde ruimtelijke scheiding weinig alternatief voor de auto, als er geen goed functionerende netwerken voor openbaar vervoer zijn.

Het bouwen van extra wegen, tunnels, enz. ten dienste van het toenemende verkeer heeft het omgekeerde effect dat verkeersstromen tijdens de aanleg ervan worden vertraagd en er nog meer verontreiniging en geluidsoverlast wordt veroorzaakt. Als de bouw van zulke infrastructuur is afgerond, neemt het aantal auto's snel toe om vervolgens weer te leiden tot de oude opstoppingen. Voor het centrum is deze toename echter reëel met als gevolg dat men bij gebrek aan parkeerruimte de auto op voetpaden, op pleinen en in parken gaat neerzetten.

Het geheel en al verbieden van de auto is zelden de oplossing. Zoals eerder vermeld zou dat het ontstaan van een monofunctioneel centrum kunnen versnellen. Ook zou het ertoe kunnen leiden dat men omwegen gaat maken waardoor het verkeer in het algemeen en dus ook de verontreiniging toeneemt of het parkeerprobleem wordt verschoven naar de rand van het beschermde centrum.

In het algemeen moet men ernaar streven van de auto een optie te maken en niet zozeer een noodzaak die wel ontstaat - ja, het individu zelfs wordt opgedrongen - als de stad in monofunctionele segmenten wordt opgedeeld. De multifunctionele, creatieve stad, die ook de meest leefbare stad is, is die welke het minst vervuult. Daartegenover staat dat door de bijdrage van de auto aan geluidsoverlast, verkeersonveilige straten en luchtverontreiniging te beperken de aantrekkelijkheid van de stad kan toenemen en haar economische, sociale en culturele mogelijkheden verwezenlijkt kunnen worden.

Concreet leidt dit tot drie convergente beleidslijnen :

- men moet van strikte zonering afzien ten gunste van een gemengd gebruik van de stedelijke ruimte met stimulering van een woonfunctie voor de binnenstad;
- men moet het architectuur-erfgoed tegen de uniforme onbeduidendheid van de internationale stijl beschermen en het oude veeleer respecteren dan imiteren;
- men moet de oplossing voor de problemen van de stad niet zoeken in de uitbreiding van haar periferie, maar binnen haar bestaande grenzen.

Tenslotte is het van belang te wijzen op de rol van voorschriften en moet tegen bepaalde vormen van stadsplanning worden gewaarschuwd. Voorschriften met betrekking tot milieukwaliteitsdoelstellingen zijn essentieel. Planning zonder ruime participatie door en oog voor de belangen van de inwoners van een stad zal resulteren in weinig begrip voor de doeltreffendheid ervan, met als gevolg dat de zaak uiteindelijk verzandt.

HOOFDSTUK 2 : NAAR EEN COMMUNAUTAIRE STRATEGIE VOOR HET STADSMILIEU

1. Doelstellingen met het oog op de verbetering van het stadsmilieu

De hoofddoelstellingen van het beleid en het beheer inzake het stadsmilieu zijn het scheppen of herscheppen van steden die hun inwoners een attractieve omgeving bieden en het reduceren van het aandeel van steden in de totale verontreiniging op wereldniveau. Hoe utopisch deze doelstellingen ook mogen lijken, zij zijn het antwoord op de zorgen van vandaag en de verantwoordelijkheden van morgen.

Uit de analyse in het voorgaande hoofdstuk blijkt dat aan de problemen rond het stadsmilieu in hoofdzaak twee oorzaken ten grondslag liggen.

De eerste oorzaak is de ongereguleerde druk op het milieu ten gevolge van veel van de activiteiten die zich hoofdzakelijk in steden afspelen.

De tweede daarmee samenhangende factor is de ruimtelijke ordening van onze stedelijke gebieden. In de afgelopen decennia hebben de stedenbouwkundige theorie en praktijk de organisatie van steden radicaal veranderd en in veel gevallen geleid tot een bijna klinische scheiding van het grondgebruik. Deze fysieke scheiding, vaak tussen gebieden die niet door openbaar vervoer met elkaar verbonden worden, heeft de stadsbevolking genoopt haar mobiliteit aanzienlijk te vergroten, waardoor haar afhankelijkheid van motorvoertuigen in het algemeen en van particulier vervoer in het bijzonder sterk is toegenomen.

Dit heeft op zijn beurt geleid tot de ontwikkeling van uitgestrekte voorstedelijke woongebieden waarvoor rendabele verbindingen via het openbaar vervoer moeilijk te verwezenlijken zijn. De milieu-implicaties van zo'n ruimtelijke reorganisatie van onze steden komen tot uiting in :

- nadelige effecten voor specifieke gebieden in steden : stadscentra met verkeersopstoppingen of afbraakbuurten en stadsrandzones die worden gebruikt voor allerlei in de stad ongewenst geachte vormen van bodemgebruik - vuilstortplaatsen, industrie, sociale woningbouw;
- een in het algemeen hoge graad van luchtverontreiniging en geluidsoverlast, gedeeltelijk veroorzaakt door de door ruimtelijke differentiatie opgedrongen mobiliteit.

Bovendien slaat deze verontreiniging over op het platteland en het wereldmilieu. Juist door de concentratie aldaar dragen steden in belangrijke mate bij tot de vorming van zure regen en via CO₂-emissies tot het broeikaseffect. Hogere fabrieksschoorstenen zijn dus niet de oplossing.

Een groeiende bezorgdheid voor het milieu in het algemeen en het stadsmilieu in het bijzonder heeft overheidsinstanties op alle niveaus ertoe gebracht saneringsmaatregelen te treffen. Hoewel dergelijke maatregelen ongetwijfeld hebben geholpen de kwaliteit van het milieu te verbeteren of verdere achteruitgang ervan te voorkomen, moet er nog veel worden gedaan. Er zijn maar weinig objectieve maatstaven om de omgevingskwaliteit van het stadsleven te beoordelen. Nu men zich echter steeds meer van de problemen bewust wordt, willen burgers méér dan het voorkomen van verdere achteruitgang; zij eisen positieve verbeteringen.

De bij voorbije successen en mislukkingen opgedane ervaring biedt een nuttig houvast voor toekomstige acties. Uit een analyse van de pogingen die men de laatste jaren heeft ondernomen om de problemen rond het stadsmilieu de baas te worden, blijkt dat die zijn bemoedigd door een aantal belangrijke factoren die in het kader van een communautair actieprogramma aangepakt kunnen worden.

2. Beperkingen voor een effectief milieubeheer

Men beseft steeds beter dat voor een effectief milieubeheer de onsamenhangende aanpak van problemen moet worden vervangen door een hoge graad van integratie, wil men vermijden dat de problemen zich alleen maar verplaatsen. Bij de integratie van probleempunten hoort echter ook een procedurele integratie: de onderlinge afstemming van beleidsvorming, probleemanalyse, effectbeoordeling, planning, financiering en uitvoering; zo iets is noodzakelijk juist omdat het om zulke veelomvattende problemen gaat. De resultaten zullen, zelfs aan het eind van dit proces, echter van voorbijgaande aard zijn als het publiek niet geholpen wordt zich bewust te worden van de dagelijks terugkerende aspecten van milieuproblemen en er structuren gevonden worden die dit bewustzijn in actie vertalen.

(1) Coördinatie

Dit is in wezen een institutioneel probleem dat alle niveaus van openbaar bestuur raakt. De traditionele aanpak van stedelijke milieuproblemen was in hoofdzaak sectorieel, met andere woorden men nam afzonderlijke maatregelen die tot doel hadden de effecten van specifieke problemen te verminderen.

Toch is het gezien de complexiteit van stedelijke systemen onvermijdelijk dat vrijwel alle op een bepaald terrein genomen beslissingen elders gevolgen zullen hebben. De verdeling van de verantwoordelijkheid voor het stadsbeheer tussen de verschillende overheidsniveaus en de diverse diensten die op plaatselijk niveau opereren, brengt zowel "horizontale" als "verticale" problemen op het vlak van integratie met zich mee.

Er zijn maar weinig steden die beschikken over een institutioneel kader dat een echte coördinatie van investeringsbeleid, ontwikkeling en besluitvorming rond milieukwesties mogelijk maakt. De gevolgen hiervan zijn het duidelijkst zichtbaar als het gaat om vervoerplanning. Ondanks hun belangrijke consequenties voor het milieu, worden besluiten inzake het openbaar vervoer enerzijds en de aanleg van wegen anderzijds zelden geïntegreerd tot één, allesomvattend vervoersbeleid.

(ii) Middelen

Ofschoon beperkte budgetten ontegenzeggelijk de uitvoering van veel milieuprogramma's bemoeilijken, kunnen uit milieu-oogpunt zinnige oplossingen vaak worden verwezenlijkt door de beschikbare middelen doelmatiger aan te wenden.

(iii) Informatie

Zoals eerder vermeld belemmert het gebrek aan accurate en samenhangende gegevens over een groot aantal milieufactoren het opzetten van programma's. Het is moeilijk om objectieve doelstellingen ter verbetering van de situatie te formuleren als men op de omvang van een bepaald probleem geen duidelijke kijk heeft. In de afgelopen jaren hebben grotere inspanningen op het gebied van milieubewaking en de eis van het publiek om kennis te mogen nemen van de meetresultaten ertoe geleid dat men meer prioriteit voor saneringsprogramma's is gaan eisen.

(iv) Technische kennis

Gelijktijdig met de toenemende bezorgdheid voor het milieu is ook het aantal milieutechnieken en - technologieën toegenomen. Dit heeft waar het gaat om beperking van geluidshinder en verontreiniging mogelijkheden van probleem-oplossing opgeleverd die in de komende jaren geleidelijk zullen worden toegepast. Uit deze successen is duidelijk gebleken hoe belangrijk de lopende onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van de milieutechnologie zijn.

