

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(92) 23 def. DEEL I

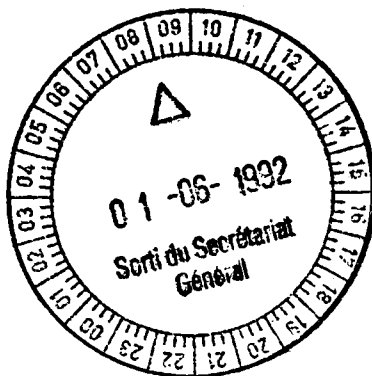
Brussel, 20 mei 1992

Voorstel voor een RESOLUTIE VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

betreffende een beleidsplan en actieprogramma
van de Gemeenschap inzake het milieu en duurzame
ontwikkeling

(door de Commissie ingediend)

DEEL I



Voorstel voor een RESOLUTIE
VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

betreffende een beleidsplan en actieprogramma
van de Gemeenschap inzake het milieu en duurzame
ontwikkeling

DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese
Gemeenschap voor Kolen en Staal,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese
Economische Gemeenschap,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese
Gemeenschap voor Atoomenergie,

Gezien het ontwerp van de Commissie,

Gezien het advies van het Europese Parlement,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

Overwegende dat in het Verdrag tot oprichting van de
Europese Economische Gemeenschap, zoals gewijzigd bij de
Europese Akte, uitdrukkelijk wordt voorzien in de
totstandkoming en tenuitvoerlegging van een communautair
milieubeleid en dat daarin de doelstellingen en beginselen
zijn vastgelegd die aan dit beleid ten grondslag moeten
liggen;

Overwegende dat in het Verdrag wordt bepaald dat het optreden van de Gemeenschap op milieugebied tot doel heeft :

- 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;

Overwegende dat een van de hoofddoelstellingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat op 7 februari 1992 te Maastricht werd ondertekend, bestaat in het bevorderen van duurzame groei waarbij het milieu wordt ontzien; dat in dit Verdrag tevens is bepaald dat de werkzaamheden van de Unie het voeren van een milieubeleid omvatten, dat dit beleid gericht moet zijn op een hoog beschermingsniveau, dat bij de vaststelling en uitvoering van andere communautaire beleidsonderdelen volledig rekening moet worden gehouden met de eisen inzake milieubescherming en dat het milieubeleid van de Gemeenschap moet bijdragen tot de bevordering van maatregelen op internationaal niveau om regionale of wereldwijde milieuproblemen aan te pakken;

Overwegende dat in de Verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 22 november 1973⁽¹⁾ wordt opgeroepen tot uitvoering van een milieu-actieprogramma van de Europese Gemeenschappen; dat dit actieprogramma voor de periode van 1977 tot en met 1986 bij de resoluties van de Raad en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 17 mei 1977⁽²⁾, van 7 februari 1983⁽³⁾ en van 19 oktober 1987⁽⁴⁾ is verlengd en aangevuld;

Overwegende dat het in de Verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders, in het kader van de Europese Raad bijeen, van 26 juni 1990 wenselijk wordt geacht dat er een nieuw actieprogramma voor het milieu wordt opgesteld op basis van de beginselen van duurzame ontwikkeling, preventief en uit voorzorg optreden en gezamenlijke verantwoordelijkheid;

Overwegende dat in genoemde verklaring tevens wordt erkend dat de Gemeenschap en haar Lid-Staten als één van de belangrijkste handelsblokken in de wereld ook in ruimere zin verantwoordelijkheid dragen en een leidende rol moeten spelen bij de bevordering van gecoördineerde en doelmatige maatregelen op mondiaal niveau, waarbij wordt samengewerkt met andere geïndustrialiseerde landen en aan ontwikkelingslanden hulp wordt geboden bij de oplossing van hun specifieke problemen;

(1) PB C 112 van 20.12.1973.

(2) PB C 139 van 13.6.1977.

(3) PB C 46 van 17.2.1983.

(4) PB C 328 van 7.12.1987.

Overwegende dat de geloofwaardigheid en de invloed van de Gemeenschap in deze ruimere context in hoge mate afhankelijk is van de mate waarin zij steeds verdergaande milieumaatregelen kan nemen, die door haar Lid-Staten worden ingevoerd en opgelegd; dat de interne en externe aspecten van het milieubeleid van de Gemeenschap derhalve onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn;

Overwegende dat, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, vele aspecten van het beleid en de specifieke maatregelen waartoe het programma "Op weg naar duurzame ontwikkeling" zal leiden, zullen moeten worden uitgevoerd op andere niveaus dan die waarop de Europese Gemeenschappen volmachten, verplichtingen en bevoegdheden hebben;

Overwegende dat er bij de uitwerking van de strategie in het programma van is uitgegaan dat het milieubeleid op bevredigende wijze wordt geïntegreerd in de overige relevante beleidsonderdelen en dat de maatregelen en werkzaamheden op de verschillende niveaus elkaar aanvullen, zodat de doelmatigheid daarvan optimaal is;

BEVESTIGT dat het door de Commissie ingediende programma "Op weg naar duurzame ontwikkeling" nauw aansluit bij de doelstellingen en beginselen die zijn uitgewerkt in de Verklaring van de staatshoofden en regeringsleiders van de Gemeenschap, in het kader van de Europese Raad bijeen, van 26 juni 1990 en in het Verdrag betreffende de Europese Unie dat op 7 februari 1992 te Maastricht werd ondertekend;

ERKENT dat veel van de huidige vormen van activiteiten en ontwikkeling voor het milieu onaanvaardbaar zijn;

STEUNT dan ook de algemene doelstelling van het programma dat menselijke activiteiten en ontwikkeling geleidelijk moeten worden bijgestuurd in de richting van duurzamer vormen;

ERKENT dat voor de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling ingrijpende veranderingen in de huidige ontwikkelings-, consumptie- en gedragspatronen nodig zullen zijn;

VERKLAART dat deze veranderingen niet tot stand kunnen komen, wanneer de gezamenlijke verantwoordelijkheid hiervoor op mondiaal, communautair, nationaal, regionaal, lokaal en zelfs individueel niveau niet volledig wordt aanvaard;

Voor zover het gaat om milieu en ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschappen :

NEEMT KENNIS VAN het verslag over de toestand van het milieu dat de Commissie samen met het programma heeft gepubliceerd; stelt vast dat voorgaande actieprogramma's een positieve invloed hebben gehad op bepaalde milieuproblemen; stelt vast dat het einde van de looptijd van het huidige milieu-actieprogramma samenvalt met de voltooiing van de interne markt;

IS ECHTER VAN MENING dat de huidige maatregelen niet afdoende lijken te zijn om het hoofd te kunnen bieden aan de zwaardere druk op het milieu die waarschijnlijk het gevolg zal zijn van de huidige en verwachte tendensen ten aanzien van de economische en sociale activiteiten binnen de Gemeenschap en de politieke en economische ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en op internationaal niveau in ruimere zin;

ERKENT dat er behoefte is aan een beleid en strategie voor het milieu en duurzame ontwikkeling met snellere vorderingen en een betere coördinatie;

STEUNT de strategie waarbij de belangrijkste sectoren op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze worden aangepakt en stemt ermee in dat de industrie, de energievoorziening, het verkeer en vervoer, de landbouw en het toerisme in de hele Gemeenschap zodanige effecten hebben en van zo groot belang zijn, dat aan deze sectoren bijzondere aandacht moet worden besteed;

ERKENT dat om in alle lagen van de maatschappij een gevoel van gezamenlijk verantwoordelijkheid te creëren de scala van instrumenten als aanvulling op normatieve wetgeving moet worden verruimd en verdiept, waarbij vooral moet worden gedacht aan :

- op het marktmechanisme gebaseerde instrumenten, zoals economische en fiscale stimuleringsmaatregelen;
- voorlichting, educatie en training;
- mechanismen voor financiële ondersteuning;

NEEMT KENNIS van de in het programma vermelde doelstellingen op lange en korte termijn, maatregelen en tijdschema's; is van mening dat deze een deugdelijke basis vormen voor de overgang naar duurzame ontwikkeling;

MERKT OP dat duurzaamheid voor activiteiten en ontwikkeling een doelstelling is die niet binnen de looptijd van dit programma zal worden verwezenlijkt en dat er derhalve ook na het jaar 2000 waarschijnlijk nog meer en nog strengere maatregelen nodig zullen zijn om het milieu in een zodanig gezonde toestand aan de volgende generatie te kunnen doorgeven, teneinde de volksgezondheid en het sociaal en economisch welzijn op een hoog niveau op peil te kunnen houden;

MERKT tevens op dat, hoewel veel van de maatregelen en werkzaamheden zijn opgenomen in een tijdschema dat loopt tot het jaar 2000 en zelfs daarna, het de bedoeling is het programma vóór eind 1995 te evalueren;

IS VAN MENING dat met het oog op een doeltreffender uitvoering van de maatregelen van de Gemeenschap, de procedures voor samenwerking tussen de Commissie en de Lid-Staten verder moeten worden verbeterd;

Voor zover het gaat om milieu en ontwikkeling in een ruimere internationale context :

VERZEKERT dat de Gemeenschappen een actieve en positieve bijdrage zullen leveren tot het welslagen van de onderhandelingen over en de tenuitvoerlegging van mondiale strategieën voor de aanpak van problemen en onderwerpen als klimaatverandering, ontbossing, biologische diversiteit en energie en tot programma's voor duurzame ontwikkeling, vooral in de ontwikkelingslanden en in de landen van Oost- en Midden-Europa, in het kader van door haar gesloten samenwerkingsovereenkomsten en associatieverdragen;

STELT VAST dat veel van de interne maatregelen van de Gemeenschap in het programma zijn bedoeld om verspilling bij het gebruik van hulpbronnen te beperken en zodoende zullen bijdragen tot een efficiënter beheer van hulpbronnen op internationaal niveau in ruimere zin;

VERTROUWT erop dat de komende Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling een kader zal creëren voor de bevordering van beleidsvoornemens en programma's die bedoeld zijn om de kwaliteit van het bestaan voor de mens wereldwijd te verbeteren via een billijker verdeling van natuurlijke hulpbronnen, leniging van armoede, een betrouwbaarder voedselvoorziening, betere gezondheidsnormen en een verlenging van de levensduur;

en, in het licht van het voorgaande,

ONDERSCHRIJFT de noodzaak van een beleidsplan en actieprogramma op het gebied van het milieu dat gericht is op een traject van duurzame ontwikkeling;

HECHT zijn goedkeuring aan de algemene benadering en strategie die zijn vervat in het door de Commissie ingediende programma "Op weg naar duurzame ontwikkeling";

NODIGT de Commissie uit met passende voorstellen te komen om uitvoering te geven aan het programma wat betreft de daarin genoemde communautaire maatregelen;

VERBINDT ZICH ER TOE zo spoedig mogelijk beslissingen te nemen over door de Commissie ingediende voorstellen ten einde de desbetreffende in het programma aangegeven doelstellingen op lange en korte termijn en tijdschema's in acht te nemen;

VERZOEKT alle communautaire instellingen, Lid-Staten, bedrijven en burgers hun deel van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het milieu ten behoeve van deze en komende generaties op zich te nemen en hun volledige medewerking te verlenen aan de uitvoering van dit programma.

ISSN 0254-1513

COM(92) 23/I def.

DOCUMENTEN

NL

01 14

Catalogusnummer : CB-CO-92-148-NL-C

ISBN 92-77-42768-X

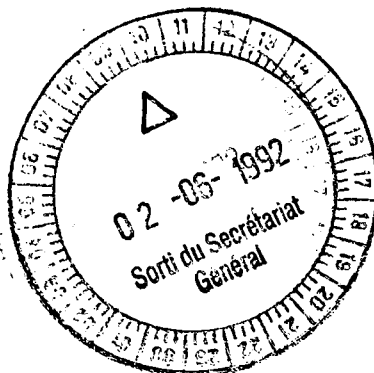
Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg

OP WEG NAAR DUURZAME ONTWIKKELING

Een beleidsplan en actieprogramma van de
Europese Gemeenschap op het gebied van het
milieu en duurzame ontwikkeling

DEEL II



KORTE SAMENVATTING

Inleiding

1. In de afgelopen twee decennia is er in het kader van vier communautaire actieprogramma's voor het milieu een pakket wetgeving opgebouwd dat bestaat uit zo'n 200 maatregelen op het gebied van de verontreiniging van lucht, water en bodem, afvalbeheer, voorzorgsmaatregelen in verband met chemicaliën en biotechnologie, produktnormen, milieu-effectrapportage en natuurbescherming. Het vierde milieu-actieprogramma is nog niet voltooid - het loopt tot eind 1992 - en het effect daarvan zal pas over een aantal jaren bekend zijn. Hoewel met deze programma's en maatregelen heel wat is bereikt, is in deze fase echter een verstrekkender beleid en een effectievere strategie nodig als gevolg van een combinatie van factoren:
 - (i) uit een nieuw Verslag over de toestand van het milieu, dat in samenhang met dit programma is gepubliceerd, blijkt dat de algemene toestand van het milieu in de Gemeenschap ondanks de in de afgelopen twee decennia genomen maatregelen langzaam maar onverbiddelijk achteruitgaat, met name wat betreft de in punt 16 hieronder vermelde aspecten; ook laat het verslag aanzienlijke tekortkomingen zien in de kwantiteit, kwaliteit en vergelijkbaarheid van gegevens die essentieel zijn voor de met het milieu samenhangende beleidsonderdelen en besluitvorming. In dit verband is het van het grootste belang dat het Europees Milieu-agentschap operationeel wordt;
 - (ii) de huidige benadering en de bestaande maatregelen zijn niet berekend op de verwachte toename van de internationale concurrentie en de stijgende tendensen ten aanzien van activiteiten en ontwikkelingen in de Gemeenschap, die zullen leiden tot een nog grotere belasting van de natuurlijke hulpbronnen, het milieu en uiteindelijk de kwaliteit van het bestaan;
 - (iii) de mondiale bezorgdheid over de crises in verband met klimaatverandering/ontbossing/energieverbruik, de ernst en hardnekkigheid van de problemen van de ontwikkelingslanden en de snelle politieke en economische veranderingen in Midden- en Oost-Europa, leggen de Europese Gemeenschap in internationaal verband een zwaardere verantwoordelijkheid op.
2. In het nieuwe verdrag betreffende de Europese Unie, dat op 7 februari 1992 door alle Lid-Staten werd ondertekend, wordt duurzame groei met inachtneming van het milieu als een van de hoofddoelstellingen vermeld (artikel 2). Tevens is daarin bepaald dat het optreden van de Unie een beleid op het gebied van het milieu omvat (artikel 3, k), dat in dit beleid naar een hoog niveau van bescherming moet worden gestreefd en dat de eisen ter zake van milieubescherming in het formuleren en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden moet worden geïntegreerd (artikel 130 R, lid 2). In het nieuwe verdrag wordt ook bijzondere waarde gehecht aan het subsidiariteitsbeginsel (artikel 3 B) en is vermeld dat de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen (artikel A). Voorts moet het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bijdragen tot bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen (artikel 130 R, lid 1). Wat dit laatste betreft zal de Gemeenschap zich inspannen om oplossingen voor de milieu- en ontwikkelingsproblematiek te vinden tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED), die in juni 1992 in Rio de Janeiro plaatsvindt.
3. Alle menselijke activiteiten hebben een effect op het milieu en worden op hun beurt er door beïnvloed. Het vermogen om deze onderlinge relatie te beheersen is bepalend voor de continuïteit van verschillende vormen van activiteit en voor het potentieel voor economische en sociale ontwikkeling. Binnen de Gemeenschap zal het welslagen op lange termijn van de meer belangrijke initiatieven zoals de interne markt en de Economische en Monetaire Unie afhankelijk zijn van de duurzaamheid van het op het gebied van industrie, energie, transport, landbouw en regionale ontwikkeling gevoerde beleid; maar al deze beleidstakken zijn, hetzij afzonderlijk, hetzij in hun onderlinge samenhang, op hun beurt afhankelijk van het draagvermogen van het milieu.
4. De totstandbrenging van het gewenste evenwicht tussen menselijke activiteit en ontwikkeling enerzijds en milieubescherming anderzijds vereist een billijke en duidelijk afgebakende deling van de verantwoordelijkheid ten aanzien van het gebruik van en de houding tegenover het milieu en de natuurlijke hulpbronnen. Dit houdt in dat milieuaspecten moeten worden meegenomen in de formulering en uitvoering van het economische en sectoriële beleid, de besluitvorming van overheidsinstanties, de ontwikkeling en toepassing van productieprocessen, alsook in het bepalen van individuele gedragslijnen en keuzes. Ook betekent dit dat een vruchtbare dialoog en een gecoördineerd optreden tot stand moeten worden

gebracht tussen partners die mogelijk uiteenlopende prioriteiten voor de korte termijn hebben; een dergelijke dialoog moet steunen op objectieve en betrouwbare informatie.

5. Het woord "duurzaam" wordt in het programma gebruikt als aanduiding van een beleid en strategie voor verdere economische en sociale ontwikkeling, waarbij geen schade wordt toegebracht aan het milieu en de natuurlijke hulpbronnen van de kwaliteit waarvan voortzetting van de menselijke activiteit en verdere ontwikkeling afhankelijk zijn. In het rapport van de World Commission on Environment and Development (Brundtland) werd duurzame ontwikkeling omschreven als een ontwikkeling *waarbij in de huidige behoeften wordt voorzien zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien in gevaar te brengen*. Met deze ontwikkelingsvorm hangt samen dat het algemene evenwicht en de waarde van de reserves aan natuurlijke rijkdommen in stand moeten worden gehouden, dat de criteria en instrumenten voor de evaluatie van kosten en baten op korte, middellange en lange termijn opnieuw moeten worden gedefinieerd om de werkelijke sociaal-economische waarde en effecten van consumptie en instandhouding zichtbaar te maken, en dat de hulpbronnen en het gebruik daarvan op billijke wijze over alle naties en regio's in de hele wereld moeten worden verdeeld. Wat dit laatste betreft, werd er in het Brundtland-rapport op gewezen dat de ontwikkelde landen, die slechts 26 % van de wereldbevolking vertegenwoordigen, circa 80 % van het mondiale verbruik van energie, staal en andere metalen, alsook papier, en circa 40 % van de voedselconsumptie voor hun rekening nemen.
6. Hieronder volgt een aantal praktische eisen waaraan moet worden voldaan om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken :
 - aangezien de grondstoffenreserves eindig zijn, moet de stoffenstroom door de diverse verwerkings-, consumptie- en gebruiksstadia zo worden geregeld dat optimaal hergebruik en recycling worden vergemakkelijkt of bevorderd, zodat verspilling wordt voorkomen en uitputting van de natuurlijke rijkdommen wordt tegengegaan;
 - de productie en het verbruik van energie moeten worden gerationaliseerd;
 - consumptie- en gedrag patronen in de maatschappij zelf moeten worden omgebogen.
7. Het is duidelijk dat duurzame ontwikkeling niet iets is dat zal worden bereikt in de korte periode die dit programma bestrijkt.

"Op weg naar duurzame ontwikkeling" moet dan ook slechts worden beschouwd als een belangrijke etappe in een lang traject dat moet leiden naar het behoud van het milieu, de kwaliteit van het bestaan in de Gemeenschap en uiteindelijk van onze planeet.

De rol van de Gemeenschap in breder internationaal verband

8. Aanvankelijk waren het beleid en het optreden van de Gemeenschap op milieugebied hoofdzakelijk gericht op het oplossen van de meest acute problemen binnen de Gemeenschap. Later drong het besef door dat verontreiniging niet stopt bij de communautaire grenzen en dat daarom de samenwerking met derde landen moet worden opgevoerd. De laatste jaren is deze ontwikkeling nog een stap verder gegaan en men is het er nu algemeen over eens dat aspecten van mondiale aard - klimaatverandering, afbraak van de ozonlaag, afname van de biodiversiteit, enz. - een ernstige bedreiging vormen voor het ecologisch evenwicht van onze planeet als geheel.
9. Deze onderwerpen zullen op het hoogste niveau aan de orde komen tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling (UNCED). Net zoals de Conferentie van de VN in 1972 in Stockholm in de internationale wereld leidde tot een nieuw milieubewustzijn en meer betrokkenheid bij het milieu, kan UNCED een nieuwe dimensie geven aan de wereldwijde politieke wil en inzet om effectieve maatregelen te nemen. Afgezien van de kaderovereenkomsten over klimaatverandering en biodiversiteit en de beginselen voor het behoud en de ontwikkeling van bossen die naar verwachting zullen worden goedgekeurd, moet UNCED de basis leggen voor vooruitgang door de goedkeuring van :
 - een "Handvest voor de aarde", d.w.z. een verklaring over de fundamentele rechten en verplichtingen ten aanzien van milieu en ontwikkeling;
 - een agenda voor activiteiten, "Agenda 21", die zal fungeren als een overeengekomen werkprogramma van de internationale gemeenschap voor de periode na 1992 tot in de 21e eeuw.
10. In de verklaring over het milieu die in juni 1990 in Dublin door de Europese Raad werd afgelegd, werd nadrukkelijk gewezen op de bijzondere verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en haar Lid-Staten in breder internationaal verband:

“De Gemeenschap moet haar in moreel, economisch en politiek opzicht gezaghebbende positie efficiënter gebruiken om invloed uit te oefenen op internationale pogingen om wereldwijde problemen op te lossen en een duurzame ontwikkeling en eerbiediging van de gemeenschappelijk natuurlijke rijkdommen te stimuleren.” In overeenstemming met die verklaring moeten de Gemeenschap en de Lid-Staten hun inspanning opvoeren om een internationale aanpak van de bescherming van het milieu te stimuleren en om te voldoen aan de specifieke behoeften en eisen van hun partners in de ontwikkelingslanden en in Midden- en Oost-Europa.

In de ogen van de ontwikkelingslanden zal de geloofwaardigheid van de geïndustrialiseerde wereld, inclusief de Gemeenschap, recht evenredig zijn met de mate waarin deze erin slaagt in eigen huis orde op zaken te stellen. Door dit programma goed te keuren en uit te voeren zal de Gemeenschap de leidende rol op zich kunnen nemen die haar in de Verklaring van Dublin werd toegedacht.

De nieuwe strategie voor milieu en ontwikkeling

11. Bij de opstelling van dit nieuwe beleidsplan is een fundamenteel andere aanpak gevolgd dan bij voorgaande actieprogramma's voor het milieu :
 - * De nadruk ligt op de actoren en activiteiten die uitputting van natuurlijke hulpbronnen en aantasting van het milieu anderszins veroorzaken, waarbij niet moet worden gewacht tot er problemen ontstaan;
 - * Er wordt getracht een ombuiging op gang te brengen van huidige tendensen en gewoonten die schadelijk zijn voor het milieu, teneinde optimale voorwaarden te scheppen voor sociaal-economisch welzijn en groei voor zowel de huidige als toekomstige generaties;
 - * Het is de bedoeling deze veranderingen in het gedragspatroon van de maatschappij te verwezenlijken door op basis van gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid te zorgen voor een optimale betrokkenheid van alle maatschappelijke sectoren; dit geldt zowel voor overheidsinstanties, overheidsbedrijven als voor het particuliere bedrijfsleven en de bevolking in het algemeen, zowel als individuele burger als in de rol van consument;
 - * De verantwoordelijkheid zal worden gedeeld via een sterke verbreding van het pakket instrumenten

dat tegelijkertijd kan worden gebruikt om een oplossing te vinden voor specifieke aspecten of problemen.

12. Voor elk van de hoofdaspecten zijn doelstellingen op lange termijn vermeld die moeten aangeven welke richting of welke impuls er aan het streven naar duurzame ontwikkeling moet worden gegeven, worden bepaalde doelstellingen voor de periode tot het jaar 2000 vermeld en is een representatieve keuze gemaakt van acties die moeten worden ondernomen om die doelstellingen te bereiken. Deze doelstellingen creëren geen juridisch bindende verplichtingen, maar veeleer prestatieniveaus of resultaten waarnaar nu moet worden gestreefd met het oog op de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling. Evenmin moeten alle vermelde initiatieven vertaald worden in communautaire of nationale wetgeving (Noot : Wegens aanzienlijke discrepanties en onvolkomenheden in zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de beschikbare gegevens, was het niet mogelijk alle in het programma opgenomen doelstellingen met dezelfde precisie aan te geven).
13. Het programma houdt rekening met de uiteenlopende situatie in diverse regio's van de Gemeenschap en in het bijzonder met de behoefte aan economische en sociale ontwikkeling in de minder welvarende gebieden. Het is erop gericht de intrinsieke pluspunten van deze laatste gebieden te beschermen en beter tot hun recht te laten komen en hun meest waardevolle natuurlijke rijkdommen te beschermen zodat deze als basis kunnen dienen voor economische ontwikkeling, sociale verbetering en welvaart. In de meer ontwikkelde regio's van de Gemeenschap is het doel de kwaliteit van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen te herstellen of in stand te houden, om een duurzame economische activiteit te waarborgen en de kwaliteit van het bestaan te handhaven.
14. Het welslagen van deze aanpak zal in sterke mate afhankelijk zijn van de kwaliteit van de informatie over het milieu en de beschikbaarheid daarvan voor de verschillende betrokken partijen, inclusief het publiek. In dit verband kan het Europees Milieu-agentschap een essentiële rol spelen bij de beoordeling en verspreiding van informatie, het onderscheiden van werkelijke en vermeende risico's en het verschaffen van een wetenschappelijke en rationele grondslag voor beslissingen en maatregelen die van invloed zijn op het milieu en de natuurlijke hulpbronnen.
15. Wat de motivering van het publiek betreft, zullen de meeste initiatieven op een ander dan het communautaire niveau worden ontplooid. Van

haar kant zal de Commissie haar informatie-diensten opdragen om een milieu-informatie- en bewustmakingscampagne op te zetten.

Het belang van educatie voor de ontwikkeling van het milieubewustzijn kan niet worden overschat en milieu-educatie moet dan ook vanaf de lagere school in het lespakket worden opgenomen.

Uitdagingen en prioriteiten voor het milieubeleid

16. In dit programma komt een aantal milieuaspecten aan de orde: klimaatverandering, verzuring en luchtverontreiniging, aantasting van de natuur en de biodiversiteit, bovenmatige waterwinning en verontreiniging van de waterreserves, aantasting van het stedelijk milieu, aantasting van de kustgebieden en het afvalprobleem. In plaats van alle aspecten te behandelen is, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, een selectie gemaakt van de ernstigste onderwerpen die de hele Gemeenschap aangaan, omdat zij ofwel samenhangen met de verwezenlijking van de interne markt, ofwel grensoverschrijdende effecten, gezamenlijke hulpbronnen of de cohesie binnen de Gemeenschap betreffen en omdat zij cruciale gevolgen hebben voor de kwaliteit en de toestand van het milieu in vrijwel alle regio's van de Gemeenschap.
17. In dit verband wordt niet over problemen, maar over aspecten gesproken omdat het in feite gaat om symptomen van wanbeheer en misbruik. De echte "problemen", die de afbraak en aantasting van het milieu veroorzaken, zijn de huidige consumptie- en gedragspatronen van de mens. Met dit onderscheid in het achterhoofd en met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel zal, om tot tastbare verbeteringen of veranderingen te komen, tijdens de looptijd van het programma prioriteit worden gegeven aan de volgende actiegebieden :
 - *Een duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen* : bodem, water, natuurgebieden en kuststreken;
 - *Geïntegreerde bestrijding van verontreiniging en preventie van afval*;
 - *Beperking van het verbruik van niet-duurzame energie*;
 - *Verbetering van het mobiliteitsbeheer*, onder andere door een efficiëntere en

milieuvriendelijker keuze van vestigingsplaatsen en vervoermiddelen;

- Samenhangende maatregelenpakketten om verbetering te brengen in de *kwaliteit van het stedelijk milieu*;
- *Verbetering van de volksgezondheid en de veiligheid*, met bijzondere nadruk op de evaluatie en de beheersing van industriële risico's, nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

Geselecteerde doelgroepen

18. Er zijn vijf doelgroepen gekozen, waaraan in dit programma speciale aandacht wordt besteed, namelijk INDUSTRIE, ENERGIE, VERKEER EN VERVOER, LANDBOUW en TOERISME. Dit zijn sectoren waarin de Gemeenschap als zodanig een unieke rol kan spelen en waarin een aanpak op communautair niveau het hoogste rendement oplevert bij het oplossen van de problemen die deze sectoren veroorzaken of waar ze mee worden geconfronteerd. Ze zijn ook gekozen omdat ze bijzonder ingrijpende effecten op het milieu als geheel hebben of kunnen hebben en omdat ze zodanig van aard zijn dat ze een cruciale rol kunnen spelen bij de poging om tot duurzame ontwikkeling te komen. De benadering van de doelgroepen is zodanig dat niet uitsluitend wordt gestreefd naar bescherming van milieu en volksgezondheid op zich, maar vooral naar het goed functioneren en de duurzaamheid van de sectoren zelf.

De industrie :

19. Terwijl milieumaatregelen voorheen meestal de vorm van voorschriften aannamen, waarbij de nadruk lag op verbodsbepalingen, neigt de nieuwe strategie meer in de richting van een aanpak waarbij samenwerking de hoofdrol speelt. Hierin komt tot uiting dat men in de industrie en de zakenwereld steeds meer tot het besef komt dat de industrie niet alleen deel uitmaakt van het (milieu)probleem, maar ook gedeeltelijk verantwoordelijk is voor de oplossing. De nieuwe benadering houdt met name een intensivering van de dialoog met de industrie in en het bevorderen, wanneer de omstandigheden zich daarvoor lenen, van vrijwillige afspraken en andere vormen van zelfregulering.

Niettemin zijn en blijven maatregelen van de Gemeenschap een belangrijke factor ter voorkoming van concurrentievervalsing en voor de instandhouding van de integriteit van de interne markt.

20. De relatie tussen milieu en industrie zal op de volgende drie pijlers rusten :

- * een beter grondstoffenbeheer met het oog op een rationeler gebruik van hulpbronnen en verbetering van de concurrentiepositie;
- * gebruik van informatie om de consument in staat te stellen een oordeelkundiger keuze te maken en om het vertrouwen van het publiek in de activiteiten van de controle op de industrie en in de kwaliteit van producten te verbeteren;
- * communautaire normen voor productieprocessen en producten.

Bij de ontwikkeling van maatregelen om de industriële sector een duurzame grondslag te geven, zal in het bijzonder rekening worden gehouden met de positie van kleine en middelgrote bedrijven en met het internationale concurrentievermogen.

Midden 1992 zal de Commissie een uitgebreide mededeling over de relatie tussen internationaal concurrentievermogen en milieubescherming publiceren.

Energie :

21. Het energiebeleid speelt een sleutelrol bij de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling. Terwijl de energiesector van de Gemeenschap gestage vooruitgang boekt bij de aanpak van lokale en regionale milieuproblemen zoals verzuring, worden de mondiale aspecten met de dag belangrijker. Economische groei, een efficiënte en betrouwbare energievoorziening en een schoon milieu moeten compatibele doelstellingen zijn : dit is de grote uitdaging van de toekomst.

22. Om tot deze evenwichtige situatie te komen moet het strategische perspectief zich tot ver voorbij de door dit programma bestreken periode uitstrekken. In de strategie tot het jaar 2000 moeten een verhoging van het energierendement en de ontwikkeling van strategische technologieprogramma's voor de overgang naar een energiestructuur waarin koolstof een minder belangrijke rol speelt en vooral ook gebruik wordt gemaakt van duurzame energiebronnen, een centrale rol spelen.

Verkeer en vervoer :

23. Vervoer is onmisbaar voor de distributie van goederen en diensten, voor de handel en voor regionale ontwikkeling. In de verkeers- en vervoerssector van de Gemeenschap leiden alle tendensen op dit moment in de richting van meer inefficiëntie, files, verontreiniging, verspilling van tijd en geld, aantasting van de gezondheid,

levensgevaarlijke situaties en economische verliezen in het algemeen. Door de voltooiing van de interne markt en de politieke en economische ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa zullen de vervoersvraag en het verkeer naar verwachting nog sneller toenemen.

24. Een strategie voor duurzame mobiliteit vereist een combinatie van maatregelen, zoals :

- * een betere ruimtelijke ordening en economische ontwikkeling op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau;
- * verbetering van de planning, het beheer en het gebruik van de infrastructuur en andere voorzieningen voor het vervoer; doorberekening van de reële infrastructuur- en milieukosten bij de beleids- en besluitvorming over investeringen en in de kosten voor gebruikers;
- * uitbreiding van het openbaar vervoer en verbetering van zijn concurrentiepositie ;
- * een steeds verdere technische verbetering van voertuigen en brandstoffen; bevordering van het gebruik van minder vervuilende brandstoffen;
- * bevordering van een uit milieu-oogpunt rationeler gebruik van de personenauto, onder andere door aanpassing van de verkeersregels en het rijgedrag.

In samenhang met dit programma heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd waarin dieper op het thema verkeer en milieu en de noodzaak van duurzame mobiliteit wordt ingegaan.

Landbouw :

25. De landbouwers zijn de beheerders van de grond en van het platteland. Verbeteringen in de efficiëntie van de landbouw, een hogere mechaniseringsgraad, beter vervoer en betere marktordeningen en een intensievere internationale handel in voedingsmiddelen en veevoeder hebben alle bijgedragen tot de verwezenlijking van de oorspronkelijke doelstellingen van het Verdrag, namelijk de voedselvoorziening veilige stellingen tegen redelijke prijzen voor de consument, de markten te stabiliseren en de landbouwbevolking in de Gemeenschap een redelijke levensstandaard te verzekeren. Terzelfder tijd hebben veranderingen in de landbouwmethoden in veel gebieden van de Gemeenschap echter geleid tot uitputting en aantasting van de natuurlijke hulpbronnen waar van de landbouw zelf uiteindelijk afhankelijk is : bodem, water en lucht.

26. Naast de aantasting van het milieu zijn er ernstige problemen ontstaan als gevolg van landbouwoverschotten en de opslag daarvan, de ontvolking van het platteland, de begroting van de Gemeenschap en de internationale handel (zowel de handel in landbouwprodukten als handelsovereenkomsten in ruimere zin). Het is dan ook niet alleen vanuit milieu-oogpunt gewenst, maar ook voor de landbouw en in sociaal en economisch opzicht zinvol een duurzamer evenwicht te vinden tussen landbouwactiviteiten, andere vormen van plattelandsontwikkeling en de natuurlijke hulpbronnen.

27. In het programma wordt voortgeborduurd op de voorstellen van de Commissie voor de hervorming van het GLB en voor de ontwikkeling van de bossen in de Gemeenschap, zodat er wordt gewerkt aan een evenwichtige en dynamische ontwikkeling van de plattelandsgebieden in de Gemeenschap die voldoet aan de eisen die de voedselproductie stelt en aan maatschappelijke en milieueisen.

Toerisme :

28. Toerisme is een belangrijk onderdeel van het sociale en economische leven van de Gemeenschap. Het is het antwoord op het legitieme verlangen van de individuele burger om kennis te maken met nieuwe plaatsen en andere culturen in zich op te nemen, alsook activiteiten te ondernemen of zich te ontspannen buiten de normale woon- en werksfeer. Het is ook een belangrijke economische troef voor veel gebieden en steden in de Gemeenschap en kan een bijzondere bijdrage leveren tot de economische en sociale samenhang in de randgebieden. Het toerisme is een goed voorbeeld van de fundamentele koppeling die er bestaat tussen economische ontwikkeling en het milieu, met alle voordelen, spanningen en potentiële conflicten die hieraan verbonden zijn. Toerisme, regionale ontwikkeling en milieubescherming kunnen bij een goede planning en een goed beheer hand in hand gaan. Respect voor de natuur en het milieu, met name in kustgebieden en bergstreken, kan voor een zowel winstgevende als duurzame toeristische activiteit zorgen.

29. Volgens prognoses van de Wereldorganisatie voor Toerisme zullen de toeristenstromen naar en binnen Europa in dit decennium aanzienlijk toenemen. Het grootste gedeelte van deze stijging zal zich waarschijnlijk in het Middellandse-Zeegebied voordoen, vooral rond historische plaatsen en steden, in bergachtige gebieden en aan de kust. Volgens prognoses van het Blue Plan van het UNEP voor de Middellandse Zee zal de hoeveelheid vast afval en afvalwater die ten gevolge van het toerisme ontstaat, in het jaar 2000 verdubbelen en zal er wellicht ook tweemaal

zoveel ruimte nodig zijn voor de accommodatie voor toeristen.

30. De Europese Gemeenschap steunt het toerisme door te investeren in de nodige infrastructuur; ook kan zij fungeren als hefboom ten behoeve van andere belangen. Het subsidiariteitsbeginsel en het streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben echter als praktische consequentie dat hoofdzakelijk op andere niveaus dan dat van de Gemeenschap het echte werk moet worden gedaan om een op duurzaamheid gericht evenwicht tot stand te brengen tussen toerisme en ontwikkeling enerzijds en de instandhouding van de natuurlijke en culturele rijkdommen anderzijds; dit moet namelijk worden gerealiseerd door de Lid-Staten, de regionale en lokale overheden, de toerismesector en de toeristen zelf.

De drie in het programma opgenomen hoofdlijnen voor maatregelen op dit gebied hebben betrekking op :

- diversifiëring van toeristische activiteiten, inclusief een betere beheersing van het verschijnsel massatoerisme, en bevordering van verschillende vormen van toerisme;
- de kwaliteit van de diensten ten behoeve van toeristen, inclusief informatieverstrekking en bewustmaking, alsook van het toerismebeheer en de voorzieningen;
- beïnvloeding van het gedrag van de toeristen, onder andere via mediacampagnes, gedragscodes en sturing van de vervoerskeuze.

Verbreding van het instrumentarium

31. In voorgaande actieprogramma's is vrijwel uitsluitend gebruik gemaakt van wetgeving. Om de huidige tendensen en gedragspatronen te kunnen doorbreken en om alle maatschappelijke groeperingen te kunnen betrekken bij een in alle opzichten gezamenlijke verantwoordelijkheid is een breder scala van instrumenten nodig. Het voorgestelde instrumentarium kan in vier categorieën worden verdeeld :

- (i) *Wettelijke instrumenten* die bedoeld zijn om bescherming van volksgezondheid en milieu op een hoog niveau te garanderen, met name in situaties met een hoog risico, om internationale verplichtingen in een ruimer verband na te komen en om indien nodig te zorgen voor in de hele Gemeenschap geldende voorschriften en normen om de interne markt intact te houden;

(ii) *Marktgerichte instrumenten* die zowel producenten als consumenten moeten bewegen tot een verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen, vervuiling en afval moeten voorkomen door externe milieukosten door te berekenen (via de toepassing van economische en fiscale stimuleringsmaatregelen, wettelijke aansprakelijkheid, enz.) en “de juiste prijs moeten bepalen”, zodat milieuvriendelijke goederen en diensten op de markt niet in het nadeel zijn ten opzichte van concurrenten die wel veel verontreiniging of afval veroorzaken;

(iii) *Horizontale ondersteunende instrumenten*, zoals betere basisinformatie en betere statistische gegevens, wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling (zowel wat betreft nieuwe, minder vervuilende technologieën als technologieën en technieken voor het oplossen van de huidige milieuproblemen), een betere sectoriële planning en ruimtelijke ordening, voorlichting en educatie van het publiek/de consument en beroeps- en vakopleiding;

(iv) *Financiële steunverlening*: naast de begrotingslijnen die rechtstreeks betrekking hebben op milieudoelstellingen, zoals LIFE, leveren de Structuurfondsen en met name ENVIREG een aanzienlijke bijdrage tot de financiering van maatregelen voor milieuverbetering. Bovendien wordt met het nieuwe Cohesiefonds waartoe op de Top van Maastricht is besloten, beoogd deel te nemen in de financiering van projecten ter verbetering van het milieu in Spanje, Griekenland, Portugal en Ierland. In artikel 130 R, lid 2 van het nieuwe Verdrag is bepaald dat in het milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming moet worden gestreefd, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap, en dat het milieubeleid moet worden geïntegreerd in het formuleren en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden. In dit verband zal ervoor moeten worden gezorgd dat bij alle communautaire financieringsoperaties, met name die waarbij de Structuurfondsen betrokken zijn, zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen en de milieuwetgeving wordt nageleefd. Hierbij dient evenwel te worden opgemerkt dat in artikel 130 S, lid 4, van het nieuwe Verdrag is bepaald dat onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, de Lid-Staten zorg dragen voor de financiering en de uitvoering van het milieubeleid.

Het subsidiariteitsbeginsel

32. Het subsidiariteitsbeginsel moet er in belangrijke mate voor zorgen dat de doelstellingen en

maatregelen volledig worden gerealiseerd via passende nationale, regionale en lokale inspanningen en initiatieven. In de praktijk moet dit beginsel garanderen dat ten volle rekening wordt gehouden met de tradities en gevoeligheden van de verschillende regio's van de Gemeenschap en met het rendement van diverse maatregelen en dat de keuze van maatregelen en passende combinaties van instrumenten op communautair niveau en/of andere niveaus wordt verbeterd.

De in het programma opgenomen doelstellingen en het uiteindelijke doel van duurzame ontwikkeling kunnen alleen worden geconcretiseerd door een op partnership gebaseerd gezamenlijk optreden van alle betrokkenen. Op basis van het Verdrag betreffende de Europese Unie (artikel 3 B), treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

33. Het programma verbindt het subsidiariteitsbeginsel met het begrip gezamenlijke verantwoordelijkheid, dat een grotere reikwijdte heeft; dit begrip betreft niet zozeer de keuze van maatregelen op een bepaald niveau met uitsluiting van andere niveau's maar veeleer het op de juiste niveaus combineren van verschillende instrumenten en verschillende categorieën betrokkenen, zonder dat daarbij de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap, de Lid-Staten, regionale en lokale autoriteiten op enigerlei wijze ter discussie wordt gesteld.

In tabel 18 van het document en in de kolom “uitvoerders” van de overige tabellen wordt respectievelijk aangegeven op welke wijze de diverse betrokkenen dienen te worden gecombineerd en welke daarvan als het meest geschikt worden beschouwd om bij het uitvoeren van specifieke maatregelen het voortouw te nemen.

Het programma in de praktijk

34. Tot dusver was milieubescherming in de Gemeenschap hoofdzakelijk gebaseerd op een op wetgeving steunende benadering (“top-down”). De nieuwe strategie die in dit programma wordt gepresenteerd voorziet in participatie van alle economische en sociale partners (“bottom-up”). De mate waarin deze twee benaderingen elkaar aanvullen en effect sorteren zal grotendeels afhangen van het niveau en de kwaliteit van het

overleg dat bij het streven naar partnership zal worden gevoerd.

35. Het zal onvermijdelijk geruime tijd duren, voordat de huidige consumptie- en gedragspatronen worden omgebogen in de richting van duurzame ontwikkeling. Praktisch gezien zal de effectiviteit van de strategie in de nabije toekomst afhankelijk zijn van de kwaliteit van de maatregelen die worden genomen en van de manier waarop concreet op de naleving wordt toegezien. Dit vereist een betere voorbereiding van de maatregelen, een effectievere coördinatie met en integratie in andere beleidsonderdelen, een systematischer follow-up, een strengere controle en een strenger toezicht op de naleving.

36. Om deze redenen zullen - echter onverminderd het initiatiefrecht van de Commissie en haar verantwoordelijkheid voor het toezicht op een bevredigende uitvoering van de communautaire voorschriften - de volgende ad hoc gespreksgroepen door de Commissie worden gevormd:

(i) een algemeen adviesforum dat bestaat uit vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, consumenten, vakbonden en beroepsorganisaties, niet-gouvernementele organisaties en lokale en regionale overheidsinstanties;

(ii) een uitvoeringsnetwerk dat bestaat uit vertegenwoordigers van de voor de praktische toepassing van de communautaire maatregelen bevoegde nationale instanties en diensten van de Commissie; het zal zich hoofdzakelijk bezighouden met de uitwisseling van informatie en ervaring en met de ontwikkeling van gemeenschappelijke benaderingen op praktijkniveau, onder toezicht van de Commissie;

(iii) een Comité voor toezicht op het milieubeleid, bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie en de Lid-Staten op het niveau van directeur-generaal, dat tot taak zal hebben wederzijds begrip te kweken en gedachtenwisselingen over het milieubeleid en milieumaatregelen op gang te brengen.

37. Deze drie gespreksgroepen zullen op een specifieke manier een praktische verdeling van de verantwoordelijkheid over de hoofdrolspelers bevorderen en zullen ervoor zorgen dat de maatregelen op een efficiënte en doorzichtige wijze worden toegepast. Zij zijn niet bedoeld om het werk over te doen van de comités die bij communautaire wetgeving zijn ingesteld om toezicht te houden op de uitvoering van specifieke maatregelen, de comités die door de Commissie zijn opgericht om zich bezig te houden met specifieke aandachtsgebieden zoals

consumentenbescherming, ontwikkeling van het toerisme enz., en de comités die door de Lid-Staten zijn ingesteld om te zorgen voor de uitvoering en het doen naleven van het beleid op nationaal niveau. Tenslotte zijn zij geen substituuut voor de bestaande dialoog tussen de industrie en de Commissie; het is juist de bedoeling deze laatste te versterken.

Herziening van het programma

38. Dit programma loopt in principe tot het jaar 2000, maar het zal eind 1995 worden herzien in het licht van de bereikte verbeteringen in de kwaliteit van de gegevens, de resultaten van het lopende onderzoek en de aangekondigde herziening van het beleid van de Gemeenschap op andere gebieden waaronder industrie, energie, verkeer en vervoer, landbouw en de Structuurfondsen, waarna de looptijd "zal worden doorgeschoven".

Conclusie

39. Dit programma zelf betekent een ommekeer voor de Gemeenschap. Net als de voltooiing van de interne markt de uitdaging van de jaren tachtig was, is het in de jaren negentig een van de belangrijkste opgaven voor de Gemeenschap en de hele wereld om het milieu en ontwikkeling met elkaar in overeenstemming te brengen. "Op weg naar duurzame ontwikkeling" is niet een programma voor de Commissie alleen en het is ook niet uitsluitend toegesneden op het milieu. Het biedt een kader voor een nieuwe aanpak van het milieu en van economische en sociale activiteit en ontwikkeling en vereist een positieve instelling over het hele politieke en maatschappelijke spectrum en de inzet van een ieder om als burger en als consument zijn steentje bij te dragen.

40. Het is niet de pretentie van dit programma om "alles in orde te brengen". Het zal lang duren voordat gedrags- en consumptiepatronen kunnen worden veranderd en een route naar duurzame ontwikkeling kan worden bereikt. Dit programma is dan ook vooral bedoeld om de huidige tendensen te doorbreken.

Uiteindelijk komt het erop neer dat de huidige generatie het milieu in een zodanige toestand aan de volgende generatie moet doorgeven, dat de volksgezondheid en het sociaal en economisch welzijn op een hoog peil in stand kunnen worden gehouden. Als tussentijdse doelstelling moet er naar worden gestreefd dat er in de toestand van het milieu, de hoeveelheid natuurlijke

hulpbronnen en de kwaliteit daarvan en de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling aan het eind van dit decennium een duidelijke verbetering is opgetreden ten opzichte van de situatie op dit moment. Het pad op weg naar duurzame ontwikkeling is wellicht lang en moeilijk.... maar de eerste stappen moeten NU worden gezet !

Hoe is dit document opgebouwd ?

41. Het document bestaat uit drie delen; de hoofdmoot wordt gevormd door de eerste twee delen, het eerste over interne maatregelen binnen de Gemeenschap en het tweede over acties in een breder internationaal verband. Deze scheiding is aangebracht om aan te geven wat er in overeenstemming met de in de verdragen opgenomen bevoegdheden en procedures in politiek en juridisch opzicht binnen de Gemeenschap zelf kan worden gedaan en wat de Gemeenschap en haar Lid-Staten kunnen bijdragen of in samenwerking met andere ontwikkelde en ontwikkelingslanden kunnen bereiken ten aanzien van mondiale of regionale verschijnselen en problemen.
42. In deel I wordt een overzicht gegeven van de toestand van het milieu in de Gemeenschap en de toenemende bedreigingen voor een gezonde toekomst van het milieu (hoofdstuk 1) en wordt een nieuwe strategie beschreven om de huidige tendensen te doorbreken en een nieuwe koers op weg naar duurzame ontwikkeling in te slaan (hoofdstuk 2). Bij deze strategie moeten alle belangrijke groeperingen in de maatschappij actief worden betrokken (hoofdstuk 3) via een breder instrumentarium, waarin ook plaats is voor marktgerichte instrumenten en een verbetering van voorlichting, educatie en opleiding (hoofdstuk 7), hetgeen moet leiden tot zichtbare of kwantificeerbare verbeteringen in de toestand van het milieu of veranderingen in consumptie- en gedragspatronen (hoofdstuk 5).
43. Hierbij zal vooral bijzondere nadruk komen te liggen op vijf doelgroepen met een betekenis die het niveau van de Lid-Staten overstijgt (hoofdstuk 4) en op de preventie en beheersing van risico's en ongevallen (hoofdstuk 6).
44. Om bondig en tegelijkertijd zo duidelijk mogelijk te zijn is een reeks tabellen opgenomen, waarin een overzicht wordt gegeven van de maatregelen die samen het actieprogramma vormen; in deze tabellen, die op enkele uitzonderingen na op dezelfde manier zijn opgebouwd, worden vermeld :

- de doelstellingen op lange termijn voor de verschillende onderwerpen;
- de kwalitatieve of kwantitatieve doelstellingen die uiterlijk in het jaar 2000 moeten worden bereikt;
- de specifieke maatregelen die moeten worden genomen;
- het voor deze maatregelen voorgestelde tijdschema;
- de groeperingen of sectoren die bij de uitvoering een rol zullen moeten spelen.

De instantie die, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de leidende rol heeft, wordt cursief vermeld, bijv. *LS*.

45. Tenslotte wordt in deel I getracht aan te geven hoe de verantwoordelijkheid in de praktijk kan worden gedeeld (hoofdstuk 8) en welke maatregelen worden voorgesteld om ervoor te zorgen dat de uitvoering en het toezicht op de naleving van het programma binnen de Gemeenschap bevredigend kan verlopen (hoofdstuk 9).
46. In deel II wordt een overzicht gegeven van de bedreigingen voor het milieu en de milieuvraagstukken in een breder internationaal verband (hoofdstuk 10) en van wat er door de Gemeenschap en haar Lid-Staten in de context van zowel algemene internationale als bilaterale samenwerking (respectievelijk hoofdstuk 11 en hoofdstuk 12) kan worden gedaan in verband met mondiale en regionale vraagstukken en milieu- en ontwikkelingsvraagstukken in de derde wereld en in Midden- en Oost-Europa. In hoofdstuk 13 wordt de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling besproken, die in juni 1992 zal worden gehouden. Tevens wordt daarin gewezen op de samenhang tussen de interne en externe aspecten van het milieubeleid van de Gemeenschap.
47. Deel III bevat een vrij korte en zeer algemene bespreking van de keuze van prioriteiten (hoofdstuk 14), de kostenaspecten (hoofdstuk 15) en het voornemen om het programma in 1995 halverwege de looptijd tussentijds te evalueren (hoofdstuk 16). Hoewel er in een document waarin een beleid en een strategie worden voorgesteld die gericht zijn op het doorbreken van tendensen, niet zo zeer prioriteiten moeten worden gesteld, maar veeleer een "kritiek pad" moet worden gespecificeerd, is in dit programma toch een lijst van horizontale maatregelen en werkgebieden opgenomen, waaraan prioriteit moet worden gegeven. Wat de kosten betreft, wordt er in het document op gewezen hoe moeilijk het is deze exact te berekenen (gedeeltelijk omdat het altijd de gewoonte was het milieu te beschouwen als een onuitputtelijke bron van gratis grondstoffen

en afvalreservoirs en gedeeltelijk omdat er niet genoeg is gedaan om te bepalen wat de reële kosten zijn als er geen actie wordt ondernomen) en wordt in hoofdstuk 15 een 5-puntenplan gepresenteerd om adequate kostencalculatie-mechanismen voor de toekomst te ontwerpen.