(v) Probleemverschuiving

Eén van de tekortkomingen van de huidige sectoriële aanpak is dat oplossing van een probleem vaak leidt tot andere problemen. Zo kan de aanleg van nieuwe stadswegen om verkeersopstoppingen te verminderen meer verkeer veroorzaken en daardoor de verontreiniging doen toenemen. Er dient dus te worden gelet op mogelijke secundaire effecten van oplossingen. Elektrische auto's zullen stiller zijn en minder directe vervuiling veroorzaken dan motorvoertuigen, maar het probleem van de CO₂-vervuiling als gevolg van elektriciteitsopwekking met fossiele brandstoffen blijft bestaan. De meeste elektriciteit in Europa wordt op deze manier opgewekt en deze situatie zal in de nabije toekomst vermoedelijk niet veranderen.

(vi) De verbetering van het milieu versus economische groei

Een belangrijke beperking voor veel maatregelen ter verbetering van het milieu was dat men zich zorgen maakte over de gevolgen daarvan voor de economische groei. Het is niet verwonderlijk dat economieën die de laatste jaren zijn geconfronteerd met een hoge inflatie en werkloosheid terughoudend zijn om de industrie en de consument te belasten met stringentere milieunormen. Dit conflict tussen milieu en economie is echter een pseudo-conflict, aangezien de bescherming van het milieu op lange termijn een fundamentele voorwaarde voor duurzame economische groei is, die zelf weer kan bijdragen tot een verbetering van het milieu.

Op korte termijn is onze huidige milieuwetgeving en ons huidige milieubeleid zo beperkt, dat economische groei waarschijnlijk leidt tot een toename van de verontreiniging en druk op het milieu. Uit een analyse van het verwachte groeipatroon in de Gemeenschap in de toekomst blijkt dat dit waarschijnlijk ernstige milieuproblemen zal veroorzaken, vooral op het

gebied van vervoer, energie en afval. Er zijn meer positieve maatregelen nodig om deze effecten tegen te gaan, niet alleen met het oog op milieubescherming maar ook om ervoor te zorgen dat de voordelen van deze groei blijvend zijn. Economische integratie biedt positieve mogelijkheden voor verbetering van het milieu in de hele Gemeenschap.

Eén van de grootste moeilijkheden om de balans tussen milieu en economische ontwikkeling te beoordelen betreft namelijk de tijdschaal. Het huidige milieubeheer is veel te vaak een reactie op korte-termijn crises in plaats van lange-termijnplanning.

De kern van het conflict is echter dat de markteconomie de milieukosten niet "verwerkt", hoewel er mogelijkheden hiervoor zijn. Ofschoon in het kader van onder meer door de OESO uitgevoerd onderzoek deze kosten al uitvoerig zijn beschreven, zijn de effecten hiervan op het overheidsbeleid namelijk nog maar gering.

Toch kunnen keuzes van consumenten en producenten worden geleid door op marktinvloeden gebaseerde economische en fiscale maatregelen. Hoewel er nog maar een begin wordt gemaakt met de verkenning van de mogelijkheden van deze vormen van beleid, bieden zij grote mogelijkheden als middel om bij te dragen tot compatibiliteit tussen milieu en economische groei.

3. Richtsnoeren voor de verbetering van het stadsmilieu

Uit deze bespreking komt een aantal aspecten naar voren die als richtsnoeren voor communautaire actie ter verbetering van het stadsmilieu kunnen dienen.

(I) Coördinatie - integratie

De complexiteit van en onderlinge samenhang tussen stedelijke problemen vragen om meer integratie bij beleids- en investeringsbeslissingen met betrekking tot economische ontwikkeling, sociaal beleid, de versterking van de economische en sociale samenhang, vervoer en milieu.

(II) Verantwoordelijkheid

Het accepteren van de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van onze activiteiten op alle niveaus - het individu, het bedrijfsleven en de overheid - is een belangrijke voorwaarde voor de verbetering van het milieu. Hiervoor moet men deze gevolgen echter kennen en begrijpen, hetgeen vaak niet het geval is. Ofschoon weloverwogen keuzes op zich onze problemen niet zullen oplossen, zullen zij daar niettemin toe bijdragen.

Voor de stad zelf is het wellicht zinnig de niet-vervuilende stad als doelstelling aan te houden, hetgeen inhoudt dat zij de verantwoordelijkheid op zich neemt vervuiling van het omringende gebied te voorkomen. Een voorbeeld hiervan is het project "Seine Propre", waarbij Parijs zich ten doel stelt het in de Seine geloosde afvalwater voor 100 % te gaan zuiveren.

(III) Duurzaamheid

Men moet naast het streven naar de verbetering van de milieukwaliteit op korte termijn ook de lange-termijndoelstellingen met betrekking tot de ontwikkeling van het milieu en de economie op duurzame grondslag aanvaarden. De World Commission on Environment and Development introduceerde in haar rapport van 1987, beter bekend als het

Brundtland-rapport, de "duurzame ontwikkeling" als een belangrijk uitgangspunt; met deze term wordt bedoeld dat het gebruik van hulpbronnen en van het milieu het potentiële van deze hulpbronnen voor toekomstige generaties niet mag aantasten. De implicaties hiervan voor het beheer van het stadsmilieu moeten uitvoerig worden bestudeerd.

(iv) Subsidiariteit

Dit principe is met name van toepassing op maatregelen van de Europese Gemeenschap. Bij de verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de verschillende overheidsniveaus krijgt de Gemeenschap een rol toebedeeld waar beleidsdoelstellingen het best door actie op Europees niveau kunnen worden bereikt. Bijlage I bevat de volledige tekst van het Verdrag ten aanzien van de betrokkenheid van de Gemeenschap bij milieuzaken.

In verband met het stadsmilieu moet de basis voor communautaire actie worden gezocht in :

(a) de internationale gevolgen van door stedelijke gebieden veroorzaakte verontreiniging. Veel van de activiteiten die in stedelijke gebieden voor problemen zorgen, dragen eveneens bij tot de grensoverschrijdende vervuiling van lucht en water en tot milieuproblemen op wereldschaal, zoals de opwarming van het aardoppervlak;

(b) de gemeenschappelijke kenmerken van de problemen binnen het stadsmilieu. Dit vraagt om samenwerking tussen Lid-Staten bij het zoeken naar oplossingen;

(c) de erkenning van een Europese dimensie van het historische en culturele erfgoed van onze steden;

(d) de noodzaak om de mogelijke gevolgen voor het milieu, vooral in stedelijke gebieden, van het communautaire beleid op alle gebieden in aanmerking te nemen.

4. Instrumenten voor communautaire actie

Stadsbesturen alsmede de nationale regeringen die het wettelijke en financiële kader bieden waarbinnen de steden moeten werken, hebben de belangrijke taak het stadsmilieu te verbeteren.

De Gemeenschap heeft door een verscheidenheid van beleidsmaatregelen en acties al een aanzienlijke invloed op stadsgebieden. In de volgende alinea's wordt beschreven wat de belangrijkste instrumenten voor de Gemeenschap zijn en wordt tevens aangegeven hoe deze nu reeds worden gebruikt om bij te dragen tot verbetering van het stadsmilieu. Wanneer we nagaan hoe de Gemeenschap haar activiteiten op deze beleidsterreinen op een nuttige wijze kan uitbreiden, kunnen de volgende soorten maatregelen worden genoemd.

(i) Wetgeving

De Gemeenschap heeft in het milieubeheer een belangrijke rol op zich genomen door kwaliteitsdoelstellingen en emissienormen voor een aantal milieufactoren, met name lucht, water en geluid, vast te stellen. Naarmate

de milieutechnologie voortschrijdt, zullen emissienormen continu moeten worden herzien om ervoor te zorgen dat zij in overeenstemming zijn met de toepassing van de beste beschikbare technologie. Het belang van deze rol is toegenomen met de goedkeuring van normen in de context van de interne markt.

Een goed voorbeeld van wetgeving die zal bijdragen tot verbetering van het stadsmilieu is de communautaire wetgeving, waarin verplicht wordt gesteld dat alle nieuwe auto's die vanaf 1993 in de Gemeenschap worden verkocht, worden uitgerust met katalysatoren, die de emissie van verontreinigingen zoals NO₂ aanzienlijk beperken.

De Gemeenschap heeft ook wetgeving aangenomen die voor grote ontwikkelingsprojecten een uitvoerige milieu-effectrapportage verplicht stelt. Het doel hiervan is dat besluiten worden genomen met volledig inzicht in de milieu-implicaties van de verschillende alternatieven.

Momenteel wordt de mogelijkheid overwogen deze wetgeving uit te breiden tot beleid, plannen en programma's. Hierdoor zal de coördinatie van doelstellingen tussen verschillende sectoren worden verbeterd, wat zal resulteren in plannen en beleid die beter tegemoetkomen aan de vele uiteenlopende behoeften van stadsbewoners.

(II) Aanbevelingen en richtsnoeren

Hoewel het voor bepaalde gebieden niet wenselijk is dat de Gemeenschap wetgeving opstelt, kan zij gezien de gemeenschappelijke kenmerken van de problemen van de Lid-Staten wel degelijk dienen als een geschikt forum voor het bespreken en opstellen van richtsnoeren voor actie.

(III) Onderzoek, demonstratie en opleiding

Betere methoden en technieken voor stadsbeheer kunnen mogelijk de gehele Gemeenschap ten goede komen. Het is daarom gewenst dat de Gemeenschap proefnemingen hiermee financieel ondersteunt via demonstratie- en proefprojecten die als model voor een ruimere toepassing kunnen dienen. In dezelfde geest kan de Gemeenschap een nuttige rol vervullen door informatie te verspreiden over in de gehele Gemeenschap tot dusver verkregen praktische resultaten. Op vele gebieden van het stadsbeheer ontplooit de Gemeenschap al dergelijke activiteiten.

Op het gebied van onderzoek zijn er verschillende voorbeelden van relevante communautaire programma's, zoals het DRIVE-Programma, waarin een uitgebreide scala van instrumenten wordt ontwikkeld voor de beschikbaarstelling van informatiediensten aan beheerders en gebruikers van het stadsvervoersysteem. Hierdoor zullen gereedschappen worden aangereikt voor verbetering van de planning en de regulering van verkeer, zoals een beperking van verkeersopstoppingen, verontreiniging en geluidshinder en een efficiënt gebruik van openbaar vervoer en parkeerruimte. Tevens wordt er onderzoek gedaan naar de effecten van luchtverontreiniging op historische gebouwen. De Gemeenschap steunt momenteel proefprojecten op een aantal gebieden, die kunnen bijdragen tot verbetering van het stadsmilieu, zoals bij voorbeeld een netwerk van twaalf steden die steun krijgen bij de ontwikkeling van stadsenergieplanning.

(iv) Financiële steun

De Gemeenschap investeert via de structuurfondsen, met name het Regionaal Fonds, via leningen van de Europese Investeringsbank, leningen en schenkingen van de EGKS en via andere financiële instrumenten nu al grote bedragen in stedelijke gebieden.

Enkele van deze investeringen zijn direct of indirect van invloed op het stadsmilieu; hieronder vallen ook directe milieuverbeteringen die vaak als voorwaarde voor economische ontwikkeling worden gezien.

Door de hervorming van de structuurfondsen in 1988 hebben deze ten aanzien van hun betrokkenheid bij stadsgebieden een nieuwe dimensie gekregen. Door deze hervorming is de nadruk gelegd op de noodzaak de middelen te bundelen voor specifieke aandachtsgebieden en de werkzaamheden van de verschillende fondsen te coördineren.

Steunaanvragen worden ingediend in de context van een regionaal plan. Na overleg wordt een communautair bestek vastgesteld, dat de basis vormt voor financiële steun. Voor stedelijke gebieden zijn de volgende twee doelstellingen van belang :

- gebieden van doelstelling 1 : regio's waarvan de ontwikkeling, beneden het gemiddelde ligt (d.w.z. waar het BBP per hoofd van de bevolking lager is dan of in de buurt ligt van 75 % van het gemiddelde voor de Gemeenschap);
- gebieden van doelstelling 2 : gebieden met een wegwijzende industrie.

Onder gebieden van doelstelling 1 vallen vele grote steden en stedelijke gebieden als Athene, Belfast, Dublin, Napels en Lissabon. De Commissie heeft de keuze van maatregelen in de communautaire bestekken voor gebieden van doelstelling 1 beïnvloed. Deze gebieden ontbreekt het vaak aan infrastructuur als riolering of waterzuiveringsinstallaties of aan adequaat openbaar vervoer, hetgeen leidt tot effecten op de economische ontwikkeling en het milieu. De maatregelen ten behoeve van deze gebieden binnen de communautaire bestekken zijn erop gericht hun economische mogelijkheden te verbeteren maar tevens rekening te houden met het milieu.

Voorbeelden van maatregelen ten behoeve van steden die specifieke voordelen voor het milieu zullen hebben, zijn :

- de metro in Athene die de afhankelijkheid van motorvoertuigen en de chronisch hoge niveaus van luchtverontreiniging in de stad zal helpen beperken;
- in Lissabon zijn er in het kader van het Programma "Lisboa Norte" voorstellen voor waterzuiverings- en rioolinstallaties. Deze omvatten de bouw van een "opvang"-riolering en rioolwaterzuiveringsinstallaties en de zuivering van water uit industriële gebieden;
- in Napels is prioriteit gegeven aan de koppeling van rioleringsstelsels aan zuiveringsinstallaties en de bouw van een nieuwe water- en rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Alle gebieden van doelstelling 2 worden gekenmerkt door een wegwijnende traditionele industrie, waardoor ze worden opgezadeld met ongebruikt land en verontreinigde lokaties; dit zijn derhalve voornamelijk stedelijke gebieden. Een fundamentele prioriteit binnen het communautair bestek voor gebieden van doelstelling 2 is het herstel en de wederopbouw van voormalige industriegebieden. Daarnaast zijn er andere maatregelen in verband met afvalverwijdering, zuivering van water en rioolwater en luchtverontreiniging. Naar schatting 20 % van de projecten die momenteel in deze gebieden worden gefinancierd, zijn specifiek gericht op verbetering van het milieu. Milieumaatregelen worden gekoppeld aan andere maatregelen die gericht zijn op het creëren van werkgelegenheid en nieuwe mogelijkheden. Van dit soort voorgenomen maatregelen kunnen de volgende voorbeelden worden genoemd :

- Onderzoek en advies naast maatregelen die specifiek verband houden met de verwijdering en recycling van industrieel afval (VK, Spanje en Bremen).
- Nadruk op het beginsel dat industriële ontwikkeling indien mogelijk niet moet gebeuren in "groene" gebieden. In de communautaire bestekken wordt de nadruk gelegd op de noodzaak reeds verlaten land opnieuw te ontwikkelen (VK en Berlijn).
- Nadruk op de opbouw van systemen voor openbaar vervoer in plaats van verdere uitgaven voor wegenbouw (VK).
- Prioriteit bij onderzoek en ontwikkeling voor onder andere maatregelen in verband met "schone technologie" (VK) en investeringssteun voor het MKB ten behoeve van niet-verontreinigende produktie-installaties (Berlijn).
- Maatregelen ter bestrijding van luchtverontreiniging (Spanje).

In totaal valt ongeveer 40 % van de grote steden in de Gemeenschap onder de maatregelen voor gebieden van doelstelling 1 en 2. Aangezien veel van de problemen in verband met werkloosheid en herscholing zich voornamelijk in stedelijke gebieden voordoen, geldt dit ook voor de maatregelen via het Sociaal Fonds.

Buiten de communautaire bestekken kunnen in communautaire initiatieven bepaalde milieuproblemen worden aangepakt en kan daarnaast ook de economische ontwikkeling worden gestimuleerd. Het RESIDER-Programma voor gebieden met staalindustrie en het RECHAR-Programma voor gebieden met steenkoolmijnen zijn voorbeelden van specifieke programma's die, hoewel ze voornamelijk gericht zijn op bestrijding van de hoge werkloosheid ten gevolge van het wegwijnen van deze industrie, tevens belangrijke elementen bevatten die verband houden met de verbetering van het milieu en het imago van deze gebieden. In het kader van het ENVIREG-Programma is 500 miljoen ecu voor de periode 1990-1993 specifiek gereserveerd voor milieumaatregelen ter bestrijding van de verontreiniging in kustgebieden, vooral in het Middellandse-Zeegebied, en voor het beheer van gevaarlijk en toxisch industrieel afval in gebieden van doelstelling 1. Er wordt prioriteit gegeven aan stedelijke gebieden met minder dan 100.000 inwoners.

Krachtens artikel 10 van de EFRO-Verordening kunnen proefprojecten in steden met een innoverend karakter die voor andere steden als demonstratieproject kunnen fungeren, gedeeltelijk worden gefinancierd; voorbeelden hiervan zijn de in februari 1990 gestarte proefprojecten in Londen en Marseille.

Steun uit het Fonds voor Regionale Ontwikkeling is, op enkele uitzonderingen na, beperkt tot de als economisch minder bevoorrecht beschouwde gebieden van de Gemeenschap en dan nog voor projecten die leiden tot economische ontwikkeling .

Door deze beperkingen kan de Gemeenschap momenteel geen steun verlenen aan milieumaatregelen in stedelijke gebieden die niet vallen onder de doelstellingen 1 en 2 en aan projecten die niet kunnen worden beschouwd als leidend tot economische

ontwikkeling. Als de Gemeenschap in staat wil zijn steun te verlenen aan milieu-maatregelen in stedelijke gebieden in de hele Gemeenschap, zal zij derhalve moeten overwegen een nieuwe financieringsmethode in het leven te roepen.

Momenteel zijn er maar zeer beperkte financiële middelen beschikbaar voor specifieke milieuprojecten. Van de huidige voorstellen is het "Medspa"-Programma het belangrijkste. Dit programma heeft een budget van 9 miljoen ecu in 1990 en is bedoeld om technische en deskundige steun te verlenen bij de voorbereiding van plannen voor de verwerking van stadsrioolwater en -afval voor kleine gemeenten met minder dan 100.000 inwoners in het Middellandse-Zeegebied.

(v) Economische en fiscale maatregelen

In hoeverre de Gemeenschap het tot stand brengen van milieuverbeteringen via economische en fiscale maatregelen kan bevorderen, moet nog in detail worden bestudeerd. Dergelijke maatregelen hebben tot doel de factor milieukwaliteit in het economische systeem te integreren door zo op de markt te opereren dat het gebruik van milieuvriendelijke produktietechnieken en produkten wordt bevorderd.

(vi) Stadseffectrapportage

De Commissie ontwerpt beleid in een groot aantal sectoren die op het stadsmilieu van invloed kunnen zijn. Zulk beleid moet zorgvuldig worden beoordeeld om te voorkomen dat er nadelige effecten voor het milieu optreden.

5. Actiegebieden

In het eerste hoofdstuk van dit document zijn de belangrijkste problemen waarmee stedelijke gebieden worden geconfronteerd en hun oorzaken gesignaleerd. Tevens is aangegeven wat de beperkingen zijn van de huidige sectoriële aanpak bij de oplossing van deze problemen. Bij het doen van voorstellen voor toekomstige beleidslijnen is het derhalve van belang ernaar te streven dat de oorzaken van de problemen worden aangepakt en niet eenvoudigweg hun symptomen. In dit hoofdstuk worden mogelijke oplossingen voor deze problemen besproken en wordt aan de hand daarvan een aantal lijnen aangegeven waarlangs het beleid van de Gemeenschap zich in de toekomst zou moeten ontwikkelen. Bij deze voorstellen, die betrekking hebben op activiteiten die het best op communautair niveau kunnen worden uitgevoerd, wordt het beginsel in acht genomen dat bepalend is voor de rol en de bevoegdheid van de Gemeenschap, zoals dit in het Verdrag is omschreven.

Zoals in het eerste deel van dit hoofdstuk is uiteengezet, kunnen de belangrijkste doelstellingen voor toekomstige maatregelen derhalve in twee prioriteitsgebieden worden ingedeeld :

Beleed ten aanzien van de fysieke structuur van de stad, met name in verband met

- stadsplanning;
- stadsvervoer;
- bescherming en verbetering van het historisch erfgoed;
- bescherming en verbetering van de natuurgebieden in steden;

beleed met het oog op beperking van de milieu-effecten van stedelijke activiteiten :

- stedelijke industrie;
- stedelijk energiebeheer;
- het beheer van stadsafval;
- waterbeheer.