Historical Archives of the European Commission

INHOUD

	Blz.
Korte samenvatting	3
Inleiding : De uitdaging van de jaren 90	17
DEEL I : Een Beleid en een Strategie voor het Milieu en Duurzame Ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschap	23
1. De toestand van het milieu : Vooruitgang en vooruitzichten	25
2. Het vijfde programma : Een nieuwe strategie voor het milieu en duurzame ontwikkeling	27
3. De betrokkenen :	29
3.1 De overheid	29
3.2 Overheidsbedrijven en het particuliere bedrijfsleven	30
3.3 De bevolking	30
4. Doelgroepen:	32
4.1 De industrie	32
4.2 De energiesector	35
4.3 Verkeer en vervoer	38
4.4 De landbouw	40
4.5 Toerisme	42
5. De thema's en doelstellingen van het programma	45
5.1 Klimaatverandering	45
5.2 Verzuring en luchtkwaliteit	47
5.3 Natuurbescherming en instandhouding van de biodiversiteit	51
5.4 Beheer van watervoorraden	53
5.5 Het stedelijk milieu	55
5.6 Kustgebieden	57
5.7 Afvalbeheer	58
6. Beheersing van risico's en ongevallen :	61
6.1 Risico's in verband met industriële activiteiten	61
6.2 Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming	64
6.3 Bescherming van de burgerbevolking en milieurampen	67
7. Verbreding van het instrumentarium :	68
7.1 Verbetering van milieu-informatie	68
7.2 Wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling	69
7.3 Sectoriële planning en ruimtelijke ordening	70
7.4 De economische benadering : de juiste prijs	71
7.5 Publieksvoorlichting en -educatie	73
7.6 Beroepsopleiding	74
7.7 Financiële steunverlening	74
8. Subsidiariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid	80

9. Uitvoering en toezicht op de naleving van het programma in de Gemeenschap	82
DEEL II : De Rol van de Gemeenschap in breder internationaal verband	85
Inleiding	87
10. Bedreigingen voor het milieu en milieuvraagstukken	88
10.1 Wereldvraagstukken	88
10.2 Problemen van regionale of lokale draagwijdte	88
11. Internationale samenwerking	90
11.1 Standpunt van de Gemeenschap over de belangrijkste vraagstukken	90
11.2 Andere prioritaire kwesties van internationaal belang	91
11.3 Mondiaal partnership	91
11.4 Regionale samenwerking	92
11.5 Institutionele vraagstukken	92
12. Bilaterale samenwerking	93
12.1. Ontwikkelingslanden	93
12.2 Midden- en Oost-Europa	96
13. UNCED : De Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling	99
DEEL III : Prioriteiten, kosten en herziening van het programma	101
14. Prioriteitstelling	103
15. Kostenaspecten	104
16. Herziening van het programma	106
Conclusie	107

Tabel	Blz.
1 Ramingen voor het energieverbruik tot 2010 en hun gevolgen	36
2 Energie (benodigde maatregelen tot 2000)	37
3 Verkeer en vervoer (doelstellingen, maatregelen en instrumenten)	39
4 Land- en bosbouw (idem)	41
5 Toerisme (idem)	43
6 Programmakader voor de geselecteerde doelgroepen	44
7 Klimaatverandering (algemene doelstellingen, doelstellingen en maatregelen tot 2000)	46
8 Verzuring (idem)	50
9 Luchtkwaliteit (idem)	50
10 Natuur en biodiversiteit (idem)	52
11 Waterkwantiteit en waterkwaliteit (idem)	54
12 Geluidshinder (idem)	55
13 Kustgebieden (idem)	57
14 Afvalbeheer (idem)	60
15 Risicobeheersing (idem)	63
16 Nucleaire veiligheid (idem)	66
17 Horizontale maatregelen (idem)	78
18 Voorbeelden van gezamenlijke verantwoordelijkheid	81
19 Mondiale milieuproblemen (algemene doelstellingen, doelstellingen en maatregelen tot 2000)	98

Figuur	Blz.
1 Duurzame ontwikkeling	28
2a Regelgevingsproces voor de bevordering van een milieuvriendelijke en concurrerende industrie	34
2b Mogelijkheden voor de consument om milieuvriendelijke fabricageprocédés en produkten te bevorderen	34
3 De verzuring in de Europese Gemeenschap in 1990	46
4 De verzuring in de Europese Gemeenschap in 2010 bij het scenario Ongewijzigd beleid	48
5 De verzuring in de Europese Gemeenschap in 2010 bij het scenario Hoge prijzen	48
6 Natuurbescherming (schema)	51
7 Stedelijk milieu (schema)	56
8 Afvalbeheer (schema)	59
9 Bestaande chemicaliën (schema)	62
10 De verzuring in Europa in 1990	94
11 De verzuring in Europa in 2000	94

Lijst van gebruikte afkortingen

ACS	Staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan	OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ALA	Staten in Azië en Latijns-Amerika	0 & 0	Onderzoek en Ontwikkeling
BBP	Bruto binnenlands produkt	PHARE	Een programma voor hulp bij de herstructurering van de economie in, aanvankelijk, Polen en Hongarije, nu uitgebreid tot andere Midden- en Oosteuropese landen
BBT	Beste beschikbare technologie	RIVM	(Kaarten) Rijksinstituut voor Volks-gezondheid en Milieuhygiëne (Nederland)
CITES	Overeenkomst inzake de Internationale Handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten	toe	ton olie-equivalent
ECU	Europese valuta-eenheid	UNCED	United Nations Conference on Environment and Development (Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling) in juni 1992 in Rio de Janeiro
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling	UNDP	United Nations Development Programme (Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties)
EG	(Tabellen) verwijst naar maatregelen op communautair niveau	UNDRO	United Nations Disaster and Relief Organisation (Bureau van de Verenigde Naties voor Rampenhulp)
EIB	Europese Investeringsbank	UNEP	United Nations Environment Programme (Milieuprogramma van de Verenigde Naties)
EMA	(Tabellen) Europees Milieu-agentschap	VN	Verenigde Naties
EOGFL	Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw	VN-ECE	Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties
ESF	Europees Sociaal Fonds	WHO	World Health Organisation (Wereld-gezondheidsorganisatie)
EVA	Europese Vrijhandelsassociatie		
FAO	Food and Agricultural Organisation (de Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties)		
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel)		
GEF	Global Environment Facility (Wereldfonds voor het Milieu)		
GLB	Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap		
IIASA	International Institute for Applied Systems Analysis (Oostenrijk)		
IMO	Internationale Maritieme Organisatie		
IPC	Integrated Pollution Control (Geïntegreerde bestrijding van verontreiniging)		
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change (Intergouvernementele werkgroep voor klimaatverandering)		
Leq dB(A)	Gemiddeld geluidsniveau gerelateerd aan de mens		
LO	(Tabellen) verwijst naar maatregelen op lokaal en regionaal niveau		
LS	(Tabellen) verwijst naar maatregelen op het niveau van de Lid-Staten		
MER	Milieu-effectrapportage		
MKB	Midden- en kleinbedrijf		
MOE	Midden- en Oosteuropese landen		
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie		

Chemische formules en benamingen

CO	Koolmonoxide
CO ₂	Kooldioxide
CFK's	Chloorfluorkoolwaterstoffen
CH ₄	Methaan
GGO	Genetisch gemodificeerde organisme
HC	Koolwaterstof
N ₂ O	Distikstofoxide
NO ₂	Stikstofdioxide
NO _x	Stikstofoxiden
NH ₃	Ammoniak
O ₃	Ozon
SO ₂	Zwavedioxide
VOC's	Vluchtige organische verbindingen

INLEIDING

Historical Archives of the European Commission

De uitdaging van de jaren 90

Reeds in 1972, toen er voor het eerst sprake was van betrokkenheid van de Gemeenschappen bij milieubescherming, verklaarden de staatshoofden en regeringsleiders van de Lid-Staten dat :

"de economische expansie, welke geen doel op zichzelf vormt ... tot uitdrukking moet komen door een verbetering zowel van de kwaliteit van het bestaan als van de levensstandaard".

In de jaren tachtig was de voltooiing van de interne markt de belangrijkste uitdaging voor de Europese Gemeenschappen; voor de jaren negentig is de belangrijkste opgave geleidelijk over te schakelen naar een ontwikkelingstraject dat duurzaam zal zijn.

De staatshoofden en regeringsleiders van de Gemeenschappen hebben er in hun verklaring tijdens de Europese Raad in Dublin van juni 1990 blijk van gegeven dat zij zich bewust zijn van deze uitdaging :

"Wij zijn ons bewust van onze bijzondere verantwoordelijkheid voor het milieu, zowel tegenover de inwoners van de Gemeenschap als in een ruimere mondiale context. Wij verbinden ons ertoe onze inspanningen ter bescherming en verbetering van het natuurlijk milieu van de Gemeenschap zelf en van de wereld waarvan die Gemeenschap deel uitmaakt, op te voeren. Wij streven er naar dat de activiteiten van de Gemeenschappen haar Lid-Staten op gecoördineerde wijze zullen worden opgezet en op basis van de beginselen van duurzame ontwikkeling en een preventief en door voorzorg ingegeven optreden ... Het doel van een dergelijke actie moet zijn de burgers het recht op een schoon en gezond milieu te waarborgen ... De volledige verwezenlijking van deze doelstelling moet een gezamenlijke verantwoordelijkheid zijn."

Voorts verzochten de staatshoofden en regeringsleiders de Commissie bij de opstelling van het Vijfde Milieu-actieprogramma rekening te houden met deze benadering. Het document dat nu voor u ligt, waarin een strategie en programma voor milieumaatregelen tot het eind van deze eeuw en daarna worden uitgewerkt, is het antwoord op dit verzoek.

Ontwikkelingen binnen de Gemeenschap

Binnen het tijdsbestek waarop dit programma betrekking heeft, worden ingrijpende veranderingen verwacht. De totstandkoming van de interne markt in Europa en de noodzaak om te komen tot een economische en sociale samenhang hebben belangrijke gevolgen voor het milieubeleid, zoals ook in de Europese Akte werd geconstateerd : de verwachte

grotere economische groei zal niet duurzaam zijn, tenzij rekening wordt gehouden met milieu-aspecten, niet zozeer als een mogelijke beperkende factor, maar veeleer als stimulans voor een verbetering van de efficiency en het concurrentievermogen, waarbij vooral wordt gelet op de internationale markt in ruimere zin.

Daarnaast is de Gemeenschap op weg naar meer economische en monetaire eenheid en zal zij waarschijnlijk worden geconfronteerd met de uitdagingen van een verdere uitbreiding. Zij zal rekening moeten houden met de politieke en economische veranderingen die zich in Midden- en Oost-Europa voordoen, en met de noodzaak om de Europese Economische Ruimte te verwezenlijken. Tevens heeft de Gemeenschap het vaste voornemen haar benadering op het gebied van de Structuurfondsen, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het verkeers- en vervoersbeleid en het energiebeleid opnieuw te bezien.

Ontwikkelingen op mondiaal niveau

Wereldwijd maakt men zich steeds meer zorgen om de voortdurende verslechtering van de toestand van het milieu en de ernstige aantasting van mondiale systemen die leven op aarde mogelijk maken. Een cruciaal onderdeel van de strategie van de Gemeenschap voor de jaren negentig, die in dit document nader wordt uitgewerkt, is de bevordering van beleidsplannen en programma's, op basis waarvan de kwaliteit van het bestaan via een billijker verdeling van de natuurlijke hulpbronnen wereldwijd wordt verbeterd.

Door het streven naar een hogere levensstandaard, minder armoede, een langere verwachte levensduur en een betrouwbaarder voedselvoorziening komt de wereldreserve aan natuurlijke hulpbronnen sterk onder druk te staan. De Gemeenschap is zich bewust van het feit dat haar eigen 340 miljoen inwoners net als die van andere geïndustrialiseerde landen momenteel beslag leggen op een onevenredig deel van deze hulpbronnen. Het energieverbruik per hoofd van de bevolking is in de Gemeenschap weliswaar de helft van dat in de VS en Canada, maar meer dan tien keer zo groot als in veel ontwikkelingslanden. In de Gemeenschap geboren kinderen zullen tijdens hun leven meer dan 20 keer zoveel natuurlijke hulpbronnen gebruiken als kinderen die in de meeste ontwikkelingslanden worden geboren (ook al is dit nog maar de helft van wat Amerikaanse kinderen zullen verbruiken).

Veel van de in dit programma opgenomen maatregelen zijn bedoeld om verspilling bij het gebruik van hulpbronnen te beperken en de produktiviteit binnen de Gemeenschap te verhogen. Toch zal er veel

vindingrijkheid en creativiteit nodig zijn om aan de extra behoeften van zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden te voldoen en tegelijkertijd de vaak kwetsbare en niet-duurzame grondstoffenreserve op peil te houden. In sommige gevallen zal dit betekenen dat consumptiepatronen en leefwijzen ingrijpend moeten worden aangepast.

Op weg naar duurzame ontwikkeling

De kwaliteit van de relatie tussen maatschappij en natuur is bepalend voor het slagen of mislukken van alle menselijke activiteiten, zowel economisch als sociaal-cultureel. Ontwikkeling is alleen "echt", als de kwaliteit van het bestaan daardoor verbetert. In het rapport van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling van 1987 - algemeen bekend onder de naam Brundtland-rapport - wordt erop aangedrongen dat menselijke activiteiten zodanig worden gestuurd dat ze verenigbaar zijn met vooruitgang voor de hele planeet tot in de verre toekomst. In deze context werd *duurzame ontwikkeling gedefinieerd als "ontwikkeling waardoor aan de huidige behoeften wordt voldaan, zonder dat het vermogen van toekomstige generaties om aan hun eigen behoeften te voldoen nadelig wordt beïnvloed"*. Met deze ontwikkelingsvorm hangt samen dat het algemene evenwicht en de waarde van de reserves aan natuurlijke rijkdommen in stand moeten worden gehouden, dat de criteria en instrumenten voor de evaluatie van kosten en baten op korte, middellange en lange termijn opnieuw moeten worden gedefinieerd om de werkelijke sociaal-economische waarde en effecten van consumptie en instandhouding zichtbaar te maken, en dat de hulpbronnen en het gebruik daarvan op billijke wijze over alle naties en regio's in de hele wereld moeten worden verdeeld. Wat dit laatste betreft, werd er in het Brundtland-rapport op gewezen dat de ontwikkelde landen, die slechts 26 % van de wereldbevolking vertegenwoordigen, circa 80 % van het mondiale verbruik van energie, staal en andere metalen, alsook papier, en circa 40 % van de voedselconsumptie voor hun rekening nemen.

Als kenmerkende eigenschappen van duurzame ontwikkeling werden genoemd :

- geen aantasting van de algemene kwaliteit van het bestaan;
- geen aantasting van de blijvende beschikbaarheid van natuurlijke hulpbronnen;
- geen blijvende aantasting van het milieu.

In de praktijk kan dit als volgt worden geformuleerd : *"Eet niet het zaad op dat moet worden ingezaaid om volgend jaar te kunnen oogsten !"* Zo'n uitspraak is nuttig om de discussie over duurzame ontwikkeling de zo noodzakelijke concrete invulling te geven. Duurzame ontwikkeling is dan ook een concept dat in de praktijk uiteindelijk zeer nauw samenhangt met de

vooruitzichten van een maatschappij of een regio op continue ontwikkeling en succes en in het geval van individuele bedrijven zelfs met hun winst- en verliesrekening.

Een stevige fundering om op voort te bouwen

Het is belangrijk om in gedachte te houden dat de Gemeenschap al een begin heeft gemaakt met de overgang naar duurzame ontwikkeling. Bij de uitwerking van de strategie en het programma in dit document is uitgegaan van wat zowel op communautair niveau als in de Lid-Staten reeds is verwezenlijkt. De Gemeenschap heeft al bijna 20 jaar een milieubeleid, ook al wordt het milieu in de oorspronkelijke Verdragen niet genoemd. In die tijd is er belangrijke vooruitgang geboekt in de vorm van de totstandkoming van een uitgebreid wetgevingskader in de Lid-Staten alsook de verbetering van milieubescherming en milieukwaliteit in de praktijk.

Sinds 1972 zijn er vier communautaire milieu-actieprogramma's⁽¹⁾ geweest, die hebben geleid tot zo'n 200 wettelijke maatregelen op het gebied van de verontreiniging van lucht, water en bodem, afvalbeheer, voorzorgsmaatregelen ten aanzien van chemische stoffen en de biotechnologie, produkt normen, milieu-effectrapportage en natuurbescherming. Er is in deze periode veel bereikt, maar vanwege het tempo waarin veranderingen momenteel plaatsvinden en de extra druk waaraan het milieu en de reserves aan natuurlijke hulpbronnen ten gevolge van de voltooiing van de interne markt en de politieke en economische ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en daarbuiten worden of zullen worden blootgesteld, zijn er nog effectievere maatregelen nodig.

Institutionele ontwikkelingen

Op institutioneel niveau is de uitzonderlijke toename van de bewustwording van het publiek van, de belangstelling van de wetenschap voor en de politieke betekenis van milieuproblemen in de Verdragen tot uiting gebracht door de toevoeging via de Europese Akte van een afzonderlijk hoofdstuk over het milieu en de opnemings van een belangrijk milieu-aspect in het belangrijkste artikel over de voltooiing van de interne markt. Door deze wijzigingen was er voor het eerst sprake van een formeel mandaat, een juridische grondslag, alsmede van doelstellingen en criteria voor beleid en maatregelen van de Gemeenschap op het gebied van het milieu.

Het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie dat op 7 februari 1992 door alle Lid-Staten werd getekend, bevat een aantal bepalingen die de zorg voor het milieu een nieuwe dimensie zullen geven :

⁽¹⁾ PB nr. C 112 van 20.12.1973, PB nr. C 139 van 13.6.1977, PB nr. C 46 van 17.12.1983 en PB nr. C 328 van 7.12.1987.

- bij de beginselen wordt in *artikel 2* verwezen naar de bevordering van *“een harmonieuze en evenwichtige ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu”*;
- in *artikel 3, punt k*, wordt bepaald dat het optreden van de Gemeenschap onder andere een beleid op het gebied van het milieu omvat; in *artikel 130 R, lid 2*, wordt bepaald dat in dit beleid wordt gestreefd naar een hoog niveau van bescherming en dat het berust op het voorzorgsbeginsel;
- in *artikel 130 R, lid 2*, wordt verder bepaald dat de eisen ter zake van milieubescherming in het formuleren en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden moeten worden geïntegreerd;
- in *artikel 3 B* wordt bijzondere waarde gehecht aan het subsidiariteitsbeginsel, terwijl in *artikel A* als doelstelling wordt vermeld dat de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger moeten worden genomen.

Bovendien komen in artikel 130 S, lid 5, de maatregelen aan de orde die voor de overheid van een Lid-Staat onevenredig hoge kosten met zich meebrengen. In dit artikel wordt aangegeven dat bij de formulering van milieubeleid rekening moet worden gehouden met economische en sociale samenhang. Aan deze noodzaak wordt ook herinnerd in artikel 130 R, lid 3, waarin wordt gesteld dat de Gemeenschap bij het bepalen van haar beleid op milieugebied rekening moet houden met de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

Bovendien zouden de overeengekomen wijzigingen in de besluitvormingsprocedures van de Gemeenschap, die voor de meeste onderwerpen op milieugebied de mogelijkheid van meerderheidsbesluiten door de Raad van Ministers openen, alsmede een grotere inbreng van het Europese Parlement in deze sector mogelijk maken via de medebeslissingsprocedure, de efficiëntie en de kwaliteit van het wetgevingsproces in de toekomst moeten verbeteren.

Wat is er NIEUW aan dit programma ?

Wanneer wij het hoofd willen bieden aan de uitdagingen die in dit laatste decennium van de eeuw door het milieu worden gesteld en wij willen overschakelen op duurzame ontwikkeling, moeten wij niet wachten tot er problemen ontstaan, zoals in het verleden meestal gebeurd is, maar moeten wij onze aandacht richten op de vraag door wie en hoe het milieu wordt aangetast en de reserves aan natuurlijke hulpbronnen worden uitgeput. Zoals reeds gezegd zal

het consumptie- en gedragspatroon van de mens hiertoe ingrijpend moeten worden aangepast. Maatregelen op communautair niveau zijn niet voldoende om deze doelstellingen te realiseren; dit kan alleen op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid op alle niveaus van de maatschappij, zoals regeringen, regionale en lokale instanties, niet-gouvernementele organisaties, financiële instellingen, productie- en distributiebedrijven, de detailhandel en ieder mens als individu.

Het opstellen van de strategie en het programma moet weliswaar op communautair niveau gebeuren, aangezien alleen daar alle vereiste maatregelen en ingrepen kunnen worden gebundeld, maar de praktische uitvoering daarvan moet op een complementaire wijze en afhankelijk van de mogelijkheden om in te grijpen gebeuren op de niveaus, die daarvoor het meest in aanmerking komen. In essentie is de strategie dan ook een streven naar een volledige integratie van het milieubeleid in andere relevante beleidsonderdelen via de actieve deelname van alle hoofdgroepen in het maatschappelijk verkeer (de overheid, het bedrijfsleven en de bevolking) via een verruiming en intensivering van de instrumenten voor toezicht en gedragsverandering, waarbij vooral meer gebruik moet worden gemaakt van het marktmechanisme.

De uitdaging van de jaren negentig

Om tot duurzame ontwikkeling te komen is een vooruitziende, samenhangende en doelmatige aanpak nodig. Een grote politieke en concrete inzet gedurende een lange periode is hierbij onmisbaar. De Gemeenschap, als de grootste economische- en handelspartner in een wereld waar steeds meer wordt ingezien dat groei moet worden nagestreefd die aanvaardbaar voor het milieu is, moet haar verantwoordelijkheid tegenover de huidige en toekomstige generaties nemen. Daartoe moet er eerst in eigen huis orde op zaken worden gesteld en moet er ten aanzien van de bescherming van de volksgezondheid en het milieu en het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen een voorbeeld worden gegeven aan zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden.

In de Verklaring van Dublin wordt gesteld dat *“het milieu afhankelijk is van wat wij gezamenlijk ondernemen; het milieu van morgen wordt bepaald door wat wij vandaag doen”*. De overtuiging wint steeds meer veld in de hele Gemeenschap en ook daarbuiten dat in dit decennium voor veel van de grote milieuproblemen wordt bepaald of ze al dan niet worden opgelost, en dat het in de volgende eeuw wel eens te laat zou kunnen zijn.

**WE KUNNEN NIET AFWACHTEN ...
EN ACHTERAF SPIJT KRIJGEN !**

DEEL I

Een Beleid en een Strategie voor het Milieu en Duurzame Ontwikkeling binnen de Europese Gemeenschap

Hoofdstuk 1

De toestand van het milieu: Vooruitgang en vooruitzichten

Een strategie voor de toekomst kan niet worden opgezet zonder een analyse van de huidige situatie en van wat er in het verleden gebeurd is. Parallel aan de publikatie van het Vijfde programma en als fundament voor de hoofdlijnen van de strategie daarin, is er een geactualiseerd Verslag over de toestand van het milieu gepubliceerd. De belangrijkste conclusies die op basis van dat verslag kunnen worden getrokken, zijn de volgende:

- **Luchtverontreiniging** : Er is enige vooruitgang geboekt bij de beperking van de emissies van zwaveldioxide en zwevende deeltjes, lood en CFK's, maar er is nog geen oplossing voor de ernstige problemen in verband met enerzijds een aantal "broeikasgassen" zoals kooldioxide, stikstofoxiden, ozon en methaan, en anderzijds de luchtkwaliteit, vooral in stedelijke gebieden, die nog steeds aanwezig zijn of nu pas naar voren komen.
- **Waterverontreiniging** : Er is enige vooruitgang geboekt ten aanzien van puntbronnen voor de verontreiniging van binnenwateren, maar deze wordt meer dan teniet gedaan door een toename van de verontreiniging uit diffuse bronnen, vooral de landbouw. De waterkwaliteit wordt bedreigd en de eutrofiëring van zowel zoet- als zeewater neemt toe. De doelstellingen van de grondwater-richtlijn worden niet gehaald en de grondwater-reserves worden steeds meer bedreigd door zowel overexploitatie als verontreiniging. De verontreiniging van zeewater door bepaalde organische afvalstoffen, zware metalen en radioactieve lozingen is verminderd, maar vooral in het Middellandse-Zeegebied, de Noordzee en de Oostzee blijven de problemen groot.
- **Bodemverontreiniging** : De richtlijnen over afvalbeheer, over het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw en over het gebruik van nitraten op het land en bepaalde aspecten van de "Seveso"-richtlijn over het risico van ernstige ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten hebben een positieve bijdrage geleverd tot de bodembescherming of zullen dit in de toekomst doen. Vanwege een te intensief landgebruik, het overmatig gebruik van kunstmest, pesticiden en herbiciden en werkzaamheden voor het draineren en ontginnen van grond wordt de bodem echter op veel plaatsen aangetast door onder andere verontreiniging, verzuring, woestijnvorming en erosie.
- **Natuurbehoud** : Ondanks de richtlijn over in het wild levende vogels en de Verdragen van Bonn en Bern neemt de druk op unieke of bedreigde dier-

en plantesoorten en hun habitats toe. Intensieve landbouw is een van de belangrijkste oorzaken van de afname van de biologische diversiteit. Economische ontwikkeling en erosie leiden tot een gestadige afbraak van het milieu in de kuststreken. Bosbranden hebben in grote delen van het Middellandse-Zeegebied huisgehouden en tegenwoordig breken er elk jaar hevige branden uit. Door de steeds grotere behoefte aan recreatie en de daarmee gepaard gaande bouw van tweede woningen worden ook hoogvlaktes en berggebieden aangetast.

- **Het stedelijk milieu** : Het wordt steeds moeilijker om de eisen die de hedendaagse handel en het hedendaagse verkeer en vervoer stellen in overeenstemming te brengen met de wens om te zorgen voor een woonomgeving van goede kwaliteit; het resultaat is verkeersopstoppen, verontreiniging, geluidshinder, verloedering van straten, openbare ruimtes en historische bouwwerken en een algehele afname van de leefbaarheid.
- **Afvalbeheer** : Ondanks richtlijnen over afval in het algemeen, over toxisch en gevaarlijk afval en over het grensoverschrijdend transport van afval, die sommige al van 1975 dateren, is het beheer van de enorme afvalstroom van de Gemeenschap nog lang niet onder controle. In de meeste gebieden verkeert de ontwikkeling van mogelijkheden voor recycling en hergebruik nog in het prille beginstadium. Tekortkomingen ten aanzien van de regelingen voor afvalverwerking vormen niet alleen een bedreiging voor het milieu, maar kunnen ook in de context van de voltooiing van de interne markt ongewenste effecten hebben.

Enkele onrustbarende tendensen

In het verslag over de toestand van het milieu wordt ook duidelijk aangegeven dat bepaalde tendensen, als ze niet afdoende in de hand worden gehouden, ernstige negatieve gevolgen kunnen hebben voor de algehele kwaliteit van het milieu. Enkele voorbeelden :

- **Energie** : een stijging met 25 % in 2010, als er geen verandering komt in de snelheid waarmee de vraag naar energie momenteel toeneemt, die op zijn beurt weer leidt tot een stijging van de koolstofemissie in de EG met 20 % (referentiejaar 1987);
- **Verkeer en vervoer** : een stijging van het aantal auto's met 25 % en het aantal afgelegde kilometers met 17 % in 2000 (referentiejaar 1990);

- **Landbouw** : een stijging van het kunstmestgebruik met 63 % tussen 1970 en 1988;
- **Afval** : een stijging van de hoeveelheid stedelijk afval met 13 % in de afgelopen vijf jaar, ondanks een toename van de recycling van papier, glas en kunststoffen;
- **Water** : een stijging van de gemiddelde wateronttrekking in de Gemeenschap met 35 % tussen 1970 en 1985;
- **Toerisme** : een verwachte stijging van het toerisme in het Middellandse-Zeegebied met 60 % in het jaar 2000 (referentiejaar 1990).

Er is een nieuwe impuls nodig

De voorgaande vier communautaire actieprogramma's en de voor de uitvoering daarvan genomen maatregelen zijn in formele of juridische zin zeer waardevol geweest

en hebben objectief gezien tot een zekere verbetering van het milieu geleid. Bovendien duurt het voor veel van de tot op heden genomen maatregelen nog enige tijd, voordat hun effecten op de algemene toestand van het milieu volledig zichtbaar worden.

Desalniettemin zijn veel van de bestaande instrumenten niet afdoende opgewassen tegen de mate waarin het milieu momenteel wordt aangetast, hetzij omdat zij nog niet voldoende tijd hebben gehad om tot hun recht te komen, hetzij omdat ze nog niet in de hele Gemeenschap volledig zijn ingevoerd. Bovendien zijn de meeste van deze instrumenten niet ontworpen om het hoofd te bieden aan de extra belasting die naar verwachting het gevolg zal zijn van de opleving van de economische activiteit na de voltooiing van de interne markt en de daarmee gepaard gaande vraag naar onder andere energie en vervoer, en de veranderingen die zich momenteel in Oost- en Midden-Europa voordoen.

Het is de hoogste tijd dat het milieubeleid van de Gemeenschap in een hogere versnelling wordt geschakeld !

Hoofdstuk 2 Het Vijfde Programma : Een nieuwe strategie voor het milieu en duurzame ontwikkeling

De algemene doelstelling van de Gemeenschap is de verbetering en instandhouding van het welzijn van al haar inwoners. De interne markt, in combinatie met de politieke en de economische en monetaire unie, is bedoeld om de Lid-Staten en hun bevolking bijeen te houden en de motivering en het kader voor hun sociaal-economische groei te verschaffen. De effectiviteit van de interne markt op lange termijn is afhankelijk van de relatieve bijdrage van het beleid op het gebied van de industriële ontwikkeling, de energievoorziening, regionale ontwikkeling en de landbouw en het vermogen van het verkeers- en vervoersbeleid om de goederen ter plaatse af te leveren. Al deze beleidsonderdelen hangen met elkaar samen; de uiteindelijke beperkende factor voor een blijvende efficiency en groei, is hoeveel het natuurlijk milieu kan verdragen.

Uitgangspunt voor de in dit programma beschreven strategie is de doelstelling om de groeipatronen in de Gemeenschap zodanig om te buigen dat uiteindelijk een duurzame vorm van ontwikkeling wordt verwezenlijkt. Dit houdt onder andere in dat :

- moet worden erkend dat alle toekomstige menselijke activiteiten en verdere economische en sociale ontwikkeling afhankelijk zijn van de kwaliteit van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen en een goed rentmeesterschap daarvan;
- aangezien de grondstoffenreserves eindig zijn, de stoffenstroom door de diverse verwerkings-, consumptie- en gebruiksstadia zo moet worden gestuurd dat optimaal hergebruik en recycling worden vergemakkelijkt of bevorderd, zodat verspilling wordt voorkomen en uitputting van de natuurlijke rijkdommen wordt tegengegaan;
- in het gedragspatroon van de inwoners van de Gemeenschap het besef tot uiting moet komen dat de natuurlijke hulpbronnen eindig zijn, dat het persoonlijke ge- of verbruik van deze hulpbronnen niet ten koste van anderen mag gaan en dat het verbruik door de huidige generatie ook niet ten koste van de volgende generaties mag gaan.

Voor de verwezenlijking van een dergelijke strategie voor duurzame ontwikkeling zijn ingrijpende veranderingen nodig op vrijwel alle belangrijke beleidsonderdelen waarbij de Gemeenschap betrokken is. Hiertoe moeten de eisen inzake milieubescherming in het bepalen en uitvoeren van Gemeenschapsbeleid op andere gebieden worden geïntegreerd, niet alleen met het oog op het milieu, maar ook om de efficiency van de andere beleidsonderdelen zelf op peil te houden.

De onderlinge afhankelijkheid van de verschillende beleidsonderdelen, hulpbronnen en sectoren wordt geïllustreerd in *figuur 1*.

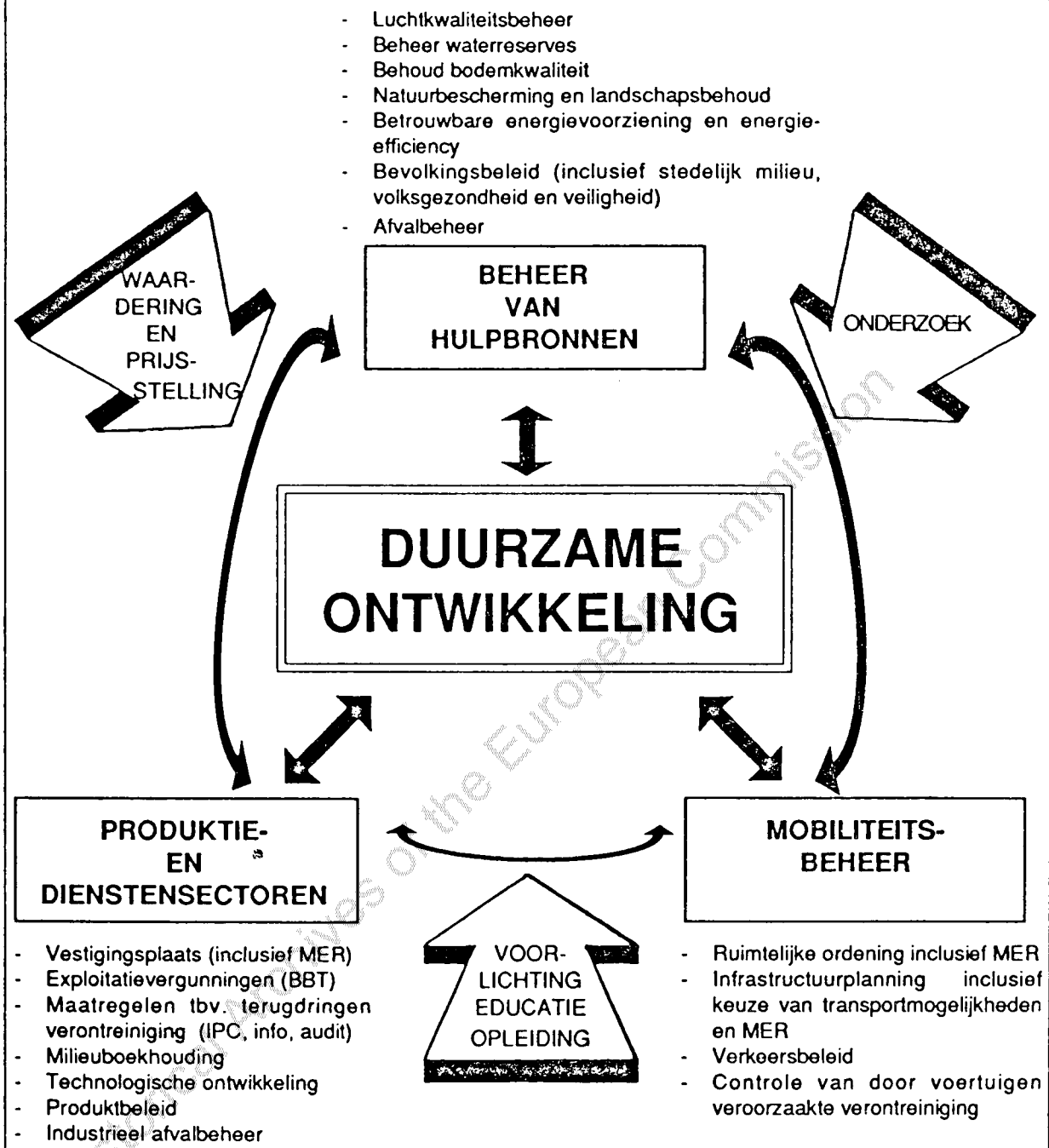
In overeenstemming met de Verklaring van de Europese Raad over "de noodzaak van milieubescherming" is bij de beginselen voor beleidsbeslissingen in het kader van dit programma uitgegaan van een PREVENTIEF OPTREDEN en het concept GEZAMENLIJKE VERANTWOORDELIJKHEID, waarbij ook het principe "de vervuiler betaalt" daadwerkelijk wordt toegepast.

Ook in dit programma zullen belangrijke milieuvraagstukken zoals klimaatverandering, verzuring, waterverontreiniging, bodemverontreiniging en -erosie en afvalbeheer aan de orde komen. De strategie van dit programma is echter niet uitsluitend toegesneden op deze vraagstukken, maar vooral op de totstandkoming van een nieuw samenspel tussen de belangrijkste groepen BETROKKENEN (regeringen, bedrijfsleven en bevolking) en de belangrijkste ECONOMISCHE SECTOREN (industrie, energie, verkeer en vervoer, landbouw en toerisme) via het gebruik van een uitgebreid en geïntegreerd pakket INSTRUMENTEN. Dit kan het meest efficiënt gebeuren binnen het kader van de Gemeenschap. Zonder een overkoepelend communautair kader, waarbinnen al deze activiteiten kunnen worden geïntegreerd en gecoördineerd, bestaat het gevaar dat de acties van individuele Lid-Staten of regio's of van andere betrokkenen niet volledig tot hun recht zullen komen of dat de communautaire resultaten of maatregelen op andere beleidsgebieden, in het bijzonder de interne markt, op de tocht komen te staan.

Voor elk van de hoofdaspecten zijn doelstellingen op lange termijn vermeld die moeten aangeven welke richting of welke impuls er aan het streven naar duurzame ontwikkeling moet worden gegeven, worden bepaalde doelstellingen voor de periode tot het jaar 2000 vermeld en is een representatieve keuze gemaakt van acties die moeten worden ondernomen om die tussendoelstellingen te halen. Deze doelstellingen creëren geen juridisch bindende verplichtingen, maar veeleer prestatieniveaus of resultaten waarnaar nu moet worden gestreefd met het oog op de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling. Evenmin behoeven alle vermelde initiatieven in communautaire of nationale wetgeving vertaald te worden.

Duurzame ontwikkeling is een einddoel dat niet via dit programma alleen kan worden verwezenlijkt, maar het programma moet, mits de uitvoering aan de eisen voldoet, wel een belangrijke stap in de goede richting betekenen.

FIGUUR 1 : DUURZAME ONTWIKKELING



Hoofdstuk 3: De betrokkenen

Tot op heden zijn de communautaire actieprogramma's voor het milieu vooral gebaseerd geweest op wetgeving en toezicht, waarbij de regeringen en de industrie betrokken waren. Wanneer we echter uitgaan van gezamenlijke verantwoordelijkheid, is er een veel bredere en actievere betrokkenheid nodig van alle economische partijen, zoals overheidsinstanties, overheidsbedrijven en particuliere ondernemingen in alle vormen en vooral de bevolking in zijn geheel, zowel als burger als in de rol van consument. De betrokkenheid van en het samenspel tussen deze economische partijen (en het gebruik van een grotere verscheidenheid aan instrumenten met vooral marktgerichte stimuleringsmaatregelen) hebben uiteindelijk tot doel een nieuw evenwicht te vinden tussen de individuele belangen van personen, bedrijven en overheidsinstanties op korte termijn en de belangen van de maatschappij als geheel op langere termijn. Het subsidiariteitsbeginsel en het begrip gezamenlijke verantwoordelijkheid, die bij het streven naar dit nieuwe evenwicht zullen worden gehanteerd, worden in hoofdstuk 8 besproken.

3.1 De Overheid

Regeringen spelen niet alleen een doorslaggevende rol bij wetgeving. Hun rol is even belangrijk bij economische planning en bij het vaststellen van de randvoorwaarden voor economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening, toegankelijkheid van informatie, onderwijs en opleiding, marktbeïnvloeding via het fiscaal beleid voor produkten (bij voorbeeld tabak en brandstof) enz. Hoewel er in de Gemeenschap grote verschillen zijn tussen de overheidsapparaten, fungeren zij in de meeste Lid-Staten tevens als exploitant van overheidsbedrijven, zoals het wegennet, de spoorwegen, luchthavens en de energieproductie. Bij het algehele streven om te komen tot duurzame ontwikkeling hebben regeringen een bijzonder zware verantwoordelijkheid, enerzijds bij activiteiten die te maken hebben met staatseigendom en staatstoezicht en anderzijds om het mogelijk te maken dat het particuliere bedrijfsleven en mensen als individu hun respectieve rol spelen door het noodzakelijke kader en de nodige voorwaarden te scheppen, impulsen te geven en belemmeringen weg te nemen.

Lokale en regionale overheidsinstanties spelen een zeer belangrijke rol bij het streven naar duurzame ontwikkeling via de uitoefening van hun officiële functie als "bevoegde instantie" voor veel van de bestaande richtlijnen en verordeningen en in de context van de praktische toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Bij voorbeeld op de volgende gebieden kunnen lokale en regionale overheidsinstanties een doorslaggevende rol spelen :

- **ruimtelijke ordening** : via de toepassing van deugdelijke grondbeginselen voor planning met het oog op het behoud van waardevolle gebieden, zoals natuurgebieden en landschappen, verbetering van de structuur van en de verkeerssituatie in steden en optimalisatie van het energie- en vervoersrendement;
- **economische ontwikkeling** : de meeste overheidsinstanties zijn op een of andere manier betrokken bij de stimulering van economische ontwikkeling in hun gebied. Wanneer dit met de

nodige zorgvuldigheid gebeurt, kan ervoor worden gezorgd dat de voor de totstandkoming en het welslagen van deze economische ontwikkeling benodigde hulpbronnen duurzaam worden gebruikt;

- **ontwikkeling van infrastructuur** : de lokale en regionale overheid is in eerste instantie verantwoordelijk voor de planning, de aanleg en het beheer van bij voorbeeld wegen en installaties voor drinkwatervoorziening en afvalwaterzuivering en heeft dan ook bijzonder goede mogelijkheden om de keuze van de vestigingsplaats, het karakter en de effecten van concrete projecten te beïnvloeden;
- **controle van industriële verontreiniging** : via een verantwoord gebruik van bijvoorbeeld bouwvergunningen, emissie-, lozings- en exploitatievergunningen, schone technologie en het recht op toegang tot milieu-informatie;
- **afvalbeheer** : een strikte toepassing van de erkende voorkeursvolgorde voor afvalbeheer - preventie, hergebruik en recycling, verbranding als brandstof, afvalverbranding en storten - draagt bij tot zowel een beperking van afvalproblemen als tot besparing op energie en grondstoffen;
- **vervoer** : vervoers- en verkeersplannen moeten volledig worden geïntegreerd in het algehele planningproces;
- **voorlichting, educatie en opleiding van de bevolking** : lokale en regionale overheidsinstanties kunnen op grond van de bestaande communautaire wetgeving over de toegankelijkheid van milieu-informatie voor de bevolking bevorderen dat deze meer betrokken raakt bij en meer vertrouwen krijgt in het milieubeleid; vooral de instanties met directe verantwoordelijkheden op het gebied van onderwijs kunnen en moeten de betrokkenheid en het gedrag van het publiek beïnvloeden;

- **interne audit** : overheidsinstanties moeten hun eigen gedrag kritisch analyseren, bij voorbeeld op het gebied van overheidsdiensten, de locatie van kantoren, het aankoopbeleid, de keuze van voertuigen en apparatuur, energiebesparing, milieu-auditing en de verstrekking van informatie aan het publiek.

Waar mogelijk moet de centrale overheid bovengenoemde principes en maatregelen toepassen op haar eigen apparaat en besluitvorming (b.v. planning, voorlichting, onderwijs, opleiding en interne audit). Tenslotte is het absoluut noodzakelijk dat op centraal, regionaal en lokaal niveau de nodige middelen worden uitgetrokken om concrete uitvoering mogelijk te maken.

3.2 Overheidsbedrijven en het particuliere bedrijfsleven

Ongeacht hun aard maken vrijwel alle bedrijven voor hun processen en produkten gebruik van natuurlijke hulpbronnen, creëren zij uiteenlopende vormen en hoeveelheden afval en dragen zij bij tot de verontreiniging van lucht, water en bodem. Tot op heden zijn slechts in een beperkt aantal gevallen de kosten op lange termijn van deze hulpbronnen en van de verontreiniging doorberekend in de exploitatiekosten van een installatie of de prijs van het eindproduct of de dienst. Het is duidelijk dat deze situatie zowel om economische redenen als om milieuredenen moet veranderen. Het besef dat hier het eigenbelang van de industrie in het geding is, wint steeds meer terrein: een toename van de vraag naar schone technologie en milieuvriendelijke produkten biedt nieuwe marktmogelijkheden, waarvan vooral innoverende bedrijven kunnen profiteren; de industrie is zich ook bewust van de voordelen in de zin van besparingen op grondstoffen en energie, wanneer milieu-overwegingen in het ondernemingsbeleid worden geïntegreerd. Desalniettemin blijft de vaststelling van het kader en de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling een zaak van de Gemeenschap en de Lid-Staten.

In dit programma worden vijf sectoren geselecteerd die als doelgroepen fungeren. Deze sectoren vertegenwoordigen een groot deel van de totale economische activiteit en hun medewerking en houding is van vitaal belang om het pad naar duurzame ontwikkeling te effenen. Ook al is hier voor bepaalde sleutelsectoren gekozen, toch moet het duidelijk zijn

dat van alle bedrijven wordt verwacht dat zij hun steentje bijdragen tot het streven naar de overgang naar duurzame ontwikkeling. De te ontwikkelen en in te voeren instrumenten zullen zodanig worden gekozen, dat zij op een zo breed mogelijk front kunnen worden ingezet.

Willen we ervoor zorgen dat het marktmechanisme bijdraagt tot een verandering van het gedrag van mensen ten opzichte van het milieu, dan zal een totaalbeleid voor consumentenprodukten belangrijk zijn. Het is vooral van essentieel belang dat bedrijven zich meer bewust worden van de mate waarin hun produkten en verpakkingen op de afvalberg terecht komen en dat zij erkennen dat ze verantwoordelijk zijn voor dit afval. Het voorgestelde milieukeur voor de hele Gemeenschap moet de industrie ertoe aanzetten produkten met minder milieueffecten te ontwerpen en te vervaardigen. Er moet worden gestreefd naar een zodanig beleid dat de consumenten gemakkelijker met kennis van zaken hun keuze kunnen bepalen op grond van veiligheid, kwaliteit, duurzaamheid en milieuaspecten in het algemeen. In deze context moet de detailhandel haar steentje bijdragen.

Financiële instellingen die het risico van bedrijven en installaties op zich nemen, kunnen een sterke en soms zelfs een beslissende invloed uitoefenen op investerings- en beheersbeslissingen die ten behoeve van het milieu kunnen worden ingezet.

3.3 De bevolking

Iedereen die deel uitmaakt van de bevolking, speelt in een aantal opzichten een cruciale rol :

- als individu dat zich zorgen kan maken om de algehele kwaliteit van het milieu, zijn eigen gezondheid en de kwaliteit van het bestaan voor toekomstige generaties, en als verantwoordelijk burger die de mogelijkheid heeft beleid en beslissingen te beïnvloeden;
- als directe veroorzaker van verontreiniging en afval thuis, als werknemer of werkgever, bij het woon-werkverkeer en bij de vrijetijdsbesteding;
- als consument van goederen en diensten, aangezien de oorzaken en oplossingen van

milieuproblemen vaak afhankelijk zijn van de keuze van de consument.

Voordat personen hun potentiële invloed in de praktijk volledig kunnen doen gelden, moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan : een goed inzicht en goede voorlichting zijn van essentieel belang om de eigen activiteiten te kunnen koppelen aan milieuverontreiniging of aan de andere kant milieubescherming; om dit te verwezenlijken zullen er bewustmakingscampagnes moeten worden gevoerd. Daarnaast leveren goede bedoelingen niet de gewenste resultaten op als er geen alternatieven zijn, zoals gescheiden inzameling van afval of een betrouwbaar openbaar vervoer.

Ten aanzien van de keuzen van produkten en diensten moeten er bepaalde praktische belemmeringen worden weggenomen : het is mogelijk dat een milieuvriendelijker produkt niet verkrijgbaar is in de winkel waar iemand normaal zijn of haar boodschappen doet of, indien dit wel zo is, dat de prijs hoger is dan die van produkten die meer vervuiling veroorzaken (Uit de verkoop van gelode en ongelode benzine tegen verschillende prijzen blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat een aantrekkelijke prijs voor de consument een stimulans vormt om een voor het milieu positieve keuze te maken). Bovendien moeten beweringen over milieu-effecten, om het vertrouwen van consumenten

te winnen en te behouden, gebaseerd zijn op deugdelijke argumenten en vergezeld gaan van neutrale informatie over de eigenschappen van produkten.

De actieve betrokkenheid en deelname van zowel milieu- als consumentgerichte niet-gouvernementele organisaties (NGO's), van de vakbeweging en van beroepsorganisaties is van cruciaal belang voor het bewustmakingsproces in het algemeen, voor de behartiging van de belangen en de formulering van de zorgen van de bevolking en voor de motivering en betrokkenheid van het individu.

Historical Archives of the European Commission

Hoofdstuk 4: Geselecteerde doelgroepen

Zoals reeds is vermeld in het voorgaande hoofdstuk over DE BETROKKENEN (onder het punt Overheidsbedrijven en het particuliere bedrijfsleven) zijn er vijf doelgroepen die in dit programma specifiek onder de loep worden genomen. Deze sectoren zijn gekozen, omdat het sectoren zijn waarin voor de Gemeenschap als zodanig een unieke taak is weggelegd en waarin een aanpak op Gemeenschapsniveau de meest efficiënte manier is om de problemen waarmee deze sectoren kampen, als één geheel aan te pakken. Zij zijn ook gekozen omdat zij bijzonder grote effecten op het milieu als geheel hebben of kunnen hebben en omdat ze zodanig van aard zijn dat ze van cruciaal belang zijn bij de pogingen om tot duurzame ontwikkeling te komen. Deze aspecten worden nader besproken in hoofdstuk 5 en in dit hoofdstuk, wanneer op de individuele doelgroepen wordt ingegaan.

4.1 De industrie

De industriële sector neemt ongeveer 25 % van de welvaart van de Gemeenschap voor zijn rekening en industrialisering is zowel binnen de Gemeenschap als op internationaal niveau in ruimere zin een sleutelaspect van de ontwikkelingsstrategie. Door de uitputting van natuurlijke hulpbronnen, het verbruik van energie, de productieprocessen en het ontstaan van zowel verontreiniging als afval bij de productie is de industrie echter een van de belangrijkste oorzaken van de aantasting van het milieu. Wanneer de milieueffecten van industriële activiteiten het tolerantieniveau van de reserves aan natuurlijke hulpbronnen overschrijden, kan de verdere economische ontwikkeling van een land of regio daardoor worden beperkt of geblokkeerd.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het industriebeleid van de Gemeenschap is het scheppen van het kader en de voorwaarden voor een sterke, innoverende en concurrerende industriële sector, zodat de Europese industrie op de wereldmarkt concurrerend blijft en zich kan handhaven. Het is niet in het algemene belang van de Gemeenschap economische en sociale winst op lange termijn op te offeren voor financieel profijt op korte termijn.

Milieumaatregelen namen tot op heden meestal de vorm aan van voorschriften, waarbij de nadruk eerder lag op verbodsbepalingen dan op een aanpak gebaseerd op samenwerking. Daardoor is men er meestal van uitgegaan dat industrialisering of economische ontwikkeling en milieuzorg tegenstrijdige doelstellingen waren. Tegen de achtergrond van de groeiende zorg over het milieu en de natuurlijke hulpbronnen en het besef van de negatieve economische effecten van milieuaantasting is het nu wel duidelijk dat een milieuvriendelijke industrie geen luxe meer is, maar veeleer een harde noodzaak. Ook is het nu wel duidelijk dat veel industrie sectoren zelf steeds meer gaan beseffen dat zij afhankelijk zijn van en verantwoordelijk zijn voor het milieu en de reserves aan natuurlijke hulpbronnen. Een van de kernpunten van dit programma is dat op het gebied van het milieu de industrie niet alleen deel uitmaakt van het probleem, maar ook bij de oplossing een rol moet spelen.