Het is tevens van belang dat het stadsontwikkelingsbeleid op dit gebied wordt gebaseerd op nauwkeurige en vergelijkende gegevens over de toestand van het stadsmilieu. Er moet derhalve ook aandacht worden besteed aan de informatiebehoeften en aan de wijze waarop hieraan kan worden voldaan.

Naast deze gebieden met de hoogste prioriteit kan de Gemeenschap ook steun verlenen aan een scala van initiatieven op lokaal en regionaal niveau die kunnen bijdragen tot de verbetering van het milieu en de kwaliteit van het bestaan in stedelijke gebieden. Hieronder vallen bij voorbeeld initiatieven op het gebied van :

- voorlichting;
- sociale maatregelen;
- interregionale samenwerking.

5.1. Stadsplanning

Bevordering van een grotere diversiteit en preventie van stadswoeiking

Het strikte compartimenteringsbeleid van de afgelopen decennia heeft eerst geleid tot de scheiding van grondgebruik, vervolgens tot de bouw van uitgestrekte voorsteden en tenslotte tot een stijging van het woon-werkverkeer, die de eigenlijke oorzaak vormt van veel van de milieuproblemen waarmee stedelijke gebieden vandaag de dag worden geconfronteerd.

We dienen derhalve de beginselen waarop de stadsplanning gebaseerd is geweest, grondig te herzien. Beleid waarbij de nadruk ligt op gemengd grondgebruik en optimale benutting van de beschikbare ruimte heeft vermoedelijk meer kans van slagen als het er om gaat mensen dicht bij hun werk en de voor hun dagelijks leven benodigde diensten te laten wonen. De auto kan dan in plaats van een noodzaak een keuzemogelijkheid worden. Dergelijke vormen van beleid worden reeds toegepast in landen als Nederland; zij verdienen overweging op grotere schaal.

Renovatie van verlaten stadsgebieden

De vele verlaten gebieden, industrieterreinen, spoorwegaanlegplaatsen, haven- en militaire terreinen in stedelijke gebieden bieden waardevolle mogelijkheden voor renovatie en behoeden daardoor bestaande recreatiegebieden en open ruimten in en aan de rand van steden tegen de oprukkende ontwikkeling. Veel steden hebben deze prioriteit reeds in hun beleid voor ruimtelijke ordening opgenomen. De problemen als gevolg van verontreinigende grond en complexe eigendomsverhoudingen zijn echter zo groot dat voor het oplossen ervan vaak een forse stimulans van de overheid nodig zal zijn.

Revitalisering van bestaande stadsgebieden

Bestaande stadswijkdelen nieuw leven inblazen is eveneens van belang. De kwaliteit van het bestaan in dergelijke gebieden kan aanmerkelijk worden verbeterd door het milieu te verbeteren en met name door de geluidsoverlast en de verontreiniging door het verkeer terug te dringen. Dit vereist lokale strategieën die de belangen van voetgangers en inwoners laten prevaleren boven die van het doorgaande verkeer. Dergelijke milieuverbeteringen zouden best een stimulans kunnen zijn voor particuliere investeringen ter verbetering van het huizenbestand.

De noodzaak van vernieuwing en verlevendiging blijft niet alleen beperkt tot de gebieden in de stad. Veel voorstedelijke woonwijken, met name die waar sociale woningen zijn gebouwd, vertonen symptomen van stedelijk verval die traditioneel gezien meer geassocieerd worden met vervallen gebieden in de binnenstad. In Londen en Marseille is de Commissie al betrokken bij proefprojecten die zijn gericht op stimulering van de economische en sociale ontwikkeling in dergelijke gebieden. De problemen die de inwoners van zulke gebieden ervaren, worden vaak verergerd doordat zij fysiek geïsoleerd zijn van het economische, sociale, commerciële en culturele leven van de stad.

Uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden van en activiteiten in deze gebieden en dus van de mogelijkheden voor hun inwoners is onderdeel van een strategie die tot doel heeft deze woonwijken in de stad te integreren en hun milieu alsmede de kwaliteit van het bestaan van hun inwoners te verbeteren.

Stedebouwkundig ontwerp

De kwaliteit van het stadsmilieu is evenzeer een produkt van bouwtechnisch ontwerp als van ruimtelijke differentiatie. Voor de bescherming van het uiterlijk en de historische identiteit van onze steden is aandacht voor de bescherming van historische gebouwen alleen niet voldoende maar moet ook worden gelet op het ontwerp van de nieuwe gebouwen die in de structuur van de stad worden ingepast. Bij stadsplanning moet deze derde dimensie dus in rekening worden gebracht; naast het bevorderen van architecturale vernieuwing moet er voor gezorgd worden dat nieuwe gebouwen verenigbaar zijn met het bestaande stedelijke karakter en er niet toe leiden dat de open ruimten van de stad verloren gaan of onbruikbaar worden.

Voorgestelde beleidslijnen :

- De Commissie dient in samenwerking met de Lid-Staten en de lokale overheid richtsnoeren op te stellen voor het opnemen van milieu-overwegingen in het stadsplanningsbeleid, hetgeen een uitvoerige bestudering en uitwerking van bovengenoemde uitgangspunten vereist. Zulke richtsnoeren hebben tot doel de bestaande stadsplanning te beïnvloeden en zullen een belangrijke aanvulling vormen op de voorgestelde richtlijn inzake de beoordeling van milieu-effecten van beleid, plannen en programma's.
- Verder onderzoek naar de behandeling van verontreinigde bodem, die zo vaak een belemmering vormt voor de renovatie van bestaande stadsgebieden, moet worden gestimuleerd.
- Er moet meer financiële steun worden verleend voor proefprojecten die tot doel hebben minder begunstigde stedelijke gebieden nieuw leven in te blazen door meer gebruiksmogelijkheden te creëren en dus een betere toegang tot stedelijke faciliteiten te bewerkstelligen. Tegelijkertijd moeten deze projecten erop gericht zijn de huidige inwoners van deze gebieden te beschermen en te helpen. De Commissie moet ook nagaan hoe deze maatregel kan worden uitgebreid, gebruik makend van de ervaring die bij deze proefprojecten is opgedaan.
- De Gemeenschap moet nagaan of zij financiële steun voor stadsvernieuwing en maatregelen ter verbetering van het milieu wil uitbreiden tot andere soorten steun en gebieden dan in het kader van de huidige structuurfondsen mogelijk is en zo ja, hoe dit moet gebeuren.

5.2. Stadsvervoer

Zoals in dit rapport aldoor is benadrukt, heeft de spectaculaire groei van het particuliere autobezit in de afgelopen decennia voor velen tot meer gemak geleid maar ook gezorgd voor opstoppingen, negatieve effecten van stedelijke autosnelwegen, het verlies van open ruimten ten behoeve van parkeergelegenheid, luchtverontreiniging en geluidsoverlast. Ook de enorme stijging van het vrachtvervoer over de weg is voor deze problemen verantwoordelijk. Het stadsverkeer draagt in belangrijke mate bij tot de vorming van zure regen en het broeikaseffect.

Men komt steeds meer tot het besef dat de situatie ernstig is en dat maatregelen noodzakelijk zijn. Ofschoon de ontwikkeling van milieuvriendelijke voertuigen wel enige uitkomst kan bieden, zal voor zinnige oplossingen toch een grote verschuiving in het evenwicht openbaar vervoer/particulier vervoer ten gunste van het eerste nodig zijn en zullen omvang en effecten van het gemotoriseerde verkeer in onze stadscentra moeten worden beperkt.

Het is op communautair niveau niet mogelijk bijzonderheden te geven over de strategie die door een bepaalde stad het best gevolgd kan worden. Wat wel mogelijk is, is het aanwijzen van een aantal gebieden waarop vooruitgang het effect van het autoverkeer op de stad zou helpen verminderen.

(a) Particulier vervoer

Verbetering van de huidige technologie

De bestaande en voorgestelde communautaire wetgeving streeft naar toepassing van de beste beschikbare technologie om de geluidsoverlast en verontreiniging die van oudsher aan het gebruik van motorvoertuigen verbonden zijn, te verminderen, met name door de overschakeling op minder vervullende brandstoffen, stringentere normen inzake geluidsniveaus en het gebruik van katalysatoren voor te schrijven. Deze maatregelen zijn van toepassing op nieuwe voertuigen. Zij zullen echter niet leiden tot een vermindering van de uitstoot van CO₂, één van de belangrijkste broeikasgassen.

Bovendien moeten deze maatregelen, willen zij effectief zijn, gedurende de gehele levensduur van het voertuig gehandhaafd blijven. Dit kan worden bereikt door aan de bestaande technische (veiligheids)inspecties milieukeuringen toe te voegen.

De Commissie moet onderzoek naar de verdere vermindering van geluidsoverlast en verontreiniging door motorvoertuigen bevorderen en haar richtlijnen op dit gebied voortdurend bijstellen ten einde ervoor te zorgen dat de resultaten van dergelijk onderzoek ook worden toegepast.

Zelfs met de bestaande technologie worden bepaalde voertuigen als minder milieuvriendelijk dan andere beschouwd. De Bondsrepubliek Duitsland heeft onlangs een belastingsysteem goedgekeurd waarbij onderscheid gemaakt wordt op basis van emissieniveaus. De Commissie zou een ruimere toepassing van zo'n systeem in de Gemeenschap kunnen overwegen.

Overheidsinstanties die verantwoordelijk zijn voor de aanschaf en het onderhoud van een groot aantal voertuigen voor diverse functies in steden dienen, zowel wat de keuze als wat het gebruik en onderhoud van hun voertuigen betreft, een voorbeeld te stellen.

Elektrische voertuigen

Er is sprake van een groeiende belangstelling voor elektrische voertuigen als een mogelijke oplossing voor de lawaal- en luchtverontreinigingsproblemen als gevolg van het gebruik van benzine- en dieselmotoren. De Commissie heeft reeds te kennen gegeven belang te stellen in de ontwikkeling van deze voertuigen en heeft geassisteerd bij de oprichting van een interstedelijke associatie die samenwerking bij de ontwikkeling ervan wil bevorderen.

Hoewel dergelijke voertuigen ontegenzeggelijk een forse bijdrage zouden leveren aan het terugdringen van de vervuiling, kunnen zij niet als een absolute oplossing worden beschouwd. Zij zullen de opstoppingen niet verhelpen en de druk op de stedelijke ruimte niet verlichten. Bovendien hebben zij elektriciteit nodig die in hoofdzaak gewonnen wordt door fossiele brandstoffen te verbranden.

Fietsen

De fiets is het meest milieuvriendelijke vervoermiddel. Weinig steden hebben echter serieus geprobeerd de fiets in een algehele vervoerstrategie op te nemen. Het is zelfs zo dat het huidige verkeer vervuiling en risico's met zich meebrengt die het gebruik van de fiets in steden sterk belemmeren.

Voetgangers

De gevaren die fietsers bedreigen gelden evenzeer voor het meest autonome middel van vervoer : lopen. In gebieden met veel verkeer wordt de voetganger bestookt door lawaal en gassen, hetgeen direct ongemak tot gevolg heeft en op lange termijn leidt tot irritatie van ogen en luchtwegen. Bovendien lijken dergelijke gebieden vaak op hindernisbanen. De voetganger moet om geparkeerde auto's heen laveren die oversteken onmogelijk maken en soms het trottoir versperren, metalen palen van verkeersborden, verkeerslichten en parkeermeters ontwijken, straten oversnellen waar het voetgangerslicht maar vier seconden op groen staat, uitwijken voor auto's die door rood rijden of bij een rood verkeerslicht afslaan, enz.

Te vaak richt men zich bij het ontwerpen van straten op een goede doorstroming van het gemotoriseerde verkeer en moeten voetgangers maar voor zichzelf zorgen. Bij de stadsplanning moet weer rekening met voetgangers worden gehouden - niet als een bedreigde soort die in speciale voetgangersgebieden van de rest moet worden gescheiden, maar als belangrijke gebruikers van de straten van de stad.

(b) Openbaar vervoer

Hoewel reeds lang wordt ingezien dat het gebruik van openbaar vervoer een vermindering van het stadsverkeer teweegbrengt, zijn maar weinig steden erin geslaagd veel mensen van het particulier op het openbaar vervoer te doen overstappen.

Terwijl het gebruik van de eigen auto is toegenomen, is dat van het openbaar vervoer tamelijk constant gebleven. De ervaring heeft geleerd dat autobezitters erg gehecht zijn aan hun vervoermiddel, ondanks het feit dat het gebruik ervan eigenlijk duurder is, en dat alleen een sterke combinatie van prikkels en beperkingen de balans in het voordeel van het openbaar vervoer kan doen omslaan. In deze context verdient een aantal zaken de aandacht.

(I) Openbaar vervoer, bodemgebruik en vervoerplanning

Bij stadsverkeersplanning moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden van alle vormen van vervoer en dienen beslissingen te worden genomen in het kader van een lange-termijnstrategie die direct verband houdt met planning van het landgebruik en ook milieudoelstellingen omvat. Op het moment lijken veel steden belangrijke vervoerbesluiten te nemen in de vorm van een ad hoc reactie op een toegenomen vraag.

De reactie op het toenemende autoverkeer heeft dan ook te vaak bestaan in de aanleg van nieuwe wegen, wat uiteindelijk weer tot meer verkeer heeft geleid. Een beleid dat gericht is op het bevoordelen van het openbaar vervoer houdt onvermijdelijk het nemen van moeilijke beslissingen in. Toegeven aan alle behoeften van meer verkeer is geen adequate oplossing; opstoppingen vormen in bepaalde gevallen een nuttig ontmoedigingsinstrument.

(II) Verbetering van het openbaar vervoer

Een veelgehoorde klacht of een bekend excuus is dat het openbaar vervoer vanwege de kwaliteit daarvan geen goed alternatief voor de auto is. Het is duidelijk dat exploitanten van openbaar-vervoerbedrijven voor grote economische problemen staan. Een betere dienstverlening betekent meer kosten voor voertuigen, rollend materieel, personeel en infrastructuur als baanvoorzieningen en passagiersfaciliteiten.

Tenzij dergelijke beslissingen worden genomen in de context van een geïntegreerd vervoersplan, gebaseerd op een ondubbelzinnig besluit nieuwe openbaar-vervoerdiensten op te zetten als alternatief voor nieuwe wegen, is er geen garantie dat door betere dienstverlening ook voldoende passagiers zullen worden aangetrokken om de kosten te kunnen dekken. Ook aan de mogelijkheden van park-and-ride projecten en verbindingen tussen intercity-vervoer en interne stadsnetwerken zal aandacht moeten worden besteed.

c) Verkeersregeling

De regeling van het stadsverkeer kan aanzienlijk worden verbeterd door systemen voor verkeersregeling, waarin geavanceerde informatie- en computersystemen kunnen worden opgenomen, zoals die momenteel worden ontwikkeld in het kader van het onderzoekprogramma DRIVE van de Commissie. Hoewel verkeersregeling vroeger voornamelijk was gericht op het voorkomen van verkeersopstoppingen en verbetering van de doorstroming van het verkeer, kunnen deze systemen ook worden gebruikt ter verbetering van de milieusituatie. Bij de stimulering van nieuwe technieken komt derhalve de vraag naar voren of deze moeten worden gebruikt om meer verkeer mogelijk te maken dan wel om de milieu-effecten te beperken. Bij het verkeersregelingsbeleid moet alle aandacht worden gegeven aan milieu- en veiligheidsoverwegingen, waarbij rekening wordt gehouden met gevolgen op langere termijn op zowel lokaal als wereldwijd niveau, maar moet ook de noodzaak van mobiliteit, die essentieel is voor een gezonde stadseconomie, naar voren komen. Binnen het kader van deze overwegingen moet het beleid gericht zijn op een beperking van verkeersopstoppingen, maar moet een intensiever gebruik van stadsgebieden door gemotoriseerd verkeer niet worden gestimuleerd.

Er is een groot aantal maatregelen voorhanden om het gebruik en de effecten van de eigen auto te beperken. Deze omvatten onder meer lokale regelingen die tot doel hebben het verkeer aan banden te leggen door bij voorbeeld snelheidsbeperkingen in te voeren, straten te versmallen en voetgangersgebieden te creëren. Zulke lokale maatregelen zijn, mits goed uitgewerkt en toegepast, waarschijnlijk de meest effectieve manieren om geluidsoverlast te beperken. Nederland en Duitsland hebben met deze technieken aanzienlijk succes gehad. Naast het feit dat zij het gebruik van het openbaar vervoer bevorderen, vormen dit soort maatregelen een integraal onderdeel van programma's voor het vernieuwen en verlevendigen van gebieden in de binnenstad waardoor die leefbaarder worden en de straat weer voor de voetganger kan worden gereserveerd.

(d) Parkeerbeperkingen

Parkeerbeperkingen hebben een belangrijk ontmoedigingseffect op het gebruik van de eigen auto in de stad. De voorkeur voor het gebruik van de eigen auto is vaak zo groot dat bestuurders grote ongemakken voor lief nemen voordat zij bereid zijn op openbaar vervoer over te stappen. In steden waar het openbaar vervoer nog een belangrijke rol speelt, is de beschikbare parkeergelegenheid hetzij toevallig, hetzij met opzet altijd zeer beperkt.

(e) Belastingheffing op het gebruik van wegen in stedelijke gebieden

Een aantal steden in de Gemeenschap stelt voor een systeem van rekening-rijden of gebiedsvergunningen in te voeren om de balans tussen particulier en openbaar vervoer te beïnvloeden. Zulke maatregelen worden buiten de Gemeenschap, in steden als Singapore en Oslo, al toegepast. De motivering achter dit soort economische maatregelen is dat de gebruiker op

een meer directe wijze wordt gedwongen de meer algemene sociale en milieukosten van het autogebruik voor zijn rekening te nemen. Met deze systemen is het mogelijk het autogebruik te ontmoedigen en een financiële bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van alternatieven, maar ze moeten voorzichtig worden gebruikt om negatieve gevolgen voor het stadscentrum te vermijden.

Vorgestelde beleidslijnen :

De Gemeenschap dient

1. stadsbesturen aan te sporen besluiten omtrent de gecoördineerde toekomstige ontwikkeling van openbaar vervoer en wegeaanleg op te nemen in hun plannen voor bodemgebruik en vervoer. De Commissie moet eisen dat in toekomstige aanvragen voor steun uit de structuurfondsen ten behoeve van de vervoersinfrastructuur wordt aangetoond dat een dergelijke integratie heeft plaatsgevonden;
2. Innovatieve benaderingen met betrekking tot het openbaar vervoer en de regulering van de milieu-effecten van het stadsverkeer aan te moedigen door bij te dragen in de kosten van proefprojecten en de effecten daarvan te meten. Bij onderzoekprogramma's moet hoge prioriteit worden toegekend aan milieu-overwegingen en moet aandacht worden besteed aan nieuwe vormen van openbaar vervoer, milieuvriendelijke voertuigen en geavanceerde verkeersregelingsystemen. Dit moet er niet toe leiden dat een intensiever gebruik van stadsgebieden door gemotoriseerd verkeer wordt gestimuleerd;
3. In de gehele Gemeenschap de uitwisseling van informatie over het beheer van het stadsverkeer te stimuleren ten einde de resultaten van een groot aantal uiteenlopende ervaringen zo goed mogelijk te benutten;
4. uitvoerig na te gaan, eventueel door het financieren van proefprojecten, of er mogelijkheden zijn om economische instrumenten als rekening-rijden te gebruiken om de door het stadsverkeer veroorzaakte milieuproblemen te helpen oplossen.

5.3. Bescherming en verbetering van het historisch erfgoed van Europese steden

Het historische karakter van onze Europese steden - hun gebouwen, monumenten, pleinen en stratenpatronen - verlenen aan elke stad een eigen identiteit en karakter. Onze steden zijn een belangrijk symbool van de rijke culturele diversiteit van de Gemeenschap en haar gemeenschappelijke historische verleden. Het zijn derhalve niet alleen de bewoners van een stad die bij de bescherming van haar historische karakter belang hebben.