Gemeenschap en de industrie in de Gemeenschap de nodige strategieën op lange termijn kan uitwerken om zijn economische concurrentiepositie te handhaven, is het van essentieel belang dat men beseft dat milieukwaliteit en economische groei onderling afhankelijk zijn. Voor de industrie kan een breed opgezet milieubeleid op een deugdelijke grondslag bijdragen tot het optimaliseren van het grondstoffenbeheer, meer vertrouwen scheppen bij de bevolking en de ontwikkeling van marktmogelijkheden bevorderen. Veel van de nieuwe schone en afvalarme technologieën zorgen niet alleen voor een sterke afname van de verontreiniging, maar ook voor een zodanige besparing op het verbruik van grondstoffen en energie, dat de aanvankelijke hogere investeringskosten hierdoor meer dan volledig kunnen worden gecompenseerd en zodoende de kosten per produkt kunnen worden verlaagd. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling en het gebruik van nieuwe technieken op het gebied van de genetica en de biotechnologie: deze bieden grote mogelijkheden voor nuttige toepassingen in de landbouw, de levensmiddelenindustrie, de chemische en farmaceutische industrie, milieusanering en de ontwikkeling van nieuwe grondstoffen en energiebronnen. De Commissie heeft het belang van deze specifieke sector ingezien en in 1991 een mededeling gepubliceerd over de verbetering van de concurrentievoorwaarden voor de op biotechnologie gebaseerde industriële activiteiten in de Gemeenschap⁽¹⁾.

De combinatie van een geavanceerde technologische maatschappij met een gezonde, creatieve en flexibele industrie die de basis vormt voor het economisch welzijn van de Europese Gemeenschap en een pijler is voor de politieke stabiliteit, kan zorgen voor een betere distributie, betere communicatie en een uitbreiding van de persoonlijke keuzemogelijkheden en moet uiteindelijk een waarborg vormen voor een betere gezondheid en een hogere kwaliteit van het bestaan.

In het kader van dit programma moet het tweesporenbeleid met strenge milieunormen en daarnaast positieve impulsen voor nog betere resultaten op een gecoördineerde wijze worden toegepast op de verschillende punten in de keten onderzoek-proces-productie-verkoop-gebruik-afval, waar de industrie en industriële produkten effecten kunnen hebben op de

⁽¹⁾ SEC (91) 629 van 19.4.1991

“milieu-activa” van de Gemeenschap. Om deze keten met succes te kunnen omzetten in een duurzaam proces moet het milieu deel gaan uitmaken van de scholing en beroepsopleiding van alle personen die daarbij een rol spelen, waarbij vooral de nadruk moet liggen op onderzoekers en technici.

Het grensgebied tussen het milieubeleid en het industriebeleid zal een nieuwe oriëntatie en een nieuwe impuls krijgen door de invoering van een uitgebreid geïntegreerd “pakket” maatregelen, waarin ook bestaande bepalingen worden opgenomen en dat bestaat uit de volgende onderdelen :

- intensivering van de dialoog met de industrie;
- verbetering van de ruimtelijke ordening en de strategische planning, onder andere door milieu-effectrapportage inzake beleidsvoornemens, plannen en programma's;
- verbetering van het beheer en de bewaking van productieprocessen, onder andere door een vergunningstelsel dat is gekoppeld aan een geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, milieu-audits, een effectieve milieuaardering en -boekhouding en het gebruik van de beste beschikbare technologie, alsmede invoering van op marktprincipes gebaseerde systemen voor het in rekening brengen van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Bij de vaststelling van normen en voorwaarden zal afdoende rekening moeten worden gehouden met de aanlooptijd die nodig is om investeringsbeslissingen te vergemakkelijken;
- strengere en meer betrouwbare productnormen om ervoor te zorgen dat de milieu-effecten van producten tijdens hun hele levenscyclus zoveel mogelijk worden beperkt, onder andere via een systeem voor milieukeur in de hele Gemeenschap;
- stimulering van convenanten en andere vormen van zelfregulering;
- een effectief afvalbeheer moet in het ideale geval beginnen met de regulering van productieprocessen; het valt dan ook te verwachten dat het voor de productie-aspecten aangegeven pakket van maatregelen belangrijke gevolgen zal hebben voor zowel de hoeveelheid als de aard van het geproduceerde afval; andere onderdelen van de strategie zijn de terugname van afvalproducten door de oorspronkelijke producenten of importeurs (mede voor een betere afvalverwerking), verder onderzoek naar technologie voor recycling en hergebruik met proefprojecten op deze gebieden en de vaststelling van normen voor industriële installaties voor afvalverbranding en stortplaatsen om de risico's

te beperken die zich bij het definitieve verwijderen van afval voordoen;

- tenslotte is het van essentieel belang dat de bevolking en de sociale partners actiever betrokken kunnen raken bij de ontwikkeling en de praktische toepassing van het beleid : dit betekent dat men alle relevante informatie moet krijgen die nodig is om als consument met kennis van zaken een keuze te bepalen; daarnaast moet men ook toegang hebben tot voor het milieu relevante gegevens (bijvoorbeeld emissieboekhoudingen, milieu-audits, milieugegevens in de verslagen van bedrijven), zodat kan worden nagegaan wat de industrie doet en wat regelgeving oplevert.

In de figuren 2a en 2b wordt aangegeven hoe de industrie er langs twee verschillende maar elkaar aanvullende wegen toe zal worden verplicht of aangezet over te schakelen op productieprocessen en producten die ten opzichte van het milieu verantwoord zijn.

In figuur 2a wordt duidelijk gemaakt hoe verschillende op wetgeving gebaseerde voorschriften, normen en procedures zullen worden ingepast in de verschillende fasen van de cyclus vergunning-productie-beoordeling, zodat er een zichzelf in stand houdende prikkel ontstaat om geleidelijk steeds striktere normen toe te passen. In figuur 2b wordt de impuls geleverd door het bewuste gedrag en de keuze van de consument. Deze cyclus wordt door de krachten in de markt gestuurd, leidt tot zelfregulering en houdt zichzelf in stand. Zoals aangegeven levert dit niet alleen voordelen op voor de individuele consument, maar ook voor andere bedrijven die een (hogere) plaats op de milieuranglijst willen krijgen. Het zal afhankelijk zijn van de beschikbare keuzemogelijkheden en de mogelijkheid om tot een objectieve beoordeling te komen en op objectieve wijze te worden voorgelicht, of en in hoeverre dit model effectief kan zijn.

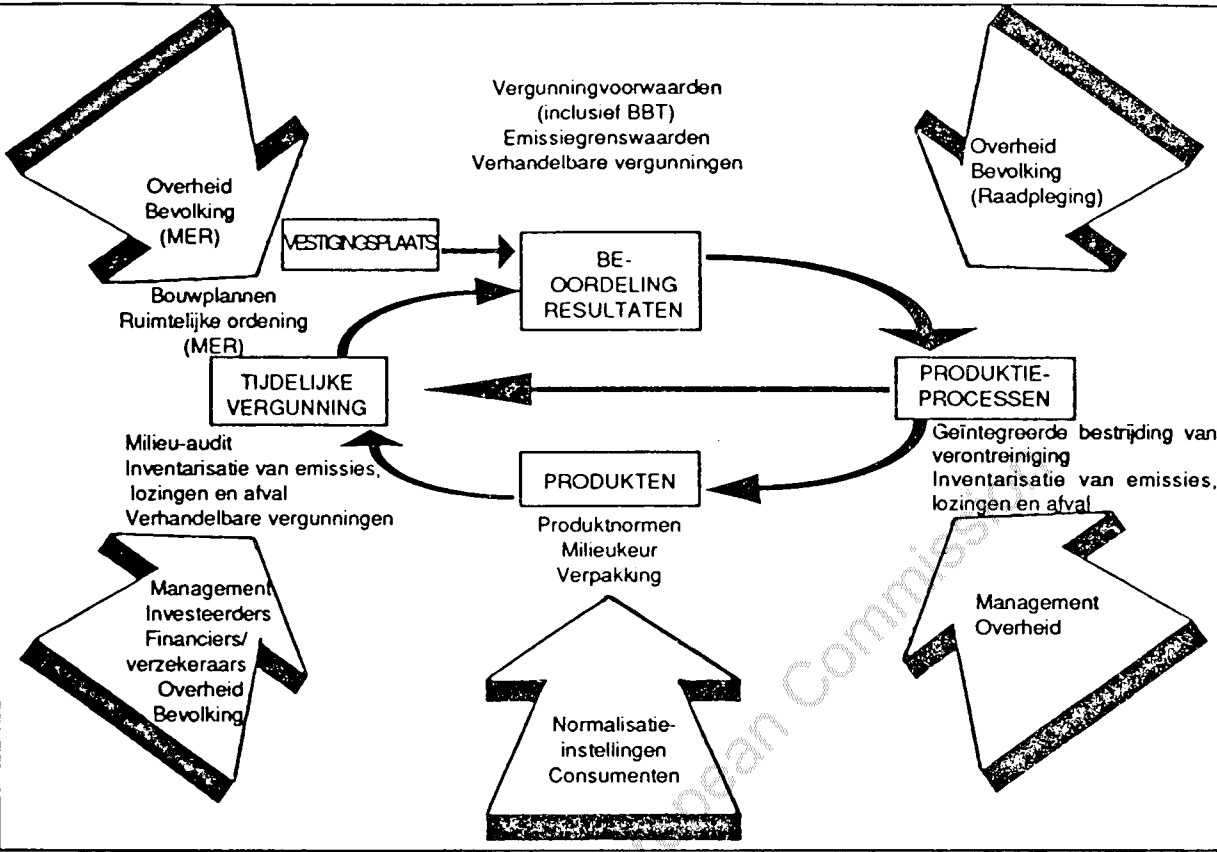
Bij het samenstellen van dit pakket maatregelen om te komen tot duurzame ontwikkeling van de industriële sector bij een blijvende industriële en economische groei, zal speciale aandacht worden besteed aan de positie van het midden- en kleinbedrijf en het internationale concurrentievermogen.

Midden- en kleinbedrijf

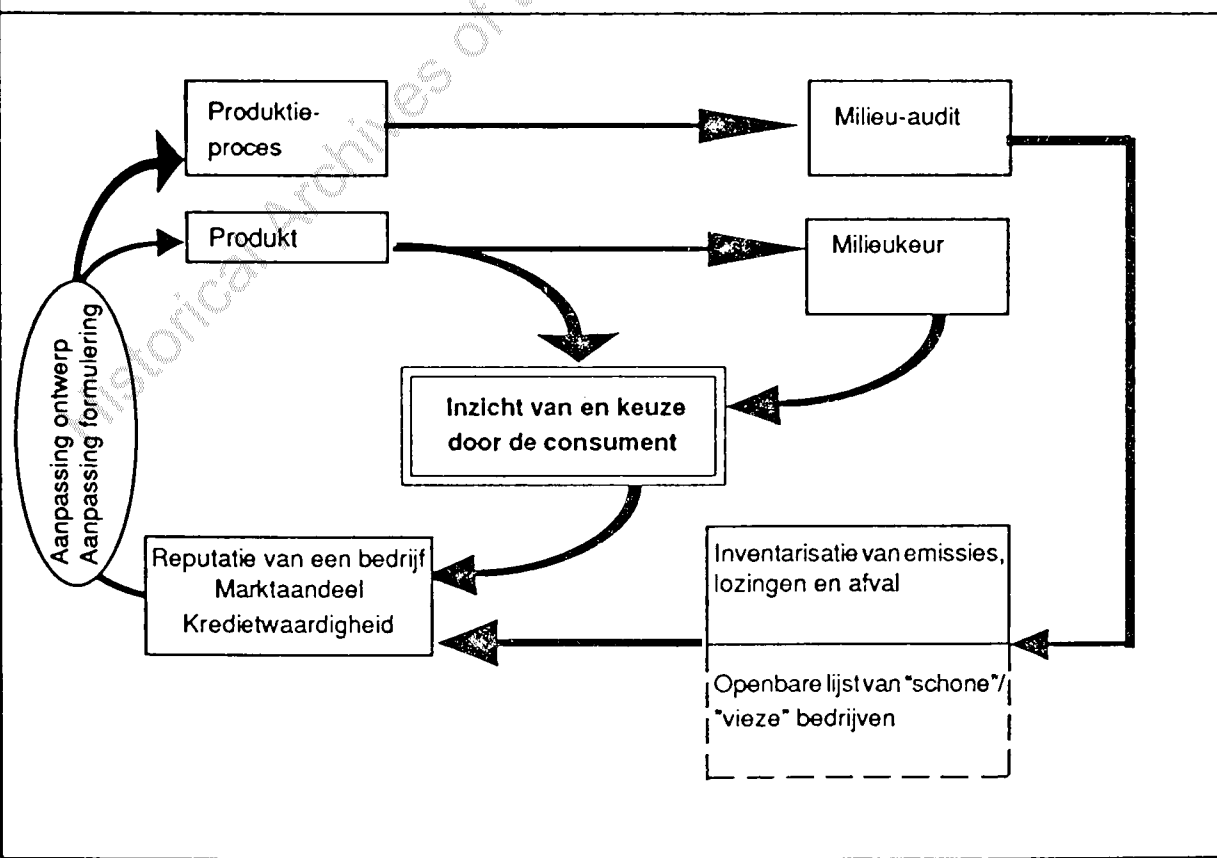
Het is wellicht niet gewenst en ook niet nodig om bij de geschetste maatregelen uitzonderingen te maken voor het midden- en kleinbedrijf, onder andere omdat :

- niet alleen grote installaties verantwoordelijk zijn voor verontreiniging, kleine installaties nemen samen ook de nodige hoeveelheid verontreiniging en afval voor hun rekening;
- veel van deze bedrijven kunnen blijven bestaan door de vraag die ontstaat doordat grote bedrijven hun processen nog verder zullen moeten verfijnen

Figuur 2a : Regelgevingsproces voor de bevordering van een milieuvriendelijke en concurrerende Industrie



Figuur 2b : Mogelijkheden voor de consument om milieuvriendelijke fabricageprocédés en -produkten te bevorderen



en aan de algehele criteria van het milieukeursysteem moeten voldoen;

- het midden- en kleinbedrijf het zich niet kan veroorloven ten opzichte van hun grotere concurrenten in een ongunstiger positie te komen bij de financiering van hun investeringen.

Desalniettemin moet er speciaal op worden gelet dat zoveel mogelijk wordt voorkomen dat deze bedrijven onevenredig zwaar worden belast met administratieve, financiële of wettelijke beperkingen, die de oprichting of ontwikkeling van KMO's zouden kunnen belemmeren. Wat het geleidelijk invoeren van maatregelen betreft, zou het bij voorbeeld in bepaalde gevallen mogelijk kunnen worden gemaakt dat er enigszins van het tijdschema voor aanpassing of invoering wordt afgeweken (mits aan de normale Verdrags-eisen wordt voldaan). In andere gevallen zou wellicht rechtstreeks praktische hulp kunnen worden geboden, zoals adviezen van deskundigen of opleidingsprogramma's. Er dient echter wel aan te worden gedacht dat KMO's in het algemeen juist vanwege hun omvang meer flexibiliteit en een groter aanpassingsvermogen hebben; in veel gevallen zouden zij juist door het toepassen van de nieuwste technieken een voorsprong hebben op markten met veel concurrentie of zelfs nieuwe markten kunnen creëren.

Internationale concurrentiepositie

Wat de internationale concurrentiepositie betreft, is de opvatting dat er een conflict is tussen milieubescherming en economisch concurrentievermogen gebaseerd op een beperkt inzicht in de bronnen voor welvaart en op een nogal statische kijk op het concurrentievermogen. Strengere milieueisen geven een

impuls voor modernisering en innovatie en leiden dan ook niet tot een slechtere, maar mogelijk zelfs tot een betere concurrentiepositie. De landen met de strengste eisen zijn meestal de grootste exporteurs van de betrokken producten en technologieën. Vooral wanneer het om het mondiale concurrentievermogen gaat, moet er op het besluit van het Japanse Ministerie van Internationale Handel en Industrie (MITI) om een actieprogramma voor de 21ste eeuw met als titel "Nieuwe aarde 21" te starten, een krachtige reactie van de Gemeenschap komen om te voorkomen dat onze concurrentiepositie op de wereldmarkt afbrokkelt.

Een van de doelstellingen van "Op weg naar duurzame ontwikkeling" is dat er van milieuzorg een concurrentievoordeel wordt gemaakt. Door in plaats van alleen maar bestrijding of sanering, te streven naar beperking en voorkoming van verontreiniging en preventie, recycling en hergebruik van afval en door een breder scala van instrumenten te creëren, waaronder marktgerichte stimuleringsmaatregelen, zodat wordt voorkomen dat er beperkingen worden opgelegd aan de voor de verwezenlijking van hogere normen gebruikte technologieën, kan het milieubeleid in plaats van investeringen, innovaties en concurrentievermogen te verstikken juist een stimulans hiervoor vormen.

Midden 1992 zal de Commissie bij de Raad van Ministers een uitgebreide mededeling over de relatie tussen het industrieel concurrentievermogen en de bescherming van het milieu indienen, waarin dit thema verder zal worden uitgewerkt en voorstellen zullen worden gedaan voor bepaalde terreinen in de industriële sector die voor maatregelen in aanmerking komen.

4.2 De energiesector

De energiesector van de Gemeenschap wordt nog steeds geconfronteerd met lokale en regionale milieuproblemen, zoals verzuring. Daarnaast neemt de bezorgdheid over de mondiale aspecten van het energiebeleid en hun effecten op het milieu steeds meer toe. Er moet een strategie op lange termijn worden uitgewerkt, waarbij ervoor moet worden gezorgd dat oplossingen voor het ene probleem er niet toe leiden dat een ander probleem acuter wordt. Economische groei, een efficiënte en betrouwbare energievoorziening en een schoon milieu moeten compatibele doelstellingen zijn: dit is wereldwijd de grote uitdaging voor de toekomst. Het energiebeleid speelt dan ook een sleutelrol bij de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling.

Volgens recente prognoses van de VN zal de wereldbevolking toenemen van 5 miljard mensen in 1990 tot 10 miljard in 2050. Prognoses voor het energieverbruik wijzen er dan ook op dat de vraag naar energie zal stijgen van ongeveer 9 miljard ton olie-

equivalent (toe) in 1990 tot 20 miljard toe in 2050 volgens het scenario ongewijzigd beleid (conventional wisdom) of tot 13 miljard toe volgens het scenario met een hoog energierendement (high energy efficiency).

Het aandeel in het energieverbruik van de verschillende regio's zal weliswaar verschuiven⁽¹⁾, maar toch zullen deze ontwikkelingen voor het milieu als geheel zeer ingrijpende gevolgen hebben. Volgens beide energiescenario's zal het verwachte gebruik van steenkool leiden tot een sterke toename van de emissie van broeikasgassen, met name van CO₂. Bij de laagste raming (13 miljard toe) zou de CO₂-emissie wereldwijd met 60 % toenemen.

De voorspelde toename van het energieverbruik op basis van het eerste scenario zou een betrouwbare energievoorziening sterk bedreigen. Dit geldt vooral voor de ontwikkelingslanden die geen eigen energiebronnen hebben. Het gestelde doel zal waarschijnlijk niet te verwezenlijken zijn, tenzij er een

⁽¹⁾ De ontwikkelingslanden zullen 46 % voor hun rekening nemen, de momenteel ontwikkelde wereld 16 % (41,6 % in 1990) en de Midden- en Oosteuropese landen 11 % (24 % in 1990).

andere houding komt ten opzichte van kernenergie of een intensiever gebruik wordt gemaakt van energie uit afval of tenzij er een doorbraak komt bij de ontwikkeling en penetratie van alternatieve energietechnologie, zoals duurzame energiebronnen (biomassa, zonne-energie, windenergie enz.). Het tweede scenario is alleen haalbaar als de houding ten opzichte van het energieverbruik ingrijpend verandert en de geïndustrialiseerde landen een nog grotere rendementsverhoging verwezenlijken dan in de periode 1975-1985.

Wereldwijde vooruitgang op het gebied van het energieverbruik en het milieu is alleen mogelijk als er ook verbeteringen tot stand komen in de ontwikkelingslanden en in Midden- en Oost-Europa. Hiervoor is het echter absoluut noodzakelijk dat financiële middelen, technologie en kennis aan deze landen worden overgedragen om hen te helpen de toenemende vraag naar energie te sturen zonder dat hun recht op duurzame ontwikkeling daardoor op de tocht komt te staan. De Gemeenschap heeft in de conclusies van de Raad van Ministers (Milieu) van 12 december 1991 inzake de Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling al aangegeven, dat zij zich voor deze zaken wil inzetten. Het Europese Energiehandvest, waarin wordt gesteld dat we op het gebied van energie van elkaar afhankelijk zijn en wordt erkend dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid is voor de energievoorziening en voor het milieu, kan ook een belangrijke bijdrage leveren. De landen van Midden- en Oost-Europa zullen daarbij de hulp krijgen die zij nodig hebben voor economisch herstel en voor een reorganisatie van de energievoorziening, die moeten bijdragen tot een schoner milieu, een beter evenwicht tussen de verschillende energiebronnen en een efficiënter gebruik van energie.

Op het niveau van de Europese Gemeenschap heeft de Commissie in 1990 vier scenario's gepresenteerd, waarin wordt aangegeven welke factoren de ontwikkeling van de vraag naar energie en van de energievoorziening op langere termijn kunnen beïnvloeden¹¹⁾. Voor de uitwerking van het onderhavige programma zijn de twee extremen van deze vier scenario's voor de toekomstige ontwikkeling van onze energiesituatie van direct belang: het scenario bij ongewijzigd beleid en het scenario bij hoge prijzen. In deze scenario's werd nog geen rekening gehouden met de hereniging van Duitsland. Daarom en ook om een aantal andere redenen worden ze momenteel bijgewerkt. De resultaten van deze herziening zullen midden 1992 beschikbaar zijn.

Beschrijving van de scenario's en hun gevolgen

Scenario 1, ook wel het scenario "ongewijzigd beleid" genoemd, gaat uit van een geringe economische groei en geen belangrijke nieuwe initiatieven op het gebied van het milieu- en energiebeleid.

Scenario 4, ook wel het scenario "hoge prijzen" genoemd, is gebaseerd op dezelfde groei als scenario 1, echter gecombineerd met een snelle verhoging van het energierendement, een sterke stijging van het gebruik van kernenergie, de vervanging van kolencentrales door aardgascentrales en een hogere energieprijz voor de consument via de invoering van bij voorbeeld een energie/koolstofheffing.

Uitgaande van deze scenario's komt men voor de EG van de 12 voor het totale energieverbruik (in miljoenen toe) en de totale luchtemissies (in miljoenen tonnen) in 2010 tot de volgende ramingen:

TABEL 1				
	Verbruik	CO ₂	SO ₂	NO _x
1990	1148,33	2738	12,23	10,38
2010 Scenario 1 (ongew. beleid)	1376,59	3143,25	6,56	7,85
2010 Scenario 4 (hoge prijzen)	975,59	2098,37	4,32	4,35

Volgens deze prognoses kan alleen als scenario 4 of een soortgelijk scenario wordt gevolgd, worden voldaan aan de overeengekomen doelstelling om de CO₂-emissies in 2000 in vergelijking met de niveaus van 1990 te stabiliseren en zou een verdere beperking in de orde van grootte van 25 % in 2010 op basis van de huidige kennis en de verwachte technologie en uitgaande van ingrijpende structurele en gedragsveranderingen kunnen worden verwezenlijkt.

De SO₂-emissies zijn sinds het begin van de jaren 80 afgenomen en zullen ook in de toekomst aanzienlijk blijven dalen ten gevolge van communautaire en nationale milieuwetgeving, verhoging van het energierendement en het gebruik van schonere brandstoffen. Tot het jaar 2010 zullen ook de NO_x-emissies afnemen, zij het minder sterk dan de SO₂-emissies. Naar verwachting zullen zelfs deze lagere SO₂- en de NO_x-emissies in vele landen, regio's en steden in de Gemeenschap milieuproblemen opleveren, doordat de kritische depositieniveaus worden overschreden, zoals in paragraaf 5.2 van het Hoofdstuk over de thema's en de doelstellingen van dit

¹¹⁾ Energie in Europa, Energie voor een nieuwe eeuw: het Europese perspectief, juli 1990.

programma wordt aangetoond. Er moet dan ook nog intensiever worden getracht de emissies tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen. Voor NO_x zijn er nog enige mogelijkheden voor verdere emissiebeperking bij de elektriciteitsopwekking en in de industrie; in de verkeers- en vervoerssector zijn er veel meer mogelijkheden, vooral via structurele - en gedragsveranderingen. Voor SO₂ zijn de meeste mogelijkheden voor verlaging van de huidige niveaus te vinden bij de elektriciteitsopwekking (waar bepaalde regelgevende maatregelen wel al van kracht zijn, maar nog niet volledig zijn ingevoerd) en in de industriële sectoren.

Om op het gebied van energie praktische resultaten te boeken moet het strategische perspectief zich tot ver voorbij het jaar 2000 uitstrekken. In een strategie voor de korte tot middellange termijn zullen een verhoging van het energierendement en de samenstelling van strategische technologieprogramma's, waarin ook O & O wordt opgenomen, de belangrijkste bouwstenen vormen voor de overgang naar een energiestructuur waarin koolstof een minder belangrijke rol speelt en vooral ook gebruik wordt gemaakt van duurzame energiebronnen. Over deze onderwerpen is reeds in november 1989 een mededeling van de Commissie aan de Raad over "Energie en het milieu"⁽¹⁾ verschenen. In een andere mededeling over "Een strategie van de Gemeenschap voor de beperking van de emissie van kooldioxide en de verhoging van het energierendement"⁽²⁾ heeft de Commissie een aantal voorstellen gedaan, die in het algemeen positief door de Raad zijn ontvangen. Binnen een totaalstrategie

worden onder andere de volgende maatregelen overwogen: invoering van economische instrumenten die ertoe leiden dat de reële kosten van het energieverbruik aan de gebruiker worden doorberekend (bij voorbeeld via een CO₂/energieheffing); betere voorlichting, educatie en opleiding van eindgebruikers; overeenkomsten met de industrie over gedragscodes (op communautair niveau zijn er voor de sectoren elektriciteit, steenkool, olie en aardgas al gedragscodes overeengekomen) en verhoging van het rendement; normen voor het energierendement van allerlei soorten producten en apparaten, programma's voor energiebesparing en isolatienormen voor gebouwen (in overeenstemming met de al goedgekeurde SAVE- en PACE-programma's); nader onderzoek naar de milieu-aspecten van kernenergie; nieuwe energietechnologie en de bevordering daarvan (op basis van het THERMIE- en het JOULE-programma) en nader onderzoek naar en bevordering van het gebruik van duurzame energiebronnen (zoals voorgesteld in het ALTENER-programma).

De komende jaren moet er energiekwade worden gewerkt aan de uitvoering van genoemde programma's en moeten ze waar nodig worden herzien, geïntensiveerd en uitgebreid.

In tabel 2 wordt aangegeven welke maatregelen tot het jaar 2000 nodig zijn, welke instrumenten vanaf 1993 moeten worden ontwikkeld en wie er bij de uitvoering moeten worden betrokken om de eerste belangrijke stappen te kunnen zetten op weg naar de verwezenlijking van een duurzaam energiebeleid.

Tabel 2: Energie			
MAATREGELEN TOT 2000	INSTRUMENTEN	TIJDSCHHEMA	UITVOERDERS
Vergroten van de bewustwording en stimulering van duurzaam energieverbruik en gedragsveranderingen	- voorlichting, educatie en opleiding van eindgebruikers - overeenkomsten m.b.t. efficiency met industrie - gedragscodes, vast te stellen door de betrokken groepen - economische en fiscale instrumenten - opheffing van beperkende voorschriften	vanaf 1993 continu continu continu vanaf 1993	LS + EG + bevolking + energiesector LS + industrie + EG Energiesector + LS + industrie + EG EG + LS LS + EG
Energie-efficiencyprogramma's	Uitvoering van het PACE- en het SAVE-programma en nationale programma's, met onder andere : - least cost planning - energie-efficiëncynormen voor apparaten, producten en voertuigen - efficiëncynormen voor energietechnologie - isolatienormen gebouwen - minimalisering van methaanlekken uit aardgas-distributienetten	continu	EG + LS + industrie + energiesector Industrie + energiesector EG + LS + industrie + vervoerssector EG + industrie LS + industrie + EG LS + energiesector
Technologieprogramma's	Uitvoering van het THERMIE- en het JOULE-programma, met onder andere : - O & O nieuwe energietechnologie en stimulering en gebruik daarvan - O & O duurzame energiebronnen (o.a. biomassa)	continu	EG + LS + industrie + energiesector idem idem
Stimuleringsprogramma	ALTENER : stimulering van duurzame energie - proefprojecten en normalisatie	vanaf 1993	idem
Programma's m.b.t. nucleaire veiligheid	Onderzoek naar veiligheid en afvalverwerking bij kernenergie	continu	EG + LS + energiesector

⁽¹⁾ COM (89) 369 van 8.2.1990

⁽²⁾ SEC (91) 1744 def. van 14.10.1991.

4.3 Verkeer en vervoer

Verkeer en vervoer zijn onmisbaar voor zowel onze economische welvaart als ons sociaal welzijn. Zij zijn van essentieel belang voor de produktie en distributie van goederen en diensten, voor de handel en voor regionale ontwikkeling. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de economische groei in de Gemeenschap, grote schaalvoordelen bij de produktie mogelijk gemaakt en geleid tot een intensievere concurrentie. In de Gemeenschap is het aandeel van deze sector in het bruto binnenlands produkt ongeveer 10 % en het aandeel in de werkgelegenheid 9 % (in deze cijfers is ook het vervoer van zowel goederen als personen voor eigen rekening meegerekend en ook de produktie van vervoermiddelen en de aanleg en het onderhoud van de infrastructuur). Sinds 1970 heeft het vervoer over land een totale jaarlijkse groei gekend van gemiddeld 3,1 % voor passagiers en 2,3 % voor goederen. Zowel in absolute als in relatieve zin is de stijging voor het wegvervoer veel hoger geweest dan voor de overige wijzen van vervoer over land. Sinds 1980 is het luchtvervoer van passagiers gemiddeld met 6,2 % per jaar gestegen.

Ondanks het cruciale belang van de sector is er in veel delen van de Gemeenschap, vooral in de grotere stedelijke en industriële gebieden en langs veel van de hoofdverkeerswegen, een situatie ontstaan, waarbij de vervoersmarkt wordt gekenmerkt door wanverhoudingen in de zin van een onevenredige mobiliteit via het wegverkeer, een te intensief verkeer en opstoppen, een ongecoördineerde planning van infrastructuur en een inefficiënt gebruik van de beschikbare vervoerscapaciteit; deze situatie heeft in veel gebieden al geleid tot een vorm van "rantsoenering door verzadiging".

In het weg- en luchtverkeer leiden alle tendensen op dit moment in de richting van nog meer inefficiëntie, files, verontreiniging, verspilling van tijd en geld, aantasting van de gezondheid, levensgevaarlijke situaties en economische verliezen in het algemeen. De fysieke beperkingen - vooral in de vorm van milieu-eisen - zijn van dien aard, dat het niet langer mogelijk zal zijn om het vervoersbeleid te baseren op de vraag naar vervoer, zoals dat in het verleden het geval was.

Elke vorm van verkeer en vervoer heeft gevolgen voor het milieu, aangezien alle vervoerswijzen in verschillende mate milieu-effecten hebben. Het vervoer en dan vooral het weg- en luchtverkeer - heeft een zeer hoog aandeel in de totale emissies: ongeveer 90 % van de totale loodemissie, ongeveer 50 % van de totale NO_x -emissie en ongeveer 30 % van de totale VOC-emissie. In stedelijke gebieden veroorzaakt het verkeer bijna 100 % van de CO-emissie, 60 % van de HC- en NO_x -emissie, 50 % van de deeltjesemissie en ongeveer 10 % van de SO_2 -emissie. Het vervoer is

verantwoordelijk voor 22 % van de totale CO_2 -emissie; 80 % hiervan is afkomstig van het wegvervoer en meer dan 55 % alleen al van de personenauto. Bovendien levert deze sector, vooral het weg- en luchtverkeer, de grootste bijdrage aan de problemen inzake geluidshinder.

Recente wetgeving van de EG op het gebied van de uitlaatgassen van auto's en vrachtwagens zal ertoe leiden dat de verontreiniging per voertuig sterk afneemt. Aangezien echter de omvang van het wagenpark, het aantal gereden kilometers en het vrachtvervoer over de weg naar verwachting zullen toenemen, zal er toch een stijging optreden in het aandeel van de sector vervoer in de totale emissies van 22 tot 24 % voor CO_2 , van 4 tot 12 % voor SO_2 en van 58 tot 59 % voor NO_x , zodat een potentiële verlaging door de invoering van nieuwe emissienormen wordt tenietgedaan.

Door de voltooiing van de interne markt, de politieke en economische ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa en de totstandkoming van de Europese economische ruimte zullen de vervoersvraag en het verkeer naar verwachting sterk toenemen. Voor de doelmatigheid en de duurzaamheid van het vervoersbeleid geldt, dat ze in de toekomst recht evenredig zullen zijn met de evenwichtigheid van de relatie tussen vervoer en het milieu. Het is van essentieel belang dat er een strategie wordt gevolgd die erop gericht is de algehele milieu-effecten van het vervoer te beperken of op z'n minst in de hand te houden.

Er zal vooral moeten worden gezorgd voor een afname van de verontreiniging aan de bron, een beperking van de effecten van de aanleg van infrastructuur op het gebruik van land¹⁾, het terugdringen van het verkeer en opstoppen (vooral in stedelijke gebieden) en de preventie of beperking van risico's die samenhangen met het vervoer van gevaarlijke goederen en afvalstoffen. De Commissie heeft onlangs een specifieke mededeling over vervoer en het milieu²⁾ gepubliceerd, waarin onder andere een strategie voor "duurzame mobiliteit" wordt voorgesteld waarbij de volgende aspecten aan de orde komen:

- een betere ruimtelijke ordening en een beter gecoördineerde economische ontwikkeling op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau om de behoefte aan mobiliteit te beperken en de ontwikkeling van alternatieven voor het wegvervoer mogelijk te maken;
- een betere coördinatie bij de planning van en investeringen in infrastructuurnetwerken en andere voorzieningen voor het vervoer; doorberekening van de reële infrastructuur- en milieukosten bij de beleids- en besluitvorming over investeringen en in de kosten en heffingen voor gebruikers;

¹⁾ Kruispunten, op- en afritten en parkeerterreinen niet meegerekend beslaat het wegennet ongeveer 3,1 % van het totale landoppervlak van de Gemeenschap; het spoorwegennet zonder stations en rangeerterreinen beslaat ongeveer 0,1 %.

²⁾ COM(92)46 def. van 20.2.1992: Groenboek betreffende de invloed van het vervoer op het milieu, een strategie van de Gemeenschap voor "duurzame mobiliteit".

- verbetering van de concurrentiepositie van milieuvriendelijke vervoerswijzen, zoals de spoorwegen, de binnen- en zeevaart en gecombineerd vervoer;
- een beleid voor stadsvervoer met prioriteit voor het openbaar vervoer en voor een goede aansluiting op overstappunten;
- een steeds verdere technische verbetering van voertuigen en brandstoffen;
- bevordering van een uit milieu-oogpunt rationeler gebruik van de personenauto en aanpassing van verkeersregels, bij voorbeeld door de invoering van snelheidsbeperkingen, en van het rijgedrag.

Bij de invoering van deze strategie zullen alle niveaus van overheid en maatschappij, tot zelfs de individuele automobilist toe, hun steentje moeten bijdragen - er is dus met recht sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Uiteindelijk zijn effectieve resultaten echter alleen mogelijk, als alle maatregelen en acties een samenhangend geheel vormen. Het vervoersgedrag van particulieren wordt bijvoorbeeld sterk bepaald door de beschikbaarheid van echte alternatieven en dit is weer afhankelijk van de aanwezigheid van andere wijzen van vervoer, de

kwaliteit van de infrastructuur, de parkeertarieven enz. Voorlichtings- en educatiecampagnes alleen zullen betrekkelijk weinig helpen, als er geen of te weinig echte alternatieven zijn. Ook het beroepswegvervoer zal het wegnnet wel moeten blijven gebruiken, zo lang andere vervoerswijzen niet kunnen garanderen dat de goederen op tijd en in goede toestand op de gewenste plaats worden geleverd. In dit verband kan het spoorwegnet bij de dienstverlening in de interne markt alleen volledig tot zijn recht komen, als er tussen de verschillende nationale of semi-overheids-spoorwegmaatschappijen een de hele Gemeenschap omvattend netwerk met een afdoende samenhang kan worden opgebouwd en als er in een of andere vorm een geïntegreerd systeem voor "logging and tracking" van partijen goederen, materialen en afval is. Wanneer vervoerswijzen, de infrastructuur, netwerken en investeringen kunnen worden geoptimaliseerd, kan dit in het gezamenlijk belang zijn van particulieren, bedrijven, de nationale economieën, de interne markt en de milieubescherming.

In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de benodigde maatregelen en instrumenten, de instanties die op verschillende niveaus maar in eendrachtige samenwerking bij de uitvoering betrokken moeten zijn en het voorgenomen tijdschema.

Tabel 3 : Verkeer en Vervoer

	MAATREGELEN TOT 2000	INSTRUMENTEN	TIJDSCHEMA	UITVOERDERS
(a) Infrastructuur	- Ruimtelijke ordening - Investerings infrastructuur : stadsvervoer, overslaginstallaties, beter railvervoer, goederenverwerking, binnenvaart/zeevaart - toerekening van de kosten voor infrastructuur	MER Structuurfondsen Wegenbelasting en verschillende vormen van rekeningrijden	2000 1995 1993 idem	LS/LO LS/LO + EG LS + EG idem
(b) Voertuigen + brandstoffen	Geleidelijke technische verbetering van voertuigen : - uitlaatgassen en geluidshinder, brandstofverbruik, prestaties, verwijdering van oude auto's Samenstelling en verbruik van brandstoffen : - alternatieve brandstoffen, schonere brandstoffen - volledige overschakeling op ongelode benzine voor 2000	O & O - regelgeving - autokeuring (technische controle) - recycling van onderdelen - fiscale stimuleringsmaatregelen O & O - fiscale stimuleringsmaatregelen - regelgeving	v66r 1995 2000 v66r 1998 2000 2000 v66r 1995 2000 1995	Industrie + EG EG + LS LS + EG Industrie LS + EG Industrie + EG LS + EG EG + LS
(c) Gedrag	- voorlichting en educatie van autorijders over een rationeler gebruik van de auto - verbeterd openbaar/collectief vervoer - ontmoediging van wegverkeer in steden - ontwikkeling van economische en fiscale stimuleringsmaatregelen - ontwikkeling van interactieve communicatie-infrastructuren	- mediacampagnes, snelheidsbeperking en andere fysieke beperkingen - investeringen, ruimtelijke ordening - heffingen, hoge parkeertarieven - car pooling, b.v. positieve discriminatie (lagere tol) van car poolers - systemen voor "logging en tracking", elektronische middelen in huis, videoconferenties	continu 2000 v66r 1995 v66r 1995 continu	LO/LS + EG + NGO's LO/LS + EG + OV-bedrijven LO + LS + bevolking Toegevoegde waarde + bevolking EG + LS + industrie

4.4 De landbouw

Meer dan 80 % van het grondgebied van de Gemeenschap wordt gebruikt voor landbouw en bosbouw. Van oudsher hebben de boeren gezorgd voor het beheer van de bodem en het platteland. Wanneer dit zorgvuldig gebeurde, bij voorbeeld door gemengde landbouw- en veeteeltbedrijven en een goed afvalbeheer, werd de landbouwgrond in een goede toestand aan de volgende generatie doorgegeven. De landbouw is bepalend geweest voor de vorm van het Europese platteland en is dit nog steeds en heeft bovendien voor een groot deel de grondslagen gelegd voor de Europese cultuur.

De landbouwsector en de landbouwmethoden zijn echter, net als de industrie en het vervoer, in de loop van deze eeuw en vooral in de laatste veertig jaar sterk gemoderniseerd en ingrijpend veranderd. Deze veranderingen zijn veroorzaakt door een combinatie van een aantal factoren, zoals de verhuizing van de plattelandsbevolking naar grotere en kleinere steden, de toegenomen mechanisering, een beter vervoer, de verbetering van de kwaliteit van het zaad en van de gewasbescherming, de rasverbetering bij dieren en de internationale handel in en concurrentie met betrekking tot levensmiddelen en veevoer.

Tegen deze achtergrond is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Gemeenschap (GLB) ontwikkeld en aangepast met het oog op de verwezenlijking van de in het Verdrag genoemde doelstellingen : zorgen voor de beschikbaarheid van voedingsmiddelen tegen redelijke prijzen, stabilisatie van de markten en een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking. De prijsondersteuningsmechanismen van het GLB hebben weliswaar sterk bijgedragen tot de verwezenlijking van deze doelstellingen, maar deze instrumenten blijken nu sommige minder positieve neveneffecten te hebben.

Eén van deze effecten is geweest dat er op sommige gebieden te veel nadruk is komen te liggen op de produktieniveaus, met als gevolg een te sterke intensivering. Dit proces leidt dan weer tot de uitputting en aantasting van de natuurlijke hulpbronnen, waar de landbouw zelf uiteindelijk van afhankelijk is : bodem, water en lucht. In de landbouw heeft het systematisch gebruik van produkten voor gewasbescherming geleid tot een relatieve resistentie bij parasieten, zodat de planten daarna vaker en tegen hogere kosten moeten worden behandeld en de verontreiniging van water en bodem nog problematischer wordt. In sommige delen van de Gemeenschap gaan grote hoeveelheden vruchtbare bovengrond elk jaar verloren ten gevolge van erosie door een onjuist bodembeheer. In de veeteelt is het door de toename van de genetische uniformiteit en de intensivering van veehouderijen moeilijker geworden dierziekten te behandelen. Dierlijke mest zorgt voor steeds meer problemen in verband met water- en bodemverontreiniging. Ontginning en

drainage leiden tot het verdwijnen van wetlands en een vermindering van de biologische diversiteit. Het overmatig gebruik van stikstof- en fosfaatmeststoffen leidt in vele regio's van de Gemeenschap tot eutrofiëring van het oppervlaktewater; de algenbloei die hierbij ontstaat, heeft een negatief effect op het zuurstofgehalte van het water en dit heeft weer dramatische gevolgen voor vissen, voedingsstoffen en het ecosysteem in het algemeen en voor het gebruik van het water voor de drinkwatervoorziening en voor recreatie. Zelfs wanneer specifieke regionale of horizontale maatregelen voor bodembescherming worden ingevoerd, wordt het effect hiervan vaak geheel of gedeeltelijk tenietgedaan onder druk van andere marktgerichte of structurele maatregelen. Pogingen om in noordelijke landen heidevelden te beschermen en de erosie tegen te gaan kunnen bij voorbeeld teniet worden gedaan door de overbeweiding ten gevolge van stelsels waarbij financiële steun per dier wordt uitgekeerd, vooral in de schapensector.

Afgezien van de ontstane aantasting van het milieu veroorzaakt het huidige systeem overschotten die zwaar op de begroting van de Gemeenschap drukken, zonder dat de inkomenssituatie van de Europese landbouwers verbetert. Al deze omstandigheden in aanmerking genomen is het niet alleen vanuit milieu-oogpunt gewenst, maar ook voor landbouw en economie zinvol te trachten een duurzamer evenwicht te vinden tussen landbouwactiviteiten en de natuurlijke reserves van het milieu.

Dit standpunt komt duidelijk tot uiting in de recente besprekingen over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarbij onder andere is gesteld dat "meer produceren" niet langer kan worden beschouwd als het uitgangspunt van het beleid van de Gemeenschap. In 1991 werd in het discussedocument van de Commissie over de ontwikkeling en de toekomst van het GLB⁽¹⁾ erkend dat de extensivering van de landbouw moet worden gestimuleerd, niet alleen om de produktieoverschotten te beperken, maar ook om bij te dragen tot een voor het milieu aanvaardbare vorm van landbouwproduktie en een betere kwaliteit van de voedingsmiddelen en om de landbouwers formeel een dubbele rol als voedselproducent en landschapsbeheerder te geven. De latere voorstellen van de Commissie⁽²⁾ omvatten onder andere een landbouw-actieprogramma voor het milieu, waarin verschillende vormen van financiële steun zijn opgenomen die landbouwers ertoe aan moeten zetten om hun grond op een milieuvriendelijke manier te beheren.

Bosbouw

In vele regio's van de Gemeenschap zijn bossen, met hun verschillende ecologische en sociale functies, niet alleen een bepalende factor voor het milieu, maar ook van groot economisch belang. De Gemeenschap als

(1) COM (91) 100 def. van 1.2.1991

(2) COM (91) 258 def. van 11.7.1991

geheel is mondiaal de op één na grootste verbruiker van hout. Bij een totaal verbruik van ongeveer 200 miljoen m³ per jaar produceert de Gemeenschap zelf ongeveer 100 miljoen m³ en zij kan derhalve op dit moment slechts voor 50 % in haar eigen behoefte voorzien.

Ondanks deze situatie zijn de bossen in de Gemeenschap lange tijd verwaarloosd. Momenteel geldt voor bijna 40 % van alle bossen dat zij in meer of mindere mate in slechte staat verkeren, vooral door verzuring; uit studies van het IIASA⁽¹⁾ blijkt dat de opbrengstverliezen ten gevolge van luchtverontreiniging in de EG (met uitzondering van Spanje) oplopen tot zo'n 30 miljoen m³ per jaar met een geschatte waarde van ongeveer 10 miljard ecu. Daarnaast wordt elk jaar ongeveer 1 % van het totale bosoppervlak, voor het overgrote deel in het Middellandse-Zeegebied, vernietigd door bosbranden.

Tegen deze achtergrond heeft de Gemeenschap in 1989 een bosbouwbeleid⁽²⁾ uitgewerkt dat erop gericht is :

- het bosbestand te beschermen tegen de bedreiging door verzuring en branden;
- de produktiviteit van bossen te verhogen;
- bosbouw en daarmee samenhangende activiteiten te ontwikkelen, vooral in landelijke gebieden;
- de bebossing van landbouwgrond te stimuleren.

Gedurende de periode die dit programma bestrijkt, zal er echter verder moeten worden gekeken dan naar bovengenoemde problemen en maatregelen en zal er een sterkere koppeling moeten worden gelegd tussen de eigen houtproduktie en de verbruikspatronen in de Gemeenschap en haar morele en politieke plicht om te werken aan de oplossing van mondiale ontbossingsproblemen.

In tabel 4 wordt een overzicht gegeven van de doelstellingen op lange en middellange termijn en de benodigde maatregelen voor de land- en bosbouw.

Tabel 4 : Land- en bosbouw

DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN VOOR HET JAAR 2000	MAATREGELEN	TIJDSCHEMA	UITVOERDERS
Instandhouding van de fundamentele natuurlijke processen die onmisbaar zijn voor een duurzame landbouwsector, vooral door de bescherming van water, bodem en genetisch materiaal	Stabilisatie of verlaging van het nitraatgehalte van grondwater	Strikte toepassing van de nitraten-richtlijn	vanaf 1994	LS + Landbouwsector
	Vermindering van het aantal oppervlaktewateren met een nitraatgehalte van meer dan 50mg/l of van oppervlaktewateren die eutrofiëring van meren en zeeën veroorzaken	Vaststelling van regionale emissienormen voor nieuwe veeteeltbedrijven (NH ₃) en silo's (kuilvoeder)	continu	LS + LO
	Stabilisatie of verhoging van de hoeveelheid organisch materiaal in de bodem	Programma voor beperking van het fosfaatgebruik	1995	EG + LS
Beperking van het gebruik van chemicaliën zodat geen van deze processen wordt verstoord	Aanzienlijke beperking van het gebruik van bestrijdingsmiddelen per oppervlakte-eenheid en overschakeling door landbouwers op geïntegreerde bestrijdings-methoden, in ieder geval in alle voor natuurbescherming belangrijke gebieden	Toekenning van premies en andere financiële compensaties op voorwaarde dat de milieueitgeving volledig wordt nageleefd	vanaf 1995	EG LS + LO + Landbouwsector
		- Registratie van verkoop en gebruik van bestrijdingsmiddelen	continu	EG + LS + Landbouwsector
		- Toezicht op verkoop en gebruik van bestrijdingsmiddelen	1995	Idem
Evenwicht tussen het gebruik van voedingsstoffen en de absorptiecapaciteit van bodem en planten.		- Stimulering van "geïntegreerde bestrijding" (met name opleiding) en stimulering van biologische landbouw	vanaf 1992	EG + LS + Landbouwsector
Beheer van het plattelandsmilieus met het oog op instandhouding van de biologische diversiteit en natuurlijke habitats en minimalisering van natuurlijke gevaren (b.v. erosie en lawines) en bosbranden.	Beheerscontracten voor 15 % van het landbouwareaal	Programma's voor landbouw/milieugebieden, die d.m.v. premies medegefinancierd worden door EOGFL	1992	LS + EG
	Beheersplannen voor alle bedreigde landelijke gebieden	Bescherming van alle bedreigde diersoorten die tot de natuurlijke leefomgeving behoren	continu	LS
		Herziening van vergunningvoorwaarden voor irrigatie en van staatssteun voor drainageprojecten en programma's	1995	LS + EG
Optimalisering van alle functionele aspecten van bosarealen	Meer aanplant van bossen, ook op landbouwgrond	Opleiding van landbouwers, bevordering van uitwisselingsprogramma's voor mensen uit regio's met vergelijkbare milieu-omstandigheden	vanaf 1992	EG + LS + LO
	Betere bescherming (gezondheid en bosbranden)	Nieuwe bebossing en regeneratie van bestaande bossen waarbij de milieuvriendelijkste methoden worden bevorderd (langzaam groeiende bomen, gemengde bebossing)	continu	EG + LS + LO + baseigenaren
		Uitbreiding van maatregelen tegen bosbranden	idem	idem

(1) IIASA : International Institute for Applied Systems Analysis, Oostenrijk : Executive Report 17, februari 1991.

(2) COM (88) 255, PB nr. L165 van 15.6.1989

4.5 Toerisme

Toerisme is een belangrijk onderdeel van het sociale en economische leven in de Gemeenschap. Het is het antwoord op het legitieme verlangen van de individuele burger om kennis te maken met nieuwe plaatsen en andere culturen in zich op te nemen en om activiteiten te ondernemen of zich te ontspannen buiten de normale woon- en werksfeer. Het is ook een belangrijke economische troef voor veel gebieden en steden in de Gemeenschap en kan een bijzondere bijdrage leveren tot de economische en sociale samenhang in de perifere gebieden. Toerisme is een goed voorbeeld van de fundamentele koppeling die er bestaat tussen economische ontwikkeling en het milieu, met alle voordelen, spanningen en potentiële conflicten die hieraan verbonden zijn. Toerisme, regionale ontwikkeling en milieubescherming kunnen bij een goede planning en een goed beheer hand in hand gaan. Respect voor de natuur en het milieu, met name in kustgebieden en bergstreken, kan voor een zowel winstgevend als duurzame toeristische activiteit zorgen.

Binnen de EG zorgt het toerisme voor 5,5 % van het BBP, ongeveer 5 % van de inkomsten uit export en 6 % van het totale aantal banen, waaronder meer dan 7 miljoen volledige banen. Ten aanzien van de ontwikkeling van deze sector zijn er in de Gemeenschap grote verschillen. In het laatste decennium is het toerisme toegenomen met een gemiddelde stijging van het totale aantal overnachtingen met 14 %. Deze stijging ligt in het zuidelijke deel van de EG veel hoger dan het gemiddelde. In de Alpen is het toerisme sterk gestegen tot ongeveer 50 miljoen mensen per jaar. Voor de komende tien jaar wordt nog een aanzienlijke verdere groei verwacht, naarmate de lonen en de hoeveelheid vrije tijd zullen toenemen. De gevolgen hiervan zullen in heel Europa merkbaar zijn, maar vooral aan de kust en in de bergen en voor een groot deel in het Middellandse-Zeegebied. Een stijging van de inkomens zal naar verwachting leiden tot meer tweede vakanties, wellicht voor korte periodes maar waarschijnlijk vooral in gebieden met een kwalitatief hoogwaardig milieu.