De ontwikkelingsdruk van de afgelopen decennia is voor Europa's stedelijk erfgoed een ernstige bedreiging geweest. Veel steden hebben inrichtingsplannen ten uitvoer gelegd die deze gebieden aanzienlijke bescherming bieden en het herstel ervan door fantasierijke stadsvernieuwingsprogramma's bevorderen.

De Gemeenschap heeft tot op heden in financieel opzicht een ondergeschikte rol gespeeld, maar heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat het publiek zich bewust is geworden van zijn architectuur-erfgoed. Bijdragen tot het behoud van monumenten die een illustratie vormen van de rijkdom en de diversiteit van het Europese architectuur-erfgoed is hierbij de belangrijkste doelstelling.

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Gemeenschap dient te zorgen voor ruimere financiële middelen voor het behoud van historische gebouwen en wijken van Europese betekenis.
2. De mogelijke voordelen van een communautair systeem voor de erkenning van de historische en culturele betekenis van bepaalde gebouwen en delen van stedelijke gebieden dienen in aanmerking te worden genomen.

5.4. Bescherming en verbetering van de natuurlijke omgeving in onze steden

Door het groeiende milieubewustzijn heeft men ook oog gekregen voor de rijkdom van de natuurlijke leefomgevingen binnen de grenzen van onze steden. Hoewel de waarde van dergelijke gebieden maar zelden vergelijkbaar is met die van meer natuurlijke habitats op het platteland, ontlenen zij aan het feit dat zij voor een groot publiek direct bereikbaar zijn een speciale betekenis, doordat zij een positieve invloed hebben op de kwaliteit van het bestaan in de stad en mogelijkheden bieden voor ongeorganiseerde recreatie en vrijblijvende educatie op het gebied van biologie en milieuzaken.

De bescherming en verbetering van open ruimten en habitats en de aanplant van bomen maken het plezieriger om in steden rond te kijken; bovendien kan hierdoor worden bijgedragen tot de bestrijding van de microklimatologische effecten waardoor verontreinigende stoffen in de stad zich ophopen alsmede van die stoffen zelf.

Veel steden hebben zogenaamde groenplannen vastgesteld die tot doel hebben open ruimten te beschermen en de mogelijkheden daarvan uit te breiden en tevens burgers aan te sporen bomen te planten en andere milieuverbeteringen tot stand te brengen.

Door de toename van vrije tijd en de stijgende vraag naar ruimte voor sport en recreatie zijn de bestaande open ruimten binnen stedelijke gebieden onder grote druk komen te staan. Er zijn maar weinig steden die oprecht kunnen beweren dat zij afdoende voor dergelijke ruimten hebben gezorgd. Hoewel de aanleg van nieuwe stadsparken vele problemen oplevert, moeten stadsbesturen ertoe worden aangezet gebruik te maken van mogelijkheden die worden geboden door verwaarloosd en ongebruikt land. In veel Europese steden bieden ook "recreatie"-bossen aan de rand van de stad zeer goede mogelijkheden voor recreatie voor stadsbewoners.

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Commissie dient te overwegen een programma van proefprojecten in de gehele Gemeenschap uit te voeren om het nut van plannen en actieprogramma's voor groengebieden aan te tonen.
2. Stadsbesturen moeten ertoe worden aangezet hun beleid inzake het creëren van openbare open ruimten te herzien en, indien deze zich voordoen, gebruik te maken van mogelijkheden om deze ruimten uit te breiden.

5.5. Waterbeheer

In een onlangs opgesteld voorstel voor een richtlijn inzake gemeentelijk afvalwater stelt men zich het bereiken van een hoge norm voor de zuivering van al het stedelijk afvalwater ten doel. De noodzaak van een dergelijk initiatief en de verbeteringen die het mogelijkwerijs tot stand kan brengen, zijn duidelijk. Uit een in 1984 uitgevoerd onderzoek naar stedelijk afvalwater en zuiveringsinstallaties in tien Lid-Staten bleek dat toen minder dan de helft van de totale organische massa werd behandeld.

Op meer fundamenteel niveau is de Commissie bezig met het opstellen van een ontwerp-richtlijn inzake de ecologische kwaliteit van wateren. In tegenstelling tot eerdere EG-richtlijnen met betrekking tot kwaliteitsdoelstellingen zal deze richtlijn in principe voor alle communautaire wateren gelden. Bovendien zullen de Lid-Staten vermoedelijk worden verplicht saneringsprogramma's op te zetten ten einde specifieke ecologische doelstellingen te bereiken. Ofschoon de voorbereidingen voor deze ontwerp-richtlijn nog in een vroeg stadium verkeren, moet toepassing ervan er uiteindelijk toe leiden dat zowel stedelijke als niet-stedelijke wateren er in biologisch en esthetisch opzicht aanzienlijk op vooruitgaan.

5.6. Stedelijke Industrie

Industrie is een belangrijke bron van geluidsoverlast en luchtverontreiniging in steden en omliggende gebieden, met name waar die een woonfunctie hebben. Het traditionele antwoord op dit probleem was het verplaatsen van de industrie naar de buitenwijken of nog verder. Dit "out of sight, out of mind"-beleid is, hoewel het de plaatselijke omgeving op korte termijn wel enige verlichting biedt, geen allesomvattende oplossing.

Voor grote industriële activiteiten zijn dergelijke stappen vaak gewenst daar nieuwe gebouwen de toepassing van moderne produktietechnologieën vereenvoudigen. Voor het midden- en kleinbedrijf, waar individuele vaardigheden vaak belangrijker zijn dan massaproductietechnieken, zal een dergelijke stap veelal aanzienlijke financiële kosten met zich meebrengen en ten koste gaan van de bereikbaarheid van klanten en van leveranciers, met name van diensten.

Ofschoon het juist is dat bepaalde industriële activiteiten ongetwijfeld beter niet in de buurt van andere vormen van bodemgebruik kunnen plaatsvinden, is het bestaande beleid te veel op uitsluiting en te weinig op compatibiliteit gebaseerd geweest. De Commissie heeft reeds een aantal richtlijnen uitgewerkt die emissies en geluidsoverlast als gevolg van industriële activiteiten moeten beperken. De verdere ontwikkeling van dergelijke wetgeving en van technische toepassingen om dit soort overlast te vermijden dient lokale planningsorganen die de vestiging van passende industrieën in stedelijke gebieden overwegen, een meer flexibel kader te bieden.

Dergelijke industrieën kunnen voor de plaatselijke bevolking nuttig zijn, doordat ze werkgelegenheid bieden waarvoor geen langdurig woon-werkverkeer nodig is.

Voorgestelde beleidslijnen :

De Gemeenschap moet maatregelen nemen om de groei van het midden- en kleinbedrijf te bevorderen op een wijze die harmonieus past binnen de algemene structuur van de stadsomgeving en moet indien nodig hulp verschaffen om deze bedrijven in staat te stellen om volledig te voldoen aan de voorschriften en de goede praktijk ten aanzien van het milieu.

5.7. Stedelijk energiebeheer

Energieverbruik in stedelijke gebieden staat in nauwe relatie tot luchtverontreiniging door vervoer en verwarming, verlichting en airconditioning van gebouwen. Een efficiënter energieverbruik kan de luchtvervuiling in de steden en dientengevolge de bijdrage van steden tot het broeikaseffect aanzienlijk helpen terugdringen. Aangezien vervoer al eerder uitvoerig besproken is, wordt in dit deel alleen maar ingegaan op het energieverbruik in gebouwen. Mogelijke verbeteringen op dit vlak omvatten :

(a) Het bouwtechnische ontwerp

In de afgelopen jaren is er een groeiende belangstelling ontstaan voor milieuvriendelijke huisvesting - onafhankelijke eenheden die weinig energie nodig hebben en het milieu zo min mogelijk schade berokkenen. Onderzoek heeft uitgewezen dat aanzienlijke hoeveelheden energie bespaard kunnen worden door eenvoudige "passieve" zonneverwarming en andere energiebesparende technieken bij het ontwerpen van huizen toe te passen en door rekening te houden met factoren als oriëntatie en nabijheid bij het creëren van een efficiënter stadspatroon.

(b) Isolatiënormen in nieuwbouw

De voor energiebesparing beschikbare technologie - muurisolatie, dubbele beglazing, enz. - wordt in de Gemeenschap in nieuwbouw niet op uniforme wijze toegepast. Ofschoon de uiteenlopende normen deels door geografische verschillen kunnen worden verklaard, verdient de verbetering en harmonisatie van dergelijke normen nadere aandacht. Ook zouden, gezien wat nu bekend is over de problemen in verband met de verontreiniging van het binnenklimaat, voorschriften en normen voor bouwmaterialen en -produkten moeten worden opgesteld.

(c) Verbetering van de isolatie in bestaande gebouwen

Hoewel over de isolatiegraad van bestaande gebouwen in de Gemeenschap maar weinig exacte informatie voorhanden is, kan gevoeglijk worden aangenomen dat die voor het grootste deel tamelijk gebrekkig is en dat er op dit gebied aanzienlijke mogelijkheden zijn om meer energie te besparen. Veel Lid-Staten stimuleren momenteel dergelijke verbeteringen door middel van financiële en fiscale premies.

(d) Efficiëntie van verwarmingsinstallaties

De efficiëntie van individuele verwarmingsinstallaties is sterk afhankelijk van onderhoudsmaatstaven. In de Bondsrepubliek Duitsland moeten huiseigenaren hun verwarmingsketels jaarlijks laten nazien. Het is wellicht mogelijk dergelijke inspecties te koppelen aan de brandstofvoorziening of de opstalverzekering.

(e) Warmtekrachtkoppeling

De combinatie van districtsverwarming en elektriciteitsopwekking is op zichzelf bijzonder efficiënt, terwijl ook de korte afstand van producent tot consument ertoe bijdraagt dat bij het transport minder energie verloren gaat. De Commissie heeft bij een aantal gelegenheden het gebruik van dergelijke systemen aanbevolen.

(f) Verwarmings/energiebalans van gebouwen

Het overleggen van een energiebalans alvorens een huis te kopen kan een probaat middel zijn om de bevolking beter van energieverbruik bewust te maken. Zo'n systeem bestaat al in Denemarken, waar het is gekoppeld aan de rol van een plaatselijke energie-adviseur die advies verstrekt over de kosten en baten van verschillende energiebesparende investeringen.

(g) Energieplanning in steden

Door energieplanning in steden kan de energiebehoefte aanzienlijk worden teruggebracht.

Dit is tevens een preventieve maatregel om verontreiniging te voorkomen. Daarbij wordt uitgegaan van een analyse van het energieverbruik en tevens van de mogelijkheden om gebruik te maken van lokale energiebronnen. Concepten voor een geïntegreerd energiebeheer op basis van een dergelijke planning omvatten vaak veel maatregelen waarvan bij de punten (a) tot (f) reeds voorbeelden zijn gegeven en hebben in het algemeen zeer positieve effecten op het verontreinigingsniveau en de economische ontwikkeling van steden. In veel gevallen kan echter geen gebruik worden gemaakt van bestaande mogelijkheden, omdat deze concepten zijn geïntegreerd in een institutioneel kader, dat niet voldoende ruimte biedt voor de ontwikkeling van een dienovereenkomstig energiebeleid.

De Commissie stimuleert reeds projecten voor energietechnologie op veel van de bovengenoemde gebieden.

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Gemeenschap moet haar activiteiten op het gebied van stedelijk energiebeheer voortzetten en intensiveren, waarbij met name moet worden getracht de steden te stimuleren en bij te staan zodat ze maatregelen nemen in de richting van stadsenergieplanning, nuttig advies te geven inzake de nodige maatregelen in dit kader, bij voorbeeld inzake bouwkundig ontwerp ten behoeve van energiebesparing, en bovendien de voordelen van verschillende technieken voor energiebesparing aan te tonen door proefprojecten.
2. Hoewel in de communautaire wetgeving inzake produktnormen standaard worden vastgelegd voor isolatiemateriaal in gebouwen, is er momenteel geen communautaire wetgeving, waarin verplicht wordt gesteld dat specifieke normen werkelijk in nieuwbouw worden toegepast. Hoewel de Gemeenschap voorheen reeds aanbevelingen op dit gebied heeft gedaan, wordt het nu wellicht tijd dat de Gemeenschap wettelijke maatregelen overweegt.
3. Er moet een uitvoerig rapport en een voorstel worden opgesteld over het gebruik van economische instrumenten om het besparen van energie in gebouwen te stimuleren.
4. De overheid moet worden aangezet het goede voorbeeld te geven door in de gebouwen die zij exploiteert, energiebesparingsmaatregelen te treffen.

5.8. Stadsafval

De Commissie heeft onlangs een uitgebreide strategie inzake het stedelijk afvalbeheer gepubliceerd, waarbij de nadruk ligt op het voorkomen van het ontstaan van afval, hergebruik en recycling (zie hoofdstuk 1, punt 2.2.4.). Deze strategie omvat een groot aantal uitvoeringsvoorstellen.

De hoofdlijnen zijn door de Raad van Ministers tijdens de vergadering van 22-23 maart 1990 goedgekeurd.

Het is niet zozeer onze bedoeling deze voorstellen hier te herhalen, maar wij willen slechts het nauwe verband tussen deze strategie en de in dit Groenboek naar voren gebrachte ideeën te benadrukken. De volgende aanvullende voorstellen illustreren het verband tussen afvalbeheer en de meer algemene problemen rond het stadsbeheer.

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Commissie moet stadsbesturen erop wijzen dat zij bij de opstelling van plannen voor het stadsbeheer op korte en middellange termijn meer rekening moeten houden met de aan afvalbeheer verbonden problemen : het aanwijzen van plaatsen voor het gescheiden inzamelen van huisvuil en het bouwen van afvalverwerkingsinstallaties.
2. De Commissie moet door financiële middelen beschikbaar te stellen onderzoek en projecten stimuleren die tot doel hebben mensen bewust te maken van het belang van afvalverwerking, stedelijke en architecturale ontwerpen die het scheiden van afval aan de bron alsmede de gescheiden inzameling van afval gunstig beïnvloeden, ingang te doen vinden en naar nieuwe toepassingen voor stadsafval, met name van bouwactiviteiten, te zoeken.
3. De Commissie moet de uitwisseling van informatie en ervaring op het vlak van afvalverwerking stimuleren, met name wat reinigingstechnieken, bewustmaking van de bevolking, wettelijke voorschriften en de recycling van stadsafval betreft.

5.9. Vergelijkende informatie over de toestand van het stadsmilieu

Zoals reeds eerder vermeld was een van de problemen bij de samenstelling van het analytische gedeelte van dit document dat er over veel onderwerpen geen informatie beschikbaar was, op grond waarvan een objectieve en vergelijkende analyse van de toestand van het stadsmilieu mogelijk was. Programma's in het kader van het CORINE-project zorgen al voor verbeteringen ten aanzien van vergelijkende gegevens, vooral waar het gaat om gegevens over de luchtkwaliteit. De kennis op dit gebied zal naar verwachting worden uitgebreid door de programma's die door het Europees Milieubureau zullen worden overgenomen. Ten aanzien van andere onderwerpen zal er echter nog het nodige moeten worden verbeterd, wil de Commissie beschikken over afdoende basisinformatie voor de verdere uitbouw van het beleid inzake het stadsmilieu. Niet alleen beleidsmedewerkers, maar ook individuele burgers moeten over dergelijke informatie kunnen beschikken.

Voorgestelde beleidslijnen :

De Commissie moet nagaan hoe zij kan zorgen voor een betere beschikbaarheid van vergelijkende gegevens over de toestand van het stadsmilieu. Dit kan worden bereikt door het nieuwe Milieubureau een specifieke opdracht in deze zin te geven of door de opbouw van dergelijke gegevenssystemen in een onderzoekinstelling of universiteit of een netwerk van dergelijke instellingen te steunen.

5.10. Voorlichtingsinitiatieven

Het stadsmilieu is in eerste instantie een zaak van allen die in de steden wonen en werken en zonder wier medewerking geen enkel stedelijk beleid een kans van slagen heeft. De betrokkenen - inwoners, winkeliers, consumenten, fabrikanten, handelsondernemingen - dragen tot het stedelijk verval bij, maar zij zijn het ook die van de gevolgen ervan te lijden hebben en van verbeteringen profiteren.

Het is bij de tenuitvoerlegging van een beleid voor het stadsmilieu in het belang van de Gemeenschap structuren te creëren waarmee dialoog, overleg en samenwerking tussen de betrokkenen in de steden en tussen de steden onderling worden aangemoedigd. Zulke structuren zouden ook de uitwisseling van informatie en denkbeelden met de Gemeenschap vergemakkelijken.

Voorgestelde beleidslijnen :

De Commissie moet helpen bij de voorgenomen opbouw van een netwerk van centra voor lokale initiatieven in steden. Deze centra moeten worden opgericht in samenwerking met bestaande instellingen die reeds informatie over het stadsmilieu verstrekken en zich met de planning ervan bezighouden. Dit jaar is een aantal van dergelijke centra gepland als proefprojecten in diverse steden. De taak van deze centra zou moeten bestaan in het :

1. voorlichten van verschillende sectoren van de bevolking over het beleid en de maatregelen van de Gemeenschap en welk effect die hebben op de diverse factoren die de stedelijke realiteit vormen;
2. stimuleren en vergemakkelijken van dialoog, gemeenschappelijke planning en samenwerking tussen groepen stadsbewoners ten einde het stadsmilieu te verbeteren;
3. vergemakkelijken van de uitwisseling van informatie tussen steden onderling over de problemen die zij ondervinden en hun ervaringen bij het oplossen daarvan;

5.11. Sociale initiatieven

Er moet het nodige worden gedaan om te vermijden dat de minst begunstigde bevolkingscategorieën in de meest vervallen wijken van de stad worden geïsoleerd.

In het kader van operaties met het oog op de bescherming van het fysieke milieu is een preventief sociaal beleid mogelijk; hierbij moeten zowel maatregelen voor sociale integratie als maatregelen ten behoeve van de werkgelegenheid aan de orde komen, vooral in het kader van het herstel van sociale woningen.

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Commissie zal projecten ter bevordering van de werkgelegenheid en beroepsopleiding steunen, die niet indruisen tegen milieubescherming en waardoor de economische en sociale ontwikkeling op gang kan komen.
2. De Commissie zal de verlening van technische bijstand aan proefprojecten en de overdracht van know-how, waarbij de minst begunstigde sociale groeperingen worden betrokken bij de bescherming van het milieu, stimuleren.

5.12. Interregionale samenwerking

De Commissie steunt en levert een financiële bijdrage in een brede scala van projecten voor interregionale samenwerking en de opbouw van netwerken. Steden profiteren van acties waarbij nauwe contacten worden gelegd met de regionale en lokale overheid en hun vertegenwoordigende instanties : de Vereniging van Europese Regio's, de Raad van Europese Gemeenten en Regio's van Europa en de Internationale Unie van Plaatselijke Gezagsorganen. Er is een aantal initiatieven van start gegaan, zoals bij voorbeeld de gedeeltelijke financiering van het POLIS-project (voor een betere verkeersregulering) bij een groep steden die bekend staan als "Eurocities" en een samenwerkingsproject in verband met maatregelen ten aanzien van de verontreiniging van de zee, waarbij tien havensteden betrokken zijn.

Voorgestelde beleidslijn :

De Commissie moet dergelijke projecten blijven steunen en waar mogelijk trachten samenwerking en uitwisseling van informatie tussen steden uit te breiden.

6. Overzicht van de voorgestelde beleidslijnen met prioriteit

In dit hoofdstuk worden de voorgestelde beleidslijnen voor de volgende hoofdgebieden met prioriteit gebundeld :

Stadsplanning

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Commissie dient in samenwerking met de Lid-Staten en de lokale overheid richtsnoeren op te stellen voor het opnemen van milieu-overwegingen in het stadsplanningsbeleid, hetgeen een uitvoerige bestudering en uitwerking van bovengenoemde uitgangspunten vereist.