Van het internationale toerisme komt 35 % voor rekening van het Middellandse-Zeegebied, dat wereldwijd de belangrijkste toeristische bestemming is. Volgens het "Blue Plan" van het UNEP⁽¹⁾ kan het aantal toeristen in het Middellandse-Zeegebied afhankelijk van de economische groei wel oplopen tot 380-760 miljoen per jaar in 2025. Deze ontwikkeling zou nog bovenop de al voorspelde demografische veranderingen in dit gebied komen. Van deze toeristen zouden er 160 miljoen in het jaar 2000 en 260 miljoen in het jaar 2025 een bezoek brengen aan de kustgebieden van de Middellandse Zee, tegen 55 miljoen in 1984 en ongeveer 100 miljoen in 1990. Deze prognoses van het Blue Plan worden bevestigd door ramingen van de Wereldorganisatie voor

Toerisme. Beide organisaties verwachten dat van elke stijging tot zelfs 90 % voor rekening van Lid-Staten van de Gemeenschap in deze regio zou kunnen komen. Bij een dergelijke stijging zou er in het jaar 2000 al tweemaal zo veel ruimte nodig zijn; de hoeveelheid vast afval en afvalwater zou in het jaar 2025 wellicht meer dan verdrievoudigen.

Deze ontwikkelingen zullen grote gevolgen hebben voor het milieu en zullen leiden tot een enorme druk op habitats, transportvoorzieningen, de beschikbare grond aan de kust en in de bergen, de energievoorziening, waterreserves en waterzuiveringsinstallaties, vooral in het hoogseizoen. In het bijzonder de kustgebieden zullen met grote problemen worden geconfronteerd.

Het is moeilijk algemene milieu-eisen en doelstellingen op langere termijn te specificeren die rechtstreeks samenhangen met het toerisme (boven op normen voor geluidshinder en water- en luchtkwaliteit die toch al nodig zijn), aangezien de milieu-effecten van toerisme zowel positief als negatief kunnen zijn en sterk afhankelijk zijn van de keuze die de consument zelf maakt. De effecten van het toerisme worden in hoge mate bepaald door de vorm van toerisme, het gedrag van toeristen en de kwaliteit van de voor de toerist beschikbare diensten. De druk op het milieu wordt voornamelijk veroorzaakt door het massatoerisme aan de kust en in bergachtige gebieden, dat waarschijnlijk de komende decennia sterk zal toenemen. Er moeten dan ook nationale en regionale plannen voor het geïntegreerde beheer van kuststreken en bergachtige gebieden worden uitgewerkt.

Onderdelen van deze strategieën die rechtstreeks verband houden met de interactie tussen toerisme en milieu, zijn bijvoorbeeld toezicht op het landgebruik, strenge voorschriften voor nieuwbouw en bestrijding van illegale woningbouw, regulering van het particuliere verkeer naar en in toeristische gebieden, diversificatie van het toerisme, strikte invoering en naleving van milieunormen voor geluidshinder, drinkwater, zwemwater, afvalwater en emissies in de lucht (ook voor emissies in het achterland van toeristische gebieden), de instelling van bufferzones rond kwetsbare gebieden als wetlands en duinen, een betere spreiding van zomervakanties, bewustmaking en educatie van de lokale bevolking en toeristen en educatie en beroepsopleiding voor mensen die betrokken zijn bij het beheer van deze gebieden.

Of en hoe deze strategieën kunnen worden verwezenlijkt, zal vooral afhangen van maatregelen die door de regionale en lokale overheid moeten worden genomen en van de toeristische industrie. De Commissie heeft een actieprogramma van de Gemeenschap op het gebied van het toerisme gepubliceerd⁽²⁾, waarin verschillende specifieke

⁽¹⁾ Het actieprogramma voor de Middellandse Zee van het UNEP.

⁽²⁾ COM (91) 97 def. van 24.4.1991

maatregelen zijn opgenomen die zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling van het toerisme wordt verbonden met milieubescherming, zoals:

- een inventarisatie van de toeristische mogelijkheden in de Lid-Staten;
- een betere vakantiespreiding/verdeling van het toerisme over de seizoenen;
- praktische richtsnoeren voor de toeristenindustrie en proefprojecten op het gebied van het milieutoerisme;
- de ontwikkeling van een gedragscode voor toeristen;
- uitwisseling van informatie en ervaring op het gebied van toerismebeheer;
- milieuprijzen en -onderscheidingen.

Het is van essentieel belang dat de toekomstige groei van het toerisme wordt ingepast in een systeem van duurzame ontwikkeling. Toerisme, regionale ontwikkeling en milieubescherming kunnen bij een

goede planning en goede controle hand in hand gaan. Uit recente voorbeelden als de algenplaag in de Adriatische Zee, waarvan de kosten door minder inkomsten uit toerisme en visserij in 1990 naarschatting 1,5 miljard ecu bedroegen, blijkt duidelijk dat het milieu een zeer belangrijke economische factor is, die goed moet worden onderhouden en beschermd. Duurzaam toerisme, gebaseerd op respect voor de natuur en het milieu, kan een positieve bijdrage leveren tot niet alleen de bloei van de toeristische industrie als zodanig, maar ook de welvaart van de omringende regio's en de economische en sociale samenhang van perifere gebieden.

In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de onderdelen van een strategie voor toerisme, waarbij wordt vermeld welke instrumenten binnen welk tijdschema moeten worden ontwikkeld en welke groeperingen bij de uitvoering moeten worden betrokken.

Tabel 5 : Toerisme				
DOELSTELLINGEN	MAATREGELEN TOT 2000	INSTRUMENTEN	TUJDSHEMA	UITVOERDERS
Soort toerisme	* beter management van massatoerisme * Nationale en regionale geïntegreerde beheersplannen voor kust- en berggebieden	- betere regulering van landgebruik - strenge voorschriften voor nieuwbouw - regulering van verkeersstromen naar, in en van toeristengebieden - bezoekersbeheer, uitwisseling van expertise - proefmodellen voor duurzaam toerisme - strikte invoering en toezicht op naleving van milieunormen voor geluidshinder, drinkwater, zwembadwater, afvalwaterzuivering en luchtemissies - instelling van bufferzones rond kwetsbare gebieden	vanaf 1993 idem idem 1992-1993 idem continu vanaf 1993	LO LO LS + LO idem idem LS + LO + EG LS + LO
Gedrag van toeristen	* stimulering milieubewustzijn * liberalisering van lucht- en busvervoer, TGV-netwerk * verhoging variabele kosten particulier autogebruik en stimulering van alternatieve vervoerswijzen * betere spreiding van vakanties * diversificatie van toerisme (bijv. cultureel en plattelands-toerisme)	- ontwikkeling en bevordering van de naleving van een gedragscode - multi-mediacampagnes en conferenties - vervoerbeleid EG en nationaal vervoerbeleid - economische prikkels zoals CO₂/energieheffing, rekeningrijden en stimulering van openbaarvervoer - samenwerking en uitwisseling van informatie - nationaal plan + regionale plannen - EG-Fonds voor Regionale Ontwikkeling - EG-actieprogramma voor Toerisme - EG-adviescomité voor Toerisme	1993-1995 idem vanaf 1993 1993 vanaf 1993 voor 1998 voor 1995 idem idem idem	EG + LS + LO + Toerisme-ind. idem EG + LS LS + EG LS + EG LS + EG + toerisme-ind. LO + LS + EG LO + LS + EG LO + LS + EG LO + LS + EG
Kwaliteit van toeristische dienstverlening	* bevordering van nieuwe milieuvriendelijke vormen van toerisme * zorgvuldige selectie van accommodatie * bevordering van milieubewustzijn bij mensen die betrokken zijn bij het beheer van toeristische gebieden * bevordering van milieubewustzijn bij lokale bevolking en toeristische dienstensector	- brochures - beroepsopleiding - proefprojecten - uitwisseling bij beroepsopleiding en educatie van zich in de praktijk bewezen hebbende methoden	vanaf 1993 idem idem idem	Industrie + LO idem idem LS + LO + EG + industrie

Samenvatting

Het is goed om hier nog eens duidelijk te stellen dat het feit dat er specifieke doelgroepen zijn aangewezen niet betekent dat andere betrokkenen of sectoren buiten schot blijven: er wordt een beroep gedaan op ALLE overheidsbedrijven en particuliere ondernemingen om hun aandeel in de verantwoordelijkheid om de nieuwe strategie op weg te helpen en te zorgen voor de uitvoering van het totale programma, op zich te nemen.

De strategische aanpak voor de doelgroepen wordt in tabel 6 kort samengevat. In de volgende hoofdstukken van dit document wordt een overzicht gegeven van gedetailleerde doelstellingen, tussentijdse doelstellingen en tijdschema's voor het terugdringen van milieu-effecten en van een uitgebreid scala van instrumenten die bedoeld zijn om de nodige veranderingen in gedrag en tendensen tot stand te brengen.

Tabel 6 : PROGRAMMAKADER VOOR DE GESELECTEERDE DOELGROEPEN				
INDUSTRIE	ENERGIE	VERKEER EN VERVOER	LANDBOUW	TOERISME
Geïntegreerde bestrijding van verontreiniging - exploitatievergunningen - emissieboekhouding - milieu-audits - milieueffingen - schone en afval-arme technologie	Beperking van verontreiniging - specifieke doelstellingen voor CO₂, SO₂ en NO_x - economische en fiscale stimulering - veilige verwijdering van kernafval	Schonere auto's en brandstoffen - emissiegrenswaarden - economische en fiscale stimulering - technische keuring auto's - beperking van verdamping	Duurzame landbouw - extensivering - beperking van chemicaliëngebruik - biologische landbouw - voorlichting consument - economische en fiscale stimulering	Duurzaam toerisme, Ruimtelijke ordening, Infrastructuur - drinkwater - zwembwater - afvalbeheer - duurzame mobiliteit
Afvalbeperking/Beter afvalbeheer - afvalboekhouding - economische en fiscale stimulering - statiegeldsystemen - scherpe normen voor verwijdering - wettelijke aansprakelijkheid	Ontwikkeling van duurzame bronnen O & O en stimulering van : - biomassa, windenergie, golfslag-, zonneenergie, waterkracht, aardwarmte (ALTENER)	Rationalisering van infrastructuur - netwerkplanning - keuze uit transportmiddelen - knelpunten verbindingen	Ontwikkeling van bosbouw - systematische aanplant - brandbeveiliging - duurzame exploitatie	Bescherming van kustgebieden en natuurlijke, kunstmatige of gebouwde voorzieningen - verwoestijning - cultureel erfgoed - bosbranden - natuurpaden
Milieuvriendelijke produkten - milieukeur - produktnormen - consumentenvoorlichting - verschil in belastinggrondslag	Beperking energieverbruik - economische en fiscale stimulering - consumentenvoorlichting en -educatie - SAVE, THERMIE, JOULE - regelgeving - convenanten	Verbeteren van rijgedrag - voorlichting en educatie - economische en fiscale stimulering - keuze uit transportmiddelen - verkeersmanagement	Ontwikkeling van het platteland - toezicht op landbeheer - plattelandstoerisme - zoetwatervisserij	Ruimere keuze voor consument - ruimere keuze uit mogelijkheden - betere voorlichting - betere seizoenspreiding toerisme

N.B. : Bovengenoemde instrumenten zijn niet exclusief voor de sectoren waarbij ze worden genoemd; ze zijn vermeld bij de sectoren waar de mogelijkheden het meest voor de hand liggen.

Hoofdstuk 5:

De thema's en doelstellingen van het Programma

In dit hoofdstuk komt een aantal thema's aan de orde. Het is niet de bedoeling om hiermee een volledig overzicht te geven van alle onderwerpen die in de door het programma bestreken periode binnen de Gemeenschap moeten worden aangepakt. Het gaat veeleer om problemen die bijzonder ernstig zijn en de hele Gemeenschap aangaan, omdat ze gevolgen hebben voor de interne markt, grensoverschrijdende aspecten hebben, gemeenschappelijke hulpbronnen of de cohesie raken en omdat ze van cruciale betekenis zijn voor de kwaliteit en de toestand van het milieu in vrijwel alle regio's van de Gemeenschap.

Voor elk van deze thema's worden doelstellingen op lange termijn vermeld, waarmee wordt aangegeven in welke richting of met welke intensiteit moet worden gewerkt aan het streven naar duurzame ontwikkeling. Gezien de momenteel beschikbare kennis en vooral omdat er voor duurzame ontwikkeling geen parameters voorhanden zijn, is de beschrijving van deze doelstellingen in het algemeen niet zozeer kwantitatief, maar eerder kwalitatief van aard.

Als tussentijdse doelstellingen worden bepaalde taakstellingen vermeld die binnen de aangegeven tijdschema's tot het jaar 2000 moeten worden gehaald. Dit zijn geen bindende verplichtingen, maar eerder niveaus of resultaten die moeten worden nagestreefd om uiteindelijk op een route terecht te komen die naar duurzame ontwikkeling leidt.

De voor elk thema vermelde maatregelen vormen een niet volledige lijst van acties die moeten worden ondernomen om de doelstellingen voor het jaar 2000 te halen.

Tenslotte wordt in de tabellen aangegeven welke sectoren of groeperingen als rechtstreeks verantwoordelijk voor de uitvoering van de beschreven maatregelen worden beschouwd. In de meeste gevallen zal er op verschillende niveaus moeten worden gewerkt aan de uitvoering van het pakket maatregelen dat nodig is om een probleem aan te pakken. Dit aspect wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 8.

5.1 Klimaatverandering

De voorspelde klimaatverandering tengevolge van de stijgende concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer is weliswaar mondiaal van aard, maar zal ook voor de Gemeenschap ernstige problemen opleveren (een hogere frequentie van extreme meteorologische situaties, een stijging van de zeespiegel, hittegolven, droogteperiodes enz.). Kooldioxide (CO_2), chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's), distikstofoxide (N_2O) en methaan (CH_4) zijn de belangrijkste broeikasgassen.

De stijging van de CO_2 -concentratie is vooral te wijten aan de verbranding van fossiele brandstoffen (energiesector, industrie en verkeer en vervoer) en ontbossing. De stijging van de CFK-concentraties wordt volledig door de industrie veroorzaakt, aangezien er geen natuurlijke bronnen zijn. Methaangas is voornamelijk afkomstig van de landbouw (vee en bepaalde gewassen), de energiesector (aardgaslekken) en afvalstortplaatsen.

In 1990 werd er door het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) een uitgebreid rapport⁽¹⁾ gepubliceerd, waarin een taxatie werd gegeven van de aard en de gevolgen van de opwarming van de aarde. Hierin werd signaleerd dat de emissie van CO_2 de belangrijkste bijdrage levert tot het broeikaseffect. In dit opzicht is het besluit van de Gemeenschap om de emissie van CO_2 uiterlijk in het jaar 2000 op het niveau van 1990 te stabiliseren, een aanpak die door de

meeste ontwikkelde landen is gevolgd, een belangrijke eerste stap om iets aan dit probleem te doen. Onlangs heeft de Commissie bij de Raad van Ministers een mededeling ingediend over een strategie voor de beperking van de CO_2 -emissie en de verhoging van het energierendement, waarin ook koolstof/energieheffingen voor de hele Gemeenschap zijn opgenomen om deze doelen te kunnen bereiken⁽²⁾.

De Gemeenschap heeft al doelstellingen voor de geleidelijke stopzetting van het gebruik van CFK's en halonen vastgesteld, die nog verder gaan dan in het Protocol van Montreal is overeengekomen.

Om adequate tegen- of aanpassingsmaatregelen uit te kunnen werken moet er meer bekend zijn over de mogelijke effecten van klimaatverandering op verschillende onderdelen van het Europese milieu en over de sociaal-economische gevolgen van eventueel te nemen maatregelen. Het probleem is van bijzonder belang omdat het nauw samenhangt met sommige van de andere hierna te bespreken thema's en met verschillende beleidsterreinen van de Gemeenschap (onderzoek, landbouw, energie en verkeer en vervoer).

Tegen deze achtergrond geeft tabel 7 een overzicht van de algemene doelstellingen, de specifieke doelstellingen voor het jaar 2000, de vereiste soort maatregelen en de belangrijkste betrokken sectoren.

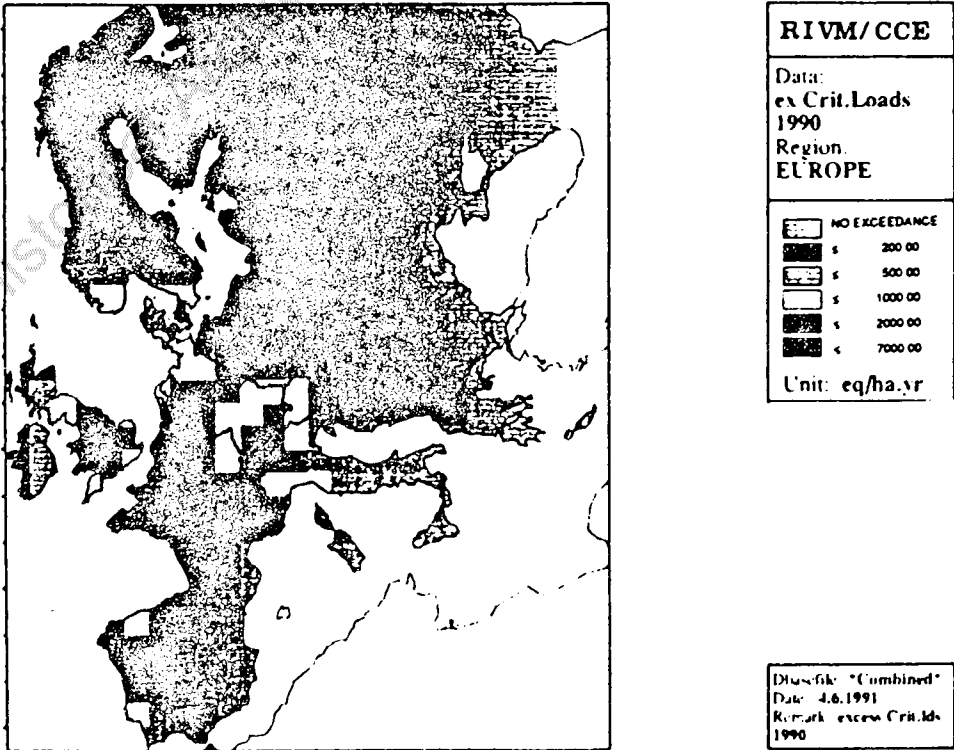
⁽¹⁾ IPCC: Reports of Working Groups, 1990; Supplementary Report, 1992, WMO/UNEP

⁽²⁾ SEC (91) 1744 def. van 14.10.1991

Tabel 7 : KLIMAATVERANDERING					
	DOELSTELLINGEN	EG DOELSTELLINGEN TOT HET JAAR 2000	MAATREGELEN	TIJDSCHEMA	SECTOREN
CO ₂	Geen overschrijding van natuurlijk absorptievermogen van de aarde	* Stabilisatie op niveau 1990 #) (toenemende reducties in 2005 resp. 2010 ⁽¹⁾)	* Maatregelen energiebesparing, b.v. - milieuvriendelijk energieverbruik - gedragsverandering - economische en fiscale maatregelen * Verhoging energierendement, b.v. - O & O - aanpassing infrastructuur - verandering vervoerswijzen - economische en fiscale maatregelen * Overschakeling op brandstoffen met minder of geen emissie van CO ₂ (duurzame energie, aardgas, enz.), b.v. - O & O - aanpassing infrastructuur - economische en fiscale maatregelen	continu idem idem	Energie Verkeer en Vervoer Industrie Publiek Energie Afval Verkeer en Vervoer Industrie Consument Energie
Methaan (CH ₄) Distikstofoxide (N ₂ O)		* uiterlijk 1994 specificatie maatregelen en toepassing daarvan (eventueel reductiedoelstellingen)	* Inventarisatie van gegevens	voor 1994	Energie Landbouw Afval
CFK's + tetra-chloorkoolstof + halonen + 1,1,1-trichloorethaan	Geen emissie van ozonlaag-afbrekende stoffen	* Afbouw vóór 1.1.1996 (behalve voor sommige onmisbare toepassingen)			Industrie
HCFK's enz.		* Beperking gebruik tot maximaal 5 % van CFK-gebruiksniveaus 1990			

#) Reeds door EG vastgestelde doelstelling
N.B. : De EG zegt toe dat zij landen die dit willen, zal helpen en steunen bij hun streven naar stabilisatie- en reductiemaatregelen ten aanzien van broeikasgassen. De volgende maatregelen kunnen hierbij worden ingezet : overname schulden, overdracht technologie, algemene handelsovereenkomsten, deelname aan mondiale financiële mechanismen.
(1) Conclusies van de gezamenlijke Raad Energie/Milieu van 29 oktober 1990.

Figuur 3 : Overschrijding van de kritische depositieniveaus (critical loads) van SO₂ en NO_x uit bronnen EG-12 in 1990



5.2 Verzuring en luchtkwaliteit

Verzuring is in belangrijke mate een gevolg van de verbranding van fossiele brandstoffen en de toepassing van bepaalde landbouwmethoden en leidt tot aantasting van bos-ecosystemen, meren, andere oppervlaktewateren, het grondwater en de bodem. De belangrijkste verzurende stoffen zijn zwaveldioxide (SO_2), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische verbindingen (VOC's) met inbegrip van koolwaterstoffen (HC's) en ammoniak (NH_3). Onder invloed van NO_x , HC's en VOC's ontstaan via foto-oxidatie verbindingen als ozon (O_3), die op hun beurt weer sterk bijdragen tot de aantasting van gewassen en vegetatie en de volksgezondheid (smog-perioden).

Uit recent onderzoek in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de VN is gebleken dat voor bepaalde soorten ecosystemen (en op die manier voor bepaalde gebieden in Europa) kan worden aangegeven, hoe ver de belasting met zure neerslag kan gaan, voordat er schadelijke effecten optreden (de zogenaamde kritische depositieniveaus ofwel "critical loads" benadering, zie toelichting op blz. 49).

In *figuur 3* wordt aangegeven in hoeverre de kritische depositieniveaus in 1990 in heel Europa zijn overschreden tengevolge van de depositie van SO_2 en NO_x als gevolg van emissies van alleen EG bronnen.

Uit *figuur 4* wordt duidelijk dat de emissie van SO_2 en NO_x die in het geval van scenario 1 (ongewijzigd beleid) optreedt, in grote delen van de EG hogere niveaus zullen veroorzaken dan het kritische depositieniveau. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de extra belasting met verzurende stoffen tengevolge van de emissie van ammoniak. Het is duidelijk dat we in de EG, wanneer scenario 1 wordt gevolgd, niet afstevenen op een duurzaam energieverbruik.

De computerberekeningen op basis van het IIASA-RAINS-model (zie toelichting) voor scenario 4 zien er veelbelovender uit, maar ook dit scenario zou in 2010 nog niet in alle regio's van de Gemeenschap tot een duurzame situatie leiden (zie *figuur 5*). Ook in deze figuur is geen rekening gehouden met de effecten van de emissie van ammoniak. Hieruit moet worden geconcludeerd dat de emissie en de depositie in veel regio's van de Gemeenschap zodanig zijn dat de strengst mogelijke maatregelen moeten worden

toegepast, die zelfs nog verder gaan dan de beperking van de SO_2 -emissie met 65 % en de NO_x -emissie met 60 %, die het gevolg zouden zijn van een ontwikkeling op basis van scenario 4 (Zoals reeds in het hoofdstuk over de energiesector is vermeld, heeft de Commissie vier scenario's opgesteld met betrekking tot de mogelijke toekomstige vraag naar energie in de EG. Deze scenario's worden momenteel bijgewerkt en de resultaten worden midden 1992 verwacht).

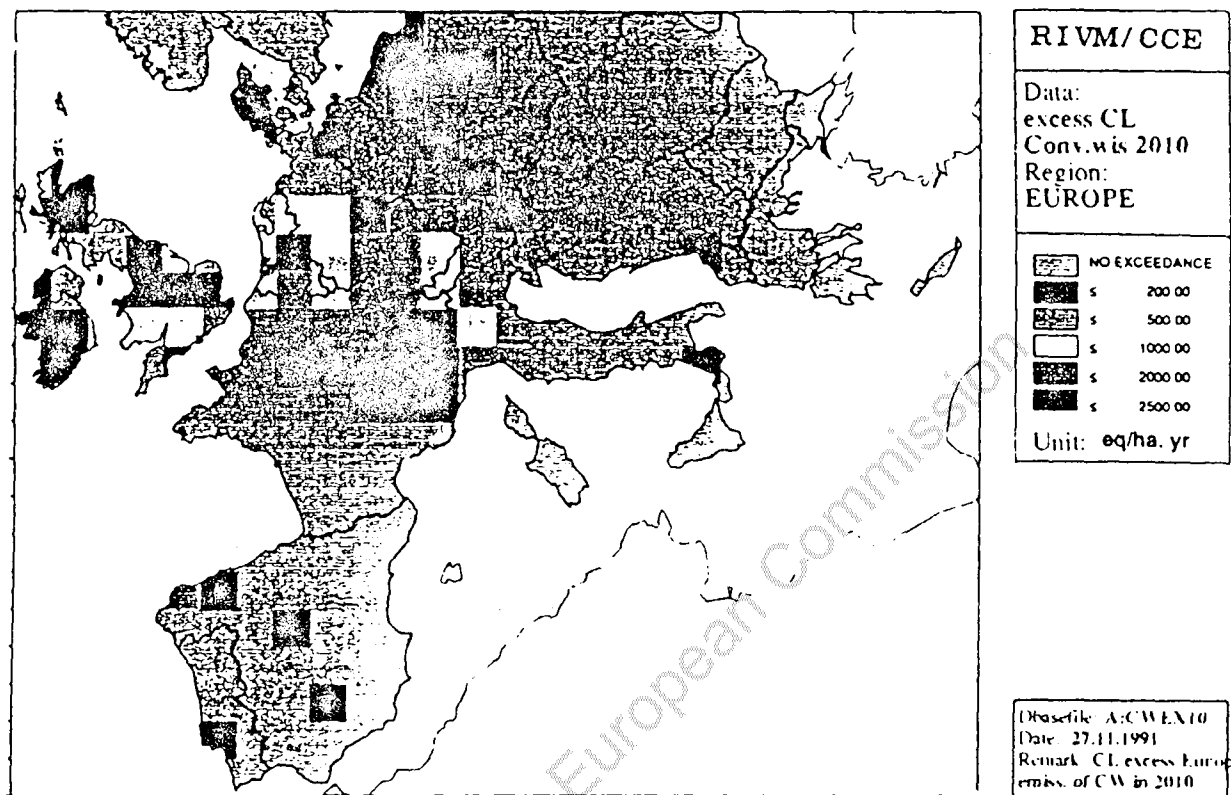
In de minder ontwikkelde regio's van de Gemeenschap en in bepaalde gebieden waar momenteel een economische herstructurering plaatsvindt - de zogenaamde regio's van de doelstellingen 1 en 2 met het oog op de verlening van steun door het Fonds voor Regionale Ontwikkeling van de Gemeenschap - is de mate van verzuring echter zodanig (gezien de huidige omvang van de emissie en depositie ter plaatse en de betrekkelijk geringe invloed op de depositie in de rest van Europa), dat een aanzienlijke extra ontwikkeling in deze regio's op basis van de reeds bestaande EG-wetgeving mogelijk zou zijn. Wanneer echter in delen van deze regio's de kritische depositieniveaus reeds worden overschreden of waarschijnlijk zullen worden overschreden, moeten daar dezelfde strenge maatregelen als elders worden toegepast.

Wanneer het gaat om de stimulering van een optimale ontwikkeling in deze regio's en een grotere economische samenhang, zou de invoering van strengere maatregelen nog meer ontwikkelingsmogelijkheden ten aanzien van zowel schaal als continuïteit bieden. Bovendien zouden de geringere vraag naar energie en het hogere energierendement die bij scenario 4 worden verwacht, ook bijdragen tot een verbetering van het concurrentievermogen van deze regio's, zowel binnen de EG als internationaal.

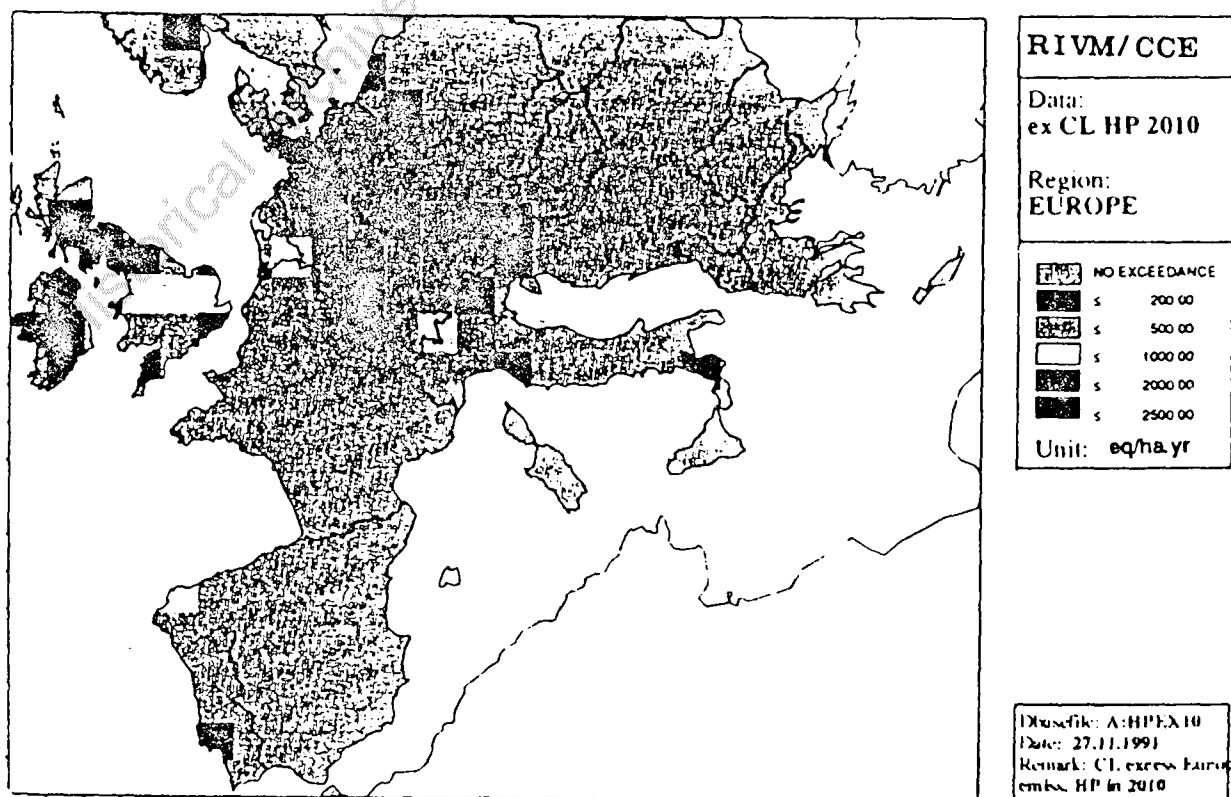
In *tabel 8* wordt een overzicht gegeven van de algemene EG doelstellingen en instrumenten die op weg naar een duurzame situatie, uiterlijk in het jaar 2000 zouden moeten worden gerealiseerd.

In *tabel 9* worden de maatregelen vermeld die nodig zijn om te waarborgen dat de luchtkwaliteit zodanig is dat er geen aantasting van de gezondheid en het milieu optreedt.

Figuur 4 : Overschrijding van de kritische depositieniveaus (critical loads) van SO₂ en NO_x uit bronnen EG-12 in 2010 op basis van het scenario "ongewijzigd beleid" (zie toelichting op blz. 36)



Figuur 5 : Overschrijding van de kritische depositieniveaus (critical loads) van SO₂ en NO_x uit bronnen EG-12 in 2010 op basis van het scenario "hoge prijzen" (zie toelichting op blz. 36)



Toelichting

Kritische depositieniveaus

Kritische depositieniveaus zijn gedefinieerd als een kwantitatieve schatting van de blootstelling aan een of meer verontreinigende stoffen, beneden welke er op basis van de huidige kennis geen significante schadelijke effecten optreden op daarbij gespecificeerde delen van het milieu. Er wordt van uitgegaan dat significante schadelijke effecten optreden, wanneer kritische waarden voor chemische verbindingen in de bosbodem en in zoetwater worden overschreden.

In het Coördinatiecentrum voor Effecten (CCE) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) in Nederland is op basis van het rastersysteem van het EMEP (150 km x 150 km) en het in 1990 in het kader van een VN-ECE-programma uitgevoerde gezamenlijke karteringsproject van nationale overheden een Europese kaart van kritische depositieniveaus samengesteld.

"Mapping Critical Loads in Europe", J-P. Hettelingh, R. Downing, P.A.M. de Smet, 1991, CCE/RIVM.

Het RAINS-model

Dit is een simulatiemodel dat met behulp van GEOMAN-software speciaal is ontwikkeld op het International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) in Laxenburg (Oostenrijk). RAINS staat voor "Regional Acidification Information and Simulation".

In de vorm waarin het voor dit programma wordt gebruikt, wordt in het RAINS-model informatie die afkomstig is van het EMEP (het Europese meet- en evaluatieprogramma van de ECE van de VN) over grensoverschrijdende luchtverontreiniging over grote afstand gecombineerd met :

- informatie per land over het energieverbruik, de landbouwactiviteit en de emissie van SO_2 , NO_x en NH_3 op dit moment en ramingen voor de toekomst;
- technologie voor emissiebeperking en bestrijdingskosten;
- huidige plannen voor de beperking van de SO_2 - en NO_x -emissie in het jaar 2000.

Alcamo, J., Shaw, R., en Hordijk, L. eds. (1990). THE RAINS Model of Acidification; Science and Strategies in Europe, Kluwer, Dordrecht, Nederland.

De in het programma gebruikte kaarten

Op de kaarten in dit document wordt aangegeven in hoeverre door de huidige en geraamde depositie van SO_2 en NO_x de vastgestelde kritische depositieniveaus worden overschreden.

Deze overschrijdingen geven het verschil aan tussen de kaarten met de kritische depositieniveaus voor Europa van het CCE/RIVM en de kaarten met de verzurende depositie van SO_2 en NO_x die met behulp van het reeds genoemde RAINS-model voor de EG van de Twaalf en voor heel Europa zijn opgesteld. De twee gebruikte energiescenario's zijn te vinden in de mededeling van de Commissie van juli 1990 over "Energie in Europa : energie voor een nieuwe eeuw".

Terwijl in voornoemde energiescenario's bij hun publicatie geen rekening werd gehouden met de hereniging van Duitsland, wordt op de kaarten over de situatie in geheel Europa die in dit programma zijn opgenomen, wel rekening gehouden met de huidige plannen voor de beperking van de emissie van SO_2 en NO_x tot het jaar 2000 in de voormalige DDR.

Dankbetuiging

De Europese Commissie wil het Coördinatiecentrum voor Effecten van het RIVM bedanken voor de beschikbaarstelling van zijn faciliteiten en de hulp bij de samenstelling van de in dit programma gebruikte kaarten.

Tabel 8 : Verzuring

	DOELSTELLINGEN	EG DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN + TIJDSHEMA	SECTOREN/ UITVOERDERS
NO _x (1)	In	* stabilisatie op EG-emissieniveau in 1994 (niveau 1990) #	* de in tabel 7 vermelde maatregelen op mondiaal niveau gelden ook voor NO _x en SO _x	Energie
	geen	* reductie met 30 % in 2000		Verkeer en Vervoer
	geval			Landbouw
SO _x (1)	overschrijding	* reductie van EG-emissieniveau met 35 % in 2000 (niveau 1985)	* voorstellen voor produktnormen voor kolen, stookolie en residuen vóór 1995	Industrie
NH ₃ (ammoniak)	van	* variabele doelstellingen, afhankelijk van in regio's gesignaleerde problemen	* inventarisatie van NH ₃ -emissies en tendensen vóór 1994; normen voor nieuwe landbouwgebouwen vóór 1996	Toerisme
	knusche			EG + LS + Energiesector en industrie
Algemeen VOC's	depositie- niveaus	* reductie van niet-natuurlijke emissies met 10 % in 1996 * reductie met 30 % in 1999 (niveau 1990)	* reducties in de verkeers- en vervoerssector, voor industriële oplosmiddelen en verven en in de chemische industrie	LS + LO + EG + EMA + Landbouw
Dioxines		* reductie van de dioxine-emissies door bekende bronnen met 90 % vóór 2005 (niveaus 1985)	* Richtlijn (herziening) voor normen voor huisvuilverbrandingsinstallaties vóór 1994 * voorstel voor een Richtlijn voor verbranding van gevaarlijk afval : 1992	EG + LS EG + LS
Zware metalen		* reductie van de emissies van Cd, Hg en Pb uit alle bronnen met minimaal 70 % in 1995	* geïntegreerde bestrijding van verontreiniging, en herziening BBT	EG + LS + LO + Industrie

Reeds door EG vastgestelde doelstellingen

- (1) In 1990 heeft de Commissie een aantal scenario's opgesteld voor de vraag naar en het aanbod van energie en de gevolgen daarvan voor emissies van NO_x, SO₂ en CO₂. Op basis van computerberekeningen met het RAINS-model zouden er, wat de verzuring betreft, nog goede ontwikkelingsmogelijkheden zijn voor regio's die onder doelstellingen 1 en 2 van de Structuurfondsen vallen. Wanneer er echter binnen deze regio's gebieden zijn waar het kritische depositieniveau (critical loads) wordt bereikt of overschreden, zijn er reducties nodig die verder gaan dan wat in de bestaande EG-wetgeving is voorzien. In alle andere EG-regio's zijn de vermelde emissie-reductiedoelstellingen zonder uitzondering van toepassing; om deze te breken zijn een sterke daling van de vraag naar energie via een hogere efficiency en meer besparing van energie nodig.

Tabel 9 : Luchtkwaliteit

DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TIJDSHEMA	UITVOERDERS
* Alle mensen moeten doeltreffend worden beschermd tegen erkende door luchtverontreiniging veroorzaakte gezondheidsrisico's	* invoering en naleving van bestaande wetgeving voor SO ₂ , NO ₂ , lood, deeltjes en zwarte rook	* signalering van bestaande of mogelijke problemen * voorstellen voor wijziging van bestaande wetgeving	vóór 1995 idem	EG + LS + EMA EG + LS
* Vaststelling van concentraties van luchtverontreinigende stoffen, mede op basis van milieubeschermingscriteria	* WHO-waarden worden bindend op EG-niveau	* bewaking luchtkwaliteit en toezicht op naleving concentratienormen van alle stoffen die onder de wetgeving vallen	uiterlijk 1998	LS + LO + EMA
* Uitbreiding van de lijst van aan voorschriften gebonden stoffen die verontreiniging en ook gevaren voor de volksgezondheid en het milieu veroorzaken	Voor ozon (O ₃) : * ter bescherming van de gezondheid: huidige niveaus, indien de gemiddelde waarde over 1 uur niet hoger is dan 175 µg/m ³ en de gemiddelde waarde over 8 uur niet hoger is dan 110 µg/m ³ * ter bescherming van de vegetatie: de gemiddelde waarde over 1 uur niet hoger dan 200 µg/m ³ en de gemiddelde waarde over 24 uur niet hoger dan 65 µg/m ³ Voor koolmonoxide (CO) en cadmium (Cd) : * inzicht in huidige concentraties en normstelling * naleving van concentratienormen Voor andere stoffen zoals zware metalen, organische stoffen en de depositie van zwavel en stikstof : * inzicht in huidige concentraties * variabele doelstellingen, afhankelijk van de huidige situatie	* Richtlijn * signalering van mogelijke of bestaande problemen * signalering van mogelijke of bestaande problemen	1992 vóór 1997 vóór 1999	EG + LS EG + LS + EMA idem

5.3 Natuurbescherming en instandhouding van de biodiversiteit

Sedert de industriële revolutie en met name in de loop van de laatste vijftig jaar heeft de mens zonder ophouden, stukje bij beetje de ecologische basis van de levende wereld versmald. De schade die nog steeds aan de complexe biologische systemen wordt toegebracht, is in vele gevallen onherstelbaar.

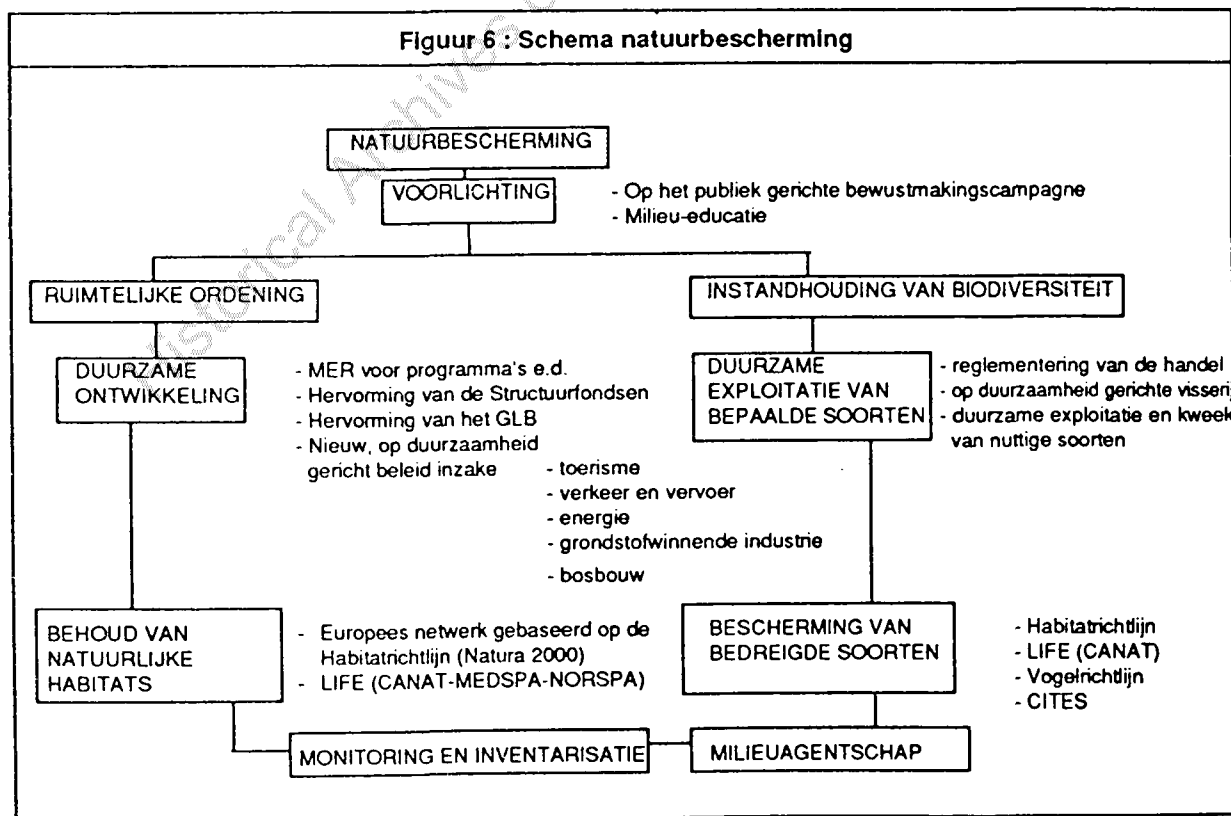
De door internationale instellingen, de Gemeenschap en de afzonderlijke Lid-Staten genomen maatregelen kunnen niet verhinderen dat de belangrijkste bedreigingen voor het natuurbehoud en de instandhouding van de biodiversiteit blijven bestaan en hieren daar zelfs nog toenemen. Natuurlijke habitats worden door de mens voor eigen gebruik ontgonnen, waardoor de soorten die daar oorspronkelijk thuishoorden hun leefgebieden verliezen. Nochtans druipt deze eertijds begonnen en nog steeds voortgezette ontwikkeling goeddeels in tegen het fundamenteel verlangen van de mens om in harmonie met de natuur te leven, van die natuur te genieten en daar vreugde uit te putten.

Er zijn nog meer argumenten die pleiten voor het behoud van natuur en biodiversiteit: in de eerste plaats is dit van essentieel belang voor de instandhouding van het ecologisch evenwicht en bovendien vormt de natuur een reservoir van genetische informatie dat voor de vooruitgang van onder andere de medische, biologische en landbouwwetenschap van onschatbare waarde is.

De grootste bedreiging voor de meeste dier- en plantensoorten vormt de fragmentatie van hun leefgebieden en de isolatie van de restanten daarvan door allerlei infrastructuurwerken (zoals hoogspanningsleidingen). Indien de bewoonbare "eilandjes" te klein worden en de verbindingroutes daartussen geblokkeerd worden of verloren gaan, kan dit door het onmogelijk worden van onmisbare migratiebewegingen tot het uitsterven van bepaalde soorten leiden.

De communautaire strategie wordt met name toegespitst op de instandhouding van de biodiversiteit in Europa, in de eerste plaats door op duurzaamheid gericht grondgebruik in en om die leefgebieden welke voor de gehele Gemeenschap of zelfs daarbuiten van belang zijn. Door het herstellen en instandhouden van de leefgebieden zelf en van de corridors daartussen moet een samenhangend netwerk van habitats, gebaseerd op het plan voor Natura 2000, tot stand worden gebracht. Of dit netwerk kan worden opgezet en gehandhaafd zal in hoge mate worden bepaald door de zorg waarmede het beleid inzake transport, landbouw en toerisme in de toekomst wordt ontwikkeld en in praktijk wordt gebracht.

Figuur 6 is een schematische weergave van de strategische aanpak inzake natuurbescherming en instandhouding van de biodiversiteit.



Tabel 10 bevat, behalve doelstellingen tot het jaar 2000, een opsomming van de instrumenten die op korte termijn vereist zijn om te kunnen garanderen dat in 2000 zowel het netwerk als een bewakingssysteem voor de biodiversiteit in Europa althans gedeeltelijk operationeel zijn.

Naast de in de voorgaande alinea's beschreven grootschalige aanpak van natuurbescherming en instandhouding van de biodiversiteit mag ook van nationale, regionale en lokale instanties, bedrijven, landeigenaren en bewoners verwacht worden dat zij de natuurlijke schoonheid van landschappen, parken en tuinen op hun grondgebied c.q. in hun omgeving koesteren en vergroten.

Tabel 10 NATUUR EN BIODIVERSITEIT				
	DOELSTELLINGEN TOT 2000	INSTRUMENTEN	TUJDSHEMA	SECTOREN/ UITVOERDERS
Instandhouding van de biodiversiteit door op duurzaamheid gerichte ontwikkeling en beheer in en om natuurlijke habitats van Europese en mondiale betekenis, alsmede door controle op de handel in en het gebruik van in het wild levende organismen	1. Behoud c.q. herstel van natuurlijke habitats en in het wild levende dier- en plantesoorten op een gunstig instandhoudingsniveau 2. Totstandbrenging van een geïntegreerd Europees netwerk van beschermde gebieden : - NATURA 2000: speerpunt-programma's voor het beheer van zorgvuldig uitgekozen natuurgebieden in de EG 3. Streng toezicht op het verhandelen van in het wild levende soorten en beteugeling van misbruiken	* Habitatrichtlijn * Aanpassing van Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand * Vaststelling van criteria voor de aanwijzing van te beschermen habitats, bufferzones en corridors * Actieprogramma's voor de efficiënte bescherming en bewaking van de gebieden die voor het Natura 2000-project zijn aangewezen * Inventaris van bedreigde en overgeëxploiteerde soorten; bewakingssystemen en herstelplannen voor deze soorten * Regelgeving met betrekking tot de interne en internationale handel in bedreigde soorten * Internationale overeenkomsten (biodiversiteit, Alpen, regionale akkoorden gebaseerd op het Verdrag van Bonn) * Hervorming van het GLB (met name programma's in bepaalde gebieden ter ondersteuning van milieuvriendelijke landbouwpraktijken) * Milieu-effectrapportage m.b.t. plannen en programma's * Programma's ter versterking van het algemene milieubewustzijn * Maatregelen voor bosbehoud en -bescherming	vanaf 1992 continu 1992-1993 1991-1993 1991-1992 vanaf 1992 vanaf 1992 continu vanaf 1995 vanaf 1992 in toenemende mate	Landbouw, bosbouw, vissen, verkeer en vervoer, toerisme, energie, industrie EG, LS, LO, NGO's, landbouwers EG + LS + LO idem + NGO's + landbouwers idem idem idem + UNEP (CITES) LS + EG + UNEP (CITES + Verdrag van Bonn) EG, LS, LO LS, LO, EG idem + NGO's EG, LS + boseigenaren

5.4 Beheer van watervoorraden

Water is een van de essentiële bronnen van het leven. Bovendien is de waterkwaliteit een indicator voor de algemene kwaliteit van het natuurlijke milieu. Zonder water is een harmonische en duurzame instandhouding en ontplooiing van sociaal-economische activiteiten ondenkbaar. Op een gegeven plek en tijdstip is water van goede kwaliteit evenwel slechts in beperkte mate voorhanden. Recente Eurostat- en OESO-statistieken tonen aan dat de gemiddelde hoofdelijke wateronttrekking per jaar, inclusief de onttrekking voor irrigatiedoeleinden, in de twaalf Lid-Staten van de EG van 590 m³ in 1970, tot 650 m³ in 1975 en 750 m³ in 1980, tot zelfs 790 m³ in 1985 is gestegen - een totale toename van bijna 35 % in 15 jaar. Binnen de EG varieerde de per inwoner en per jaar onttrokken hoeveelheid aan het eind van de jaren tachtig van 200 à 300 m³ in Luxemburg tot 1.000 à 1.200 m³ in Italië, Portugal en Spanje. Een garantie dat in de gehele Gemeenschap voldoende water van goede kwaliteit beschikbaar is, zonder daardoor het natuurlijk evenwicht van het milieu in het gedrang te brengen, is absoluut noodzakelijk voor de verhoging van de kwaliteit van het bestaan en een conditio sine qua non voor duurzame ontwikkeling.

Derhalve dient het beleid van de Gemeenschap gericht te zijn op :

- de preventie van de verontreiniging van oppervlaktewateren (zowel zoet als zeewater) en

grondwater, met extra aandacht voor preventie aan de bron;

- het herstel van de ecologisch gezonde toestand van natuurlijke grond- en oppervlaktewateren, onder andere om te garanderen dat er voor de winning van drinkwater geschikte bronnen voorhanden zijn;
- een rationeler gebruik en beheer van de watervoorraden, teneinde de vraag naar en de beschikbaarheid van water met elkaar in evenwicht te brengen.

De industrie (proceswater), de energiesector (koelwater), de landbouwsector (irrigatie) en het toerisme (drink- en zwemwater) zijn alle bijzonder afhankelijk van de beschikbaarheid van voldoende water van goede kwaliteit; tegelijkertijd zijn zij echter de belangrijkste vervuilers van dat water.

Tabel 11 geeft een overzicht van de algemene doelstellingen inzake waterkwaliteit en -hoeveelheid op langere termijn, alsmede van de doelstellingen tot 2000 en de op korte termijn vereiste maatregelen. Deze zijn in overeenstemming met het in de verklaring van Den Haag geschetste actieprogramma met betrekking tot het toekomstige communautaire grondwaterbeleid, waarover op de vergadering van EG-ministers van 26 en 27 november 1991 overeenstemming is bereikt⁽¹⁾.

⁽¹⁾ zoals bevestigd in een Resolutie van de Raad van 12 december 1991 (PB nr. C 59 van 6.3.1992).

Tabel 11 : WATERKWANTITEIT EN WATERKWALITEIT

	DOELSTELLINGEN	EG-DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TUJDSHEMA	UITVOERERS
KWANTITATIEVE ASPECTEN				1992/1993	LS + LO
Grondwater en zoet oppervlaktewater	- Duurzame exploitatie van zoetwatervoorraden : er dient een evenwicht te worden bereikt tussen de vraag naar water en de beschikbaarheid daarvan	- Voorkoming van permanente hoge waterwinning - Integratie van criteria met betrekking tot duurzaam gebruik en behoud van natuurlijke rijkdommen in het overige beleid, met name in het landbouwbeleid en de ruimtelijke ordening maar ook in het industriële beleid inzake ontwikkeling, vestiging en productieprocedures - Aanzienlijke vermindering van de verontreiniging van zowel het grondwater als de zoete oppervlaktewateren	- Verzamelen en bijwerken van gegevens met betrekking tot grondwater - Maatregelen ter bewaking van en toezicht op de zoetwatervoorraden - Geïntegreerde aanpak van waterbeheer en -bescherming, met inbegrip van weigering - Maatregelen ter bescherming en sanering van grondwaterlagen - Maatregelen om een efficiënter watergebruik te stimuleren - Economische en fiscale maatregelen	tegen 1995 tegen midden 1993 idem idem continu	idem EG + LS + LO LS LS + EG + sectoren + LO LS + LO + EG
KWALITATIEVE ASPECTEN				continu	LS + LO
Grondwater	- Behoud van de kwaliteit van nog niet verontreinigd grondwater - Voorkomen dat verontreinigd grondwater nog verder wordt vervuild - Sanering van verontreinigd grondwater en herstel van de voor de productie van drinkwater vereiste waterkwaliteit	- Grondwater : preventie van elke verontreiniging door puntlozingen en beperking van de verontreiniging door diffuse bronnen, door toepassing van de meest milieuvriendelijke methoden en de best beschikbare technologie	- Grondwater en zoet oppervlaktewater : nauwgezette naleving van de bestaande richtlijnen inzake stedelijk afvalwater en verontreiniging door nitraten, ter beperking van de input van nutriënten in bodem, water en sediment; wat zoet water betreft, onderzoek naar de noodzaak om een richtlijn inzake de beperking van fosfaten vast te stellen - Uitwerking van aanvullende specifieke emissienormen ter stimulering van de ontwikkeling van productieprocedures en prestatienormen voor producten met het oog op de voorkoming van voorzienbare negatieve effecten op de waterkwaliteit (inzetten van de best beschikbare technologie, in combinatie met het vastleggen van normen die op een later tijdstip moeten worden bereikt) - Beïnvloeding van de normalisatie-instellingen door participatie van de waterwin- en drinkwaterbedrijven in de werkzaamheden die voor deze bedrijven van belang zijn - Voorstellen inzake de geleidelijke vervanging van gevaarlijke pesticiden en de geleidelijke invoering van beperkingen op het gebruik - Economische en fiscale maatregelen	1995 vanaf 1992 idem 1993 continu	EG EG + LS + industrie + normalisatie-instellingen (b.v. CEN) idem EG + LS LS + LO + EG EG + LS
Oppervlaktewater - zoet water	Behoud van een hoog ecologisch kwaliteitsniveau op een niveau dat qua biodiversiteit een natuurlijke waterkwaliteit zo dicht mogelijk benadert	- Oppervlaktewater: verbetering van de ecologische kwaliteit; instandhouding van die hoge kwaliteit waar zij nog te vinden is	- Zoet oppervlaktewater: voorstel voor een richtlijn. Programma's van de Lid-Staten voor alle betrokken wateren, waarin met eventuele specifieke situaties rekening wordt gehouden; gedeeltelijk uit nationale fondsen voor milieubescherming te financieren praktische maatregelen	1992 1997	LS
- zeewater	Beperking van de lozingen van alle door hun toxiciteit, persistentie en neiging tot accumulatie eventueel ongunstige milieu-effecten veroorzakende stoffen tot een niveau dat verenigbaar is met een strenge ecologische kwaliteitsnorm voor alle oppervlaktewateren	- Zeewater: vaststelling - naar analogie met de Noordzeeconferentie - van doelstellingen en maatregelen met betrekking tot andere kwetsbare zeegebieden van de EG	- Zeewater : in aansluiting op de maatregelen ter realisatie van een goede ecologische kwaliteit en ter beperking van de verontreiniging van oppervlaktewateren : - Uitwerking van voorstellen met betrekking tot het maritiem transport, gericht op de preventie van door de scheepvaart veroorzaakte milieuschade (olieverliezen, verlies van vracht, beperking van de door normale activiteiten veroorzaakte verontreiniging) - Bewaking van bepaalde geografische gebieden door middel van aangepaste monitoring-technieken - Voorstel voor een richtlijn inzake de beperking van de onopzettelijke en door normale activiteit veroorzaakte verontreiniging door schepen van kleine tonnage - Economische en fiscale maatregelen	vanaf 1993 continu vanaf 1993 continu	EG + LS LS EG + LS LS + EG

5.5 Het stedelijk milieu

Bijna 80% van de bevolking van de Gemeenschap leeft in grote en kleine steden. Daar hebben milieuproblemen de meest directe invloed op de kwaliteit van het bestaan van de burger. Demografische trends in bevolkingscijfers, gezinsgrootte en patronen van grondgebruik wijzen erop dat de druk op stedelijke gebieden zal blijven toenemen. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het stedelijk milieu en voor de uitvoering van de nodige herstel- of verbeteringsmaatregelen bij de bevoegde instanties, d.w.z. in dit geval vooral de lokale overheid. Wat de Gemeenschap betreft, leiden bepaalde onderdelen van de milieuwetgeving (b.v. de richtlijnen over de verbranding van stedelijk afval⁽¹⁾ en de zuivering van afvalwater⁽²⁾) en veel van de in het kader van de Structuurfondsen ondernomen activiteiten er echter onvermijdelijk toe dat zij een belangrijke rol gaat spelen bij de stadsontwikkeling. Het beleid van de Gemeenschap dient er derhalve op gericht te zijn de lokale besturen aan te moedigen om de in veel stedelijke gebieden bestaande milieuproblemen resoluut aan te pakken en deze besturen behulpzaam te zijn bij het vinden van de meest geschikte oplossingen.

Verkeer en vervoer, de energiesector, de industrie en in bepaalde gevallen het toerisme zijn de belangrijkste sectoren die de kwaliteit van het stedelijk milieu beïnvloeden en die ook sterk gebaat zijn bij een meer rationele planning en een op duurzaamheid gericht beheer van stedelijke gebieden. In 1990 heeft de Commissie een Groenboek over het stedelijk milieu⁽³⁾ gepubliceerd, waarin een hele reeks mogelijke maatregelen werd opgesomd, onder meer op het gebied

van:

- de ruimtelijke ordening van stad en platteland
- een optimaal beheer van industriële en economische groei, energieverbruik en afval
- de rationalisatie van het stadsverkeer, met inbegrip van een verbetering van het openbaar vervoer
- de bescherming en verfraaiing van het stedelijk historisch erfgoed en de aanleg van groenvoorzieningen.

De complexiteit van het stedelijk milieu komt tot uiting in een diagram (*figuur 7*) waarin de relevante invloeden zijn weergegeven. Aangezien het concept gezamenlijke verantwoordelijkheid hier met name van toepassing is, zal een groot deel van het werk terecht komen bij de industrie, de zakenwereld, de sector verkeer en vervoer en de individuele burgers/consumenten.

Wat de doelstellingen en maatregelen betreft, is het duidelijk dat de doelen en maatregelen die worden geschetst in de tabellen met betrekking tot de doelgroepen en die inzake lucht, water en afval, een positief effect zullen hebben op de kwaliteit van het milieu in stedelijke gebieden. *Tabel 12* behandelt een van de meest acute problemen in stedelijke gebieden dat niet rechtstreeks in de overige genoemde tabellen aan de orde komt: geluidsoverlast. Meer dan 16 % van de bevolking heeft 's nachts te lijden van een - met name door het weg- en luchtverkeer veroorzaakt - geluidsniveau dat hoger is dan $leq\ 65\ dB(A)^{(4)}$. Een ernstig risico voor de gezondheid is daarvan het gevolg. Er dient dan ook, vooraleer andere niveaus worden aangepakt, eerst voor dit probleem een oplossing te worden gevonden.

Tabel 12 : GELUIDSHINDER

DOELSTELLINGEN	EG-DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TUJDSCHAMA	SECTOREN/ UITVOERDERS
* niemand mag worden blootgesteld aan een geluidsniveau dat schadelijk is voor de gezondheid of dat de kwaliteit van het leven nadelig beïnvloedt	Nachtelijk geluidsbelasting in $Leq\ dB(A)$:			Verkeer en vervoer + industrie EMA + LS + LO
	* blootstelling van de bevolking aan geluidsniveaus boven 65 dB dient geleidelijk te worden uitgefaseerd; de grens van 85 dB mag op geen enkel moment worden overschreden	* opstellen van een inventaris van geluidsbelastingsniveaus in de EG	vóór 1994	
	* het deel van de bevolking dat thans aan 55-65 dB wordt blootgesteld mag geen verdere verslechtering ondervinden	* opzetten van een lawaai bestrijdingsprogramma	vóór 1995	LS + LO
	* het deel van de bevolking dat thans een geluidsniveau van minder dan 55 dB ondervindt mag niet aan geluidshinder boven dat niveau worden blootgesteld	* verdere beperking van de productie van lawaai (door auto's, vrachtwagens, vliegtuigen, hijskranen, maaimachines, enz.). Indiening van uiterlijk in 2000 ten uitvoer te leggen richtlijnen	vóór 1995	EG + LS + industrie
		* standaardisatie van geluidsmeting en indeling in geluidsniveaus	continu	EMA + EG + LS
		* maatregelen gericht op de wijziging van gedragspatronen (autogebruik, organisatie van het vliegverkeer, nachtelijke industriële activiteit)	idem	LS + LO + EG
		* maatregelen op het vlak van infrastructuur en ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld een betere zonering rond luchthavens, industriegebieden, belangrijk wegen en spoorlijnen	idem	LS + LO

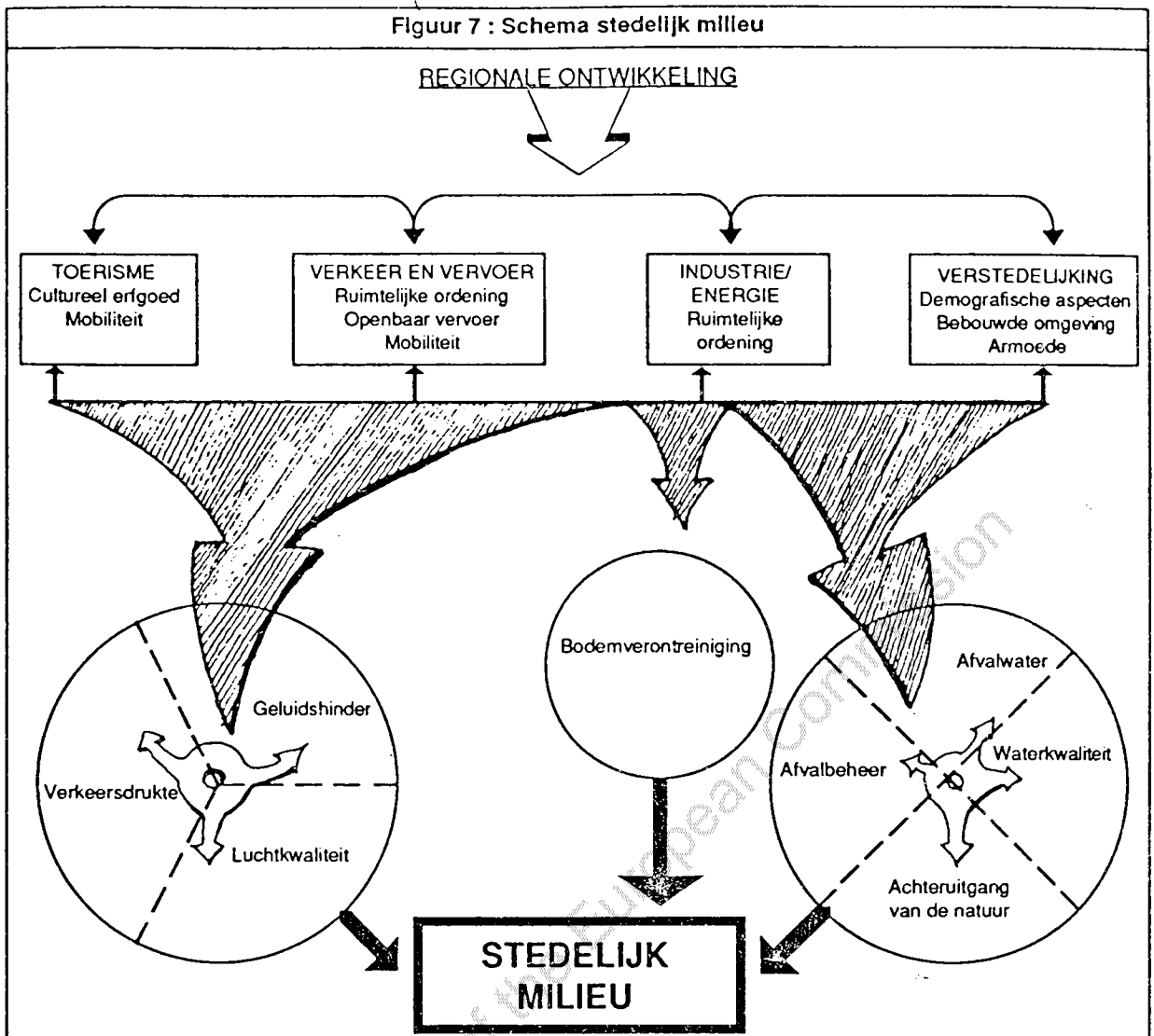
⁽¹⁾ Richtlijn 89/369/EEG (PB nr. L 163) en Richtlijn 89/429/EEG (PB nr. L 203).

⁽²⁾ Richtlijn 91/271/EEG (PB nr. L 135).

⁽³⁾ COM(90)218 van 27.6.1990.

⁽⁴⁾ Bron : Verslag van de ECMV over vervoersbeleid en het milieu, OESO, Parijs, 1990.

Figuur 7 : Schema stedelijk milieu



5.6 Kustgebieden

Op milieugebied vormen de kustzones van de Gemeenschap een uniek erfgoed van onvervangbare ecologische, culturele en economische waarde. Voor de mariene hulpbronnen van de Gemeenschap is de milieukwaliteit van beslissende invloed; daarbij komt dat het natuurlijke overgangsgebied tussen land en zee uitermate kwetsbaar is. Om de schaal aan te geven: de kustlijn van de Gemeenschap is ongeveer 58.000 km lang, kleine eilanden en binnenzeeën niet meegerekend.

Onze kusten staan aan een toenemende druk bloot:

- de kustgebieden proberen hun ontwikkelingsachterstand goed te maken;
- zij kennen een niet-aflatende demografische groei;
- het kusttoerisme wint aan populariteit en kan per seizoen sterk fluctueren.

Deze en andere vormen van belasting leiden tot het slinken van open ruimten en natuurgebieden en tot diepgaande wijzigingen van het landschap; zij kunnen ook aanleiding geven tot belangenconflicten bij het gebruik van land en zee en tot rivaliteit tussen lokale en regionale besturen.

In de mededeling van de Commissie "Europa 2000"⁽¹⁾, worden de betekenis voor het milieu en de ontwikkelingsmogelijkheden van kustgebieden en eilanden vrij uitgebreid besproken. Er wordt op gewezen dat in veel kustgebieden, vooral de minder ontwikkelde, de ontwikkelingsmogelijkheden voor een groot deel worden bepaald door de natuurlijke rijkdom van het

milieu; aan de andere kant wordt deze natuurlijke rijkdom echter ernstig bedreigd door urbanisatie, het toerisme, verkeer en vervoer, de industrie, de energiesector, de landbouw en de visserijsector, hoewel voor deze laatste sector een strategie met betrekking tot instandhouding van de visstand is opgenomen in het gemeenschappelijk visserijbeleid van de Gemeenschap.

De Raad van Ministers (Milieu) heeft in een resolutie van 25 februari 1992⁽²⁾ de Commissie verzocht voorstellen te doen voor een algehele strategie van de Gemeenschap voor het geïntegreerde beheer van kustgebieden ten einde te zorgen voor een samenhangend milieukader voor geïntegreerde en duurzame vormen van ontwikkeling. De voorgestelde strategie zal betrekking hebben op de gehele kustzone van de Gemeenschap, met inbegrip van stranden, kustwateren en estuaria alsmede van het kustgebied zover de maritieme of litorale invloed reikt. Bepaalde O & O-werkzaamheden van de Gemeenschap, bij voorbeeld in het kader van het milieuonderzoekprogramma, het MAST-programma en het FAR/AIR-programma, zullen zorgen voor een wetenschappelijke basis voor een deugdelijk ecologisch beheer van deze gebieden. Waar mogelijk kan de Gemeenschap via de Structuurfondsen, bij voorbeeld in de context van de voorgestelde doelstelling 6, financiële steun geven voor de effectieve uitvoering van de strategie.

In tabel 13 worden de belangrijkste onderdelen vermeld die in de strategie zullen worden opgenomen.

Tabel 13 : KUSTGEBIEDEN

DOELSTELLING	EG-DOELSTELLINGEN TOT 2000	INSTRUMENTEN	TUJDSHEMA	SECTOREN/ UITVOERDERS
* Duurzame ontwikkeling van de kustgebieden en hun rijkdommen in overeenstemming met het draagvermogen van het milieu in de kustgebieden	* Een hogere prioriteit voor milieubehoefte van kustgebieden, onder meer via een betere coördinatie van het desbetreffende communautaire beleid alsmede tussen de communautaire, nationale en regionale niveaus	* Opzetten van een kader van geïntegreerde beheersplannen op de aangewezen niveaus	vóór 1998	LS + LO + EG
	* Opzetten van een operationeel kader voor geïntegreerde planning en beheer	* Verbetering van de know-how en uitwisseling van informatie	continu	LS + LO + EG
	* Ontwikkeling van criteria voor een beter evenwicht inzake landgebruik en behoud en exploitatie van natuurlijke rijkdommen	* Opzetten en verbeteren van databanken en relevante indicatoren	vóór 1995	LS + LO + EG
	* Bewusmakingscampagnes gericht op het grote publiek, de bevoegde instanties en de economische sectoren	* Proefprojecten inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden	1993-1994	LS + LO + EG
		* - informatiecampagnes - educatie - beroepsopleiding - financiële ondersteuning van demonstratieprojecten en innoverende initiatieven (LIFE)	vanaf 1992	LS + LO + EG Toeristische sector Verkeer en vervoer Bedrijven Landbouwsector De burger
		* Verbetering van criteria om het duurzame karakter van projecten en programma's te garanderen (met inbegrip van MER)	vanaf 1993	LS + EG

⁽¹⁾ COM (91) 452 def. van 7.11.1991

⁽²⁾ PB nr. C 59 van 6.3.1992

5.7 Afvalbeheer

De door afval veroorzaakte problemen zijn tegelijk specifiek en tamelijk complex: afvalstoffen vormen namelijk weliswaar een potentiële bron van vervuiling maar kunnen tevens secundaire grondstoffen zijn. De keuze van de prioriteiten in deze sector heeft directe gevolgen voor de economie en het milieu en is niet alleen voor het milieubeleid, maar ook voor het technologisch, economisch en consumentenbeleid van rechtstreeks belang.

Het beheer van het in de Gemeenschap geproduceerde afval wordt een van de belangrijkste opdrachten voor de jaren negentig. De huidige opwaartse trends, zowel wat het geproduceerde volume als wat de veroorzaakte milieuschade en -risico's betreft, dienen te worden doorbroken en omgebogen. Een communautaire strategie voor het afvalbeheer⁽¹⁾ tot in het jaar 2000 is reeds gepubliceerd en door de Raad onderschreven⁽²⁾. De strategie in kwestie omvat een scala van mogelijke maatregelen inzake afvalbeheer waarbij de nadruk in de eerste plaats ligt op het voorkomen van afval, vervolgens op het stimuleren van recycling en hergebruik en tenslotte op de optimalisering van definitieve verwijderingstechnieken voor afval dat niet opnieuw wordt gebruikt. De flow-chart van *figuur 8* is een weergave van deze strategie voor het afvalbeheer.

Met het onderhavige programma wordt deze strategie voortgezet en geïntensiveerd. Met name wordt meer aandacht besteed aan afvalpreventie en aan het

oplossen van afvalproblemen bij de bron, aan het stimuleren van hergebruik en recycling bij voorbeeld door afvalscheiding aan de bron, toekenning van prioriteit aan bepaalde afvalstromen, alsmede aan de bevordering van een rationeel opgezet netwerk van verwijderingsinstallaties. Verder dient de toepassing van de levenscyclusanalyse te worden bevorderd, ten einde alle betrokkenen ertoe aan te sporen zich in te zetten om binnen een bepaalde termijn een aantal doelstellingen te bereiken. Met name dienen gevaarlijke afvalstoffen de nodige aandacht te krijgen, zowel wat afvalpreventie en het bevorderen van zoveel mogelijk recycling betreft als bij de ontwikkeling van de nodige infrastructuur voor de veilige verwijdering van die afvalstoffen in de gehele Gemeenschap.

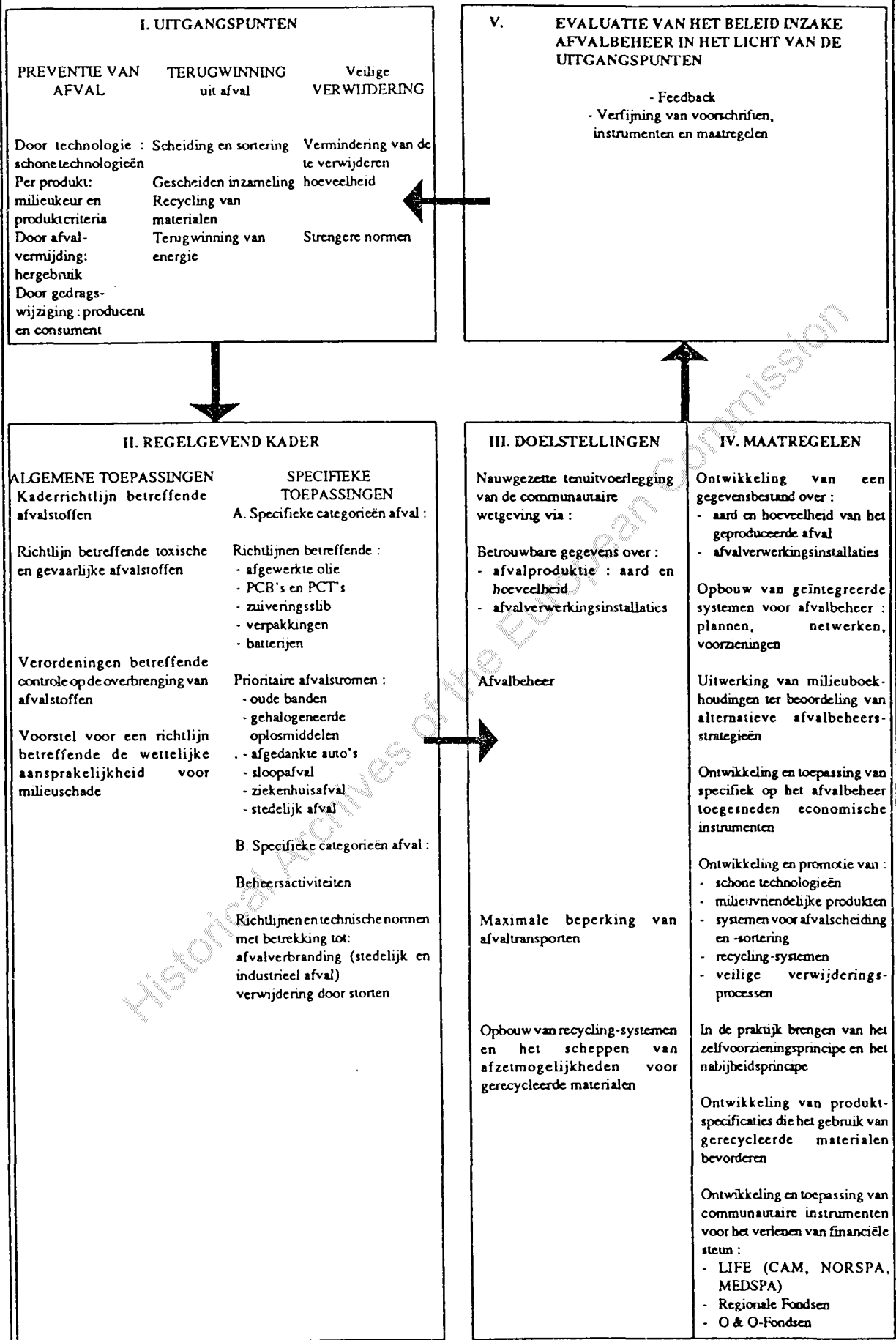
Waar nodig zullen economische en fiscale instrumenten zoals belastingen en heffingen worden toegepast. Het pakket wetgevende maatregelen inzake afvalbeheer dient te worden gecompleteerd door middel van de vaststelling van specifieke richtlijnen betreffende verpakkingsmateriaal, de verbranding van industrieel en toxisch afval en de controle op en de sanering van afvalstortplaatsen, alsmede een meer algemene richtlijn betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor milieuschade.

Tabel 14 biedt een overzicht van de algemene doelstellingen, de specifieke doelstellingen tot 2000 en de op korte termijn noodzakelijke maatregelen.

⁽¹⁾ SEC (89) 934 def., september 1989

⁽²⁾ Resolutie van de Raad van 7.5.1990, PB nr. C 122.

Figuur 8 : Schema van de communautaire strategie inzake het beheer van gevaarlijk en ander afval



Tabel 14 : AFVALBEHEER

	DOELSTELLINGEN	EG-DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TIJDSCHEMA	SECTOREN/ UITVOERDERS
Stedelijk afval	* algemene doelstelling : rationeel en duurzaam gebruik van hulpbronnen				Industrie, landbouw, verkeer en vervoer, energie, toerisme
	* afvalpreventie (sluiten van kringlopen)	* afvalbeheersplannen in de afzonderlijke Lid-Staten	* inwerkingtreding van de richtlijn inzake afvalstortplaatsen	vóór 1995	EG + LS + LO + industrie
	* maximale recycling en hergebruik van materialen	* stabilisatie van de afvalproductie op het gemiddelde EG-niveau van 1985 ⁽¹⁾ (300 kg per hoofd van de bevolking); ook per land mag dit gemiddelde van 300 kg niet overschreden worden	* inwerkingtreding van de richtlijn inzake verpakking	1995	idem
	* veilige verwijdering van afval dat noch gerecycleerd, noch hergebruikt kan worden, via (in volgorde van voorkeur): - gebruik als brandstof - verbranding - storten	* ten minste 50 % recycling/hergebruik van papier, glas en kunststoffen (EG-gemiddelde)	* schonere technologieën en produktontwerp	in toenemende mate continu	Industrie + EG + bevolking + LS + LO EG + LS + LO + industrie + NGO's + bevolking
		* infrastructuur voor de veilige inzameling, scheiding en verwijdering van afval in de gehele Gemeenschap	* beleid inzake prioritaire afvalstromen; stopzetting van het storten van bepaalde types afval (wetgeving en overeenkomsten op vrijwillige basis)	1995	EG + LS + LO + EMA
Gevaarlijk afval		* geen uitvoer uit de EG voor definitieve verwijdering	* betrouwbare cijfers over de hoeveelheden afval die in de EG worden geproduceerd, ingezameld en verwijderd	2000	EG + LS
		* recycling/hergebruik van consumentenartikelen	* opzetten van een systeem van wettelijke aansprakelijkheid	continu	LS + EG + industrie
		* markt voor gerecycleerde materialen	* economische prikkels en instrumenten (met inbegrip van statiegeldsystemen + convenanten)	vóór 1994	EG + LS + LO
		* aanzienlijke reductie van de dioxine-uitstoot (een vermindering van 90 % ten opzichte van het niveau van 1985 tegen 2005)	* normen voor de dioxine-uitstoot ten gevolge van de verbranding van stedelijk afval		
	* afvalpreventie (sluiten van kringlopen)	* geen uitvoer uit de EG voor definitieve verwijdering	* inwerkingtreding van de richtlijn inzake afvalstortplaatsen	vóór 1995	EG + LS + LO + industrie
	* maximale recycling en hergebruik van materialen	* afvalbeheersplannen in de afzonderlijke Lid-Staten	* inwerkingtreding van de richtlijn inzake de verbranding van gevaarlijk afval	1995	idem
	* veilige verwijdering van afval dat noch gerecycleerd, noch hergebruikt kan worden, via (in volgorde van voorkeur): - gebruik als brandstof - verbranding - storten	* infrastructuur voor de veilige inzameling, scheiding en verwijdering van afval in de gehele EG	* beleid inzake prioritaire afvalstromen; stopzetting van het storten van bepaalde types afval	continu	EG + LS + industrie + LO + NGO's + bevolking
		* markt voor gerecycleerde materialen	* schonere technologieën	continu	Industrie + EG + LS
			* betrouwbare cijfers over de hoeveelheden afval die in de EG worden geproduceerd, ingezameld en verwijderd	1995	EMA + LS + LO + EG + industrie
			* opzetten van een afvalstoffenbeurs	vóór 1995	EG + LS + industrie
			* opzetten van een systeem van wettelijke aansprakelijkheid	2000	EG + LS
			* opstellen van een risico-inventaris	1995	EG + LS + industrie
			* economische prikkels en instrumenten, bijv. convenanten	continu	LS + EG + industrie

(1) Gebaseerd op statistische gegevens van EUROSTAT en OESO

Hoofdstuk 6:

Beheersing van risico's en ongevallen

Zonder uit het oog te verliezen dat duurzame ontwikkeling het uiteindelijke doel is, is het toch ook van essentieel belang dat tijdens de resterende jaren van dit decennium, het inschatten van risico's en de beheersing daarvan alsmede de maatregelen bij ongevallen en rampen aanzienlijk verbeterd worden. In dit hoofdstuk wordt een samenvatting gegeven van de voornaamste risicogebieden waaraan in dit programma prioriteit wordt gegeven.

6.1 Risico's in verband met industriële activiteiten

Voor de bescherming van milieu en volksgezondheid is het nodig dat risico's in verband met industriële activiteiten op diverse fronten worden aangepakt: algemene industriële activiteiten, toezicht op chemische stoffen, biotechnologie en etikettering van produkten. Zowel wat wetgeving als wat controlemaatregelen betreft is er in het kader van de eerdere communautaire actieprogramma's voor het milieu reeds een aanzienlijke vooruitgang geboekt; men denke met name aan

- * Richtlijn 82/501/EEG⁽¹⁾ inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten, beter bekend als de "Seveso-richtlijn";
- * Richtlijn 67/548/EEG⁽²⁾ (alsmede latere richtlijnen tot wijziging daarvan) betreffende de indeling, de verpakking en etikettering van gevaarlijke stoffen;
- * Richtlijnen betreffende schadelijke emissies in de atmosfeer, lozingen in water en het beheer van toxische en gevaarlijke afvalstoffen;
- * Richtlijn 90/219/EEG⁽³⁾ waardoor het gebruik van genetisch gemodificeerde micro-organismen in laboratoria voor research en installaties voor industriële productie wordt geregeld, en Richtlijn 90/220/EEG⁽⁴⁾ waardoor voorzien wordt in een adequate risicobeoordeling en -beheersing wanneer genetisch gemodificeerde organismen in het milieu worden geïntroduceerd.

Niettemin blijft er nog heel veel te doen, vooral wat chemische stoffen en de biotechnologie betreft.

Chemische stoffen zijn uit de wereld van vandaag niet meer weg te denken. Zo goed als alle produkten bevatten chemische stoffen of worden met behulp van chemische stoffen vervaardigd of verpakt. Er zijn thans meer dan 7 miljoen verschillende chemicaliën bekend; ongeveer 100.000 daarvan worden thans bij de vervaardiging van produkten toegepast. Niet alleen stijgt het aantal chemische stoffen, ook de geproduceerde hoeveelheden zijn enorm toegenomen. Zo is de wereldwijde productie van organische verbindingen alléén al omhoog geschoten van 7 miljoen ton in 1950 tot 63 miljoen ton in 1970 en meer dan 250 miljoen ton thans. De meeste chemische

stoffen kunnen bij onoordeelkundig gebruik of indien zij - al dan niet per ongeluk - in grote hoeveelheden vrijkomen, gevaar opleveren. Bovendien blijven veel chemische stoffen als stabiele verbindingen het milieu verontreinigen lang nadat het doel waarvoor zij werden ingezet, is bereikt. De belangrijkste industriële toepassingen van chemische stoffen betreffen de bewerking van papierprodukten, primaire metalen en levensmiddelen, de raffinage van olie en de productie van textiel, transportmachines, elektrische machines en apparaten, rubber en kunststoffen.

In paragraaf 4.1 is reeds een aantal positieve aspecten van de nieuwe biotechnologische en genetische technieken aan bod gekomen. Er bestaat echter een zekere bezorgdheid over de eventuele risico's die deze nieuwe technologie met zich meebrengt - niet alleen voor de volksgezondheid maar ook voor het milieu in het algemeen. Het gevaar is misschien niet denkbeeldig dat door de algemene toepassing en introductie van nieuwe genetisch gemodificeerde organismen, delicate ecologische evenwichten worden aangetast en eventueel zelfs evolutieve verschuivingen gaan optreden. Daarom is een verstandig beheer van de biotechnologie in de Gemeenschap en daarbuiten een absolute noodzaak.

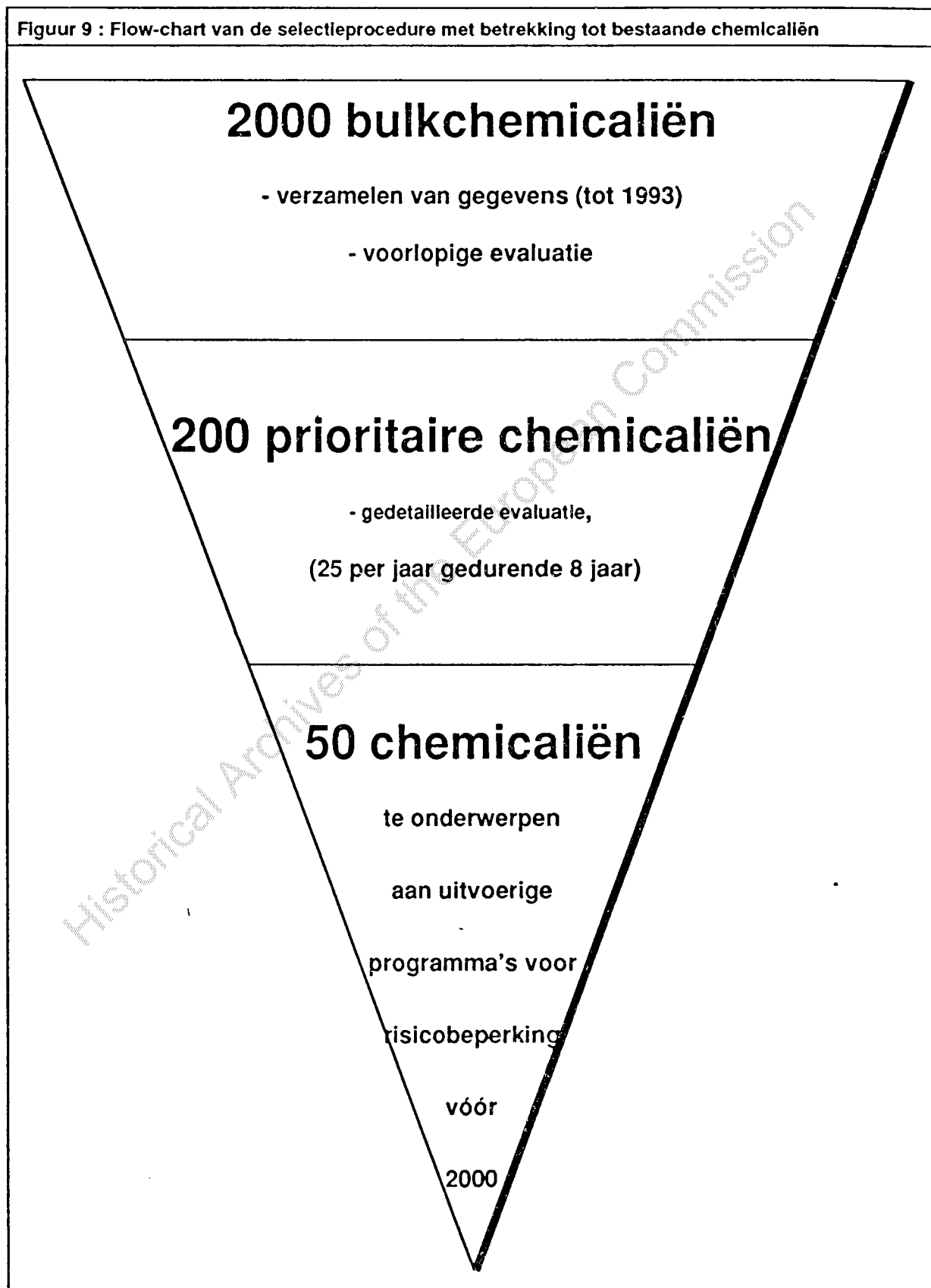
Bij de regelgeving inzake biotechnologie dient een subtiel evenwicht te worden gerespecteerd tussen de zorg voor volksgezondheid en milieu enerzijds en de belangen van onderzoek en industrie anderzijds. De Gemeenschap volgt een doorzichtige en op preventie gebaseerde benadering, waarbij de ingevoerde wetgeving gericht is op de vaststelling van een reeks gemeenschappelijke veiligheidsmaatregelen en vereisten inzake milieurisicobeoordeling. De bedoeling hiervan is de bescherming van volksgezondheid en milieu, gekoppeld aan de totstandbrenging van één interne markt voor biotechnologie. De Commissie heeft ook stappen ondernomen om de aanzienlijke technische mogelijkheden waarover de Europese normalisatie-instellingen beschikken, in te schakelen bij de doelmatige toepassing van de biotechnologie en bij de ondersteuning van het wetgevend werk; het standaardisatieprogramma wordt uitgebreid tot determineertechnieken voor GGO's, standaard-testprocedures voor de beoordeling van milieu-effecten en -risico's en gemeenschappelijke beoordelingsprocedures.

⁽¹⁾ PB nr. L 230 van 5.8.1982
⁽²⁾ PB nr. L 196 van 16.8.1967
⁽³⁾ PB nr. L 117 van 8.5.1990
⁽⁴⁾ PB nr. L 117 van 8.5.1990

In de flow-chart van *figuur 9* wordt duidelijk gemaakt hoe met betrekking tot bestaande chemische stoffen te werk zal worden gegaan. *Tabel 15* geeft een overzicht van de prioritaire activiteiten die in de rest van dit

decennium moeten worden uitgevoerd op het vlak van industriële risico's, chemische stoffen en de biotechnologie.

Figuur 9 : Flow-chart van de selectieprocedure met betrekking tot bestaande chemicaliën



Tabel 15 : RISICOBEBEERSING

DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TUJDSHEMA	UITVOERDERS
(a) INDUSTRIËLE ACTIVITETEN				
- Beheersing van industriële risico's	Verbeterde veiligheidsnormen	Uitvoerige evaluatie van de in het kader van Richtlijn 82/501/EEG opgedane ervaring	1993/1994	EG
	Ontwikkeling van normen inzake veiligheidsbeheer	Verslag aan Raad en Parlement, met inbegrip van eventueel noodzakelijke actieprogramma's	1995	EG
	Verfijning en harmonisatie van uitvoeringsmaatregelen	Ontwikkeling van normen voor risico-evaluatie en -beheersing	continu	Normalisatie-instellingen
	Uitbreiding van de maatregelen tot alle inrichtingen die een risico veroorzaken	Uitvoerige evaluatie van de tenuitvoerlegging	1994, 1998	EG
- Controle over algemene milieuaspecten	Betere normen inzake beheer en procedures	Ontwikkeling van normen voor milieubeheerssystemen	continu	Normalisatie-instellingen
		Milieu-audit (in toenemende mate)	vanaf 1994	Bedrijven
(b) CONTROLE VAN CHEMISCHE STOFFEN				
- Verzamelen van gegevens	Doeltreffende kennisgevingsprocedure voor alle chemische stoffen	Verplichting tot kennisgeving voor alle chemische stoffen	continu	EG, LS, industrie
		Verzamelen van gegevens over alle bestaande chemische stoffen; Verordening van de Raad betreffende bestaande chemische stoffen	vanaf 1992	EG, LS, industrie
- Inventarisatie van risico's	Consolidatie en verfijning van bestaande classificatiecriteria	Voortdurende aanpassing in het licht van de vooruitgang van wetenschap en techniek	continu	EG, LS
		Uitbreiding van de lijst van gerubriceerde stoffen	continu	Fabrikanten + importeurs
- Risico-evaluatie	Algemene uitgangspunten voor de evaluatie	Wijziging van Richtlijn 67/548/EEG	1992/1993	EG
	Evaluatie van 2000 bulkchemicaliën	Verordening van de Raad betreffende bestaande chemische stoffen	vanaf 1993	EG, LS, industrie
	Evaluatie van 500 werkzame bestanddelen van niet in de landbouw gebruikte pesticiden	Richtlijn van de Raad betreffende niet in de landbouw gebruikte pesticiden	vanaf 1994	EG, LS, industrie
- Risicobeheersing	Sterkere koppeling van rubricering en controlemaatregelen	Opzetten van het Raadgevend Comité voor de beperking van chemische risico's	1992	EG + industrie
- Risicobeperking	Programma's voor de beperking van de door 50 prioritaire chemische stoffen veroorzaakte risico's	Wetgeving en vrijwillige overeenkomsten	vanaf 1994	EG, LS, industrie
(c) BIOTECHNOLOGIE				
Risicobeheersing op het vlak van het ingeperkte gebruik van GGO's	Uitbreiding tot alle bestaande installaties en activiteiten	Uitvoerige evaluatie van de tenuitvoerlegging	continu	EG
	Doeltreffende veiligheidsmaatregelen met betrekking tot het gebruik van GGO's in onderzoekssituaties en industrie	Ontwikkeling van meer gedetailleerde criteria	vanaf 1992	EG + LS
Risicobeheersing op het vlak van de introductie van GGO's in het milieu	Effectieve vergunningprocedure met betrekking tot alle introducties in de Gemeenschap, zowel ten behoeve van het onderzoek als van de industrie	Uitvoerige evaluatie van de tenuitvoerlegging en technische aanpassing	continu	idem
	Toezicht op de uitvoer van GGO's naar derde landen	Voorstel voor een regelgevend instrument	1992	EG
Risico-evaluatie	Gemeenschappelijke aanpak en uitgangspunten voor milieurisicobeoordeling	Ontwikkeling van risicobeoordelingstechnieken	vanaf 1993	EG + LS + normalisatie-instellingen (b.v. CEN)
	Gemeenschappelijke toetsingsmethoden, determinatietechnieken, enz.	Evaluatie en algemene acceptatie van methoden	vanaf 1993	idem
	Veilig vervoer van GGO's	EG-wetgeving	1992	EG + LS
(d) BESCHERMING VAN PROEFDIEREN				
Beperking van het gebruik van proefdieren	Vermindering met 50 % van het aantal voor experimentele doeleinden gebruikte gewervelde dieren	Richtlijn 86/609/EEG (zie ook de verklaring van Maastricht over de bescherming van dieren)	continu	EG, LS, industrie

6.2 Nucleaire veiligheid en stralenbescherming

In het Euratom-Verdrag zijn de doelstellingen en taken van de Gemeenschap met betrekking tot het vreedzame gebruik van kernenergie vastgelegd. Het aspect "nucleaire veiligheid" heeft de laatste tijd zowel binnen als buiten de Gemeenschap bijzondere aandacht gekregen. Tijdens de nasleep van het ongeluk van Tsjernobyl is de geloofwaardigheid van de communautaire acties op dit gebied duidelijk toegenomen; hierdoor, alsmede naar aanleiding van de Transnuclear-zaak en recentelijk ook de financiële en technische bijstand die werd verstrekt om de veiligheidsvoorzieningen in de kernreactoren van de voormalige Sovjet-Unie en in Midden- en Oost-Europa te verbeteren, is de Gemeenschap onder een zekere druk komen te staan om op het gebied van de nucleaire veiligheid het voortouw te nemen.

In de Gemeenschap zelf levert kernenergie momenteel ongeveer 34 % van de totale hoeveelheid elektriciteit die in zo'n 132 centrales, verspreid over zes Lid-Staten, wordt opgewekt. Dit percentage is in Europa hoger dan waar ook ter wereld en bedraagt in België zelfs 60 % en in Frankrijk 70 %. Wat de voorzienbare toekomst betreft zullen kerncentrales in de Gemeenschap een belangrijke energiebron blijven, niet in het minst omdat zij de onafhankelijkheid van onze energievoorziening ten opzichte van derde landen kunnen garanderen en niet de negatieve milieu-effecten van de meer traditionele energiebronnen als steenkool en olie hebben. Bijgevolg moet er verder worden gewerkt aan nucleaire veiligheid en stralingsbescherming; tevens is er behoefte aan op een gepast veiligheidsniveau afgestemde regelingen voor het beheer van kernafval en de ontmanteling van verouderde centrales.

De laatste tijd zijn er steeds meer aanwijzingen gevonden dat de blootstelling van de bevolking aan radon binnenshuis radiologisch significant is. In februari 1990 heeft de Commissie een aanbeveling gepubliceerd die gebaseerd is op de door de Internationale Commissie voor Bescherming tegen straling (ICRP) aangegeven beginselen en waarin rekening is gehouden met de meest recente gegevens betreffende radon⁽¹⁾.

Om te garanderen dat de verschillende vormen van blootstelling op een alomvattende manier worden aangepakt, legt het Euratom-Verdrag de Gemeenschap de taak op om uniforme veiligheidsnormen met betrekking tot de bescherming van de gezondheid van de werknemers en van het publiek vast te stellen en erop toe te zien dat deze worden nageleefd. Deze taak omvat regelgevende, technische en voorlichtingsactiviteiten.

De eerste basisveiligheidsnormen werden in 1959 als richtlijnen gepubliceerd. Deze vormen de basis voor een alomvattend communautair beleid inzake

stralingsbescherming : deze basisveiligheidsnormen zijn immers van toepassing op zo goed als alle activiteiten waarbij een stralings- of besmettingsrisico voor de bevolking, de werknemers of het milieu kan ontstaan. Deze normen zijn momenteel van toepassing op ongeveer 900.000 werknemers in de hele Gemeenschap die in diverse sectoren beroepshalve met ioniserende straling te maken krijgen, bijvoorbeeld in kerncentrales en bij medische, industriële en wetenschappelijke toepassingen.

Omdat kernonderzoek en kerntechnologie zo snel evolueren en er ook uit de hoek van de radiobiologie en -pathologie nog allerlei ontwikkelingen te verwachten zijn, is er steeds veel belang gehecht aan het "up to date" houden van de veiligheidsnormen. Deze zijn dan ook sedert 1959 al een aantal malen bijgesteld - het laatst nog in 1984. De Commissie heeft bij de Raad van Ministers een voorstel ingediend voor een richtlijn tot aanpassing van de basisveiligheidsnormen en ter invoering van een rigoureuze systeem van voorafgaande vergunningen voor en toezicht op het transport van radioactief afval van de bron tot aan de eindbestemming⁽²⁾.

Na het ongeluk van Tsjernobyl in april 1986 keurde de Gemeenschap gemeenschappelijke maatregelen ter controle van de kwaliteit van levensmiddelen⁽³⁾ goed, teneinde de gezondheid van haar burgers te beschermen en interne handelsconflicten te vermijden. Door middel van een verordening van de Raad van maart 1990⁽⁴⁾ werd de toepassing van deze maatregelen verlengd en werd er tegelijk een mechanisme voor de latere geleidelijke terugkeer naar de normale situatie opgezet. Er zijn ook regelingen getroffen met betrekking tot interventieniveaus voor alle potentieel belangrijke radionucliden in levensmiddelen - zoals babyvoeding, zuivelprodukten en vloeibare voedingsmiddelen - die bij eventuele toekomstige ongelukken zullen worden toegepast. Men mag stellen dat de thans vigerende regels een sluitend beschermingssysteem inzake levensmiddelen vormen.

Het ongeluk van Tsjernobyl toonde ook aan dat de verstrekking van informatie op internationaal, nationaal en lokaal niveau diende te worden verbeterd. De Gemeenschap heeft op dit vlak inmiddels twee belangrijke maatregelen genomen, te weten :

- 1) In december 1987⁽⁵⁾ werd ECURIE, een systeem voor de snelle uitwisseling van informatie, opgezet; dit systeem is compatibel met een gelijkaardig systeem dat door de IAEA in het kader van het Verdrag inzake vroegtijdige kennisgeving van een nucleair ongeval is opgezet;
- 2) Een in november 1989 vastgestelde richtlijn⁽⁶⁾ betreffende de voorlichting van de bevolking over de bij stralingsgevaar toe te passen maatregelen

⁽¹⁾ PB nr. L 80, 2 van 3.1990

⁽²⁾ Richtlijn 92/3/EURATOM van de Raad van 3 februari 1992.

⁽³⁾ PB nr. 371 van 30.12.1987 - PB nr. L 211 van 22.7.1989 - PB nr. L 101 van 13.4.1989

⁽⁴⁾ PB nr. L 82 van 29.3.1990

⁽⁵⁾ PB nr. L 371 van 30.12.1989

⁽⁶⁾ PB nr. L 357 van 7.12.1989

ter bescherming van de gezondheid; in deze richtlijn een daaropvolgende mededeling wordt de inhoud van de informatie omschreven die de bevolking in normale omstandigheden c.q. bij stralingsgevaar dient te worden verstrekt.

Ook op het vlak van de voorlichting van het publiek heeft de Gemeenschap een aantal maatregelen genomen, zoals de publikatie en verspreiding van zowel voor de pers als voor het brede publiek bestemde handboeken, brochures en videofilms.

Het is voor de kernenergiesector van uitzonderlijk belang dat deze het bij het publiek genoten vertrouwen kan handhaven en zelfs versterken. Daartoe is het niet alleen onmisbaar dat deze sector voldoende strenge veiligheidsnormen toepast, maar ook dat het publiek zich van dit feit kan vergewissen. Dit vereist algemeen verspreide, toegankelijke informatie uit betrouwbare bronnen. De nationale instanties en de betrokken instellingen zelf dienen in deze het voortouw te nemen. Het Euratom-Verdrag verleent de Commissie echter de bevoegdheid de werking en doeltreffendheid van de in de verschillende Lid-Staten bestaande faciliteiten voor milieubewaking te controleren. De Commissie heeft in het begin van de jaren zestig af en toe van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. In december 1989 besloot zij haar activiteiten op dit gebied te hervatten. Tot op heden werden inspectiebezoeken gebracht aan de kerncentrale te Philippsburg (Duitsland) en aan de onder het Luxemburgse Ministerie van Volksgezondheid ressorterende faciliteiten voor de bewaking van radioactiviteit in het milieu; dit programma wordt in de periode tot 2000 aanzienlijk uitgebreid. De Commissie zal, hetzij op verzoek van een Lid-Staat, hetzij op eigen initiatief, apparatuur voor milieubewaking en voor het meten van lozingen van radioactief materiaal inspecteren. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan de inspectie van installaties op vestigingsplaatsen die aanleiding hebben gegeven tot grote bezorgdheid bij het publiek.

Op dit moment hebben de nucleaire installaties van de eerste generatie afgedaan of bestaan er plannen om deze in de nabije toekomst uit bedrijf te nemen. Aangezien dit verouderingsproces onlosmakelijk met het gebruik van kerncentrales voor de energieproductie verbonden is, is het van essentieel belang dat er onverwijld acceptabele stralingsbeschermingscriteria worden vastgesteld en ten uitvoer gelegd voor het ontmantelen van kerninstallaties en voor de recyclage van materialen en de sanering van voormalige vestigingsplaatsen.

Van de diverse maatregelen die erop gericht zijn de paraatheid bij kernongevallen te vergroten, dienen een aantal initiatieven met betrekking tot wederzijdse bijstand bij kernongevallen of stralingsgevaar te worden genoemd, die reeds door de Gemeenschap zijn opgestart. Het gaat onder meer om regelmatige

vergaderingen van deskundigen in het kader van het streven naar een efficiëntere benutting van de beschikbare middelen bij kernongevallen of stralingsgevaar. Een eerste ontwerp-inventaris van de beschikbare middelen ter bestrijding van de gevolgen van dergelijke noodsituaties is reeds klaar. Afgezien van de specifieke werkzaamheden waarvoor ze bedoeld zijn, leveren deze bijeenkomsten vanzelf een extra dividend op, namelijk de totstandkoming van een operationeel netwerk van correspondenten bij de bevoegde instanties van de verschillende Lid-Staten, dat in voorkomend geval voor een optimale wederzijdse ondersteuning in Gemeenschapsverband kan zorgen.

Er zal speciaal werk worden gemaakt van de voorlichting en educatie van het publiek met betrekking tot radioactiviteit en stralingsbescherming. Met name zal in het kader van een langlopend project ten behoeve van het lager en middelbaar onderwijs lesmateriaal ter beschikking van het onderwijzend personeel worden gesteld. Een adequate opleiding van jonge wetenschappers, medisch personeel en andere beroepsgroepen die met ioniserende straling te maken krijgen, blijft bij de stralingsbescherming een belangrijke rol spelen. Er worden momenteel allerlei ondersteunende activiteiten overwogen, inclusief de verspreiding van een brochure ter instructie van chauffeurs die radioactief materiaal of afval vervoeren, een videoband over stralingsbescherming bij de röntgendiagnose ten behoeve van huisartsen en aankomende medici, informatiebrochures voor tandartsen, enz.

Tenslotte voor wat betreft het beheer van radioactief afval, wijzen een aantal tekenen erop dat de tijd rijp is voor het ontwikkelen van een communautaire strategie die alle types radioactief afval omvat, met inbegrip van buiten de splijtstofcyclus geproduceerd industrieel en ziekenhuisafval. De belangrijkste doelstelling van een dergelijke strategie dient de gegarandeerde bescherming te zijn van het milieu, de werknemers en de bevolking, met inbegrip van toekomstige generaties. Bij de voorbereidende werkzaamheden zal rekening worden gehouden met de bestaande communautaire instrumenten alsmede met de consequenties van de interne markt voor het beheer van radioactief afval.

Een kernelement van de strategie moet een richtlijn worden waardoor het toepassingsgebied van de basisveiligheidsnormen inzake stralingsbescherming wordt uitgebreid tot het transport van radioactief afval. Door deze richtlijn, waarvan de voorbereiding reeds ver is gevorderd, wordt de werkingssfeer van de communautaire voorschriften met betrekking tot het vervoer van gevaarlijke afvalstoffen uitgebreid tot radioactief afval. Als het voorstel wordt aanvaard, wordt elke verplaatsing van radioactief afval tussen bron en eindbestemming onderworpen aan een streng vergunnings- en controlestelsel.

Tabel 16 geeft een overzicht van de voor de rest van dit decennium geldende doelstellingen en maatregelen. Kort samengevat komt het hierop neer, dat de Gemeenschap haar normen inzake nucleaire veiligheid en stralingsbescherming blijft verfijnen teneinde haar uitstekende reputatie op dit gebied te handhaven; als een essentiële aanvulling hierop blijft zij ook het hare

bijdragen tot de verzachting van de gevolgen van het ongeluk van Tsjernobyl alsmede tot het verbeteren van de veiligheid van de nucleaire installaties in de voormalige Sovjet-republieken en in Midden- en Oost-Europa. Dit laatste aspect komt in het hoofdstuk over internationale samenwerking uitgebreid aan bod.

Tabel 16 : Nucleaire veiligheid				
DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TUJDSHEMA	UITVOERDERS
(a) VERBETERING VAN VEILIGHEIDSMAT-REGELEN	Actualiseren van de bestaande EG-basisveiligheidsnormen volgens de aanbevelingen van de ICRP van 1990	Wijziging van Richtlijn 80/836/EURATOM	vanaf 1992	EG, LS
	Voortdurend actualiseren van de basisveiligheidsnormen aan de hand van de wetenschappelijke ontwikkelingen en de meest recente aanbevelingen van de ICRP	idem	continu	EG, LS
	Harmonisatie van de communautaire eisen voor nucleaire veiligheid	Uitwerking en uitvoering Besluit van de Raad van 25.7.1975	continu	EG, LS
	Uitbreiding van het veiligheidsniveau in de Gemeenschap tot de voormalige Sovjet-republieken en Midden- en Oost-Europa	- Programma's voor technische bijstand - Uitbreiding coördinatie G-24 voor de voormalige Sovjet-republieken	vanaf 1991 vanaf 1991	EG, LS, Industrie EG, G-24
	Internationale kaderovereenkomst	Actieve ondersteuning IAEA bij voorbereidende werkzaamheden	vanaf 1992	EG, IAEA
(b) CONTROLE OP MEEINSTALLATIES (ARTIKEL 35 EURATOM)	Heractivering van een verdragsbepaling	- Definitie doelstellingen en oogmerken van controle - Uitvoering	vanaf 1991 continu	EG EG + LS
	Toepassing van de basisveiligheidsnormen op transport van radioactief afval	Aanvulling op wijziging van Richtlijn 80/836/EURATOM	vanaf 1992	EG, LS
(c) STRATEGIE VOOR AFVALBEHEER	Strategisch plan voor het beheer van alle radioactieve afvalstoffen	Opstelling, goedkeuring en uitvoering van strategisch plan	vanaf 1992	EG, LS, Industrie
(d) VERBETERING VAN VOORLICHTING EN EDUCATIE VAN DE BEVOLKING	Educatie stralingsbescherming op lagere en middelbare school	- Handboek voor leraren	1992	EG, LS
	Betere voorlichting van de bevolking	- Brochures, video's	continu	idem
		Permanente conferentie voor gezondheid en veiligheid in het nucleaire tijdperk	continu	EG
		Samenstelling en publicatie van een brochure over kernenergie voor journalisten	1992	EG
		Aanbeveling voor een geharmoniseerde aanpak bij de voorlichting van de bevolking over de blootstelling aan radon in gebouwen	1993	EG
(e) ADEQUATE OPLEIDING V O O R STRALINGS-BESCHERMING	Betere bescherming van verschillende beroepsgroepen tegen ioniserende straling	Cursussen over verschillende aspecten van stralingsbescherming en nucleaire veiligheid	vanaf 1992	EG

6.3 Bescherming van de burgerbevolking en milieurampen

Gedurende de looptijd van dit programma, wil de Gemeenschap haar activiteiten op dit terrein intensiveren. Zo levert zij een praktische bijdrage tot de totstandkoming van een Europa van de Burgers en - wat nog belangrijker is - speelt zij in op de politieke en economische ontwikkelingen die zich binnen en buiten de Gemeenschap voordoen.

Twee specifieke aspecten zullen bepalend zijn voor de keuze van prioriteiten op dit gebied :

- in de eerste plaats de noodzaak om de algemene paraatheid en de operationele mogelijkheden van diensten voor de bescherming van de burgerbevolking te verbeteren ten einde de veiligheid van de mens bij natuurrampen en technologische rampen te garanderen;
- in de tweede plaats de noodzaak om de reactie op rampen te verbeteren met het oog op de toenemende risico's ten gevolge van grote industriële concentraties en de productie, de opslag en het vervoer van toxische of gevaarlijke stoffen en afvalstoffen; daarnaast moet er vooral worden gewerkt aan de intensivering van internationale samenwerking met het oog op verbetering van de mechanismen voor de aanpak van ernstige milieurampen zoals bosbranden en olievlekken, die vaak zo omvangrijk zijn dat één enkel land niet in staat is daar effectief op te reageren.

Op het praktische vlak dient er onverwijld werk te worden gemaakt van een verdere verbetering en verfijning van de procedures en regelingen voor wederzijdse bijstand bij eventuele natuurrampen en technologische rampen, zoals milieuverontreiniging bij ongevallen; om bij noodsituaties en rampen in

derde landen zo snel en doeltreffend mogelijk te kunnen optreden moeten de inspanningen van de Lid-Staten binnen de Gemeenschap beter worden gecoördineerd en is meer samenwerking vereist met de betrokken internationale instellingen (IMO, UNEP, UNDRO, enz.). Teneinde de bestaande personele en materiële middelen efficiënter te benutten kan worden gedacht aan :

- * de instelling van Task Forces voor de verschillende types noodsituaties;
- * een verbreding van het aanbod van opleidingscursussen en simulatie-oefeningen en verbetering van de kwaliteit daarvan;
- * de verbetering van informatie- en communicatiesystemen, met het oog op een snellere en meer doeltreffende uitwisseling van gegevens, instructies en beslissingen tussen de hoofdrolspelers bij noodsituaties.

Met de Commissie als gangmaakster zal de Gemeenschap het bestaande informatienetwerk alsmede de thans geldende operationele procedures blijven ontwikkelen en verfijnen. Daarnaast zal er een nieuwe impuls worden gegeven op het vlak van bewustmaking en educatie: het uitroepen van de periode van juni 1993 tot juni 1994 tot het Europees Jaar van de Burgerbescherming vormt in dit opzicht een belangrijke en welkome stimulans. De georganiseerde activiteiten ter voorbereiding van dit jaar, c.q. in de loop daarvan, zullen systematisch worden voortgezet en wel ten minste tot in het jaar 2000, wanneer het door de VN afgekondigde internationale decennium voor de preventie van natuurrampen wordt afgesloten.

Hoofdstuk 7: Verbreding van het instrumentarium

Een van de sterkste kanten van de Europese Gemeenschap is dat zij, in tegenstelling tot andere internationale instellingen zoals de organisaties van de Verenigde Naties en de OESO, een wetgevend lichaam is; wanneer zij in die hoedanigheid optreedt zijn haar maatregelen bindend voor de aangesloten Lid-Staten. In het kader van de eerste vier actieprogramma's bestond de activiteit van de Gemeenschap hoofdzakelijk uit het vaststellen van richtlijnen en verordeningen van de Raad. De overgrote meerderheid van de getroffen maatregelen was gericht op duidelijk omschreven problemen of bedoeld om bepaalde activiteiten onder controle te houden, hoewel er ook belangrijke uitzonderingen waren, zoals de maatregelen inzake milieu-effectrapportage, de bescherming van de wilde flora en fauna en toegang tot milieuinformatie. Veel van de richtlijnen dienen het tweeledige doel het milieu te beschermen en concurrentievervalsingen binnen de interne markt op te heffen.

Door deze wetgevende activiteit hebben de Gemeenschap en haar Lid-Staten met een aanzienlijke mate van succes een aantal bedreigingen voor de volksgezondheid en het milieu, die niet genegeerd of onderschat mogen worden, binnen de perken weten te houden, en beschikken zij thans over een wettelijke structuur die, hoewel zij vrij recent en zeker niet volledig is, een uiterst stevige grondslag vormt voor de verdere stappen die in de komende jaren moeten worden gezet.

Er zal behoefte blijven bestaan aan wetgevende maatregelen op communautair niveau, met name met betrekking tot

- de vaststelling van afdoende niveaus voor milieuzorg en milieubescherming;
- verbintenissen van de Gemeenschap in het kader van internationale overeenkomsten; en
- gemeenschappelijke normen en/of beheersmaatregelen die eventueel noodzakelijk of nuttig worden geacht om de integriteit van de interne markt te beschermen.

Het heeft echter geen zin om een richtlijn of verordening vast te stellen die zegt: "Gij zult een op duurzame ontwikkeling gerichte handelwijze volgen". Bovendien is het, wegens de grote reikwijdte van veel van de huidige milieukwesties en de bedreigingen voor onze biosfeer die worden veroorzaakt door hedendaagse tendensen in het politieke, economische en maatschappelijke leven, absoluut noodzakelijk de oorzaken van de milieuproblematiek op een verschillende manier te benaderen. Deze problematiek moet aan de wortel worden aangepakt, hetgeen betekent dat moet worden ingegrepen in de menselijke activiteit, de houding van de mensen aanzien van het milieu en de natuurlijke hulpbronnen en de menselijke gedrags- en consumptiepatronen.

Om ingrijpende veranderingen in de huidige tendensen en praktijken teweeg te brengen en alle geledingen van de samenleving bij dit veranderingsproces te betrekken in een geest van gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid, moet een uitgebreider samenstel van instrumenten worden ontwikkeld en toegepast. Het milieubeleid zal steunen op de volgende vier pijlers: regelgeving, marktgerichte instrumenten (inclusief economische en fiscale maatregelen en convenanten), horizontale ondersteunende instrumenten (onderzoek, informatie, educatie enz.) en financiële steunregelingen. In dit hoofdstuk zijn de elementen beschreven die belangrijk zijn voor de totstandbrenging van een dergelijk breed instrumentarium: een volledige lijst met algemene en specifieke doelstellingen, tijdschema's en betrokken instanties is opgenomen aan het eind van dit hoofdstuk - zie tabel 17.

7.1 Verbetering van milieu-informatie

Een bevredigende milieuzorg, van de uitstippeling van beleid tot de vaststelling en toepassing van concrete maatregelen, kan uiteindelijk alleen worden gerealiseerd indien voldoende betrouwbare informatie voorhanden is. Een betere kennis en begrip van de fundamentele wetten die het gedrag van en de ontwikkelingen in de natuur onder invloed van natuurlijke verschijnselen en menselijk ingrijpen besturen, is onmisbaar. De kennis van de natuur en de natuurlijke processen is nog steeds beperkt; een treffend voorbeeld hiervan is de wetenschappelijke controverse over het broeikas effect en de mogelijke gevolgen daarvan.

Bij het opstellen van het verslag over de toestand van het milieu, dat samen met dit programma wordt gepubliceerd, zijn de volgende leemten en onvolkomenheden in de in de Gemeenschap en de Lid-Staten beschikbare milieu-informatie aan het licht gekomen:

- a) In de meeste Lid-Staten is een aantal verschillende instituten of organisaties betrokken bij de verzameling en analyse van gegevens; verschillen in nomenclatuur, criteria, methodiek en interpretatie staan compatibiliteit en vergelijkbaarheid, zowel op nationaal, regionaal als communautair niveau, in de weg;

- b) er is een ernstig gebrek aan basisinformatie, statistieken, indicatoren en ander kwantitatieve en kwalitatieve gegevens die vereist zijn om milieuomstandigheden en -tendensen te evalueren, het overheidsbeleid uit te stippelen en bij te stellen en investeringsplannen te onderbouwen;
- c) er is een bijna volkomen gebrek aan de meer nauwkeurige, kwantitatieve gegevens over menselijk ingrijpen in en menselijke invloeden op het milieu die noodzakelijk zijn voor de zinvolle toepassing van rekenmodellen en voor een optimale besluitvorming op het beleidsgebied en ten aanzien van grootschalige investeringen;
- d) de beschikbare informatie is vaak onbewerkt of wordt aangeboden in een vorm die ongeschikt is voor potentiële eindgebruikers - administraties, bedrijven en het publiek; het informatieaanbod is ook niet ingesteld op de verschillende complexiteits- of simplificatieniveaus die worden verlangd, en er wordt al evenmin rekening mee gehouden dat afhankelijk van de aard van de besluitvorming verschillende informatietypes of -niveaus vereist zijn.

In het licht van het voorgaande en gezien het verband dat bestaat tussen goede besluitvorming en goede informatie, is het van het grootste belang dat in het kader van dit programma een hoge prioriteit wordt toegekend aan

- het opvullen van de huidige leemten in de beschikbare basisgegevens over het milieu en aan verbetering van de compatibiliteit, vergelijkbaarheid en doorzichtigheid daarvan;
- normalisatie van de wetenschappelijke en technische aspecten van het terugzoeken, combineren en interpreteren van informatie om de waarde en bruikbaarheid te verbeteren van de op en tussen verschillende administratieve en zakelijke niveaus en tussen verschillende geografische gebieden en niveaus verkregen gegevens;

- benutting en uitbreiding van de capaciteit van het Europese statistisch systeem en van de daarmee opgedane ervaring om regelmatig voor het milieu relevante statistieken te kunnen produceren die vergelijkbaar zijn en aansluiten bij de traditionele officiële statistieken op economisch en sociaal gebied;
- verhoging van de frequentie en verbetering van de kwaliteit van de verslagen over de toestand van het milieu op plaatselijk, regionaal, nationaal en communautair niveau.

Het Europees Milieu-agentschap : een essentieel instrument

Verbetering van de milieu-informatie zal een gezamenlijke inspanning vergen van alle betrokken instanties en bestuursniveaus, waarbij een effectieve samenwerking als partners essentieel is. Tegen deze achtergrond werd besloten het Europees Milieu-agentschap en het Europees Milieu-observatie- en informatienetwerk⁽¹⁾ op te richten. Het agentschap heeft als taak degenen die in de communautaire instellingen of in de Lid-Staten betrokken zijn bij het milieubeleid van de Gemeenschap, te voorzien van betrouwbare informatie die voor het hele Europese grondgebied vergelijkbaar is. In deze informatie zal een beschrijving worden gegeven van de kwaliteit en kwetsbaarheid van het milieu en van de druk waaraan het milieu onderhevig is. Het agentschap zal in samenhang met EUROSTAT en het O & O-apparaat van de Commissie optreden. Men gaat ervan uit dat het Europees Milieu-agentschap een cruciale rol kan spelen bij de beoordeling en verspreiding van informatie, het maken van onderscheid tussen reële en schijnbare risico's en het leggen van een wetenschappelijke en rationele grondslag voor beslissingen en maatregelen die invloed hebben op het milieu en de natuurlijke hulpbronnen. Het is dan ook absoluut noodzakelijk dat het agentschap zo spoedig mogelijk volledig operationeel wordt.

7.2 Wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling

De regering, het bedrijfsleven en de consumenten zijn de belangrijkste deelnemers aan het economische leven en als zodanig kunnen hun beslissingen ten goede komen aan het milieu of het anderszins beïnvloeden, maar de scala van beleidsopties die in stelling kunnen worden gebracht is sterk afhankelijk van de mate waarin oorzakelijke verbanden kunnen worden gelegd en passende wetenschappelijke en technologische oplossingen kunnen worden gevonden. In hoofdstuk 2 wordt erkend dat het incasseringsvermogen van het natuurlijk milieu uiteindelijk de beperkende factor is voor economische en sociale ontwikkeling. Begrippen als het

incasseringsvermogen en de veerkracht van het milieu, milieurisico's, milieu-effecten enz., die essentieel zijn bij de formulering van beleid, kunnen alleen worden gedefinieerd en gebruikt, wanneer er inzicht is in fundamentele milieuprocessen die zich in ruimte en tijd voordoen en in de wijze waarop menselijke activiteiten deze processen wijzigen. In elk van de door dit programma bestreken sectoren moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de mogelijkheden voor verbetering van het milieu en het beheer van de natuurlijke hulpbronnen door een beter gebruik van bestaande en de ontwikkeling en toepassing van nieuwe of verbeterde technologieën.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 1210/90 (PB L 120 van 11.5.1990).

Er zijn reeds flinke successen geboekt bij de ontwikkeling van onder andere schone technologie en genetische techniek, maar er is nog een enorm onontgonnen gebied van kansen en mogelijkheden voor nieuwe industrieën. De exploitatie daarvan zal op bedrijfs-, regionaal en nationaal niveau ter hand moeten worden genomen. Van haar kant kan de Gemeenschap een belangrijke bijdrage leveren op het gebied van bio-ethiek, het opstellen en bevorderen van prioritaire onderzoekprogramma's, uitwisseling van gegevens en resultaten en technologieoverdracht.

De Gemeenschap is reeds intensief betrokken bij onderzoek en ontwikkeling op het gebied van het milieu en milieuproblemen. In bijvoorbeeld de programma's zoals MAST zijn fundamentele en strategische studies opgenomen ten aanzien van mondiale veranderingen, de mogelijke effecten daarvan, de dynamiek van ecosystemen, natuurlijke en technologische risico's en de verbetering van het milieu via schonere technologie, afvalbeheer en de beperking van de risico's van industriële ongevallen. In andere O & O-programma's, bij voorbeeld voor biotechnologie, de agro-industrie, energie, industriële materialen en informatietechnologie, is steeds onderzoek naar hun respectieve milieu-aspecten opgenomen.

Het is echter duidelijk dat de O & O-werkzaamheden voor de meer toekomstgerichte, coherente en effectieve strategie in dit beleidsplan en actieprogramma sterk moeten worden uitgebreid en meer samenhang moeten krijgen. Het komt erop neer dat O & O op EG-niveau directe ondersteuning moet geven voor onder andere de volgende doelstellingen:

- De opbouw van een wetenschappelijke basis voor de beoordeling van de toestand van het milieu en een betere vroegtijdige signalering van milieuproblemen. Dit betekent dat er voor het milieu onder andere basisgegevens, indicatoren en geavanceerde systemen voor bewaking en evaluatie moeten worden opgebouwd;

- Een beter inzicht in fundamentele milieuprocessen en de effecten van menselijke activiteiten daarop. Hierbij is strategisch onderzoek op lange termijn nodig om duidelijkheid te krijgen omtrent mondiale veranderingen en de mogelijke effecten daarvan en om de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling ten aanzien van het milieu te specificeren;
- Opbouw van een adequate grondslag voor regelgeving en marktgeoriënteerde instrumenten. Dit betekent vooral O & O voorafgaande aan normstelling op het gebied van volksgezondheid en openbare veiligheid, evaluatie van milieurisico's en -effecten, milieu-audits, controle op chemicaliën enz.;
- Ontwikkeling en toepassing van technieken voor het voorkomen, beperken en beteugelen van milieu-effecten. Hiervoor is vooruitgang nodig op het gebied van milieu-biotechnologie, nieuwe materialen, nieuwe en schonere procédés, verbetering van het afvalbeheer en de preventie van industriële ongevallen. De werkzaamheden op dit gebied zullen vooral gericht zijn op de in hoofdstuk 4 vermelde doelgroepen.

Tenslotte moeten de verbanden en koppelingen tussen het milieubeleid en O & O ter ondersteuning daarvan, aanzienlijk worden versterkt. Om uit O & O-werkzaamheden de maximale winst te halen moet er een betere informatiestroom en feedback zijn tussen O & O en beleidsformulering en moet de aanpak van O & O flexibeler worden, zodat er directer en sneller kan worden gereageerd op veranderingen in de behoeften bij het besluitvormingsproces. Andersom is het belangrijk dat er mechanismen worden uitgewerkt, waardoor er bij de formulering en uitvoering van beleid kan worden gereageerd op veranderde wetenschappelijke inzichten en technologische mogelijkheden.

7.3 Sectoriële planning en ruimtelijke ordening

Verantwoord landgebruik en structurele planning kunnen het kader en de basisvoorwaarden vormen voor de sociaal-economische ontwikkeling en de milieukwaliteit in een land, regio of lokale entiteit. Bij het streven naar duurzame ontwikkeling moeten de planningsinstanties en de bevoegde autoriteiten zorgen voor een optimale combinatie van industriële activiteit, energieopwekking, transport, huisvesting, recreatie en toerisme, ondersteunende diensten en een infrastructuur die is afgestemd op het draagvermogen van het milieu.

Een dergelijke geïntegreerde planning zal een bijzonder belangrijk instrument zijn bij het streven naar economische en sociale samenhang in de

Gemeenschap. Het bepalen van de juiste mix in de verschillende gebieden en omstandigheden en bij een uiteenlopende omvang van de bevolking vereist een hoge mate van planning en coördinatie binnen de Lid-Staten.

Voor de vaststelling van een passend allesomvattend kader voor planning, ontwikkeling en milieubescherming moet, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, de besluitvorming op het meest geschikte bestuursniveau plaatsvinden, bij voorbeeld:

- op het niveau van de Lid-Staten of van de Gemeenschap wanneer het gaat om nationale en regionale economische ontwikkelingsplannen of wereldvraagstukken;

- op het niveau van natuurlijke geografische of regionale entiteiten in het geval van regionale ontwikkeling, verontreiniging, stroomgebieden van rivieren of interlokaal vervoer;
- op plaatselijk niveau voor vraagstukken met een beperkte geografische draagwijdte.

Binnen de Gemeenschap kennen structurele planning en ruimtelijke ordening doorgaans een vast verloop, beginnend met nationale of regionale economische plannen en eindigend met plaatselijke plannen voor ontwikkeling en milieubescherming. Dit proces bestaat uit twee hoofdcomponenten, enerzijds de formulering van de uitgangspunten in de vorm van beleidslijnen of plannen, inclusief intentieverklaringen en de vaststelling van controlemechanismen, en anderzijds de uiteindelijke programma's en projecten die de grondslag voor concrete maatregelen vormen. Aangezien het doel is een duurzame ontwikkeling te realiseren, lijkt het logisch, zonet essentieel om alle

relevante beleidsvoornemens, plannen en programma's op hun milieu-effecten te toetsen.

Door milieu-effectrapportage een vast onderdeel van de planning op macro-niveau te laten uitmaken, zou niet alleen de bescherming van het milieu kracht worden bijgezet en de optimalisatie van het beheer van de hulpbronnen worden bevorderd, maar zou ook worden bijgedragen tot een beperking van de distorsies in de internationale en interregionale concurrentiestrijd om nieuwe ontwikkelingsprojecten. Deze distorsies treden thans op als gevolg van discrepanties in de beoordelingspraktijk van de verschillende Lid-Staten.

Tenslotte hebben de Commissie en de Lid-Staten tijdens de Europese Raad in Maastricht reeds toegezegd dat zij in het kader van hun streven naar integratie van het beleid bij de formulering en uitvoering van maatregelen ten volle rekening zullen houden met milieu-effecten en het beginsel van duurzame ontwikkeling.

7.4 De economische benadering: de juiste prijs

Hoewel de waarde van veel milieurijkdommen moeilijk in monetaire termen is uit te drukken en aan bijzonder belangrijke of zeldzame milieucomponenten beter helemaal geen prijskaartje kan worden gehangen, hebben waarderings-, prijsstellings- en boekhoudingsmechanismen een sleutelfunctie bij de totstandbrenging van duurzame ontwikkeling. Economische afwegingen kunnen investeerders of consumenten helpen om bij hun beslissingen rekening te houden met milieu-effecten. In gevallen waarin de marktkrachten een rol spelen, moeten de volledige kosten voor de samenleving die verbonden zijn aan productie en consumptie, inclusief milieukosten, in de prijzen tot uitdrukking komen.

De maatregelen die moeten worden genomen om de milieukosten te bepalen en zodoende tot een uit ecologisch oogpunt verantwoorde prijsstelling te komen zijn :

- economische evaluatie van de natuurlijke en milieurijkdommen van de Lid-Staten;
- ontwikkeling, op het niveau van de Lid-Staten (en in voorkomend geval op regionaal niveau) van indicatoren voor hernieuwbare hulpbronnen, die moeten aangeven in welk tempo natuurlijke hulpbronnen worden gebruikt en hernieuwd, inclusief de beschikbaarheid en het gebruik van waterreserves, bodemvorming en -erosie, bosgroei en houtoogst, regionale visbestanden en vangsten, enz.;
- uitbreiding en aanpassing van het traditionele instrumentarium van de economische statistiek op basis van onderzoek op nationaal en Europees niveau, inclusief aanpassing van economische basisindicatoren, zoals het BNP, teneinde daarin de waarde van natuurlijke en milieurijkdommen bij de huidige en toekomstige inkomensvorming

uit te drukken en daarin milieuverliezen en -schade te verrekenen op basis van toegekende monetaire waarden;

- ontwikkeling van relevante methodologieën voor kosten/baten-analyse en richtsnoeren met betrekking tot beleidsmaatregelen die belastend zijn voor het milieu en de natuurlijke hulpbronnen; herziening van boekhoudkundige principes, regels, conventies en methodes teneinde ervoor te zorgen dat gebruik en verbruik van milieurijkdommen als een onderdeel van de totale produktiekosten worden geboekt en in de marktprijzen tot uiting komen. Onder andere moet worden voorzien in de nodige "checks and controls" om een doorzichtige markt en een eerlijke concurrentie te waarborgen.

Om de bedrijven beter bewust te maken van milieukwesties, ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met alle milieu-uitgaven en -risico's en om gemakkelijker te kunnen nagaan of de bedrijven als goede rentmeesters van het milieu optreden, zouden bedrijven:

- in hun jaarverslagen bijzonderheden op moeten nemen over hun milieubeleid en activiteiten op dat gebied, alsook over de effecten daarvan;
- in hun rekeningen de uitgaven voor milieu-programma's moeten opvoeren (daartoe moet dat soort uitgaven duidelijk worden gedefinieerd);
- in hun rekeningen voorzieningen moeten treffen voor milieurisico's en toekomstige milieu-uitgaven.

Toepassing van economische en fiscale prikkels

Om tot een juiste prijsstelling te komen, vanuit de markt impulsen te geven of tot een milieuvriendelijk economisch beleid aan te zetten, zal in toenemende mate gebruik moeten worden gemaakt van

economische en fiscale instrumenten. Het hoofddoel van deze instrumenten bestaat erin alle externe milieukosten die tijdens de hele levenscyclus van produkten, vanaf grondstof via productie, distributie en gebruik tot en met uiteindelijke verwijdering worden veroorzaakt, door te berekenen, zodat milieuvriendelijke produkten qua concurrentievermogen op de markt niet in het nadeel zijn ten opzichte van produkten die meer verontreiniging en afval veroorzaken. Om dit te bereiken bestaan er twee mogelijkheden: een prijsgerichte en een volumegerichte benadering. Hoewel de Gemeenschap en de Lid-Staten momenteel bezig zijn met de eerstgenoemde benadering, is het toch van belang ook te bestuderen in welke mate gebruik zou kunnen worden gemaakt van mogelijke andere opties zoals verhandelbare vergunningen. Het zal steeds belangrijker worden ervoor te zorgen dat de beschikbare instrumenten zodanig worden toegepast dat een optimaal rendement wordt behaald, teneinde onnodige aanpassingskosten voor de economie van de Gemeenschap te vermijden, nadelige gevolgen voor de distributie zoveel mogelijk te beperken en een zo groot mogelijk winst voor het milieu te behalen. Het is belangrijk dat bij de ontwikkeling van deze instrumenten niet alleen rekening wordt gehouden met de mogelijke effecten op het milieu ter plaatse en daar buiten, maar ook met hun economisch rendement en de regionale effecten.

Een eerste belangrijke categorie economische instrumenten wordt gevormd door heffingen. Deze zijn een beproefd middel dat bijvoorbeeld wordt gebruikt ter bestrijding van waterverontreiniging. Zij zijn in het verleden hoofdzakelijk ingevoerd om de nodige middelen te verzamelen voor schoonmaakoperaties en infrastructuurprojecten zoals waterzuiveringsinstallaties, en zullen voor deze bestemmingen en ook voor andere doeleinden zoals afvalverwijdering, belangrijk blijven. Overeenkomstig het principe "de vervuiler betaalt" zouden dergelijke heffingen echter in toenemende mate moeten worden geheroriënteerd op het onaantrekkelijk maken van verontreiniging aan de bron en het bevorderen van schone productieprocessen door prikkels vanuit de markt.

De verantwoordelijkheid voor tarieven en heffingen op emissies uit stationaire bronnen berust traditioneel bij de nationale en lokale autoriteiten. Naarmate dergelijke heffingen meer algemeen worden en een daadwerkelijk effect op het milieu hebben, zodat zij ook meer inkomsten opleveren, kan enige vorm van regulering op communautair niveau noodzakelijk zijn om zeker te zijn dat de heffingsregelingen zodanig worden opgezet dat zij doorzichtig en onderling vergelijkbaar zijn en om concurrentievervalsing binnen de Gemeenschap te voorkomen (bij voorbeeld wat betreft water- en luchtverontreiniging), vooral wanneer het gaat om emissies of lozingen door mobiele bronnen.

Een tweede categorie vormen de fiscale stimuleringsmaatregelen die sterke invloed op gedrags- en consumptiepatronen kunnen uitoefenen. Binnen de Gemeenschap spelen milieu-overwegingen op fiscaal gebied al een zekere rol: duidelijke voorbeelden zijn de verschillende accijnzen die door de Lid-Staten voor ongelode en gelode benzine worden toegepast, het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de accijnzen op uit landbouwgewassen gewonnen motorbrandstoffen⁽¹⁾ en de energie/koolstofheffing die wordt genoemd in de mededeling van de Commissie over "Een strategie van de Gemeenschap voor de beperking van de emissie van kooldioxide en de verhoging van het energierendement"⁽²⁾.

Deze ontwikkeling zal gedurende de looptijd van dit programma worden gestimuleerd met het oog op een algehele modernisering en rationalisering van belastingstelsels, zodat deze beter kunnen worden ingezet voor de bescherming van de reserves aan natuurlijke hulpbronnen en het milieu. In dit opzicht is men het er nu algemeen over eens, dat het in economisch opzicht doeltreffender is om activiteiten te belasten die schadelijk zijn voor de economische hulpbronnen, met inbegrip van het milieu, en de druk van de belastingen te verlagen die een negatief effect op de werkgelegenheid en investeringen kunnen hebben. Er moet echter heel goed op worden gelet dat verhoging van de totale belastingdruk wordt voorkomen.

Nationale steunmaatregelen, in de vorm van directe en indirecte subsidies, vormen een derde categorie economische instrumenten. De Commissie heeft reeds een kader voor nationale steunmaatregelen ten behoeve van het milieu vastgesteld om binnen de Gemeenschap tot een gedisciplineerde regeling te komen die verenigbaar is met het principe "de vervuiler betaalt". Dit kader zal worden aangepast, niet alleen om rekening te houden met het toenemende belang van subsidies voor specifieke categorieën milieu-uitgaven, maar ook om de integriteit van de interne markt te waarborgen.

Fiscale aftrekmogelijkheden ter bevordering van investeringen in milieuvoorzieningen en schone productieprocessen vormen een belangrijke categorie nationale steunmaatregelen waarvan in toenemende mate gebruik wordt gemaakt. Dergelijke fiscale stimulansen kunnen zeer doeltreffend zijn om de aanschaf van milieuvriendelijke produktiemiddelen te versnellen en dienen te worden bevorderd om de kritische overgang naar duurzame ontwikkeling te vergemakkelijken.

Een vierde categorie van in de Gemeenschap te ontwikkelen marktgerichte initiatieven bestaat uit maatregelen op het gebied van milieu-audit. Deze dienen in de eerste plaats te worden gezien als een intern beheersinstrument om de prestaties op het gebied van hulpmiddelenbeheer, inclusief het gebruik van

⁽¹⁾ COM (92) 36 def. van 28.2.1992

⁽²⁾ SEC (91)1744 def. van 14.10.1991

grondstoffen, energieverbruik, produktiviteit en afval te meten. Dit instrument moet risicogebieden signaleren, risicopreventie en -beheer op zijn doeltreffendheid toetsen en het niveau van veiligheid en gezondheid op de werkplek controleren. Voor aandeelhouders, investeerders, financiële instellingen en verzekeraars zouden dergelijke op de hulpbronnen gerichte audits een even belangrijke indicator voor de bedrijfsresultaten moeten zijn als de traditionele jaarrekeningen. Voor de overheid en het publiek zouden milieu-audits een middel zijn om na te gaan in hoeverre de voorschriften worden nageleefd en resultaten worden behaald, hetgeen uiteindelijk tot meer vertrouwen bij het publiek kan leiden.

7.5 Voorlichting van het publiek en educatie

Het welslagen van het streven naar duurzame ontwikkeling zal in sterke mate afhankelijk zijn van de beslissingen, de houding en de invloed van het publiek. Hoewel uit de enquêtes blijkt dat er sprake is van een sterk en groeiend algemeen milieubewustzijn, ontbreekt het het publiek toch nog in aanzienlijke mate aan essentiële informatie. De burgers hebben op grond van Richtlijn 90/313/EEG⁽¹⁾ van de Raad (die op 31 december 1992 in werking treedt) toegang tot de beschikbare milieu-informatie en zij hebben het recht bij de milieu-effectrapportage van belangrijke projecten te worden betrokken; het is echter van het grootste belang dat de burgers daarnaast ook in staat worden gesteld om deel te nemen aan de procedure voor de vaststelling van de voorwaarden voor exploitatievergunningen en geïntegreerde beheersing van verontreiniging en het hun tevens gemakkelijker wordt gemaakt om de daadwerkelijke resultaten op milieugebied van openbare en particuliere ondernemingen te beoordelen door hun het recht van inzage te geven met betrekking tot emissie-, lozings- en afvalinventarissen en milieu-audits.

Wat betreft de algemene informatie, zal een allesomvattende strategie moeten worden uitgestippeld om het publiek, de sociaal-economische partners, de regionale en lokale autoriteiten en de niet-gouvernementele organisaties voor te lichten over de algemene en specifieke doelstellingen van het communautaire milieubeleid en hen op de hoogte te stellen van hun respectieve verantwoordelijkheden en mogelijke bijdragen. Deze strategie moet leiden tot de totstandbrenging van structuren waardoor participatie van burgers en marktdeelnemers in de initiatieven van de Commissie op dit gebied kan worden vergemakkelijkt. Deze structuren zouden kunnen worden opgezet op regionaal en/of lokaal niveau, en daarbij zou rekening kunnen worden gehouden met de ervaring die is opgedaan met bestaande netwerken (de centra voor plattelandsvoorlichting en de plaatselijke stedelijke initiatiefcentra).

Tenslotte zal een geïntegreerde communautaire aanpak met betrekking tot milieu-aansprakelijkheid worden vastgesteld. Het principe van "gezamenlijke verantwoordelijkheid" heeft een belangrijke tweeledige functie. Enerzijds is het delen van verantwoordelijkheid belangrijk om verdere milieuschade te voorkomen en anderzijds moet het algemeen belang bij het milieu worden beschermd door ervoor te zorgen dat, wanneer milieuschade optreedt, deze op afdoende wijze wordt hersteld. Aansprakelijkheid is een onmisbaar instrument waarnaar in laatste instantie kan worden gegrepen om milieuverontreiniging te bestraffen. Daarnaast vormt zij - in overeenstemming met de doelstelling van preventie aan de bron - een duidelijke economische impuls voor beheer en beheersing van risico's, verontreiniging en afval.

De individuele consument kan alleen weloverwogen en met volledige kennis van zaken zijn keus maken indien de produktinformatie die hem wordt verstrekt alle ter zake doende aspecten zoals prestaties, betrouwbaarheid, energierendement, duurzaamheid, gebruikskosten, enz. bestrijkt en indien deze informatie in een objectieve vorm wordt aangeboden, gestaafd door effectieve en betrouwbare garanties. De communautaire milieukeur is een stap in die richting, maar ook dit initiatief zal op korte tot middellange termijn moeten worden ontwikkeld, in combinatie met een meer algemene benadering van de aspecten consumentenveiligheid en milieubescherming.

Het belang van educatie voor de ontwikkeling van het milieubewustzijn kan niet worden overschat en milieu-educatie moet dan ook vanaf de lagere school in het lespakket worden opgenomen.

Uitgangspunt voor een gezamenlijk optreden van de Europese Gemeenschappen de Lid-Staten op het gebied van milieu-educatie is de resolutie betreffende onderwijs op milieugebied van de Raad en de ministers van Onderwijs, in het kader van de Raad bijeen, van 24 mei 1988⁽²⁾. In deze resolutie wordt onder andere verklaard dat :

"doel van het milieuonderwijs is, het publiek meer bewust te maken van de problemen en de mogelijke oplossingen op dat gebied, en de basis te leggen voor een goed geïnformeerde en actieve deelneming van het individu aan de bescherming van het milieu en het zorgvuldige en rationele gebruik van de natuurlijke rijkdommen."

Dit programma vraagt dringend om in versneld tempo en serieus uitvoering te geven aan deze resolutie. Zonder te willen tornen aan de bevoegdheden van de Lid-Staten op onderwijsgebied, wordt er hier voor gepleit om milieu-educatie als afzonderlijk vak of geïntegreerd in de vakken natuur- en sociale

⁽¹⁾ PB nr. L 158/56 van 23.6.90

⁽²⁾ PB nr. C 177 van 6.7.88

wetenschappen, dan wel in combinatie met andere vakken die de leerlingen voorbereiden op het dagelijkse leven (zoals maatschappijleer, politiek, industriële betrekkingen, hygiëne en gezondheidszorg) uiterlijk tegen het jaar 2000 in het lespakket van alle lagere en middelbare scholen op te nemen en zo spoedig mogelijk na die datum als officiële keuzevakken voor het examen

aan te wijzen. Om dit doel te bereiken moeten zonder verder uitstel universitaire en zomercursussen worden georganiseerd, programma's voor de opleiding van leerkrachten worden opgezet en literatuur en lesmateriaal op milieugebied worden ontwikkeld en gepubliceerd.

7.6 Beroepsopleiding

De huidige en verwachte tendensen op het gebied van structurele en technologische veranderingen, vraag en aanbod en concurrentie zijn voor een groot deel terug te voeren op een door de gebruikers gestuurde markt die steeds hogere kwaliteitseisen stelt aan alle aspecten van zowel produkten als diensten. De mate waarin aan deze eisen kan worden voldaan wordt bepaald door de vaardigheden en know-how die binnen de produktie- en dienstverlenende sectoren voorhanden zijn. Voorts blijkt uit empirische gegevens over Europa en de USA dat er een nauwe samenhang bestaat tussen het opleidingsniveau van de beroepsbevolking en de regionale welvaart, dat in welvarende regio's met een goed opgeleide beroepsbevolking meestal ook hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit en dat de fabrikanten en dienstverleners in die regio's ook op grotere markten en zelfs op wereldniveau kunnen concurreren.

Uit deze factoren blijkt dat bij de administraties en in de produktie- en dienstensectoren het personeel nieuwe of aanvullende vaardigheden moeten worden bijgebracht of opleidingen moeten worden verzorgd wil men dat de doelstellingen van de Gemeenschap op milieugebied en de interne markt worden bereikt. De specifieke behoeften inzake vaardigheden en opleiding die uit een aantal in de hele Gemeenschap uitgevoerde studies (bij voorbeeld het FAST-programma) naar voren komen zijn onder andere :

In de publieke sector,

- beleid, structurele en projectgerichte besluitvorming, alsook beheer;
- beheer van waterreserves;
- energiebehoud en afvalverwijdering in openbare instellingen (ziekenhuizen, elektriciteitscentrales,

kantoren van overheidsdiensten, installaties en apparatuur);

- toezicht op de naleving van wetgeving en exploitatievoorwaarden en op de verontreinigingsniveaus;
- beheer van rioolstelsels en afvalwaterzuiveringsinstallaties;
- milieu-effectrapportage.

In de particuliere sector, op alle beheers- en operationele niveaus,

- in de produktiesector: onderzoek en ontwikkeling, procesbeheer, verhoging van het energierendement, toepassing van biotechnologie, preventie, hergebruik, recycling en veilige verwijdering van afval, isolering en sanering van verontreinigde terreinen, transport, onderhoud van voertuigen en brandstofbesparing;
- in de land-, tuin- en bosbouw: natuurbescherming en -beheer, ecologisch verantwoorde landbouwtechnieken, opleiding van land- en tuinbouwconsulenten, afvalbeheer, geïntegreerde gewasbescherming, erosiebeheersing en -preventie en brandbestrijding;
- in de dienstensector : milieuadviezen (juridisch en technisch, voorlichting en verspreiding van kennis (met name ten behoeve van kmo's), milieu-effectrapportages, milieuboeekhouding en -audits, overzichtelijker en efficiënter transport en betere service en voorlichting aan toeristen.

Wat het personeel betreft, is er behoefte aan biologen en chemici, geologen en landmeters, architecten en planologen, civiel, werktuigbouwkundig en elektrotechnisch ingenieurs, produktietechnici, milieutechnici, geschoolde arbeiders en specialisten op het gebied van vakopleiding.

7.7 Financiële steunverlening

Binnen de algemene context van duurzame ontwikkeling, instandhouding van natuurlijke hulpbronnen, voorkoming van verontreiniging en afval en een efficiënte toepassing van het principe "de vervuiler betaalt", moeten met de in dit programma opgenomen beleidsinitiatieven en maatregelen de daaraan verbonden kosten ook weer kunnen worden terugverdiend. Indien zij consequent worden volgehouden, zullen zij in principe de industriële en economische efficiëntie, de welvaart en het maatschappelijk welzijn doen toenemen zonder dat

dit meer hoeft te kosten dan de huidige door verspilling gekenmerkte aanpak.

Principieel geldt dat financiële steunverlening door de Gemeenschap of uit openbare fondsen er niet toe mag leiden dat de fundamentele verantwoordelijkheid van de begunstigde wordt verminderd en geen alibi mag zijn voor het onvermogen om de milieudimensie tot een integrerend onderdeel te maken van produktieprocessen, individuele gedragskeuzes en economische en sectoriële beleidsvoornemens en

programma's. Voorts mag het bestaan van steunmaatregelen niet tot de verkeerde conclusie leiden dat duurzame ontwikkeling kostbaarder of minder renderend is dan een laissez-faire benadering.

Dit alles neemt niet weg dat bepaalde bestaande en voorgenomen financiële mechanismen in belangrijke mate bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma en dit in de toekomst zullen blijven doen.

Het Structuurbeleid

De communautaire Structuurfondsen - het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en de Afdeling Oriëntatie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) - hebben tot taak om de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap te vergroten en de minder welvarende regio's bij te staan. In 1988 werd besloten tot een grondige reorganisatie; de voor steunverlening aan de minder ontwikkelde gebieden beschikbare financiële middelen werden opgevoerd en tegelijkertijd geconcentreerd op specifieke doelstellingen. Het budget wordt tussen 1987 en 1993 reël verdubbeld en vertegenwoordigt in 1992 circa 27 % van de totale begroting van de Gemeenschap.

Van de Structuurfondsen levert het EFRO thans de belangrijkste bijdrage tot economische ontwikkeling via directe deelneming in de financiering van produktieve investeringen en infrastructuur. Veel van de maatregelen van dit fonds hebben gevolgen voor het milieu. Binnen het EFRO zijn de middelen voor milieuprojecten, deels als uitvloeisel van het ENVIREG-programma en andere initiatieven van de Gemeenschap, aanzienlijk gestegen van ongeveer 100 miljoen ecu per jaar in 1985-1987 tot circa 700 miljoen ecu per jaar voor het huidige programma, in prijzen van 1991. Het ESF en het EOGFL, respectievelijk via steun voor beroepsopleiding en het creëren van werkgelegenheid en maatregelen ten behoeve van plattelandsontwikkeling en ecologische landbouw, dragen eveneens bij tot de bescherming en verbetering van het milieu.

Naast de genoemde "milieu"-uitgaven wordt in de communautaire steunkaders, die de relaties tussen de Lid-Staten en de Commissie (als fondsbeheerders) bepalen, vereist dat aan de milieuwetgeving wordt voldaan en dat de milieu-effecten van projecten worden beoordeeld. Wanneer in modellen voor regionale ontwikkeling echter te veel nadruk ligt op economische groei op korte termijn, kunnen er neveneffecten voor het milieu zijn die niet verenigbaar zijn met duurzame ontwikkeling als doelstelling. Er zal dan ook nog meer nadruk worden gelegd op de beoordeling van de gevolgen van plannen, programma's en projecten voor het milieu in ruimere zin en de duurzaamheid van ontwikkeling.

De ophanden zijnde herziening van het Structuurbeleid

In het kader van de verdere hervorming van de Structuurfondsen zal de Gemeenschap in overeenstemming met artikel 2 van het nieuwe Verdrag streven naar duurzame ontwikkeling. In deze context moet ontwikkeling met steun van de Fondsen gebaseerd zijn op de intrinsieke sterke punten en natuurlijke hulpbronnen van de betrokken regio's en gericht zijn op kwalitatief hoogstaande processen en produkten. Dit vereist zowel een betere integratie van de milieudimensie in de door de fondsen gehanteerde procedures - waarbij het milieu moet worden gezien als een wezenlijk onderdeel van het ontwikkelingsproces - als een betere coördinatie en synergie tussen de verschillende fondsen. Een dergelijke benadering is essentieel voor de economische en sociale samenhang binnen de Gemeenschap op langere termijn.

Wat het EFRO betreft, zal bij de steunverlening voor ontwikkeling rekening worden gehouden met de milieu-implicaties. De Lid-Staten zullen worden aangemoedigd om een geïntegreerde aanpak te volgen waarbij in een vroeg stadium van de opstelling van plannen en programma's de mogelijke milieu-effecten volledig in de overwegingen worden betrokken en milieu-aantasting die uiteindelijk onomkeerbaar zou kunnen blijken te zijn of waarvan het herstel in de toekomst hoge kosten zou kunnen meebrengen, wordt voorkomen.

Wat de rol van het ESF betreft, wordt in dit programma de nadruk gelegd op het belang van onderwijs en opleiding en worden tevens aanwijzingen gegeven omtrent de beroepskwalificaties die vereist zullen zijn voor een doeltreffende uitvoering daarvan. In het kader van de herziening zal het ESF, in samenwerking met de Task Force "Menselijke hulpbronnen, onderwijs, opleiding en jeugdzaken", meer steun gaan verlenen voor het creëren van banen en het verzorgen van opleidingen in de sfeer van milieu-activiteiten die bevorderlijk zijn voor een duurzame regionale ontwikkeling.

De kansen om een verantwoord beheer van grond, bossen en ecosystemen te stimuleren via zowel het EOGFL als het ESF zullen toenemen naarmate het gemeenschappelijk landbouwbeleid wordt geheroriënteerd in de richting van een evenwichtiger en dynamischer beheer van de plattelandsgebieden in de Gemeenschap. Als algemeen principe bij de herstructurering op lange termijn van het GLB dient te gelden dat alleen nog aanspraak op communautaire steun zal kunnen worden gemaakt indien in de landbouw en bij andere benuttingsvormen van de hulpbronnen van het platteland geleidelijk wordt overgeschakeld op een milieuvriendelijke aanpak die uiteindelijk moet leiden tot een verbetering van de kwaliteit van het plattelandsmilieu en van het platteland in het algemeen.

Tenslotte geldt voor de Structuurfondsen in het algemeen dat meer aan geïntegreerde planning moet worden gedaan en gebruik moet worden gemaakt van netwerken, met name met het oog op de integratie en samenhang van de perifere regio's - dit thema zal verder worden uitgewerkt als onderdeel van het Europa 2000-initiatief⁽¹⁾.

Communautair financieel instrument voor het milieu (LIFE)

Hoewel de theoretische beginselen van milieuverantwoordelijkheid en duurzame ontwikkeling in brede kring worden onderschreven, blijven zij voor de overgrote meerderheid van de deelnemers aan het economische leven nog steeds vrij abstract. Of het nu bestuurders, ondernemers of consumenten betreft, zij begrijpen niet hoe zij geacht worden deze principes naar de praktijk te vertalen. In deze context zal LIFE vooral moeten zorgen voor :

- de vaststelling en bevordering van produktiemodellen en gedragspatronen die in overeenstemming zijn met de principes van duurzame ontwikkeling;
- het in de praktijk demonstreren van de technische haalbaarheid en de economische doelmatigheid van gekozen modellen en maatregelen;
- ondersteuning van specifieke demonstraties, modelprojecten en horizontale informatie, onderwijs en opleiding om de betrokkenen aan de hand van praktische voorbeelden te beïnvloeden;
- versterking van de administratieve structuren.

Activiteiten op deze gebieden werden tot dusver gefinancierd via een reeks kleinschalige financiële instrumenten - MEDSPA, NORSPA, CAM en CANAT, en waren bijgevolg vrij sterk versnipperd. Met het LIFE-initiatief wordt beoogd tot een betere integratie en efficiëntie van bovengenoemde instrumenten te komen door een betere coördinatie van de procedures en een beter beheer op alle niveaus.

Oprichting van een Cohesiefonds

In artikel 130 D van het Verdrag betreffende de Europese Unie wordt bepaald dat uiterlijk op 31 december 1993 een Cohesiefonds wordt opgericht, dat een financiële bijdrage levert aan projecten op het gebied van milieu en transeuropese netwerken in de sfeer van de vervoersinfrastructuur. Voor uitkeringen uit dit fonds komen Griekenland, Ierland, Portugal en Spanje in aanmerking. Het fonds is zodanig opgezet dat de Gemeenschap voor een groot deel (85 tot 90 %) van de financiële middelen zal zorgen. Het Cohesiefonds zal een nieuwe dimensie geven aan het streven naar economische en sociale samenhang. Wat het structuurbeleid nu voor de regio's is, zal het nieuwe fonds voor de Lid-Staten zijn.

Het is de bedoeling dat financiering door het Cohesiefonds mogelijk is, mits aan twee voorwaarden wordt voldaan :

- In de eerste plaats moeten de in aanmerking komende projecten naar aanleiding van wetgeving van de Gemeenschap zijn opgezet. Voor projecten op het gebied van het milieu betekent dit dat ze een gevolg moeten zijn van een beslissing van de Gemeenschap die onevenredig hoge kosten voor de overheid van de desbetreffende Lid-Staat met zich meebrengt. Op deze manier zal het Cohesiefonds de armere Lid-Staten helpen bij een doeltreffende toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap;
- De tweede voorwaarde is dat er door de Raad reeds een economisch convergentieprogramma is vastgesteld. De uitvoering van dit programma zal door de Gemeenschap worden gecontroleerd in de context van het in artikel 104 C van het Verdrag beschreven multilaterale toezicht.

De Commissie zal in de loop van 1992 een voorstel indienen voor een verordening inzake de oprichting en het functioneren van het fonds.

De Europese Investeringsbank

Milieubescherming is al bijna 20 jaar een belangrijk criterium voor de EIB bij de selectie en beoordeling van projecten. In 1983 heeft de EIB, samen met de Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken, het UNEP, het UNDP en de Commissie van de Europese Gemeenschappen, een formele intentieverklaring aangaande het milieubeleid afgelegd in de vorm van een "verklaring inzake het milieubeleid en de procedures met betrekking tot economische ontwikkeling"; tevens is de EIB toegetreden tot het milieucomité van de internationale ontwikkelingsinstellingen (CIDIE).

In 1984 heeft de Raad van Bestuur de basis gelegd voor een beleid dat de bank in staat stelt in de hele Gemeenschap projecten op milieugebied te steunen. Sinds 1988 werkt de bank samen met de Wereldbank in het kader van het milieuprogramma voor het Middellandse-Zeegebied (EPM). Een van de resultaten van deze samenwerking is het programma voor technische bijstand aan de landen aan de Middellandse Zee (METAP), dat bedoeld is als katalysator voor milieu-investeringen in de regio. Ook worden verdere mogelijkheden voor een intensievere samenwerking overwogen - bijvoorbeeld medefinanciering van investeringen in het kader van ENVIREG.

Voor haar activiteiten op milieugebied heeft de bank een taakstelling vastgesteld die projecten in verband met water, verwijdering van vaste afvalstoffen, beheersing van luchtverontreiniging, instandhouding van het erfgoed en bepaalde projecten voor het terugdringen van stedelijke verontreiniging omvat. Ondanks dit vrij beperkte werkterrein is de kredietverlening door de bank in de Lid-Staten in de afgelopen jaren sterk toegenomen (in 1989 tot 15 % van de totale kredietuitgifte) en is daarnaast de scala

⁽¹⁾ COM (91) 452 def. van 7.11.1991

van in aanmerking komende milieu-investeringen uitgebreid. Het "milieu-aandeel" van de kredietverlening van de bank varieert naar gelang van de Lid-Staat (van 2 à 3 % in Portugal en Frankrijk tot

44 % in Duitsland), hetgeen onder andere te maken heeft met de mogelijkheden voor het verstrekken van leningen die de bank in de verschillende landen heeft.

Historical Archives of the European Commission

Tabel 17 : HORIZONTALE MAATREGELEN

DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TIJDSCHEMA	UITVOERDIERS
1. <u>VERBETERING VAN DE KWALITEIT VAN GEGEVENS</u>	- Verbetering van de kwaliteit van basisgegevens - Ontwikkeling van milieu-indicatoren - Regelmatige evaluatie van kwaliteit en voortgang - Inventaris van verontreinigende emissies en lozingen, alsook afvalstoffen	• Communautair programma voor milieustatistiek • Nationale milieustatistieken • Regionale en communautaire statistieken • Indicatoren voor algemene vooruitgang en tendensen • Nationale en communautaire verslagen over de toestand van het milieu • Publikatie van inventarissen (geleidelijk)	vanaf 1992 1995 1995 1995 1997 1995 2000 vanaf 1994 1992/1996 1993 1995 1993	EMA + EG LS EG EG EG LS EG EG, bedrijfsleven Bedrijfsleven + LS + EG idem idem idem
2. <u>WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK EN TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING</u>	- Sterke uitbreiding van de investeringen in algemene O & O op het gebied van milieu en energie - Specifieke programma's b.v. op het gebied van technologie met lage koolstofemissie, biomassa en andere duurzame energiebronnen - Uitgebreide programma's inzake biotechnologie, inclusief het gebruik daarvan bij geïntegreerde gewas-bescherming in de landbouw - Uitgebreid programma inzake schone technologieën, recyclingtechnologieën, voor recycling en hergebruik geschikte materialen	• Nieuw O & O-programma	1993 1995 1993	idem idem idem
3. <u>SECTORIËLE PLANNING EN RUIMTELIJKE ORDERING</u>	Geïntegreerde sociaal-economische ontwikkelingsplannen	• Geïntegreerde regionale ontwikkelingsplannen • Geïntegreerde plannen voor transport-beheer voor de periode tot 2000 • Geïntegreerde plannen voor kustbeheer • Geïntegreerde plannen inzake transport voor 2010 • Milieu-effectrapportage, zowel voor plannen als voor projecten • Milieu-effectrapportage m.b.t. door het EFRO gesteunde programma's en projecten	vanaf 1992 1994 1998 1997 vanaf 1995 continu vanaf 1993	LS, LO, EG idem idem idem idem idem
4. <u>DE JUISTE PRIJS</u>	Evaluatie van het bestand aan milieurijsdommen	• Voorlopige richtsnoeren in samenhang met "verbetering van de kwaliteit van gegevens"	1993 1995	EG EMA, EG, LS
a) Evaluatie en boekhouding	Ontwikkeling van indicatoren voor duurzame hulpbronnen Wijziging van belangrijke economische indicatoren Kosten/batenanalyse Invoering van een milieuboekhoudings-mechanisme Opnemen van milieukosten in de bedrijfs-boekhoudingen Instrumenten	• "Schaduw" BNP-tabellen waarin de waarde van natuurlijke hulpbronnen tot uiting komt • Formele BNP-tabellen • Ontwikkeling en uitvoering van een samenhangend programma voor doorberekening van externe kosten • Overleg met beroepsorganisaties • Communautaire richtsnoeren • Parallele boekhoudingen bij alle bedrijven • Overleg met de Lidstaten, het bedrijfsleven en de beroepsorganisaties • EG-richtlijn	vanaf 1995 vanaf 1999 vanaf 1992 1992 1993 vanaf 2000 1992/1993 1994	LS + EG idem LS + Industrie EG EG + accountants + beroepsorganisaties EG, LS, bedrijfsleven en beroepsorganisaties EG + LS
b) Fiscale stimulering	Integratie van eisen milieubescherming in het fiscaal beleid	• Bevordering van fiscale stimulering t.b.v. het milieu	1993	LS + EG
c) Heffingen	Meer doorzichtigheid van heffingsregelingen	• In kaart brengen van nationale en lokale heffingen en belastingen - verzameling van gegevens	1993	LS + LO + EG
d) Staatssteun	Toepassing van het principe "de vervuiler betaalt"	• Compleet overzicht van steunmaatregelen van de Lidstaten op milieugebied	1992/1993	EG + LS
e) Andere aan de economie en de markt gerelateerde instrumenten	Milieu-audit van alle belangrijke openbare en particuliere ondernemingen	• Richtlijn inzake milieu-audit milieu-audits • Overleg met de Lidstaten, het bedrijfsleven en verzekeringsmaatschappijen • Invoering van een stelsel van waarborgen voor de naleving van convenanten en vergunningvoorwaarden	1992 1994 1992/1993 1995	EG + LS + Accountants EG + LS, LO + Bedrijfsleven LS + LO + verzekeringstakken

Tabel 17 : HORIZONTALE MAATREGELEN

DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN TOT 2000	MAATREGELEN	TUDSCHEMA	UITVOERDERS
5. <u>PUBLIEKS-VOORLICHTING EN EDUCATIE</u>	- Wettelijke aansprakelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid	- Richtlijn inzake wettelijke aansprakelijkheid voor door afvalstoffen veroorzaakte schade - Discussiestuk over regelingen inzake wettelijke aansprakelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid - Vaststelling van EG-wetgeving	vanaf 1993 1992 1995	EG + LS EG EG + LS
	- Statiegeldsystemen	Geleidelijke invoering rapportageverplichting over voortgang en effectiviteit	continu 1995/1998	LS, bedrijfsleven EG + LS
	- Verhoging van het peil van de algemene voorlichting	- Toegang van het publiek tot milieu-informatie - Regelmatige verslagen over de toestand van het milieu	1993 vanaf 1995	LO, LS, EG LO, LS
	- Gerichte voorlichtingscampagnes over geselecteerde thema's	Afvalstoffen, energieverbruik, transport, enz. (te beslissen door de DG evaluatie-werkgroep Milieubeleid)	vanaf 1992	EG, LS, openbare nutsbedrijven
	- Verbetering van de consumentenvoorlichting	- Milieukeur - Gecombineerd milieu- en consumentenveiligheidskeur	vanaf 1993 1998	EG, LS EG, LS, normalisatie-instellingen EG
	- Integratie van milieu-educatie in het lespakket van alle lagere en middelbare scholen	- Verslag over de huidige situatie en voorstellen voor verdere verloop - Programma voor pedagogisch onderzoek - Vaststelling van algemene richtsnoeren - Verzorgen van leerboeken en lesmateriaal - Opleiding van docenten - Integratie in het lespakket van scholen - Programma voor studiebijeenkomsten, zomercursussen en colloquia - Jaarlijkse evaluatie van de voortgang	1992 1992/1993 1993 continu vanaf 1993 2000 vanaf 1993 vanaf 1993	LS, onderwijsinstell., EG LS Bedrijfsleven Onderwijsinstellingen LS LS, onderwijsinstellingen EG
	- Opnemen van milieustudies in het programma van een representatief deel van de instellingen voor hoger onderwijs	- Verslag over de huidige situatie in alle sectoren - Invoering van milieustudies - Oprichting van milieufaculteiten	1992 vanaf 1993 idem	EG Nationale onderwijsinstellingen idem
	- Beroepsopleidingsprogramma's voor technici, bedieners van machines, agronomen, houvesters en andere in aanmerking komende beroepsbeoefenaars en docenten	Pedagogisch onderzoek, verzorgen van boeken en lesmateriaal	vanaf 1992	Onderwijsinstellingen, bedrijfsleven
	- Vakopleidingscursussen, studiebijeenkomsten en werkbijeenkomsten voor planners, accountants, auditors	Coördinatie tussen instituten voor beroepsopleiding, ontwikkeling van richtsnoeren en procedures	vanaf 1992	EG + Beroeps-organisaties
	- continu programma van cursussen en studiebijeenkomsten voor beleidsmakers, transportbeheerders, landbouwconsulenten, ondernemers in de toerisme sector	Idem	idem	idem
7. <u>FINANCIËLE STEUNVERLENING</u>	Volledige integratie van milieu-aspecten in de uitgaven van de structuurfondsen (vanaf de ratificering van het nieuwe Verdrag)	Meewegen van milieu-effecten	vanaf 1993	LS, LO, EG
	Oriëntering van de steun van het EOGFL op duurzame, geïntegreerde landbouw en plattelandontwikkeling	- Geleidelijke overgang van prijs- naar inkomenssteun - Landbeheerscontracten - Programma voor plattelandontwikkeling - Programma voor bosontwikkeling	vanaf 1992 vanaf 1992 in toenemende mate idem	EG LS + EG idem Bosbouwinstellingen LS + EG EG + LS idem
	Ontwikkeling van LIFE tot een mechanisme voor stimulering van de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van het milieubeleid	- Opstarten van LIFE - Algehele herziening en eventueel uitbreiding	1992 1995	EG + LS idem
	Nieuw Cohesiefonds	Speciale stimulering voor lucht, afvalwater, afvalverwerking, enz.	1993-1998	EG + LS + LO
	Nieuwe mechanismen voor financiële steun ten behoeve van het klein- en middenbedrijf	- Complete inventarisatie van problemen en behoeften - Compleet overzicht van steunmaatregelen door de Lidstaten op milieugebied	1992/1993 1993	EG, LS, Bedrijfs-organisaties EG

Hoofdstuk 8 : Subsidiariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid

In het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie heeft het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke plaats gekregen en is het algemeen toegepast. Artikel A bevat een verwijzing naar het proces van totstandbrenging van een steeds hechter verbond tussen de volkeren van Europa, "waarin de besluiten zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen". Op basis van artikel 3 B van het nieuwe Verdrag zal de Gemeenschap slechts optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de Lid-Staten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. Bij de opstelling van dit programma is getracht het subsidiariteitsbeginsel in een praktische toepassing te vertalen.

Aangezien de in het programma opgenomen doelstellingen en het uiteindelijke doel duurzame ontwikkeling alleen kunnen worden verwezenlijkt door een gecoördineerd optreden van alle betrokkenen die als partners samenwerken, wordt in het programma het subsidiariteitsbeginsel gekoppeld aan het ruimere begrip gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit begrip betreft niet zozeer de keuze van maatregelen op een bepaald niveau met uitsluiting van andere niveaus, maar veeleer het op de juiste niveaus combineren van verschillende instrumenten en verschillende groepen

betrokkenen, zonder dat daarbij de verdeling van bevoegdheden tussen de Gemeenschap, de Lid-Staten en de regionale en lokale overheid op enigerlei wijze ter discussie wordt gesteld. Voor een bepaalde doelstelling of een bepaald probleem kan de nadruk (uitvoering en instrumenten) liggen op het niveau van de communautaire/nationale/regionale overheid terwijl dit in een ander geval kan gelden voor het regionaal/lokaal/sectorieel niveau of het niveau van het bedrijfsleven/de bevolking/de consument.

Bij de praktische toepassing van het subsidiariteitsbeginsel en het begrip gezamenlijke verantwoordelijkheid zal ook de bestaande (artikel 130 R, lid 4) en voorgestelde (artikel 130 S, lid 4) bepaling in acht worden genomen, dat de Lid-Staten, onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, zorg dragen voor de financiering en de uitvoering van het milieubeleid.

In *tabel 18* wordt een poging gedaan om de complementariteit van maatregelen op verschillende niveaus weer te geven binnen een geheel kader van subsidiariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid. In andere tabellen in dit programma wordt in de kolom "uitvoerders" vermeld, welke groepering bij de uitvoering van specifieke maatregelen wordt verondersteld het voortouw te nemen.

Tabel 18 : voorbeelden van gezamenlijke verantwoordelijkheid

	EG	(*) Regeringen van Lid- Staten en van regio's	Lokale en regionale overheid	Bedrijfsleven	Bevolking/ consumenten
Planning					
- Economische en sociale ontwikkeling	Regionale ontwikkeling Cohesie	Economische ontwikkelingsplannen; groei-beheersing; MPR	Regionale ontwikkelingsplannen; groei-beheersing; MPR	Vraag - infrastructuur	NGO's
- Ruimtelijke ordening	Richtlijn 85/337/EEG (MER)	Nationale, regionale en lokale ontwikkelingsplannen; integratie van diensten		Vraag - distributie	MER - participatie bevolking
- Netwerken	Europees netwerk voor wegverkeer, spoorwegen, luchtverkeer en communicatie - regionale samenwerking				
O & O	O & O-programma's	focal points	Emissiebeperking; Behandeling	O & O milieu	
- Methoden	EMA	Belastingvoordelen		Biotechnologie	
- Procédés		Geïntegreerde bestrijding verontreiniging		Innovatie Technologie	
- Produkten		Fiscale stimulering Nationale afvalbeheersplannen	Preventiebeleid afval	Ontwerp Apparatuur	Consumentenvoorkeur Milieukeur
Communicatie					
- Voorlichting	Verspreiding Coördinatie, EMA Statistisch programma Eurostat	Toestand van het milieu Overheidsapparaat Nationale Statistische Bureau's	Gedrag vergunning houders; Vergelijking, evaluatie, verspreiding	Individuele vraag- voorspelbaarheid Verzekering/ investering	Betrokken NGO's, bevolking, consumenten
- Onderwijs	Platform voor uit- wisseling van informatie en ervaringen	Leesprogramma's lager, middelbaar en hoger onderwijs; onderwijsinstellingen; leraren		Vraag naar afgestudeerden met milieuopleiding	
- Opleiding	Ondersteunende maatregelen	Beroeps- en Vakopleiding	Beroeps- en vakopleiding	Interne opleiding; ver- zekering op dienstverband	Vakbeweging
Marktgericht					
- Gedragscodes (convenanten)	Convenanten, EG- codes	Sectoriële overeen- komsten en convenanten		Sectoriële overeenkomsten	
- Hulpbronnenbeheer (milieu-audit)	EG-richtlijn proefprojecten	Sectoriële overeenkomsten; audit eigen apparaat	Audit eigen activi- teiten; exploitatie- vergunningen	Beheersinstrumenten en Investeringsbanken Verzekeringsspreiden	Investeerders, be- volking, consumenten- voorlichting
- Milieukeur	EG-richtlijn EMA	Stimulering coördinatie en procedures op nationaal niveau		Productontwerp	Invloed consumenten
- Financiële steun (incl. staatssteun)	Overzicht staatssteun en financiële instrumenten EG	Belastingvoordelen Giften			
Normatief					
- Milieubescherming	Habitatrichtlijn, CANAT, NATURA 2000 Plattelandsontwikkeling	Aanwijzingen voor kwaliteitsniveaus Natuurparken	Ruimtelijke ordening Lokale voorzieningen		NGO's/eisen bevolking voor voorzieningen en kwaliteit van het bestaan
- Interne markt	Productnormen Emissiegrenswaarden			Vragende partij om handelsbelemmeringen te vermijden	Eisen keuzemogelijk- heden consument
- Uitvoering van interna- tionale overeenkomsten	Voorschriften; moni- toring	Nationale implementatie		Sectoriële uitvoering	
- Leidende rol - Aanvullende rol - Beïnvloeding					

(*) Het is duidelijk dat, vanwege verschillen in de constitutionele en institutionele bepalingen in de Lid-Staten de verdeling van de bevoegdheden niet overal gelijk is. Zoals uit de titel blijkt, is het de bedoeling van deze tabel om theoretische voorbeelden van gezamenlijke verantwoordelijkheid te geven; het is dan ook niet de bedoeling te tomen aan bestaande bevoegdhedenverdelingen. De regeringen van regio's worden genoemd omdat deze sub-nationale overheden omvatten, zoals de deelstaten in Duitsland en de regionale overheid in België, Italië en Spanje die exclusieve bevoegdheden hebben op de in dit programma behandelde beleidsterreinen.

Hoofdstuk 9: Uitvoering en toezicht op de naleving

Het beleid, de strategie en de maatregelen die in dit programma zijn vervat moeten op alle maatschappelijke niveaus op bevredigende wijze worden uitgevoerd wil men bereiken dat de doelstellingen milieubescherming, duurzaamheid van de sociaal-economische activiteit en ontwikkeling en integriteit van de interne markt worden verwezenlijkt. Het is uiteindelijk de bedoeling dat de maatregelen die een duurzame ontwikkeling moeten vergemakkelijken en waarbij alle deelnemers aan het economische leven worden betrokken via de toepassing van een brede scala van instrumenten, automatisch worden uitgevoerd. Voor de nabije toekomst is het echter te verwachten dat de doeltreffendheid van de uitvoering sterk zal afhangen van de kwaliteit van de maatregelen zelf en van de maatregelen voor het toezicht op de naleving daarvan.

In het verleden zijn uitvoeringsproblemen veroorzaakt door onder andere de volgende factoren :

- een gebrek aan algemene samenhang van het beleid, dat deels te wijten was aan een agenda die voortdurend in beweging was naarmate de werkingssfeer van het milieubeleid zich uitbreidde, en deels aan het feit dat de milieuwetgeving grotendeels op ad hoc basis werd ontwikkeld;
- de beperkte keuze aan instrumenten, waarbij wellicht teveel werd gesteund op maatregelen van het "command and control"-type;
- de noodzaak van unanimiteit binnen de Raad van Ministers, waardoor vaak politieke compromissen moesten worden gesloten, heeft in een aantal gevallen geleid tot maatregelen die in de praktijk moeilijk uitvoerbaar zijn;
- het feit dat als wetgevingsinstrument hoofdzakelijk richtlijnen werden gebruikt; dit heeft vaak geleid tot moeilijkheden bij de omzetting daarvan in vrij sterk uiteenlopende nationale wetgevingen en administratieve procedures, met alle problemen van dien op het gebied van interpretatie en praktische toepassing;
- tekortkomingen in het management op alle bestuursniveaus, van de Gemeenschap tot de lokale autoriteiten.

Het is belangrijk dat uit deze ervaringen lering wordt getrokken en de nodige stappen worden ondernomen om dit specifieke beleidsaspect te verbeteren. Tot de noodzakelijke hervormingen behoren een betere voorbereiding van maatregelen, inclusief betere overlegprocedures, een effectievere integratie met aanvullende maatregelen, een betere praktische follow-up, zowel administratief als op operationeel niveau, van wetgevingsmaatregelen en een strikter toezicht op de naleving.

Om deze hervormingen concreet gestalte te geven zijn de volgende ad hoc discussiegroepen voorzien:

- i. Een *raadgevend forum*, dat zal fungeren als een forum voor overleg en informatie-uitwisseling tussen de industrie-/productiesector, de zakenwereld, regionale en lokale autoriteiten, beroepsorganisaties, vakbonden, milieu- en consumentenorganisaties en de betrokken directoraten-generaal van de Commissie; dit forum zal een overkoepelend karakter krijgen, met gespecialiseerde sub-groepen die naar gelang de behoefte zullen worden opgericht om zich over specifieke onderwerpen of kwesties te buigen. Het belang van dit forum wordt onderstreept door het gezamenlijke belang om op weg te gaan naar een duurzame ontwikkeling en door de noodzaak om een dieper bewustzijn en een bredere consensus tot stand te brengen bij de praktische toepassing van het principe van gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- ii. Een *uitvoeringsnetwerk* dat bestaat uit vertegenwoordigers van de voor de praktische toepassing van de communautaire maatregelen bevoegde nationale en communautaire autoriteiten; het netwerk zal zich hoofdzakelijk bezighouden met de uitwisseling van informatie en ervaring en met de ontwikkeling van gemeenschappelijke benaderingen op praktijkniveau onder toezicht van de Commissie. Onverminderd de specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Commissie inzake uitvoering en toezicht op de naleving waarin bij de artikelen 155 en 169 van het Verdrag is voorzien, kan het netwerk een constante factor creëren die de verschillende Lid-Staten kan helpen om het beleid en de voorschriften van de Gemeenschap in de praktijk uit te voeren. Deze hulp behelst onder andere de uitwisseling van informatie over technische ontwikkelingen, initiatieven om de naleving te verzekeren en voorzorgsmaatregelen. De Lid-Staten kunnen ook een beroep doen op het netwerk voor advies over lokale of nationale toezicht-mechanismen, audits en rapportageregelingen.
- iii. Een *werkgroep voor de evaluatie van het milieubeleid*, bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie en de Lid-Staten op het niveau van directeur-generaal, om te komen tot wederzijds begrip en gedachtenwisselingen over het milieubeleid en milieumaatregelen. Voor dit comité heeft het Comité van directeurs-generaal voor industrie, dat al een aantal jaren uiterst doeltreffend functioneert, model gestaan. Een van de hoofddoelstellingen van het Comité voor het Milieubeleid bestaat erin de leemte op te vullen die het gevolg is van het feit dat de communicatie tussen de Commissie en de Lid-Staten over

milieukwestiestot dusverre grotendeels beperkt is gebleven tot de behandeling van specifieke voorstellen binnen de Raad en gedachtenwisselingen over inbreukprocedures.

Deze drie discussiegroepen zullen op een specifieke manier bijdragen tot de bevordering van een groter verantwoordelijkheidsgevoel bij de belangrijkste partners en een doeltreffende en doorzichtige toepassing van maatregelen. Zij zijn niet bedoeld om het werk nog eens over te doen van de comités die bij communautaire wetgeving zijn ingesteld om toezicht te houden op de uitvoering van specifieke maatregelen, de comités die door de Commissie zijn opgericht om zich bezig te houden met specifieke aandachtsgebieden zoals consumentenbescherming en ontwikkeling van het toerisme, en de comités die door de Lid-Staten zijn opgericht om te zorgen voor de uitvoering en het toezicht op de naleving van het beleid op nationaal niveau. Tenslotte komen zij niet in de plaats van de huidige dialoog tussen de industrie en de Commissie, die juist zal moeten worden geïntensiveerd.

Tot de praktische hervormingen die moeten worden uitgevoerd behoren :

Verbetering van de wetgeving

- Een zorgvuldiger keuze en voorbereiding van instrumenten : als eerste stap is wetgeving niet altijd de beste keus, ook al kan deze op langere termijn een fundamentele rol spelen;
- Wettelijke maatregelen en normen zouden eerst ter beoordeling aan het Raadgevend Forum moeten worden voorgelegd en zouden, voordat de laatste hand aan de inhoud wordt gelegd, moeten worden onderworpen aan een "implementatietest";
- In de milieuwetgeving moeten specifieke bepalingen inzake toezicht op de naleving worden opgenomen, met name wanneer het gaat om dwingende normen;
- Alle nieuwe wetgeving moet vergezeld gaan van praktijkgerichte initiatieven zoals opleidingsprogramma's, studiebijeenkomsten en workshops.

Uitvoering

- Richtlijnen van de Gemeenschap moeten in de nationale wetgevingen worden omgezet binnen de door de Raad vastgestelde termijnen;
- Saneringsprogramma's en plannen voor de monitoring waarover binnen de Raad overeenstemming is bereikt moeten binnen de vastgestelde termijnen ten uitvoer worden gelegd;
- Alle Lid-Staten die dit nog niet hebben gedaan zouden instanties moeten oprichten en procedures

moeten vaststellen die ervoor moeten zorgen dat zowel de wettelijke voorschriften als de vergunningseisen volledig en op uniforme wijze worden nageleefd;

- De verslagleggingseisen van diverse richtlijnen en verordeningen, die onlangs zijn gecodificeerd in een aparte richtlijn⁽¹⁾, moeten strikt worden nageleefd;
- Vanwege de implicaties voor de onderlinge concurrentiepositie van bedrijven binnen de interne markt, alsook met het oog op de toepassing van het principe "de vervuiler betaalt", zal vóór eind 1993 een allesomvattend onderzoek van de in verschillende delen van de Gemeenschap toegepaste boetes en sancties worden uitgevoerd;
- Optimale doorzichtigheid moet gewaarborgd zijn bij de uitvoering van wetgeving en met name bij het verlenen van emissie-vergunningen.

Integratie van het beleid

- Overeenkomstig het Verdrag (Artikel 130R) en de doelstelling van duurzame ontwikkeling, zal de milieudimensie volledig worden geïntegreerd in alle andere takken van het communautaire beleid;
- Bij de opstelling van communautaire beleidsplannen en wetgeving zullen de implicaties voor het milieu worden geëvalueerd, en zal daaraan extra zorg worden besteed wanneer het de interne markt, internationale handel, industrie, energie, landbouw, transport, regionale ontwikkeling en toerisme betreft;
- De Lid-Staten dienen eveneens voor een dergelijke integratie te zorgen door hun eigen plannen en programma's aan een milieu-effectrapportage te onderwerpen;
- Niet-inachtneming van de communautaire en nationale wetgeving kan leiden tot schade, zowel in fysieke als in financiële zin, aan het milieu en aan eigendommen; ook kan daardoor de concurrentie tussen bedrijven worden vervalst. In deze context kunnen de bepalingen van artikel 171 van het nieuwe Verdrag over het optreden van het Europese Hof bij het niet nakomen van verplichtingen, zoals de mogelijkheid om een forfaitaire som of een dwangsom op te leggen, een belangrijke stimulerende of corrigerende werking hebben.

Participatie van het publiek

- Aangezien het publiek vrije toegang heeft tot milieu-informatie (Richtlijn 90/313/EEG⁽²⁾) moet het zoveel mogelijk worden betrokken bij het besluitvormingsproces voor het verlenen van bouwvergunningen, exploitatievergunningen,

⁽¹⁾ Richtlijn 91/692/EEG, PB nr. L 377 van 31.12.1991.

⁽²⁾ PB nr. L 158 van 23.6.1990, blz. 56.

emissie-/lozingsvergunningen, enz.; de bevolking heeft rechtstreeks belang bij de kwaliteit van zijn leefomgeving en kan bovendien de bedrijven in de betreffende streek een belangrijke stimulans geven om aan milieuzorg te doen - soms zelfs in hun capaciteit als werknemers of managers; het principe van vrije toegang moet ook gelden voor de informatie waarover de Instellingen van de Gemeenschap beschikken;

- Op lokaal, regionaal en nationaal niveau zouden toegankelijke en efficiënt werkende klachtendiensten moeten worden opgericht om het onderlinge vertrouwen tussen het publiek, de bevoegde instanties en de industrie of de zakenwereld te vergroten. In dit verband moeten klachten dan ook niet als storende elementen, maar veeleer als nuttige signalen worden beschouwd. Zij zijn een aanwijzing voor de met het toezicht op de naleving belaste instanties dat er iets verkeerd loopt en kunnen ervoor zorgen dat de bevoegde autoriteiten voeling houden met situaties die zich in verafgelegen gebieden voordoen of die zij niet voortdurend kunnen volgen;
- Individuele burgers en belangengroeperingen moeten een reële mogelijkheid hebben om in rechte op te treden om hun rechtmatige belangen te verdedigen en ervoor te zorgen dat de milieuvoorschriften worden nageleefd en aan illegale praktijken een einde wordt gemaakt.

Milieu-aansprakelijkheid

- De Commissie heeft reeds een voorstel ingediend voor een Richtlijn betreffende de wettelijke aansprakelijkheid voor schade en milieuletseel veroorzaakt door afvalstoffen⁽¹⁾;
- Zodra dit praktisch haalbaar is zal de Gemeenschap een regeling invoeren die voorschrijft dat schade aan het milieu moet worden hersteld door de natuurlijke of rechtspersoon die

ervoor verantwoordelijk is; er zal op moeten worden toegezien dat het principe "de vervuiler betaalt" integraal wordt gerespecteerd;

- Wanneer de veroorzaker van milieuschade niet gemakkelijk kan worden opgespoord, bijvoorbeeld bij verontreiniging uit diffuse bronnen, dient in andere mechanismen voor gezamenlijke aansprakelijkheid te worden voorzien.

Rol van het Europees Milieu-agentschap

In de verordening tot oprichting van het Europees Milieu-agentschap is bepaald dat over de vraag of het Agentschap een rol moet spelen bij het toezicht op de uitvoering van communautaire maatregelen, pas later een besluit zal worden genomen in het kader van een heroverweging die moet plaatsvinden nadat het Agentschap twee jaar heeft gefunctioneerd. Als bron van gegevens over het milieu, als bewaker van de kwaliteit en vergelijkbaarheid van gegevens en als rapporteur over de toestand van het milieu, zal het agentschap in ieder geval een sleutelrol spelen op het gebied van uitvoering en toezicht op de naleving.

Rapportage over de uitvoering

Tenslotte zal de Commissie regelmatig verslag uit blijven brengen aan de Raad, het Europese Parlement en het publiek over de omvang en de kwaliteit van de uitvoering en het toezicht op de naleving van het programma in de hele Gemeenschap. Naarmate de omvang en de kwaliteit van de informatie toeneemt als gevolg van een betere rapportage door de Lid-Staten en de beschikbaarheid van meer betrouwbare gegevens dank zij de werkzaamheden van het Europees Milieu-agentschap, alsmede als gevolg van de verwachte ervaringen met terugkoppeling door het voorgestelde netwerk voor de praktische uitvoering van communautaire maatregelen, zullen deze verslagen fungeren als een indicator van wat tot stand wordt gebracht en daarnaast ook als een stimulans voor een algemene verbetering van de uitvoering en het toezicht op de naleving.

⁽¹⁾ PB nr. C 251 van 4.10.1989.

DEEL II

De rol van de Gemeenschappen in breder internationaal kader

Historical Archives of the European Commission

De rol van de Gemeenschappen in breder internationaal kader

Aanvankelijk waren het beleid en het optreden van de Gemeenschap op milieugebied hoofdzakelijk gericht op het oplossen van acute problemen binnen de Gemeenschap. Later drong het besef door dat verontreiniging niet stopt bij de communautaire grenzen en dat daarom de regionale en internationale samenwerking moest worden opgevoerd om grensoverschrijdende verontreiniging te bestrijden. Recentelijk is deze ontwikkeling nog een stap verder gegaan : nu wordt namelijk algemeen erkend dat problemen op mondiale schaal een ernstige bedreiging vormen voor het ecologisch evenwicht van onze hele planeet. Mondiale vraagstukken op het gebied van milieu en natuurlijke hulpbronnen zijn nu zo belangrijk geworden dat zij in de periode tot het jaar 2000 in hoge mate bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop de internationale betrekkingen zich zullen ontwikkelen in economisch en politiek opzicht en wat betreft de veiligheidsaspecten. Dit inzicht heeft nu een officiële status gekregen in artikel 130 R, lid 1, van het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie, waar als één van de doelstellingen van het beleid van de Gemeenschap op milieugebied wordt genoemd : de bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

De aard en de omvang van de huidige problemen op het gebied van milieu en natuurlijke hulpbronnen zijn hoofdzakelijk het gevolg van de ongekende sociaal-economische ontwikkeling die zich in de loop van deze eeuw en met name na de Tweede Wereldoorlog heeft voltrokken. De wereld heeft in de hele geschiedenis nog nooit zo'n groeicurve gekend : alleen al deze eeuw is de wereldbevolking verdrievoudigd; circa 80 % van deze groei dateert van na 1950. Verwacht wordt dat de bevolking in de komende 50 jaar nog eens zal verdubbelen en zelfs bij een zeer bescheiden verbetering van de levensstandaard zou de economische activiteit in alle sleutelsectoren, met name energie, transport, industrie, bouw en landbouw, vijf- à tienmaal groter kunnen worden.

Deze tendensen vormen een bedreiging voor het economisch potentieel van de verschillende landen, de gezondheid van hun bevolking, hun politieke stabiliteit en, indien de opwarming van de aarde waarvoor wordt gevreesd daadwerkelijk optreedt, letterlijk voor hun voortbestaan.

In de verklaring van de Europese Raad van Dublin is nadrukkelijk gewezen op de bijzondere verantwoordelijkheid van de Gemeenschap en haar Lid-Staten om internationale initiatieven ter bestrijding van wereldomvattende milieuproblemen te bevorderen en daaraan deel te nemen. Volgens deze verklaring moet "de Gemeenschap haar in moreel, economisch en politiek opzicht gezaghebbende positie efficiënter gebruiken om invloed uit te oefenen op internationale pogingen om wereldwijde problemen op te lossen en een duurzame ontwikkeling en eerbiediging van de gemeenschappelijke natuurlijke rijkdommen te stimuleren."

Hoofdstuk 10:

Bedreigingen voor het milieu en milieuvraagstukken

10.1 Wereldvraagstukken

Vier belangrijke problemen zijn een bron van groeiende zorg in de wereld en vereisen dringend een samenhangende en doeltreffende aanpak.

Klimaatverandering

Als gevolg van de emissies die worden veroorzaakt door een groot aantal menselijke activiteiten neemt de concentratie in de atmosfeer van broeikasgassen zoals kooldioxide, methaan en lachgas, schrikbarend toe. Hoewel er nog geen sluitend wetenschappelijk bewijs is, zijn de deskundigen het erover eens dat door deze veranderingen in de samenstelling van de atmosfeer de aarde een opwarmingsproces doormaakt met alle risico's van dien - stijging van de zeespiegel, klimaatverstoringen, droogte en verwoestijning - die enorme consequenties voor het maatschappelijk en economisch leven kunnen hebben.

Aantasting van de ozonlaag

In wetenschappelijke kringen bestaat thans een brede consensus over het feit dat verschillende synthetische chemicaliën - met name CFK's - verantwoordelijk zijn voor de afbraak van de ozonlaag in de stratosfeer die het aardoppervlak beschermt tegen ultraviolette straling. Dit is een van de weinige gebieden waar een samenhangende strategie - die ook wettelijke en financiële maatregelen omvat - is ontwikkeld. De situatie lijkt nu echter ernstiger te zijn dan oorspronkelijk werd aangenomen. Uit wetenschappelijke gegevens die in december 1991 door de UNEP¹⁾ werden

gepubliceerd blijkt namelijk dat de aantasting van de ozonlaag op diverse plaatsen tweemaal zo ernstig is als eerst werd gedacht.

Verlies van biologische diversiteit

De biologische diversiteit staat in toenemende mate onder druk, hoofdzakelijk als gevolg van de ontworteling van ecosystemen en de vernietiging van habitats. Volgens sommige schattingen sterven elke dag tot 100 soorten uit²⁾. Afgezien van de ecologische implicaties, zou de uitholling van het biologische erfgoed van de aarde ernstige economische gevolgen kunnen hebben, daar de mogelijkheden om nieuwe producten - met name levensmiddelen en geneesmiddelen - te ontwikkelen kleiner worden naarmate meer plante- en diersoorten verdwijnen.

Ontbossing

Ontbossing, met name in de tropische en subtropische regenwouden, veroorzaakt toenemende ongerustheid: volgens officiële FAO-gegevens wordt thans 17 miljoen ha per jaar gekapt. Door deze tendens kunnen andere wereldwijde milieuproblemen worden verergerd, vanwege de rol die de bossen spelen als CO₂-opslagplaats en als reservoir voor biologische diversiteit. Bovendien zijn circa 2,5 miljoen inheemse bosbewoners van hun natuurlijke omgeving afhankelijk voor voedsel, brandstof, gebruiksvoorwerpen en kleding.

10.2 Problemen van regionale of lokale draagwijdte

Luchtverontreiniging, aantasting van het mariene milieu, bodemerosie en verwoestijning, ondeugdelijk beheer en gebrekkige verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen en toxische chemicaliën, industriële risico's, in hoog tempo optredende verstedelijking, aantasting van de grondwaterreserves, enz. vormen ernstige problemen en uitdagingen waaraan op veel plaatsen in de wereld het hoofd moet worden geboden wil men een duurzame en ecologisch verantwoorde ontwikkeling realiseren. De schaal en de omvang van deze problemen variëren uiteraard afhankelijk van de specifieke economische en demografische situatie in elk gebied of land.

Ontwikkelde landen

In de OESO-landen is enige vooruitgang geboekt in de strijd tegen specifieke soorten van verontreiniging en milieuaantasting, maar er blijven nog veel onopgeloste kwesties over waaraan dringend iets moet worden

gedaan (zoals in de voorgaande hoofdstukken reeds werd besproken voor wat betreft de situatie in de Gemeenschap). Het is evenwel duidelijk dat de belangrijkste uitdaging die deze landen zullen moeten aangaan erin zal bestaan een ingrijpende wijziging in de consumptiepatronen te bewerkstelligen om hun aandeel in het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen van de wereld terug te dringen, en terzelfdertijd voor een gestadige verbetering in de kwaliteit van het bestaan te zorgen.

Midden- en Oost-Europa

In een groot aantal gebieden van Midden- en Oost-Europa is de milieuschade enorm. De sociaal-economische structuren en het op een centraal geleide economie en afzijdigheid van het publiek gestoeld beleid uit het verleden hebben bijgedragen tot een situatie die wordt gekenmerkt door ondoelmatigheid, verspilling en sterke verontreiniging.

¹⁾ UNEP: Scientific Assessment of Ozone Depletion, 17.12.1991.

²⁾ Tot dusver zijn slechts 1,5 miljoen soorten bekend, maar volgens sommige ramingen is het werkelijke aantal tienmaal zo hoog. Bovenvermeld aantal soorten dat dagelijks verloren gaat is geschat op basis van het geraamde totale aantal soorten.

Ontwikkelingslanden

In de ontwikkelingslanden zijn de milieuproblemen echter het ernstigst. Aantasting van de bodem en verwoestijning, vernietiging van habitats, overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, verloedering van de woonomgeving en aantasting van de zoetwaterreserves behoren tot de meest nijpende milieuproblemen van die landen. Bevolkingsdruk en armoede zijn de hoofdoorzaken van het ontstaan van op roofbouw gebaseerde ontwikkelingspatronen in veel derde wereldlanden. Door de bevolkingsaan groei wordt in sterk toenemende mate beslag gelegd op kwetsbare natuurlijke hulpbronnen om te voorzien in

basisbehoeften: behoorlijke voeding, drinkbaar water, energie, huisvesting en materiële voorzieningen. Daarbij komt dat de precare economische situatie waarin deze landen verkeren hen ertoe kan dwingen hun toevlucht te nemen tot op de korte termijn gerichte strategieën die schadelijk zijn voor het milieu, om aan de nodige deviezen voor het dekken van hun onmiddellijke behoeften te komen. Het ontbreken van adequate controlemechanismen, in combinatie met de beperkte technische, personele en financiële middelen, maakt de plaatselijke en regionale moeilijkheden en problemen nog erger.

Historical Archives of the European Commission

Hoofdstuk 11: Internationale samenwerking

Het spreekt vanzelf dat één enkel land en zelfs een groep van landen deze problemen niet afdoende kan oplossen. Daarom is het van fundamenteel belang tot een intensieve internationale samenwerking en een diepgaand wederzijds begrip tussen de diverse landen en landengroepen te komen teneinde de wereldgemeenschap een reële kans te geven om rechtvaardige en duurzame oplossingen te vinden en zowel voor de huidige als de komende generaties een verantwoord resultaat te bereiken niet alleen voor wat het milieu betreft, maar ook in economisch en politiek opzicht.

In de afgelopen 20 jaar heeft de Gemeenschap een belangrijke rol gespeeld bij internationale initiatieven op milieugebied. De Gemeenschap is partij bij circa 30 verdragen en internationale overeenkomsten en verleent actieve steun aan de werkzaamheden van verschillende internationale en regionale instellingen, zoals het UNEP, de UN-ECE, de OESO en de Raad van Europa. Overeenkomstig haar verplichtingen die zijn neergelegd in het Verdrag, zoals gewijzigd bij de Europese Akte, en artikel 130 R, lid 1, van het nieuwe Verdrag betreffende de Europese Unie zal de betrokkenheid van de Gemeenschap bij internationale milieu-initiatieven in de loop van de door het programma bestreken periode worden opgevoerd.

11.1 Standpunt van de Gemeenschap over de belangrijkste vraagstukken

Wat klimaatverandering betreft, is de toezegging van de Gemeenschap om de CO₂-uitstoot tegen het jaar 2000 op het niveau van 1990 te stabiliseren en daarna stapsgewijs verder terug te brengen, het uitgangspunt voor haar standpunt bij de lopende onderhandelingen over een ontwerp van een mondiale kaderovereenkomst inzake klimaatverandering. Het opstellen van aanvullende protocollen betreffende specifieke mondiale doelstellingen en toezeggingen inzake koolstofemissies en -reservoirs, met name bossen, op basis van deze kaderovereenkomst moet eveneens worden versneld. In deze overeenkomst dient een voor de hele wereld geldende einddoelstelling te worden neergelegd voor de stabilisering van de broeikasgasconcentraties op een niveau waarbij gevaarlijke antropogene verstoringen van het wereldklimaat kunnen worden voorkomen, en wel binnen een termijn die voldoende kort is opdat ecosystemen zich nog op natuurlijke wijze kunnen herstellen. Ook dient daarin rekening te worden gehouden met de gemeenschappelijke, maar niettemin uiteenlopende verantwoordelijkheden van partijen, vanuit het besef dat de wijze waarop zij hun toezeggingen honoreren afhankelijk kan zijn van hun ontwikkelingsniveau en van de omvang van de broeikasgasemissies.

De Gemeenschap is partij bij het Verdrag van Wenen ter bescherming van de ozonlaag en bij het Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken. De Gemeenschap heeft besloten eenzijdig strengere maatregelen in te voeren dan die waarin het protocol voorziet. Gezien de nieuwe wetenschappelijke gegevens die thans beschikbaar zijn is de Gemeenschap er voorstander van het in juni 1990 overeengekomen tijdschema te vervroegen en dringt zij er bij alle partijen bij het Protocol van Montreal op aan om stringenter maatregelen te nemen in dezelfde zin als de communautaire regelgeving.

In de tijdens UNCED vast te stellen overeenkomst inzake biologische diversiteit dient te worden opgenomen dat de instandhouding van biologische diversiteit ten behoeve van de huidige en toekomstige generaties, een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de mensheid is; deze overeenkomst moet drie verschillende niveaus bestrijken: bescherming van de genetische diversiteit binnen elke soort om het ontwikkelingspotentieel daarvan intact te houden, bescherming van de diversiteit van de soorten zelf en tenslotte bescherming van de variëteit van de ecosystemen waarin deze soorten voorkomen. Instandhouding ex-situ dient te worden beschouwd als een aanvulling op instandhouding in-situ en nooit als een alternatief daarvan. In de overeenkomst inzake biologische diversiteit moeten ook de vraagstukken met betrekking tot de toegang tot genetische hulpbronnen en de beheersing van biotechnologische risico's aan de orde komen.

De voor de UNCED geplande verklaring inzake het beheer en de ontwikkeling van alle bossen - in de gebieden met gematigd, boreaal en tropisch klimaat - dient een toezegging te bevatten om zo snel mogelijk een internationale bosovereenkomst te sluiten. In afwachting daarvan zal de actieve deelneming van de ITTO en de GATT vereist zijn om, met name wat betreft de internationale handel in tropische houtsoorten, milieu-eisen en legitieme handelsactiviteiten met elkaar te verzoenen. Bijstand in de bosbouwsector vereist samenwerking en coördinatie. Door het Actieplan voor het tropische regenwoud nieuw leven in te blazen, met het accent op een door de betrokken landen zelf in plaats van door de donors bepaalde aanpak, zullen deze landen worden geholpen een duurzame planning en beheer van hun bosrijdommen te ontwikkelen.

Overeenkomstig het door de Europese Raad en Economische Top van de G-7 gegeven mandaat heeft

de Commissie een proefproject gelanceerd voor het behoud van het grootste tropische regenwoud ter wereld. Dit is een uitzonderlijk initiatief, waaraan de Commissie, de Braziliaanse regering en de Wereldbank deelnemen en waarbij het gaat om een totaalbedrag

van 250 miljoen dollar. Hierdoor kan de Gemeenschap een positieve houding aannemen bij de aanloop naar de UNCED-conferentie (in juni 1992 in Rio). Gehoopt wordt dat de resultaten van het programma ook succesvol kunnen worden toegepast in andere regio's.

11.2 Andere prioritaire kwesties van internationaal belang

De Gemeenschap werkt aan de formele vaststelling van een nieuwe verordening om haar wetgeving in overeenstemming te brengen met de bestaande procedures inzake "voorafgaande geïnformeerde toestemming" (prior informed consent) voor de internationale handel in toxische chemicaliën en bestrijdingsmiddelen. De opstelling van bindende internationale overeenkomsten ter versterking van de status van de Londense richtlijnen van UNEP inzake de uitwisseling van informatie over chemicaliën in de internationale handel, alsook van de gedragscode van de FAO inzake de distributie van bestrijdingsmiddelen zou een belangrijke stap voorwaarts betekenen. Ook de vaststelling van procedures inzake voorafgaande geïnformeerde toestemming om de aan de internationale handel in genetisch gemodificeerde organismen verbonden risico's te beperken zou uiterst wenselijk zijn.

Wat gevaarlijke afvalstoffen betreft, zal worden gepoogd een zo ruim mogelijke toepassing te geven aan de bepalingen van het Verdrag van Basel, en zal tevens worden gestreefd naar de vaststelling van een specifiek protocol inzake aansprakelijkheid en compensatie bij het Verdrag. Terzelfder tijd moet de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen naar landen die niet de installaties hebben om deze te kunnen behandelen en verwijderen onder dezelfde stringente voorwaarden als die welke van toepassing zijn in het land van

oorsprong, worden verboden overeenkomstig het Lomé verdrag en andere relevante regionale verdragen.

De Gemeenschap dient haar betrokkenheid bij alle daarvoor in aanmerking komende initiatieven ter bescherming van regionale zeeën en internationale wateren op te voeren. Naast haar deelneming aan bestaande overeenkomsten voor de bescherming van de Middellandse Zee en de Noordzee is de Gemeenschap voornemens weldra toe te treden tot het Verdrag van Helsinki inzake de bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied. Zij neemt ook deel aan de onderhandelingen over de opstelling van een kaderovereenkomst inzake de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en meren, alsook van een aantal overeenkomsten met betrekking tot verschillende Europese rivierbekkens, inclusief het Donaubekken. Een overeenkomst inzake de Elbe is in 1990 door de Europese Gemeenschap samen met Duitsland en de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek ondertekend, en een overeenkomst over de Oder zal weldra volgen. De Gemeenschap verleent via haar MEDSPA-programma actief steun aan het milieuprogramma voor de Middellandse-Zee dat gezamenlijk door de Wereldbank en de EIB is gelanceerd. Dit plan is een goed voorbeeld van interinstitutionele samenwerking op het gebied van milieubescherming, die tot andere gebieden zou kunnen worden uitgebreid.

11.3 Mondiaal partnership

Uit de lopende onderhandelingen over mondiale milieuvraagstukken wordt steeds duidelijker dat een gezamenlijke inspanning van zowel de industrielanden als de ontwikkelingslanden noodzakelijk is om een samenhangende en doeltreffende strategie voor de oplossing van deze problemen uit te stippelen en uit te voeren. De wetenschappelijke en technische samenwerking moet worden geïntensiveerd om de inheemse technische mogelijkheden op te vijzelen, en de overdracht van know-how en technologie moet worden versneld; alle betrokkenen, met name de zakenwereld, moeten zich daarvoor actief inzetten.

Een hoge prioriteit moet worden verleend aan het creëren van nieuwe en aanvullende financiële middelen om de extra kosten te dekken die ten laste van de ontwikkelingslanden kunnen komen als gevolg van internationaal overeengekomen maatregelen ter bescherming van het wereldmilieu. In zijn conclusies

over UNCED van 12 december 1991 heeft de Milieuraad erkend dat er nieuwe en extra financiële middelen nodig zijn om de ontwikkelingslanden te helpen bij het opvangen van de externe effecten van mondiale milieu-acties. Tevens werd daarbij benadrukt dat het Wereldfonds voor het Milieu (Global Environmental Facility - GEF) een hoofdrol moet spelen als multilateraal financieel mechanisme bij het oplossen van milieuproblemen van mondiale betekenis in ontwikkelingslanden, hoewel de opzet en de procedures daarvan moeten worden ontwikkeld en aangepast, zodat er rekening wordt gehouden met de behoeften van de deelnemende partners. De Gemeenschap als zodanig moet partij zijn bij het GEF, zodat de communautaire middelen die reeds voor mondiale en met het milieu samenhangende projecten zijn toegezegd, zo efficiënt mogelijk kunnen worden gebruikt.

Uit recente ervaringen is gebleken dat handels- en milieuvraagstukken steeds meer aan belang winnen naarmate het milieubeleid en de milieustrategieën zowel op nationaal als internationaal niveau worden versterkt en uitgebreid. Tegen deze achtergrond gezien is het van het grootste belang de dialoog over de raakvlakken tussen het milieu- en het handelsbeleid in alle relevante internationale fora, met name de GATT,

te versnellen. Deze dialoog moet hoog op de agenda komen voor de periode na de Uruguay-ronde. Erkennend, dat het unilateraal inzetten van handelsinstrumenten voormilieudoelinden in principe moet worden vermeden, zou daarbij de aandacht moeten worden toegespitst op de rol die de internationale handel kan spelen bij de bevordering van duurzame ontwikkeling.

11.4 Regionale samenwerking

Het is bijzonder belangrijk om de regionale samenwerking te intensiveren teneinde specifieke grensoverschrijdende problemen aan te pakken. Om afwenteling van milieuproblemen of verontreiniging op buurlanden te voorkomen, moeten de instrumenten voor regionale samenwerking rekening gaan houden met milieuoverwegingen en moeten passende wettelijke overeenkomsten worden vastgesteld, waarbij erop moet worden toegezien dat deze daadwerkelijk worden nageleefd. Daarom moet hoge prioriteit worden verleend aan de vaststelling van doeltreffende regels voor het beheer en de bescherming van gezamenlijke milieurijkdommen ter voorkoming van grensoverschrijdende nadelige effecten, alsmede van

overeenkomsten inzake wettelijke aansprakelijkheid voor en compensatie van milieuschade.

In dit verband moet de Gemeenschap regionale initiatieven op deze gebieden actief ondersteunen, met name in het kader van de UN-ECE en de Raad van Europa, door deel te nemen aan de nieuwe overeenkomst inzake milieu-effectrapportage binnen een grensoverschrijdende context, aan de onderhandelingen over de voorkoming en beheersing van grensoverschrijdende effecten van industriële ongevallen en aan de besprekingen over wettelijke aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van activiteiten die gevaar opleveren voor het milieu.

11.5 Institutionele vraagstukken

Om de zich aandienende uitdagingen op milieugebied het hoofd te kunnen bieden moeten de bestaande internationale instellingen, met name UNEP, worden verbeterd en versterkt en moet tevens worden gezorgd voor een intensievere coördinatie tussen deze instellingen om tot een optimaal gebruik van de beschikbare middelen te komen.

Er moet vooral worden gestreefd naar een beter wetenschappelijk inzicht in ecologische processen en een betere verzameling en verspreiding van milieu-informatie, zodat er een stevige basis wordt gelegd voor internationale maatregelen op dit gebied. Daartoe moet worden overwogen of het mogelijk is om een internationaal netwerk van milieu-agentschappen op te bouwen.

Tenslotte dient nog te worden opgemerkt dat tegenover de snelle ontwikkeling van de internationale milieuwetgeving in de afgelopen twee decennia niet altijd een even grote inspanning heeft gestaan om de bestaande verdragen en overeenkomsten ook uit te voeren. Daarom is het van fundamenteel belang voor passende mechanismen te zorgen om toezicht te houden op de naleving van regionale en internationale milieu-overeenkomsten. Vraagstukken met betrekking tot het voorkomen en oplossen van milieugeschillen moeten eveneens worden geregeld, en alle betrokkenen, ook op internationaal niveau, dienen daarbij te worden ingeschakeld.

Hoofdstuk 12: Bilaterale samenwerking

De bezorgdheid over het milieu komt tot uiting in de bilaterale samenwerkingsverbanden die tussen de Gemeenschap en haar partners in de hele wereld zijn gecreëerd. De samenwerking met andere industrielanden, die tot stand is gebracht om het milieubeleid beter te coördineren en efficiënter te kunnen reageren op de gemeenschappelijke milieu-uitdagingen, is in de loop van de tijd gestadig geïntensiveerd, met name via actieve deelneming aan de werkzaamheden van de OESO. Tevens moeten de bestaande mechanismen voor overleg en uitwisseling van informatie over milieukwesties tussen de Gemeenschap en haar voornaamste geïndustrialiseerde partners, namelijk de USA, Canada, Japan en Australië, sterk worden uitgebouwd. In paneuropees verband vereist de overeenkomst inzake de Europese Economische Ruimte een geleidelijke harmonisatie van het milieubeleid in de Gemeenschap en in de EVA-landen. Deze harmonisatie moet in toenemende mate tot uiting komen in de internationale fora, waar de standpunten die door beide groepen landen worden ingenomen reeds wijzen op overeenkomsten in visie en doelstellingen.

De samenwerking met geïndustrialiseerde landen op milieugebied dient te worden geïntensiveerd en uitgebreid. Het is vooral belangrijk dat het milieubeleid in de verschillende landen meer naar elkaar toegroeit, met name wanneer het gaat om maatregelen die belangrijke gevolgen voor de concurrentiepositie van de industrie zouden kunnen hebben. Het is van essentieel belang te voorkomen dat de uitvoering van een geëngageerd milieubeleid negatieve effecten zou hebben op het concurrentievermogen van een land of een groep landen ten opzichte van zijn geïndustrialiseerde partners.

Het is echter duidelijk dat bijzondere prioriteit moet worden gegeven aan intensivering van de samenwerking op milieugebied met de ontwikkelingslanden en de landen in Midden- en Oost-Europa, gezien de dramatische milieusituatie aldaar.

12.1 Ontwikkelingslanden

De Gemeenschap heeft zich ertoe verbonden de ontwikkelingslanden te helpen bij het aanpakken van de steeds ernstiger wordende milieuproblemen waarmee zij te maken hebben en bij het realiseren van een duurzame ontwikkeling. Momenteel nemen de Gemeenschap en haar Lid-Staten ongeveer 47 % van de totale officiële ontwikkelingshulp voor hun rekening, d.i. 0,45 % van het BNP (meer dan tweemaal het percentage dat door de USA of Japan wordt bijgedragen). De Gemeenschappen de Lid-Staten zullen hun inspanningen verder opvoeren: niet alleen zullen extra financiële middelen beschikbaar moeten worden gesteld om de ontwikkelingslanden te stimuleren tot deelname aan maatregelen voor het oplossen van mondiale milieuproblemen, maar daarnaast zal ook de officiële ontwikkelingshulp moeten worden verhoogd en zullen nieuwe financiële hulpbronnen, met name in de particuliere sfeer, moeten worden aangeboord om duurzame en uit milieu-oogpunt verantwoorde ontwikkelingsprogramma's en -projecten te financieren. De Gemeenschap en haar Lid-Staten hebben in december 1991 opnieuw toegezegd dat zij voor ontwikkelingshulp aan het buitenland streven naar de algemeen erkende doelstelling van de VN - 0,7 % van het BNP - om de ontwikkelingslanden te helpen bij de verwezenlijking van een duurzaam ontwikkelingsbeleid op nationaal niveau.

Bovendien is met het oog op een samenhangende en effectieve reactie op de behoeften van de partners de coördinatie tussen de hulp van de Gemeenschap en de verschillende bilaterale programma's van de Lid-Staten

in de loop van de tijd geïntensiveerd. Tevens streeft de Gemeenschap naar een steeds sterkere coördinatie bij de programmering van hulp op lange termijn, aangezien zij van mening is dat haar partners niet moeten worden geconfronteerd met incompatibele adviezen, prioriteiten en administratieve procedures van de verschillende donorinstanties binnen Europa. Deze coördinatie strekt zich ook uit tot andere multinationale donorinstellingen.

De landen in Afrika, het Caribische gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen)

De Gemeenschap heeft zich in de afgelopen jaren een aanzienlijke inspanning getroost om de voor samenwerking met ontwikkelingslanden beschikbare middelen te verhogen en de toekenningsvoorwaarden te versoepelen. Sinds 1963 is een veelomvattende samenwerkingsrelatie met de ACS-landen tot stand gebracht. Milieubescherming en duurzame ontwikkeling krijgen steeds meer aandacht binnen deze relatie. Deze vraagstukken behoren tot de kern van de Overeenkomst van Lomé IV die in december 1989 werd ondertekend en in september 1991 in werking is getreden⁹³. In deze overeenkomst wordt er de nadruk op gelegd dat : *"ontwikkeling moet berusten op een duurzaam evenwicht tussen de economische doelstellingen, het rationele beheer van het milieu en het optimaal benutten van de natuurlijke en menselijke hulpbronnen.... prioriteit moet worden toegekend aan de bescherming van het milieu en het behoud van de natuurlijke hulpbronnen, wezenlijke voorwaarden voor een duurzame en evenwichtige ontwikkeling zowel op*

⁹³ PB nr. L 229 van 17.8.1991.

economisch als op menselijk vlak... samenwerking moet ook een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behoud van het natuurlijke erfgoed inhouden."

In een aparte titel "Milieu" van de overeenkomst zijn de belangrijkste principes en prioriteiten voor de ACS/EG-samenwerking op milieugebied vermeld en zijn tevens bepalingen opgenomen inzake de toetsing van alle projecten en programma's op milieu-effecten, het verstrekken van adequate informatie over bestrijdingsmiddelen en andere toxische chemicaliën, alsmede maatregelen voor het verbieden van de uitvoer van radioactieve en gevaarlijke afvalstoffen vanuit de Gemeenschap naar de ACS-landen.

Wat de financiële middelen betreft, zal de Gemeenschap in de context van de overeenkomst van Lomé IV 12 miljard ecu beschikbaar stellen aan haar ACS-partners, grotendeels in de vorm van subsidies en gespreid over een periode van vijf jaar. Tussen 1986 en 1989 werden 230 projecten voor de bestrijding van woestijnvorming gefinancierd voor een totaalbedrag van 1,7 miljard ecu. Daarbij komen dan nog projecten voor het beheer van hulpbronnen in de zee, voor de stimulering van duurzame energie en andere soortgelijke steunmaatregelen. Op grond van de eerste evaluatie van de indicatieve programma's van Lomé IV wordt verwacht dat er jaarlijks een bedrag van 400 miljoen ecu voor milieuprogramma's zal worden uitgetrokken.

De landen in Azië en Latijns-Amerika (ALA-landen)

De ontwikkeling in de milieudimensie van de Lomé-overeenkomsten weerspiegelt zich in de beleidslijnen die ten grondslag liggen aan de samenwerking met de ALA-landen. Overeenkomstig de nieuwe richtsnoeren die begin 1991 werden vastgesteld, behoort milieubescherming nu tot de prioritaire samenwerkingsgebieden. Ten minste 10 % van het totale bedrag dat beschikbaar is voor technische en financiële samenwerking met de ALA-landen (2.750 miljoen ecu in de periode 1991-1995) moet worden bestemd voor milieuprojecten. De nieuwe richtsnoeren leggen ook de nadruk op de noodzaak milieu-evaluatie te integreren in het ontwikkelingsproces als geheel; hiermee wordt beoogd de natuurlijke hulpbronnen op lange termijn te beschermen en te komen tot duurzame ontwikkeling.

Niet-communautaire Mediterrane landen

Op vergelijkbare wijze voorzien de nieuwe beleidslijnen voor samenwerking met mediterrane landen die geen deel uitmaken van de EG in de periode 1992-1996 in versterking van de regionale samenwerking op milieugebied. Regionale projecten op dit gebied - bij voorbeeld voor bestrijding van verontreiniging van de zee en inzake het beheer van kustgebieden - zullen worden uitgevoerd via horizontale samenwerking buiten bilaterale overeenkomsten om. Een belangrijk deel van de 230 miljoen ecu aan horizontale toewijzingen ten

behoefte van de mediterrane landen zal worden bestemd voor milieuprojecten, met name demonstratie- en opleidingsprojecten. Verwacht wordt dat de EIB leningen met een omvang van circa 1.800 miljoen ecu aan de regio zal verstrekken voor de hele scala van voorgestelde projecten, inclusief bovenbedoelde milieuprojecten. Daarnaast is milieubescherming een van de hoofdprioriteiten voor de toekenning van middelen in het kader van de bilaterale financiële protocollen (1.075 miljoen ecu aan begrotingskredieten en 1.300 miljoen ecu aan EIB-leningen). MEDSPA, een programma voor financiering op milieugebied dat voorziet in bijdragen voor technische bijstand aan de overige mediterrane landen kan ook op dit gebied worden ingeschakeld. In hun totaliteit vormen bovengenoemde elementen een samenhangend geheel van financiële instrumenten dat een aanzienlijke bijdrage kan leveren tot de realisatie van de toezeggingen die zijn gedaan en de doelstellingen die zijn overeengekomen door de kuststaten, de Gemeenschap, de EIB en de Wereldbank bij de vaststelling van het Handvest van Nicosia (1990).

Het vaststellen van prioriteiten

Hoewel de vaststelling van prioriteiten voor samenwerking op milieugebied met onze ACS-, ALA-, en mediterrane partners tot stand moet komen op basis van een bilaterale dialoog waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften en voorkeuren van elk afzonderlijk land, is het duidelijk dat het voor een effectieve samenwerking op milieugebied in de eerste plaats noodzakelijk is in de ontwikkelingslanden een institutioneel kader op te bouwen en de technische capaciteit van eigen bodem op te vijzelen. Een bijstandsprogramma kan alleen slagen wanneer het ontvangende land over de nodige vaardigheden, beheerscapaciteit en organisatievermogen beschikt om een adequaat beleid voor milieubescherming en duurzame ontwikkeling uit te stippelen en ten uitvoer te leggen. Intensivering van de wetenschappelijke en technologische samenwerking met de ontwikkelingslanden is van vitaal belang; de bestaande programma's voor gezamenlijk onderzoek en opleiding op het gebied van milieu en ontwikkeling dienen te worden voortgezet en uitgebreid. Bij de toewijzing van middelen en de selectie van projecten moet tevens een hoge prioriteit worden toegekend aan initiatieven die van doorslaggevend belang zijn voor het ontwikkelingsproces, zoals projecten op het gebied van energierendement en de ontwikkeling van duurzame energiebronnen, bestrijding van bodemaantasting, verwoestijning en ontbossing en herstel van de schade, alsook bescherming en beheer van zoetwaterreserves.

Tenslotte zal de Gemeenschap zowel in programma's als op projectniveau voorzien in adequate milieugaranties, zoals is toegezegd in onder andere de Overeenkomst van Lomé IV en de in mei 1990 door de Ontwikkelingssamenwerkingsraad aangenomen resolutie inzake milieu en ontwikkeling⁽¹⁾.

12.2 Midden- en Oost-Europa (MOE)

De politieke omwenteling in Midden- en Oost-Europa heeft belangrijke consequenties gehad voor de internationale politieke agenda: milieuvraagstukken staan nu zeer hoog op de lijst van prioritaire gespreksthema's.

Verbetering van de toestand van het milieu en bescherming van de volksgezondheid en de kwaliteit van het bestaan zijn door de nieuwe democratische regeringen aangemerkt als een prioriteit die parallel met het proces van economische hervorming en liberalisering moet worden aangepakt.

Het milieu is in veel MOE-gebieden ernstig aangetast; in sommige streken is de schade misschien zelfs onherstelbaar. Hoewel de aard en de omvang van de aantasting van land tot land en van gebied tot gebied verschillen, heeft men overal hoofdzakelijk met dezelfde problemen te maken. Deze omvatten uitgebreide bosschade door zure neerslag (naar verluidt is tot 75 % van de Poolse bossen aangetast) en de vergiftiging van complete stroomgebieden van rivieren (het water van de Weichsel is zelfs ongeschikt voor industrieel gebruik). Er is sprake van een permanent hoog risico van ernstige industriële ongevallen, met name in de kernenergie- en de chemiesector.

Een groot deel van de problemen heeft een regionale, grensoverschrijdende dimensie: het stroomgebied van de Weichsel omvat de meeste Oost-Europese landen, de Elbe stroomt door de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek en Duitsland, en het Donaubekken strekt zich uit over de meeste zuidelijke landen van de regio: via deze rivieren verspreidt de verontreiniging zich over de Oostzee, de Noordzee en de Zwarte Zee. In *figuur 10* wordt het relatieve effect aangegeven van de SO_2 - en NO_x -deposities in Europa die het gevolg zijn van de emissies in Europa als geheel in 1990. Dat het van belang is deze deposities in paneuropees verband te beschouwen kan worden afgeleid uit *figuur 11*, waarin een prognose wordt gegeven van de deposities in het jaar 2000 uitgaande van het meest stringente scenario voor de EG (zie de paragraaf over verzuring) en van de verwachte reducties in de Midden- en Oost-Europese landen (op basis van de huidige toezeggingen).

Associatieovereenkomsten

Op 31 december 1991 heeft de Gemeenschap associatieovereenkomsten gesloten met Polen, de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek en Hongarije. Deze overeenkomsten zorgen voor het kader op lange termijn, waarbinnen de relaties tussen de Gemeenschap en deze landen, zoals samenwerking op het gebied van het milieu, zich zullen ontwikkelen. Momenteel wordt er onderhandeld over soortgelijke overeenkomsten met Roemenië en Bulgarije. Handels- en samenwerkingsovereenkomsten met de Baltische Staten en Albanië, waarin ook een milieuparagraaf zal worden opgenomen, zijn in voorbereiding.

PHARE: milieustrategie en regionale programma's

Vanaf het allereerste begin was milieubescherming een integraal onderdeel van het PHARE-programma van de Gemeenschap voor bijstand bij de economische hervormingen in Midden- en Oost-Europa. Dit plan was oorspronkelijk gericht op het verlenen van hulp aan Polen en Hongarije, maar bestrijkt nu ook de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek, Roemenië, Joegoslavië en Bulgarije.

In 1990 werden in het kader van PHARE milieu-programma's gelanceerd in Polen (22 miljoen ecu), Hongarije (25 miljoen ecu), de Tsjechische en Slowaakse Republiek (30 miljoen ecu) en de voormalige DDR (20 miljoen ecu). Aangezien deze programma's een betrèkkelijk groot aantal verschillende projectactiviteiten omvatten, werden bij de respectieve nationale milieudepartementen door PHARE gefinancierde teams voor technische bijstand opgericht om te helpen bij de opstelling en uitvoering van de programma's. De ervaring die is opgedaan met de PHARE-programma's voor 1990 die hoofdzakelijk waren samengesteld aan de hand van "verlanglijsten met projecten", heeft uitgewezen dat de milieuproblemen in de regio een meer strategische benadering behoeven.

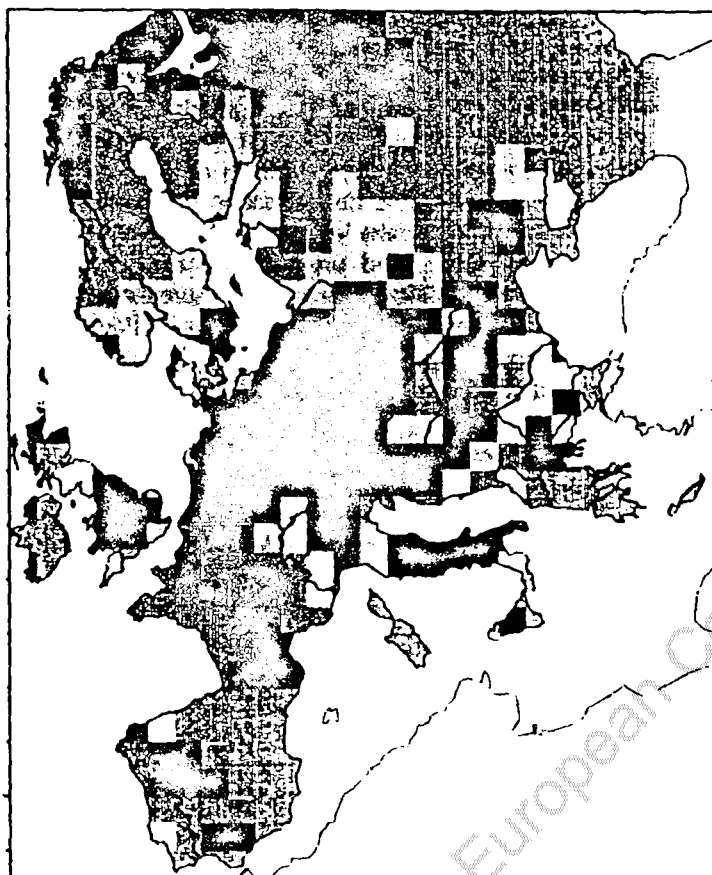
Vervolgens is de door de Commissie opgestelde milieustrategie voor MOE, die een periode van drie jaar bestrijkt, zowel door de G-24-milieuwerkgroep als door de in juni 1991 in Dobris Castle bijeengekomen milieuministers onderschreven. Deze strategie behelst een aantal beleidsdoelstellingen en prioriteiten, waaronder bewustmaking van het publiek, versterking en uitbreiding van het institutionele, politieke en reglementaire kader, alsmede overdracht van informatie en technologie. Deze strategie vormt de grondslag voor het PHARE-milieuprogramma voor 1991 voor Polen (35 miljoen ecu), Hongarije (10 miljoen ecu), Roemenië (2 miljoen ecu), Bulgarije (15 miljoen ecu) en de Tsjechische en Slowaakse Federatieve Republiek (5 miljoen ecu).

Aangezien de meeste milieuproblemen grensoverschrijdend zijn, werd in 1991 een begin gemaakt met een eerste regionaal milieuprogramma in het kader van PHARE, met een bijdrage van de Gemeenschap van 20 miljoen ecu. Dit programma voorziet in initiatieven voor het Donaubekken en de Zwarte Driehoek, uitbreiding van de activiteiten in het kader van CORINE tot MOE, de opstelling van een verslag over de toestand van het milieu in Europa, alsook in toegepast onderzoek.

Nucleaire veiligheid en stralingsbescherming

In het kader van het PHARE-milieuprogramma is ten laste van de begroting 1991 15 miljoen ecu uitgetrokken voor een regionaal programma inzake nucleaire veiligheid. Het programma voor technische

Figuur 10 : Overschrijding van de kritische depositieniveaus (critical loads) van SO₂ en NO_x uit alle Europese bronnen in 1990



RIVM/CCE

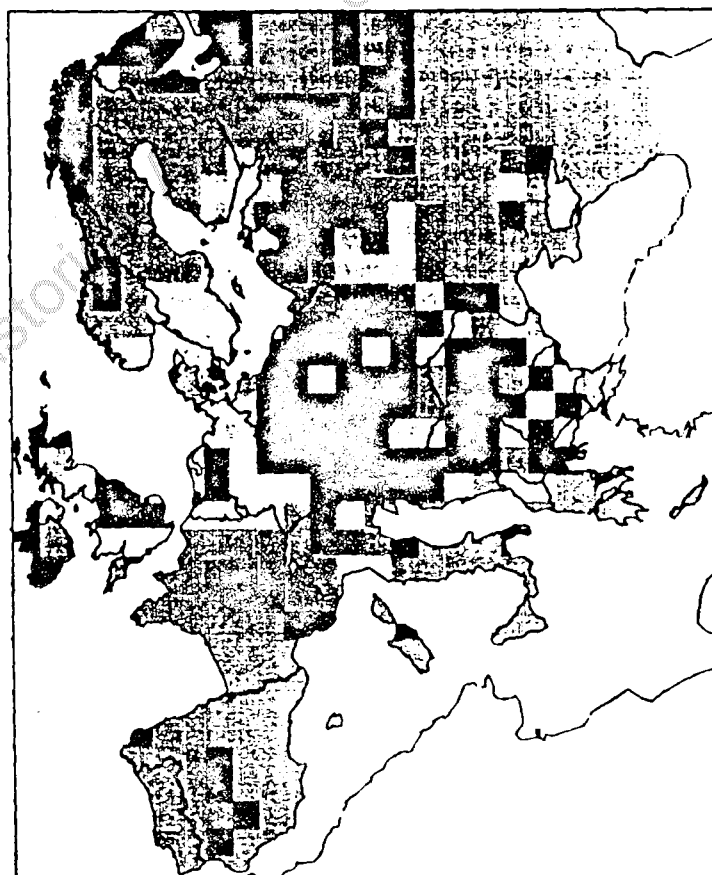
Data:
ex CL's 1990
Emiss.Europe
Region:
EUROPE

NO EXCEEDANCE	
≤ 200 00	
≤ 500 00	
≤ 1000 00	
≤ 2000 00	
≤ 10000 00	

Unit: eq/ha.yr

Database: *Combined*
Date: 4.6.1991
Remark: exc. Crit.Loads
1990 Emiss.Europe

Figuur 11 : Overschrijding van de kritische depositieniveaus (critical loads) van SO₂ en NO_x uit Europese bronnen in 2000 op basis van het scenario "hoge prijzen" voor de EG en de verwachte reducties in de andere Europese landen



RIVM/CCE

Data:
exc. 1% CL of
HP-dep. in 2000
Region:
EUROPE

NO EXCEEDANCE	
≤ 200 00	
≤ 500 00	
≤ 1000 00	
≤ 2000 00	
≤ 7000 00	

Unit: eq/ha.yr

Database: *Combined*
Date: 27.11.1991
Remark: 1% CL excess of
HP-Europ. depo. in 2000

bijstand aan de voormalige Sovjet-republieken omvat een programma voor de energiesector in het kader waarvan 53 miljoen ecu is gereserveerd voor het beheer en de veiligheid van hun nucleaire installaties. De recente samenwerkingsovereenkomst met de voormalige Sovjet-republieken inzake nucleaire veiligheid en het Europese Energiehandvest en de daaruit voortvloeiende protocollen zullen verderreikende mogelijkheden bieden.

Vooruitblik

De regeringen van deze landen wacht een gigantische taak; substantiële en blijvende vooruitgang kan alleen worden geboekt met hulp van buiten, met name van de Gemeenschap. Tijdens de looptijd van de huidige milieustrategie zal tot belangrijke beleidswijzigingen worden besloten, zullen het institutionele en reglementaire kader en de ter zake voorhanden capaciteit worden versterkt en zal de samenhang tussen milieu- en economische hervormingen worden geconsolideerd. Maar de investeringen die nodig zijn om de verontreiniging terug te brengen tot een kritisch belasting niveau (Critical Loads) en te komen tot een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen in

deze landen zal bedragen vereisen die de in het kader van PHARE en andere G-24-programma's beschikbare middelen duidelijk te boven gaan.

Bijgevolg zullen, naarmate het jaar 2000 dichterbij komt, de particuliere en overheidssectoren in de betrokken landen zelf in toenemende mate moeten zorgen voor de nodige investeringen om de verontreiniging aan de bron te verminderen. Daartoe zullen diepgaande wijzigingen in het prijsbeleid moeten worden aangebracht, zullen forse investeringen in nieuwe uitrusting en technologie moeten worden gedaan en zal zelf een aantal van de sterkst vervuilende produktievestigingen volledig moeten worden gesloten. Zowel de nationale als de internationale financiële instellingen zullen op grote schaal leningen moeten verstrekken en een toekomstgericht kredietbeleid moeten voeren. In dit verband zal de onlangs opgerichte Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) een cruciale rol spelen; deze bank heeft trouwens reeds haar eerste kredietverleningsprogramma's ten behoeve van de milieusector in de Midden- en Oost-Europese landen gelanceerd.

Historical Archives of the European Communities

Tabel 19 : INTERNATIONALE MILIEUVRAAGSTUKKEN

DOELSTELLINGEN	DOELSTELLINGEN TOT 2000	VEREISTE MAATREGELEN	UITVOERDERS
1. Behoud van mondiale biologische diversiteit	* geen verdere afbraak van ecosystemen en habitats die noodzakelijk zijn voor instandhouding van de diversiteit van soorten en die binnen de soorten	* Mondiaal Verdrag over biologische diversiteit * Nationale en regionale strategieën voor biologische diversiteit - preventieve aanpak, MER - inventarisatie - bescherming van bossen, wetlands en andere ecosystemen met een grote soortenrijkdom * Meer technische en financiële steun aan ontwikkelingslanden * Waardering van de biologische reserves * Mondiaal Verdrag over klimaatverandering - Protocol m.b.t. verlaging CO₂-emissies - Protocol m.b.t. beperking CH₄-emissies * Meer technische en financiële steun aan ontwikkelingslanden en Midden- en Oosteuropese landen * Nationale en regionale strategieën, b.v. voor - inventarisatie van broeikasgassen + "sinks" - verhoging energierendement - bevordering van duurzame energiebronnen - economische/fiscale stimulering	Internationale Gemeenschap Alle landen (EG + LS) Geïndustrialiseerde landen (inclusief EG) idem Internationale Gemeenschap
2. Beheersing van opwarming van de aarde	* Stabilisatie van CO₂-emissie op niveau 1990 * Beperking of verlaging van CH₄-emissies * Verhoging energierendement * Bescherming/uitbreiding van depots/ "sinks" voor broeikasgassen	* Protocol m.b.t. verlaging CO₂-emissies * Protocol m.b.t. beperking CH₄-emissies * Meer technische en financiële steun aan ontwikkelingslanden en Midden- en Oosteuropese landen * Nationale en regionale strategieën, b.v. voor - inventarisatie van broeikasgassen + "sinks" - verhoging energierendement - bevordering van duurzame energiebronnen - economische/fiscale stimulering	Individuele landen, regio's, inclusief EG + LS
3. Bescherming van de ozonlaag	* Geleidelijke stopzetting van productie en gebruik van CFK's, halonen, koolstoftetrachloride en 1,1,1-trichloorethaan	* Volledige uitvoering van het Protocol van Montreal (incl. technische en financiële steun) * Bijwerking wetenschappelijke gegevens en reactie * EG-voorschriften	Internationale Gemeenschap idem EG + LS
4. Bescherming van bossen	* Instandhouding/herstel van bossen, tenminste op niveau van 1990 * Omvangrijke programma's voor herbebossing in tropische, gematigde en noordelijke gebieden * Geïntegreerde bescherming/duurzaam beheer van bosgebieden	* Mondiale overeenkomst over bescherming, ontwikkeling en beheer van bossen * Uitvoering van bepalingen over bossen in mondiale verdragen voor biologische diversiteit en klimaatverandering * "Target 2000" voor houthandel van de ITTO * Beperking houtverbruik, onder andere door bevordering van recycling van papier en karton * Herstructurering van relevante internationale organisaties, zoals ITTO, TFAP, UNEP * Nationale strategieën voor bevordering, uitbreiding en bescherming van bossen * Afronden van proefprogramma voor regenwoud in Brazilië; uitbreiding naar andere bosgebieden * Meer technische en financiële steun aan ontwikkelingslanden * Bewaking van de totale hoeveelheid bossen op aarde, onder andere via teledetectie	Internationale Gemeenschap + ITTO idem Producterende + importerende landen, ITTO, EG, GATT idem Internationale Gemeenschap Alle landen Brazilië, EG, Wereldbank, G-7, andere landen Internationale Gemeenschap, EG idem
5. Bevordering van duurzame ontwikkeling	* Vermindering van de druk op het milieu in ontwikkelingslanden ten gevolge van bevolkingsgroei en armoede * Integratie van milieudoelstellingen en -criteria in macro-economische hervormingsprogramma's * Oplossing van kniecke problemen voor het ontwikkelingsproces in de ontwikkelingslanden en in Midden- en Oost-Europa: - vraag naar en aanbod van energie - bodemaantasting en woestijnvorming - waterreserves	* Goedkeuring en uitvoering van "Agenda 21" * Concrete uitvoering van bepalingen over duurzame ontwikkeling in Lomé IV * Concrete toepassing van milieunrichtsnoeren voor samenwerking tussen EG en ALA-landen * Concrete uitvoering van het Handvest van Nicosia * Nationale en regionale PHARE-programma's * Meer technische en financiële steun aan alle ontwikkelingslanden voor de formulering en uitvoering van nationale en regionale programma's voor duurzame ontwikkeling: - institutionele uitbouw - financiële middelen - overdracht, samenwerking en hulp op het gebied van wetenschap en techniek * Meer aandacht voor volksgezondheid en milieu - regering, lokale en regionale overheid en bedrijfsmanagement - bevolking * Gedragscodes voor bedrijfsleven * Investeren in milieusanering in landen met voorheen centraal geleide economieën	UNCED-deelnemers EG + ACS EG + ALA Middellandse-Zeelanden EG, EIB, MAP, Wereldbank Internationale Gemeenschap, EG, Wereldbank, G-24, EIB, multinationale ondernemingen, financiële instellingen, instanties voor onderzoek en technologie Internationale Gemeenschap, betrokken landen, NGO's Internationale Gemeenschap, EG, LS, bedrijfsleven Internationale Gemeenschap, EG, PHARE, Wereldbank, EIB, EBWO, financiële instellingen

Hoofdstuk 13:

UNCED : De Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en ontwikkeling

Net zoals de Conferentie van Stockholm in 1972 op brede internationale schaal tot een nieuw milieubewustzijn heeft geleid, zo kan ook de UN-Conferentie van Rio de Janeiro in 1992 wereldwijd de politieke wil om daadwerkelijk in actie te komen een nieuwe impuls geven. Het fundamentele doel van de Conferentie is strategieën en maatregelen uit te werken om in alle landen de aantasting van het milieu een halt toe te roepen en de schade te herstellen en tevens een duurzame en uit milieu-oogpunt verantwoorde ontwikkeling te bevorderen. De Conferentie moet bijgevolg de overgang markeren van een vrijwel uitsluitend op economische groei gericht ontwikkelingsmodel naar een model waarbij milieubescherming en een rationeel hulpbronnen-beheer een integraal onderdeel van het ontwikkelingspatroon vormen.

De Gemeenschap en haar Lid-Staten nemen actief deel aan de voorbereiding van UNCED. De Commissie heeft in oktober 1991 bij de Raad een mededeling ingediend ("een gemeenschappelijk programma : richtsnoeren voor de Gemeenschap voor UNCED 1992")⁽¹⁾ waarin een aantal hoofdlijnen is aangegeven die als leidraad moeten dienen voor het door de Gemeenschap op de Conferentie in te nemen standpunt. Deze mededeling vormde de basis voor de op 12 december 1991 door de Raad vastgestelde conclusies over UNCED, waarin vooral werd benadrukt dat duurzame ontwikkeling weliswaar belangrijk is voor alle landen, ongeacht de huidige toestand van hun economie, maar dat er een bijzondere verantwoordelijkheid rust op de meer ontwikkelde landen om niet alleen zelf naar duurzaamheid te streven, maar ook andere landen in een eerlijke en constructieve samenwerking als partners, gebaseerd op wederzijds vertrouwen en gelijkwaardigheid, te helpen vooruitgang te boeken in dezelfde richting.

Afgezien van de verwachte vaststelling van kaderovereenkomsten inzake klimaatverandering en biologische diversiteit en van een principeverklaring inzake de instandhouding en ontwikkeling van bossen (inclusief een toezegging om zo spoedig mogelijk een juridisch bindend instrument in het leven te roepen)

zouden de resultaten van UNCED de volgende twee kernelementen moeten omvatten :

- Een "*Handvest voor de aarde*" - een verklaring inzake fundamentele rechten en verplichtingen ten aanzien van milieu en ontwikkeling, en
- "*Agenda 21*" - het overeengekomen werkprogramma voor de internationale gemeenschap in de periode na 1992 en tot in de 21e eeuw.

Het is duidelijk dat het resultaat van UNCED sterk zijn stempel zal drukken op de maatregelen, het beleid en de doelstellingen van de Gemeenschap in de komende jaren. Om de tijdens de Conferentie overeen te komen principes en maatregelen ten uitvoer te kunnen leggen zal in de eerste plaats het eigen interne beleid van de Gemeenschap opnieuw moeten worden bezien; in de tweede plaats moet de Gemeenschap, overeenkomstig de Verklaring van Dublin, zich verder inzetten voor internationale maatregelen om het milieu te beschermen en om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften en eisen van haar partners in de ontwikkelingslanden en in Midden- en Oost-Europa.

Voor de ACS-landen en de Gemeenschap, die verbonden zijn via de overeenkomst van Lomé, zal UNCED leiden tot een intensievere gezamenlijke bezinning op toekomstige programma's en ertoe bijdragen dat wederzijdse prioriteiten op het gebied van de bescherming en het behoud van het milieu meer aandacht krijgen.

De interne en de externe dimensie van het communautaire milieubeleid zijn onlosmakelijk met elkaar verweven. Beide aspecten moeten grondig worden geïntegreerd om een samenhangend en afdoend antwoord te kunnen formuleren op de complexe problemen die op de agenda van UNCED staan. Ondanks het feit dat er nog onzekerheid bestaat over de precieze omvang en ernst van de schade die wij aan het milieu van onze planeet toebrengen, wijst alles er toch op dat aan de huidige consumptie- en gedragspatronen onverantwoorde bedreigingen en risico's verbonden zijn.

⁽¹⁾ SEC(91)1693 def. van 30.10.1991.

DEEL III

Prioriteiten, kosten en herziening van het programma

Hoofdstuk 14: Het stellen van prioriteiten

Aangezien het bij dit programma evenzeer gaat om een beleid en een strategie die gericht zijn op ombuiging van de bestaande tendensen als om specifieke maatregelen, en het gebaseerd is op het subsidiariteitsbeginsel en het begrip gezamenlijke verantwoordelijkheid, is er niet zozeer sprake van de keuze van prioriteiten dan wel van een keuze van kritische benaderingen. Wat een aantal lange-termijn doelstellingen betreft, bij voorbeeld voor de vervoer- en de energiesector, is het duidelijk dat nu een aantal prioritaire stappen moet worden ondernomen om over een langere periode het gewenste resultaat te behalen. In gevallen waarin er een wisselwerking bestaat tussen de openbare en de particulier sector, kan de vaststelling van regels of richtsnoeren door de overheid, waarbij verschillende tijdschema's en prioriteiten op een gemeenschappelijk actieterrein worden aangegeven, een vereiste zijn om de particuliere sector in actie te doen komen.

Horizontale maatregelen

Om de consumptie- en gedragspatronen binnen de samenleving in overeenstemming te brengen met het duurzaamheidsprincipe zal een nieuw evenwicht moeten worden gevonden tussen de korte-termijnvoordelen zoals die door individuen of instellingen worden gezien en de lange-termijnvoordelen voor de samenleving als geheel. Hoewel er een belangrijke rol blijft weggelegd voor de aanpak via regelgeving, zou het gewenste evenwicht niet kunnen worden bereikt, wanneer er daarnaast geen aanvullende maatregelen worden genomen. Daartoe wordt prioriteit toegekend aan de volgende horizontale maatregelen :

- Verbetering van de kwaliteit van gegevens : basisinformatie, trends, indicatoren;
- Een juiste prijsstelling : toerekening van externe kosten door middel van waarderings- en kostenberekeningsmechanismen, kosten/baten-analyse, economische/fiscale stimulansen, milieu-audit, wettelijke aansprakelijkheid, enz.;

- Informatie, educatie en opleiding van alle deelnemers aan het economische leven, inclusief beleidsmakers, planologen, managers, werknemers, consumenten;
- Volledige integratie van het milieubeleid in andere beleidsterreinen;
- Strikte toepassing en toezicht op de naleving.

Prioritaire actiegebieden

Bij het streven naar een duurzamer evenwicht tussen menselijke activiteit en sociaal-economische ontwikkeling enerzijds en de instandhouding van de hulpbronnen en het regeneratievermogen van de natuur anderzijds, wordt prioriteit verleend aan de volgende actiegebieden :

- Duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen : bodem, water, natuurgebieden en kustgebieden
- Geïntegreerde beheersing van verontreiniging
- Preventie en beheer van afvalstoffen
- Vermindering van het verbruik van niet-hernieuwbare energie
- Efficiënter mobiliteitsbeheer
- Verbetering van het stedelijk milieu
- Verbetering van gezondheid en veiligheid, met speciale nadruk op evaluatie en beheer van industriële risico's, nucleaire veiligheid en stralingsbescherming.

Opgemerkt dient te worden dat, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en het begrip gezamenlijke verantwoordelijkheid dat een van de grondslagen van dit programma vormt, veel van de voorgenoemde specifieke maatregelen op een ander niveau dan dat van de Gemeenschap zullen moeten worden uitgevoerd. Bovendien zal krachtens de in het Verdrag opgenomen eisen inzake de integratie van het milieubeleid in andere beleidsterreinen, een aantal van bovengenoemde prioriteitsgebieden gedeeltelijk of zelfs hoofdzakelijk in het kader van bijvoorbeeld het landbouw-, het energie- of het vervoerbeleid dienen te worden behandeld.

Hoofdstuk 15: Het kostenvraagstuk

Algemene beschouwingen

Een van de grootste tekortkomingen van het in het verleden gevoerde economische beleid was het feit dat werd nagelaten rekening te houden met de volledige externe kosten voor het milieu of deze nauwkeurig te bepalen. Het ecosysteem van de aarde werd beschouwd als een onuitputtelijke bron van grondstoffen, energie, water, enz.

Het inkomen van de samenleving (of BNP) werd geacht uitsluitend afhankelijk te zijn van kapitaal en arbeidskrachten. Intussen is het echter duidelijk dat dit inkomen, zowel nu als in de toekomst, en de duurzame produktie van goederen en diensten niet alleen afhankelijk zijn van de beschikbaarheid van kapitaal en arbeid, maar ook van natuurlijke en milieuhulpbronnen. Wanneer wordt nagelaten de kosten van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de kosten die verbonden zijn aan het milieubeleid in te calculeren, dan kan dit leiden tot een geheel vertekend beeld van de welvaart en het inkomen van de samenleving en van het reële potentieel voor duurzame ontwikkeling.

Beleid dat gericht is op economische ontwikkeling is uiteindelijk gedoemd te mislukken indien de milieudimensie daar geen integraal onderdeel van uitmaakt. Klimaatveranderingen, verzuring, verwoestijning, overstromingen, toxische afvalstoffen en verontreiniging, die thans zoveel bezorgdheid oproepen, zijn zonder uitzondering in meerdere of mindere mate terug te voeren op kortzichtig winstbejag waarbij geen rekening werd gehouden met de op langere termijn optredende milieukosten. Net zoals een goed lopend bedrijf ernaar streeft de waarde van zijn kapitaal op peil te houden en zo mogelijk te verhogen, investeert in voorzieningen, de produktie opvoert, nieuwe uitrusting aanschaf en de kwaliteit van zijn diensten verbetert om op lange termijn gezond te blijven, zo heeft ook de planeet Aarde behoefte aan bepaalde types "investeringen" om te kunnen voortbestaan als een gezond ecosysteem en om duurzame economische groei mogelijk te maken. Het lot van de toekomstige generaties hangt af van de investeringen die wij nu uitvoeren. Mochten deze investeringen uitblijven, dan kunnen hele regio's en uiteindelijk de beschaving zelf ten onder gaan.

Praktische moeilijkheden bij het bepalen van de kosten van het milieubehoud

In de eerste plaats moet worden gesteld dat de mogelijke "kosten" van het programma als geheel voor de Lid-Staten, de regionale en plaatselijke overheid en de betrokken economische groeperingen niet kunnen worden aangegeven. Als het begrip duurzame ontwikkeling ook maar enigszins geloofwaardig is, moeten de uiteindelijke baten ruimschoots opwegen tegen de zogenaamde kosten die in de loop van de tijd

worden gemaakt; in deze context wordt in het nieuwe Verdrag (artikel 130 R, lid 3) gesteld dat bij een dergelijke vergelijking rekening moet worden gehouden met de reële kosten wanneer niet wordt opgetreden; indien met deze kosten geen rekening wordt gehouden, dan zullen de beleidsmakers geneigd zijn beslissingen te nemen die in het nadeel zijn van duurzame ontwikkeling. In de praktijk doet zich een aantal belangrijke moeilijkheden voor :

- (i) Informatie over de fysieke toestand van het milieu ontbreekt vaak of is onvoldoende. Er bestaat onzekerheid over de tolerantiegrenzen van het milieu;
- (ii) De aan milieuschade verbonden kosten, de voordelen van milieuhervestel of de kosten van "niet-optreden" zijn moeilijk te evalueren, en de technieken daarvoor staan nog in de kinderschoenen;
- (iii) Om rekening te kunnen houden met de waarde van het milieu voor toekomstige generaties moet een geschikt disconto-percentage worden gekozen, wat op zich al een omstreden zaak kan zijn;
- (iv) In tegenstelling tot het zakenleven, waar geld de gemeenschappelijke maateenheid is, is er geen officiële monetaire eenheid voor milieuv variabelen. Dit betekent dat de werkelijke kosten voor verbetering van de verschillende milieuv variabelen moeilijk tegen elkaar af te wegen zijn. Mede omdat sommige milieurisico's schadelijk kunnen zijn voor de gezondheid van de mens en alle milieuv variabelen uiteindelijk onderling samenhangen, vereist het milieubeleid een geïntegreerde of "holistische" benadering;
- (v) De beleidskeuzes van de Gemeenschap worden niet alleen ingegeven door milieukosten en -baten (ook wanneer deze meetbaar zouden zijn), maar ook door andere in het Verdrag vermelde principes (bijvoorbeeld de noodzaak van voorzorgsmaatregelen en preventief optreden, van sociale cohesie, enz.).

Ook dient men duidelijk te beseffen dat bepaalde milieu-aspecten niet in geld uit te drukken zijn en zich bijgevolg onttrekken aan normale economische kostenbepalingsmechanismen zoals kosten/baten-analyse of aan het vrije spel van de marktkrachten; als voorbeeld kunnen drinkwater van behoorlijke kwaliteit, de laatste reuzenpanda of olifant, gezang van vogels en bepaalde aspecten van het culturele erfgoed worden genoemd. Wanneer een bevredigende economische waardering en kostenbepaling niet mogelijk is, is kwalitatieve evaluatie een onmisbaar hulpmiddel om

de volledige integratie van milieu-overwegingen in het besluitvormingsproces en de overgang naar duurzame ontwikkeling te versnellen. Daartoe moeten instrumenten zoals milieu-indicatoren en milieu-effectrapportage verder ontwikkeld en verfijnd worden.

Uit het voorgaande moet niet worden afgeleid dat de bepaling van de kosten van milieubeleid en milieuprogramma's niet belangrijk is. In overeenstemming met het Verdrag zal er bij de uitwerking van specifieke officiële voorstellen binnen de Commissie een analyse van de mogelijke kosten en baten van optreden en niet-optreden worden uitgevoerd. Bij de uitwerking van deze voorstellen zal de uiterste zorgvuldigheid worden betracht om er zoveel mogelijk naar te streven dat het opleggen van onevenredig hoge kosten wordt vermeden en dat de in de loop van de tijd gemaakte kosten in elk geval door de baten worden gecompenseerd.

Vooruitzichten op het gebied van kostenbepaling

Zo snel als maar enigszins mogelijk is moet een breed opgezette en evenwichtige benadering voor het bepalen van milieuprioriteiten worden uitgewerkt, gebaseerd op een zo volledig mogelijke evaluatie van alle kosten en baten. In dezelfde geest moeten de instrumenten zodanig worden gekozen - dat bepaalde milieudoelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten kunnen worden gerealiseerd. Wat dit laatste betreft, moet bij de kostenbepaling ook rekening worden gehouden met de door de overheidssector gedragen administratieve kosten of kosten van hulpmiddelen, moet een economische evaluatie van de vermindering van de reserves aan natuurlijke hulpbronnen worden uitgevoerd en moeten de kosten worden meegerekend die door bedrijven en particulieren moeten worden gemaakt om aan de voorschriften te voldoen. Het onderstaande vijfpuntenplan is bedoeld als een maatregelenpakket voor de looptijd van het programma om de hierboven aangegeven moeilijkheden op te lossen en een adequaat en efficiënt kostenbepalingsmechanisme tot stand te brengen dat voldoet aan de tweeledige eis van milieubescherming en duurzame ontwikkeling :

- In de allereerste plaats moeten betere informatie over de toestand en de maximaal toelaatbare belasting van het milieu alsook bruikbare

indicatoren ter beschikking van de beleidsmakers worden gesteld om het hun mogelijk te maken de parameters voor duurzame ontwikkeling beter te definiëren;

- Verder intensief onderzoek is vereist om milieufactoren te waarderen en in rekening te brengen; internationale coördinatie en lastenverdeling moeten zoveel mogelijk worden bevorderd op dit gebied. Er moeten passende disconto-percentages worden gekozen om de rechten van de toekomstige generaties te beschermen, met de nodige marge voor onzekere factoren en risico's;
- Er moet dringend een communautaire methodologie voor kosten/baten-analyses met betrekking tot het milieu worden ontwikkeld die zou kunnen worden toegepast op alle beleidsterreinen en bij projecten met een milieudimensie. Overwogen moet worden of de kosten van "schaduwprojecten" voor milieuherstel moeten worden meegerekend bij de economische kosten/baten-analyses en onder welke omstandigheden aan dergelijke schaduwprojecten de voorkeur dient te worden gegeven (bijvoorbeeld in zeer onzekere situaties);
- Voor het hele communautaire milieubeleid en alle andere beleidstakken met een milieucomponent moet een zo volledig mogelijke kostenbepaling worden uitgevoerd, waarbij rekening moet worden gehouden met alle lasten en voordelen verbonden aan "optreden" resp. "niet-optreden" overeenkomstig artikel 130 R van het Verdrag. Waar mogelijk moeten de prioriteiten worden vastgesteld op basis van het grootste voordeel dat kan worden behaald;
- Nationale rekeningen waarin het milieu is verdisconteerd (d.i. waarin rekening wordt gehouden met de toestand van de natuurlijke hulpbronnen zoals lucht, water en bodem, het landschap, het natuurlijke erfgoed, enz.) zouden vanaf 1995 als proefproject voor alle landen van de Gemeenschap beschikbaar moeten zijn, met het oog op de formele invoering daarvan tegen het eind van het decennium.

Hoofdstuk 16: Herziening van het programma

De weg naar duurzame ontwikkeling, zowel binnen als buiten de Gemeenschap, zal lang zijn. Met dit programma van de Gemeenschap wordt beoogd veranderingen op gang te brengen in gedragspatronen en tendensen op het niveau van de Gemeenschap, in de Lid-Statens, in de zakenwereld en bij de burger. De benadering die voor het geheel is gekozen bestaat in het vaststellen van :

- specifieke of algemene doelstellingen die ons op weg zullen helpen naar een duurzame ontwikkeling;
- doelstellingen voor de periode tot het jaar 2000 om een meetbare kwantitatieve of kwalitatieve voortgang tot stand te brengen, en
- maatregelen op korte tot middellange termijn om het proces op gang te brengen en/of de voortgang te versnellen.

Als gevolg van onvolkomenheden in de basisgegevens en de prognoses is onzekerheid over de deugdelijkheid van bepaalde doelstellingen of het dringende karakter van bepaalde maatregelen bijna onvermijdelijk. De staatshoofden en regeringsleiders van de Gemeenschap hebben echter bepaald dat bij het streven naar

duurzame ontwikkeling een op voorzorg gebaseerde benadering moet worden toegepast.

Dit programma loopt in principe tot het eind van dit decennium, maar het is de bedoeling het tussentijds bij te stellen en de looptijd "door te schuiven". In de komende jaren wordt een verbetering in de kwaliteit van de informatie verwacht, moeten de resultaten van het lopende communautaire milieuonderzoeksprogramma (1990-1994) beschikbaar komen en zal daarnaast een ingrijpende herziening van het beleid van de Gemeenschap op het gebied van industrie, energie, vervoer, landbouw en de Structuurfondsen plaatsvinden.

Zoals een groot schip, dat langzaam manoeuvreert en daarvoor veel tijd en ruimte nodig heeft, moet de fase 1992-1995 van het programma worden beschouwd als een periode om van koers te veranderen en de fase 1996-2000 om op stoom te komen op weg naar duurzame ontwikkeling. Voor eind 1995 zal de situatie volledig worden geëvalueerd en zullen een geactualiseerd verslag over de toestand van het milieu en een herziening van het in dit programma uiteengezette beleid annex strategie worden gepubliceerd.

Conclusie

Wij zijn op een beslissend moment aangekomen in het integratieproces van de zorg voor het milieu in de andere beleidstakken van de Gemeenschap. De consequenties van de interne markt en de noodzaak om duurzame ontwikkeling ook tot inzet van andere beleidsterreinen te maken en de rest van de wereld het voorbeeld te geven, vereisen een belangrijke verandering in aanpak.

Het programma zelf vormt een keerpunt. Voor het eerst worden namelijk zowel een strategie als een tijdschema vastgesteld voor maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de Gemeenschap zelf richting duurzame economische ontwikkeling gaat en daarnaast minder ontwikkelde (buur) landen moet helpen om hetzelfde te doen. Dit programma is niet alleen een taak voor de communautaire instellingen: het kan alleen een succes worden indien alle betrokkenen hun volledige medewerking en steun verlenen. De Gemeenschap kan alleen het kader verschaffen.

De realisatie van dit programma en van de daarmee beoogde duurzame ontwikkeling is een van de belangrijkste politieke en economische uitdagingen waarmee de Gemeenschap in de periode tot het jaar 2000 zal worden geconfronteerd. Zij vormt de grondslag voor de rationelere en meer systematische benadering van milieubeheer die volgens de Europese Raad van juni 1990 dringend noodzakelijk is. Mocht de Gemeenschap niet tegen deze uitdaging opgewassen blijken te zijn dan zou dit niet alleen nadelig zijn voor de huidige generatie, maar zou ook de toekomstige generaties een slechte dienst worden bewezen. De Gemeenschap en al haar burgers dragen in deze een gezamenlijke verantwoordelijkheid en moeten dan ook gezamenlijk optreden.

DE TOESTAND VAN HET MILIEU IS AFHANKELIJK VAN ONS GEZAMENLIJK OPTREDEN; DE TOEKOMST VAN HET MILIEU HANGT AF VAN DE WIJZE WAAROP WIJ ER NU MEE OMGAAN.

Historical Archives of the European Commission

COM(92) 23/II def.

DOCUMENTEN

NL

01 14

Catalogusnummer : CB-CO-92-150-NL-C

ISBN 92-77-42822-8