Zulke richtsnoeren hebben tot doel de bestaande stadsplanning te beïnvloeden en zullen een belangrijke aanvulling vormen op de voorgestelde richtlijn inzake de beoordeling van milieu-effecten van beleid, plannen en programma's.

2. Verder onderzoek naar de behandeling van verontreinigde bodem, die zo vaak een belemmering vormt voor de renovatie van bestaande stadsgebieden, moet worden gestimuleerd.
3. Er moet meer financiële steun worden verleend voor proefprojecten die tot doel hebben minder begunstigde stedelijke gebieden nieuw leven in te blazen door meer gebruiksmogelijkheden te creëren en dus een betere toegang tot stedelijke faciliteiten te bewerkstelligen. Tegelijkertijd moeten deze projecten erop gericht zijn de huidige inwoners van deze gebieden te beschermen en te helpen. De Commissie moet ook nagaan hoe deze maatregel kan worden uitgebreid, gebruik makend van de ervaring die bij deze proefprojecten is opgedaan.
4. De Gemeenschap moet nagaan of zij financiële steun voor stadsvernieuwing en maatregelen ter verbetering van het milieu wil uitbreiden tot andere soorten steun en gebieden dan in het kader van de huidige structuurfondsen mogelijk is en zo ja, hoe dit moet gebeuren.

Stadsvervoer

Voorgestelde beleidslijnen :

De Gemeenschap dient

1. stadsbesturen aan te sporen besluiten omtrent de gecoördineerde toekomstige ontwikkeling van openbaar vervoer en wegeaanleg op te nemen in hun plannen voor bodemgebruik en vervoer. De Commissie moet eisen dat in toekomstige aanvragen voor steun uit de structuurfondsen ten behoeve van de vervoersinfrastructuur wordt aangetoond dat een dergelijke integratie heeft plaatsgevonden;
2. innovatieve benaderingen met betrekking tot het openbaar vervoer en de regulering van de milieu-effecten van het stadsverkeer aan te moedigen door bij te dragen in de kosten van proefprojecten en de effecten daarvan te meten. Bij onderzoekprogramma's moet hoge prioriteit worden toegekend aan milieu-overwegingen en moet aandacht worden besteed aan nieuwe vormen van openbaar vervoer, milieuvriendelijke voertuigen en geavanceerde verkeersregelingsystemen. Dit moet er niet toe leiden dat een intensiever gebruik van stadsgebieden door gemotoriseerd verkeer wordt gestimuleerd;
3. in de gehele Gemeenschap de uitwisseling van informatie over het beheer van het stadsverkeer te stimuleren ten einde de resultaten van een groot aantal uiteenlopende ervaringen zo goed mogelijk te benutten;
4. uitvoerig na te gaan, eventueel door het financieren van proefprojecten, of er mogelijkheden zijn om economische instrumenten als rekening-rijden te gebruiken om de door het stadsverkeer veroorzaakte milieuproblemen te helpen oplossen.

Bescherming en verbetering van het historisch erfgoed van Europese steden

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Gemeenschap dient te zorgen voor ruimere financiële middelen voor het behoud van historische gebouwen en wijken van Europese betekenis.
2. De mogelijke voordelen van een communautair systeem voor de erkenning van de historische en culturele betekenis van bepaalde gebouwen en delen van stedelijke gebieden dienen in aanmerking te worden genomen.

Bescherming en verbetering van de natuurlijke omgeving in onze steden

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Commissie dient te overwegen een programma van proefprojecten in de gehele Gemeenschap uit te voeren om het nut van plannen en actieprogramma's voor groengebieden aan te tonen.
2. Stadsbesturen moeten ertoe worden aangezet hun beleid inzake het creëren van openbare open ruimten te herzien en, indien deze zich voordoen, gebruik te maken van mogelijkheden om deze ruimten uit te breiden.

Stedelijke Industrie

Voorgestelde beleidslijn :

De Gemeenschap moet maatregelen nemen om de groei van het midden- en kleinbedrijf te bevorderen op een wijze die harmonieus past binnen de algemene structuur van de stadsomgeving en moet indien nodig hulp verschaffen om deze bedrijven in staat te stellen om volledig te voldoen aan de voorschriften en de goede praktijk ten aanzien van het milieu.

Stedelijk energiebeheer

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Gemeenschap moet haar activiteiten op het gebied van stedelijk energiebeheer voortzetten en intensiveren, waarbij met name moet worden getracht de steden te stimuleren en bij te staan zodat ze maatregelen nemen in de richting van stadsenergieplanning, nuttig advies te geven inzake de nodige maatregelen in dit kader, bij voorbeeld inzake bouwkundig ontwerp ten behoeve van energiebesparing, en bovendien de voordelen van verschillende technieken voor energiebesparing aan te tonen door proefprojecten.

2. Hoewel in de communautaire wetgeving inzake produktnormen standaard worden vastgelegd voor isolatiemateriaal in gebouwen, is er momenteel geen communautaire wetgeving, waarin verplicht wordt gesteld dat specifieke normen werkelijk in nieuwbouw worden toegepast. Hoewel de Gemeenschap voorheen reeds aanbevelingen op dit gebied heeft gedaan, wordt het nu wellicht tijd dat de Gemeenschap wettelijke maatregelen overweegt.
3. Er moet een uitvoerig rapport en een voorstel worden opgesteld over het gebruik van economische instrumenten om het besparen van energie in gebouwen te stimuleren.
4. De overheid moet worden aangezet het goede voorbeeld te geven door in de gebouwen die zij exploiteert, energiebesparingsmaatregelen te treffen.

Stadsafval

Voorgestelde beleidslijnen :

1. De Commissie moet stadsbesturen erop wijzen dat zij bij de opstelling van plannen voor het stadsbeheer op korte en middellange termijn meer rekening moeten houden met de aan afvalbeheer verbonden problemen : het aanwijzen van plaatsen voor het gescheiden inzamelen van huisvuil en het bouwen van afvalverwerkingsinstallaties.
2. De Commissie moet door financiële middelen beschikbaar te stellen onderzoek en projecten stimuleren die tot doel hebben mensen bewust te maken van het belang van afvalverwerking, stedelijke en architecturale ontwerpen die het scheiden van afval aan de bron alsmede de gescheiden inzameling van afval gunstig beïnvloeden, ingang te doen vinden en naar nieuwe toepassingen voor stadsafval, met name van bouwactiviteiten, te zoeken.
3. De Commissie moet de uitwisseling van informatie en ervaring op het vlak van afvalverwerking stimuleren, met name wat reinigingstechnieken, bewustmaking van de bevolking, wettelijke voorschriften en de recycling van stadsafval betreft.

7. De volgende stappen

Dit is het eerste document waaruit duidelijk blijkt dat de Commissie zich inzet om te komen tot een reële verbetering van de kwaliteit van het stadsmilieu in de Gemeenschap. De Commissie zou graag zien dat de in dit document naar voren gebrachte ideeën en suggesties in een zo ruim mogelijke kring zouden worden besproken.

Het document zal niet alleen worden besproken door het Europese Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en de Raad van Ministers, maar zal ook worden toegezonden aan de burgemeesters van grote steden in Europa en aan beroeps- en vrijwilligersgroepen die betrokken zijn bij aspecten van het stadsbeheer, zodat deze hun opmerkingen kunnen maken.

Na een gedetailleerde bestudering van de resultaten van dit overleg zal de Commissie nagaan welke van de voorgestelde beleidslijnen in aanmerking komen voor verdere maatregelen en vallen binnen de bevoegdheid van de Gemeenschap en welke methode hierbij het best kan worden gevolgd.

Bij de uitvoering van deze voorstellen zal ervoor worden gezorgd dat er wordt samengewerkt met andere internationale organisaties die zich bezighouden met het stadsmilieu, maar dat er geen dubbel werk wordt verricht; Indien mogelijk zal er worden gestreefd naar gezamenlijke activiteiten.

* * * * *

BIJLAGE I

ARTIKELN VAN HET VERDRAG MET BETREKKING TOT HET MILIEU

ONDERAFDELING IV - MILIEU

Artikel 25

In het EEG-Verdrag wordt in het derde deel een titel VII ingevoegd die als volgt luidt :

**Titel VII
Milieu**

Artikel 130 R

1. Het optreden van de Gemeenschap op milieugebied heeft tot doel :
 - de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren;
 - bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens;
 - zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen.

2. Het optreden van de Gemeenschap op milieugebied berust op de beginselen van preventief handelen, bestrijding van milieu-aantasting bij voorrang aan de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De eisen ter zake van milieubescherming vormen een bestanddeel van de andere takken van Gemeenschapsbeleid.

3. Bij de uitwerking van haar optreden op milieugebied zal de Gemeenschap rekening houden met :
 - de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;
 - de milieu-omstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap;
 - de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidelijk niet-optreden;
 - de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

4. Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt. Onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, dragen de Lid-Staten zorg voor de financiering en de uitvoering van de andere maatregelen.
5. In het kader van hun respectieve bevoegdheden werken de Gemeenschap en de Lid-Staten samen met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De nadere regels voor de samenwerking kunnen voorwerp zijn van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde partijen, waarover wordt onderhandeld en die worden gesloten overeenkomstig artikel 228.

De voorgaande alinea is niet van invloed op de bestaande bevoegdheid van de Lid-Staten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten.

Artikel 130 S

Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité besluit de Raad met eenparigheid van stemmen omtrent het optreden van de Gemeenschap.

De Raad bepaalt op de in de eerste alinea bepaalde wijze welke besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen.

Artikel 130 T

De beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, beletten niet dat een Lid-Staat maatregelen voor een vedergaande bescherming handhaaft en treft welke verenigbaar zijn met dit Verdrag."

ISSN 0254-1513

COM(90) 218 def.

DOCUMENTEN

NL

15

Catalogusnummer : CB-CO-90-276-NL-C
ISBN 92-77-61190-1

VERKOOPPRIJS	tot 30 blz.: 3,50 ECU	per 10 blz. meer: 1,25 ECU
--------------	-----------------------	----------------------------

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg