



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies
van 18 mei 2000
over het 6e Europees
Milieuactieprogramma

D/2000/7080/A17

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2000 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

I. Inleiding

Het Europees milieubeleid is sinds de jaren '70 gebaseerd op actieprogramma's. Oorspronkelijk waren deze actieprogramma's nodig omdat er geen duidelijke milieubevoegdheid bestond voor de Europese Gemeenschap. Momenteel hebben de actieprogramma's een vergelijkbare functie als het Vlaamse milieubeleidsplan. Het 5de Milieuactieprogramma werd vastgesteld in 1992 en 1993¹, mede als een antwoord op de Conferentie Duurzame Ontwikkeling te Rio in 1992, en neemt een einde in de loop van het jaar 2000.

Eind 1999 bracht de Europese Commissie een mededeling uit inzake het op te stellen 6de Milieuactieprogramma: "Het milieu in Europa – wat zijn de vooruitzichten?"². Met dit document organiseerde de Commissie meteen ook een openbare rondvraag over dit 6de Actieprogramma: tot en met mei 2000 zouden de belangengroepen en de instellingen van de lidstaten hun commentaar kunnen leveren. Inmiddels nam ook de Raad van milieuministers al een eerste standpunt in.³ In november 2000 zou de Commissie dan een voorstel van Actieprogramma voorleggen, waarna in de loop van 2001 een co-decisie procedure tussen Raad en Europees Parlement⁴ zou volgen.

1) Vaststelling door de Europese Commissie op 18 maart 1992, resolutie van het Europees Parlement op 17 november 1992 (PB C 337, 21 december 1992), beslissing van de Raad 1 februari 1993 (PB C 138, 17 mei 1993).

2) Europese Commissie, Mededeling: "Het milieu in Europa – wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling 'Op

weg naar duurzame ontwikkeling"', Brussel, 24 november 1999, COM (1999) 543 definitief.

3) 2253ste zitting van de Raad, 30 maart 2000.

4) Europees Verdrag, art. 251.

Op 14 februari 2000 had een onderhoud plaats tussen enerzijds een delegatie van de *European Environmental Advisory Councils* – de vereniging van Europese milieuvadviseraden – en anderzijds het kabinet van Europees milieucmissaris mevr. Margot Wallström. Bij dit onderhoud werd, weliswaar informeel, door de ambtenaren van de Commissie met aandrang gevraagd om een advies van de Europese milieuvadviseraden. Voor 15 juni kon nog nuttig advies gegeven worden.

Tot slot organiseert de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, aansluitend bij de openbare rondvraag van de Commissie en op vraag van de federale minister voor leefmilieu, mevr. Magda Aelvoet, een hoorzitting op 17 mei over het 6de Milieuactieprogramma. Hierbij zou de Federale Raad tot een advies komen, maar wordt ook een inbreng van de gewestelijke milieuvadviseraden gevraagd.

Het is naar aanleiding van deze procedures dat de MiNa-Raad voorliggend advies formuleert. Dit advies gaat in de eerste plaats bondig in op het milieubeleid van het afgelopen decennium, zowel op Europees als op Vlaams niveau. Daarna snijdt de Raad enige strategische vragen aan inzake het op te stellen 6de Milieuactieprogramma.

Aan de basis van dit advies ligt een beknopte studie die een overzichtelijk beeld schetst van de Europese instellingen, het raamwerk en de actualiteit waarbinnen het voorzitterschap zich zal bewegen. Deze studie was oorspronkelijk bedoeld als werkdocument voor de werkgroep die dit advies heeft voorbereid. Omdat het toch wel een verhelderend overzicht biedt, zal het als een afzonderlijk document worden gepubliceerd, en is het op aanvraag verkrijgbaar.

Prof. dr. R.F. Verheyen, voorzitter

II. Beoordeling van het 5de Milieuactieprogramma

- [1] **De MiNa-Raad over het 5de Milieuactieprogramma.** Op 5 november 1992 gaf de MiNa-Raad advies over het 5de Milieuactieprogramma. De MiNa-Raad erkende de nieuwe, probleemoplossende benadering in dit actieprogramma: doelgroepen aanduiden, thema's behandelen, instrumentarium vernieuwen. De MiNa-Raad wees toen ook op enkele aloude impasses in het milieubeleid, waar nog te weinig een oplossing voor aangereikt werd: de marginale positie in het brede Europese beleidsveld, de gebrekkige interne coördinatie, de onderwaardering van de burger en de uitblijvende implementatie. Wat de instrumenten aangaat, pleitte de MiNa-Raad voor een spoedige invoering van uniforme minimumheffingen op de belangrijkste vormen van emissie.⁵
- [2] **Beleidsresultaten van het 5de Milieuactieprogramma.** Inmiddels blijkt dat het resultaat van het 5de Milieuactieprogramma niet onverdeeld positief was.⁶ Op het beleidsniveau werden weliswaar een aantal maatregelen vastgesteld (kaderrichtlijn lucht, IPPC-richtlijn, biodiversiteitsstrategie, hervorming landbouwbeleid) en werd integratie van milieu een hoeksteen van het Europees Verdrag. Wat niet echt van de grond kwam, waren beleidslijnen van het 5de Milieuactieprogramma die een ruimtelijk aspect hadden: bv. natuurbeleid, stedelijke gebieden en kustzones. Er werd op Europees vlak nauwelijks vooruitgang geboekt wat de milieubeleidsinstrumenten aangaat. Vooral het economisch instrumentarium dat vooropgesteld was met het oog op het klimaatbeleid kwam niet van de grond. Het Europees milieubeleid van het afgelopen decennium was tot slot ook gekenmerkt door zeer grote implementatieproblemen.⁷

5) MiNa-Raad, advies van 5 november 1992 over het 5de Milieuactieprogramma, par. 10, 11, 16.

6) COM (1999) 543, 24 november 1999, p. 6 tot 16

7) Voor de niet geïmplementeerde, zie ...; voor de geïmplementeerde maar niet uitgevoerde zie ...

- [3] **De milieuresultaten van het 5de Milieuactieprogramma.** Voor wat de feitelijke toestand van het Europese milieu aangaat, onderkende het Europees Milieuagentschap (EMA)⁸ voor het laatste decennium enkele positieve trends. Er viel een verbetering vast te stellen inzake luchtverontreiniging, bv. inzake verzurende stoffen en lood. De kwaliteit van de oppervlaktewateren verbeterde. Voor 12% van het landbouwland worden nu milieuvriendelijke productiemethoden gesubsidieerd. “Op het terrein” evenwel blijft de bevolking van het stedelijk milieu onderhevig aan tal van vormen van hinder en gezondheidsrisico’s. De hoeveelheden voortgebrachte broeikasgassen en afval blijven hoog. Biodiversiteit blijft onder zware druk staan vanwege de verdere verstedelijking, aanleg van infrastructuur en landbouw. In het algemeen zal de toestand van het milieu volgens het EMA een punt van zorg blijven.
- [4] **De milieuresultaten in Vlaanderen.** Over de milieuresultaten die in Vlaanderen behaald werden, wordt een vergelijkbare boodschap gebracht als over de milieuresultaten op Europees vlak. In het milieurapport 1999⁹ wordt vastgesteld dat het milieu in Vlaanderen in bepaalde opzichten geleidelijk verbetert. Tijdens het laatste decennium werden heel wat inspanningen geleverd door de bevolking, de landbouw, de industrie en de overheid – voor een groot deel ter implementatie van Europese richtlijnen. Het gaat hier om meer en gedetailleerder uitgewerkte regelgevingen, financiële inspanningen en een mentaliteitsverandering. Deze inspanningen werpen nu dus enige vruchten af. Er kan zelfs aangestipt worden dat er een zeker loskoppeling optreedt tussen enerzijds de groei van het bruto geografisch product van Vlaanderen, en anderzijds de groei van de vervuiling. Toch is het nog steeds slecht gesteld met het milieu. Zeer problematisch voor de gezondheid blijven de steeds toenemende belasting van mens en milieu door producten van onvollende verbranding, zwevend stof, vos (vluchtige organische stoffen), fotochemische smog, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Voor de mens is de omgevingslucht daarbij vaak de voornaamste blootstellingsbron. Wat de verzuring, vermesting en waterverontreiniging aangaat blijft Vlaanderen het verst verwijderd van de in Vlaamse context vooropgestelde doelen, zeker indien men naar de doelstellingen refereert die vertrekken bij de ecologische draagkracht van het milieu.
- [5] **Bredere achterliggende tendensen op Europese schaal.** De MiNa-Raad had er, in zijn evaluatie ex ante van het 5de Milieuactieprogramma, op gewezen dat de verdere eenmaking van de markt zou leiden tot een groei in het weg- en luchttransport, tot een stijgend energieverbruik, tot een aangezwengeld toerisme, enz. – en dat het op zich positief geapprecieerde Europese milieubeleid niet adequaat zou zijn voor de gestelde problematiek.¹⁰

8) European Environment Agency, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Luxemburg, 1999, vooral de samenvatting, p. 23-37.

9) Voor de beschrijving hierna werd gesprokkeld in Vlaamse Milieumaatschappij, *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1999 – thema’s*, samenvatting, vooral p. 9-19.

10) MiNa-Raad, advies van 5 november 1992 over het 5de Milieuactieprogramma, par. 2.

Ook de Commissie stelde in zijn evaluatie ex post dat het 5de Milieuactieprogramma weliswaar mede het milieubewustzijn van burgers en bedrijven vergroot heeft, maar niets heeft kunnen doen aan belangrijke maatschappelijke trends die tot milieuvuiling leiden. Algemeen verwacht de Commissie dat zelfs bijkomende of nieuwe milieumaatregelen niet opgewassen zullen zijn tegen de groeiende vraag naar consumptiegoederen, transport of toerisme.¹¹ Ook het EMA vermeldt in zijn milieurapportering zorgwekkende milieutrends tegen een tijdshorizon 2010, zoals bv. de stijging van energieverbruik met 15%, stijging van passagiersvervoer over de weg met 30% en van vrachtvervoer met 50%, alsook stijging van de emissies van broeikasgassen met 6%. Deze trends zijn zelf terug te voeren op algemene maatschappelijke ontwikkelingen: de te verwachten totale economische groei met 44% in de periode 1995-2010; de te verwachten sterke stijging van consumptie bij nochtans matige bevolkingsgroei, de toetreding van de Centraal- en Oost-Europese landen tot de Unie en het steeds intenser landgebruik, wat eigenlijk neerkomt op een vergrotende “ecologische voetafdruk”¹².

[6] **Deze tendensen gelden met verdubbelde kracht voor Vlaanderen.** De ruimtelijke en milieuontwikkelingen die het Vlaams beleid onderkent zijn zelf de resultante van achterliggende trends – de beschrijving van deze trends spoort samen met de trends die door de Europese milieubeleidsmakers aangeduid worden. Het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen stelt aldus: “De [...] integratie van de Europese economie [...] en de verdergaande transformatie van economische activiteiten door technologische veranderingen in productie en distributie, scheppen een relatief voordeel voor steden gelegen in het Europees centraal hoofdstedelijk gebied, waartoe ook de Vlaamse steden behoren...”.¹³

Dit maakt meteen ook dat de ontwikkelingen die gelden voor de gehele Europese Unie, met verdubbelde intensiteit gelden voor Vlaanderen – een “verdichting” die onmiddellijk ook een negatieve weerslag heeft op de milieutoestand en de moeilijkheidsgraad van het milieubeleid vergroot. Zo zou bv.¹⁴ het personenvervoer over de weg tot 2010 stijgen met 40% en het vrachtvervoer over de weg zelfs met 50 à 90%. Indien rekening gehouden wordt met een lineaire toename van het gemiddeld waterverbruik van de voorbije tien jaren, stijgt de toekomstige behoefte aan drinkwater in Vlaanderen elk jaar met gemiddeld 3%. Per persoon stootten de Vlamingen 20% meer broeikasgassen uit dan het gemiddelde van de omringende buurlanden. Vlaanderen heeft één benzinstation per 777 wagens, wat veel is vergeleken met bv. een station per 1 435 wagens in Nederland

11) COM (1999) 543, 24 november 1999, p. 3.

12) European Environment Agency, *Environment in the European Union at the turn of the century*, Luxemburg, 1999, p. 28-29, 61, 66. Meer in het algemeen vooral

hoofdstuk 2.1. *Meeting needs, consuming resources*, hoofdstuk 2.2. *Economic Developments* en hoofdstuk 2.3. *Land use footprints*.

13) Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*, 23 september

1997, p. 35-36, 173, 259, 267.

14) Het hierna volgende cijfermateriaal is gebaseerd op Vlaamse Milieumaatschappij, *Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1999 – thema's*, samenvatting, o.m. p. 13, 40, 42.

(van belang voor verspreiding vOS). Het gemiddelde streefcijfer voor de oppervlakte beschermd natuurgebied in Europa bedraagt ongeveer 10%, met 2% als absolute minimum. Vlaanderen scoort met 1,1% dus bijzonder laag.

- [7] **Conclusies bij de beoordeling van het 5de Milieuactieprogramma.** Het 5de Milieuactieprogramma heeft een aantal positieve beleidsontwikkelingen veroorzaakt of bespoedigd. Andere milieubeleidsontwikkelingen die in het vooruitzicht gesteld waren, zijn niet van de grond gekomen. “Op het terrein” vallen wel wat verbeteringen in de milieutoestand te noteren – desondanks blijft de globale toestand van het milieu zorgwekkend, en zijn er enkele belangrijke negatieve trends wat die milieutoestand aangaat. Voor Vlaanderen geldt hetzelfde, maar intenser. Het afgelopen decennium zijn er heel wat inspanningen geleverd: er is heel wat wet- en regelgeving uitgevaardigd, en er zijn heel wat middelen in milieubeleid geïnvesteerd. Ook het ruimtelijk beleid werd op een nieuwe leest geschoeid. Desondanks vallen er in Vlaanderen nog heel wat belangrijke milieuproblemen te noteren, en zijn er belangrijke negatieve trends op milieuvlak. Een geloofwaardig 6de Milieuactieprogramma moet een antwoord bieden op de ontwikkelingen op milieuvlak, en moet rekening houden met de achterliggende trends. Voor Vlaanderen komt het er op aan te onderkennen welke van deze trends en milieuentwikkelingen bijzonder pregnant zijn voor de eigen situatie, om ook van daaruit prioriteiten te kunnen suggereren.¹⁵

¹⁵) Zie ook §5. van het advies over het Belgisch voorzitterschap, waarin zeven redenen opgesomd worden waarom Europees milieubeleid voor België, c.q. Vlaanderen, van belang is of kan zijn – meteen ook criteria die bruikbaar zijn om prioriteiten te bepalen. Het hier vermelde criterium (in Vlaanderen pregnante milieuproblemen) is er één van.

III. Krachtlijnen van een 6de Milieuactieprogramma

[8] **Beslissingen van de Raad Leefmilieu op 30 maart.** Het is tegenover deze achtergrond – een slechts gedeeltelijk lukken van het 5de Milieuactieprogramma en het bestaan van zorgwekkende fundamentele trends – dat het 6de Milieuactieprogramma ontworpen wordt. De MiNa-Raad stelt vast dat de Raad van Ministers van de Europese Unie reeds een aantal zaken beslist heeft over dit 6de Milieuactieprogramma.¹⁶

- In de eerste plaats moet het een strategisch document worden waarin duidelijke prioriteiten en doelstellingen voor de volgende tien jaar worden genoemd, die gebaseerd zijn op beleidsanalyse en, waar van toepassing, ondersteund door thematische strategieën of actieprogramma's.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet een duidelijke visie geven over de bescherming van de natuurlijke ecosystemen en de op een gezond milieu gebaseerde levenskwaliteit, en de nadruk leggen op de gezondheidsaspecten van milieukwesties.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet de milieucomponent zijn van een bredere duurzaamheidsstrategie waarvoor de Commissie een voorstel moet opstellen, met het oog op RIO+10. Deze brede strategie moet bijdragen tot de integratie van de sociale, de economische en de milieudimensie, en zal voorgelegd worden aan de Europese Raad in juni 2001.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet, waar van toepassing, kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen omvatten, althans van indicatieve aard, alsook indicatoren voor de prioritaire milieukwesties en tevens, waar van toepassing, tijdsschema's.

16) 2253ste zitting van de Raad – Milieu – Brussel, 30 maart 2000, evaluatie van het 5de Milieuactieprogramma, conclusies van de Raad.

- Het 6de Milieuactieprogramma moet gericht zijn op het behoud van de leidende rol van de EU in internationale fora.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet de samenhang tussen het milieubeleid en andere relevante communautaire beleidssectoren benadrukken.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet de uitdaging van de uitbreiding van de Europese Unie weerspiegelen.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet flexibel zijn en aan te passen aan nieuwe en opkomende vraagstukken; het moet een tussentijdse evaluatie omvatten op basis van een verslag van de Commissie en op basis van de rapporten van het EMA.
- Het 6de Milieuactieprogramma moet interessant en begrijpelijk zijn voor het publiek, en ondersteund door een voorlichtings- en bewustmakingsstrategie.

[9] Betekenis van het 6de Milieuactieprogramma in het algemene duurzaamheidsbeleid.

Mede door het teleurstellend resultaat van het 5de EUMAP is het een verdedigbare keuze om de verantwoordelijkheid voor de integratie van milieuoverwegingen meer in handen te leggen van de sectoren. Hiervoor zijn reeds enkele strategieën uitgewerkt¹⁷. Het realiseren van de (externe) integratie in en het door het sectoraal beleid, doet uiteraard niets af aan de noodzaak van een (interne) integratie van de doelstellingen, maatregelen en instrumenten van het milieu- en natuurbeleid.

Belangrijk is dat het milieuplan de voorwaarden en doelstellingen van de externe integratie moet vastleggen. Dat wil zeggen dat de globale milieurandvoorwaarden (draagvlak van het milieu en risicobepaling) en het relatief aandeel en bijdrage van de sectoren moeten aangegeven worden.

In deze optiek zijn milieu- en andere indicatoren om de voortgang van de integratie en realisatie van de doelstellingen te meten cruciaal voor de evaluatie en (bij)sturing. Aan de éne zijde geven deze indicatoren dus het tijdspad aan – rekening houdend met de best beschikbare technologie – waarbinnen gewerkt wordt aan het respecteren van de globale milieurandvoorwaarden. Aan de andere kant moeten deze indicatoren gekoppeld worden aan (nood)maatregelen die ingezet kunnen worden als een bepaalde doelstelling in een (tussen)stadium niet wordt gehaald. Het milieuplan moet in elk geval de veelal horizontale instrumenten aanreiken die nodig zijn voor de realisatie van de milieudoelen. Er kan daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen meer voluntaristische maatregelen in

¹⁷) De Europese Top van regeringsleiders van Helsinki (december 1999) stelde vast: "De strategieën voor de integratie van de milieudimensie in de sectoren landbouw, vervoer en energie zijn goedgekeurd. Met de opstelling van soortgelijke strategieën is een

begin gemaakt door de Raden Interne Markt, Ontwikkeling en Industrie, die reeds eerste verslagen hebben voorgelegd, alsmede door de Raden Algemene Zaken, ECOFIN en Visserij. De Raad [van ministers in zijn verschillende samenstellingen] wordt verzocht al deze werkzaamhe-

den af te ronden en in juni 2001 aan de Europese Raad alomvattende strategieën voor te leggen met mogelijk een tijdschema voor verdere maatregelen en een reeks indicatoren voor genoemde sectoren."

het kader van resultaatsverbintenissen en meer dwingende maatregelen als moet uitgeweken worden naar inspanningenverbintenissen.

Naast de relatie tussen interne en externe integratie van milieu, rijst *last but not least* de vraag in hoeverre het 6de EUMAP kan dienen als ecologisch luik van de toekomstige Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling. Deze vraag over het verband tussen milieubeleid en duurzaamheidsbeleid zal wellicht actueel worden tijdens het Belgisch voorzitterschap. Het is tevens een belangrijke kwestie omdat het Europees milieuplan model staat voor de milieuplannen van de lidstaten. De Raad ziet hierin mogelijkheden en beschouwt dit in elk geval als een bijkomend argument voor de opmaak van een volwaardig en voldoende ambitieus Europees milieuplan, dat tegelijk omvattend en integrerend is, dwingende doelstellingen omvat en een tijdspad voor realisatie en kadert in een duurzaamheidsbeleid.

- [10] **Algemeen of gedetailleerd?** Het 6de Milieuactieprogramma is, in tegenstelling tot het vorige, onderworpen aan de zgn. co-decisieprocedure. Dit betekent dat de drie grote instellingen (Commissie, Raad, Europees Parlement) elk hun kans hebben om een stempel te drukken op het Actieprogramma.¹⁸ Volgens de Europese Commissie zou een keuze voor een uitgebreid (volledig uitgewerkt) 6de Milieuactieprogramma kunnen leiden tot uitgebreide discussies in en met het Europees Parlement, waaruit aanzienlijke vertraging of zelfs mislukking zou kunnen volgen. Dit dan heeft geleid tot de beslissing van de Raad, zoals vermeld in par. 8***.

De MiNa-Raad ziet in dat er een risico bestaat dat een al te uitgebreid programma slechts moeizaam tot stand zou komen. Tegelijk is het belangrijk dat het 6de Milieuactieprogramma in vroege fase aan de maatschappelijke groepen een vooruitblik biedt op wat er te gebeuren staat – en dus voldoende gedetailleerde informatie bevat. Belangrijk is ook dat het aansluit bij het voorgaande programma. Een totaal nieuwe vormgeving laat niet toe te bepalen waar vooruitgang geboekt werd en in welke opzichten men vanuit dezelfde positie start als een klein decennium geleden. Bij een al te grote bondigheid of een totaal nieuwe vormgeving is niet duidelijk welke principes, uitgangspunten en doelstellingen uit het vorige actieprogramma behouden worden. Er moet dus een zekere continuïteit zijn in de planning. De MiNa-Raad relateert bovendien de moeilijkheidsgraad van de discussie over de doelstellingen. Er bestaan immers, op basis van reeds vastgestelde Europese regelgeving en reeds vaststaande internationale engagementen, vele doelstellingen en normen die vooralsnog niet bereikt werden, en die dus hun relevantie nog niet verloren hebben. Deze kunnen zonder veel debat opgenomen worden in het plan – zeker daar waar het gaat om internationale verplichtingen, zoals de klimaatdoelstellingen van Kyoto.

18) Zie artikel 175(3) van het Verdrag.

Overigens, zelfs indien het 6de Milieuactieprogramma bondig zou zijn, moet men alleszins duidelijkheid scheppen over het doel, de normatieve waarde, de reikwijdte en de timing van de thematische en sectorale actieprogramma's die men daar in de komende tien jaar aan wil koppelen – zoniet voldoet het Milieuactieprogramma zelfs niet als kaderprogramma.

- [11] **Welke is de normatieve waarde van het Milieuactieprogramma?** De MiNa-Raad vraagt wel wat de normatieve waarde zal zijn van het 6de Milieuactieprogramma. In de beslissing van de Raad staat dat de doelstellingen “indicatief” zullen zijn. Zal het alleen de Europese Commissie binden? Of zal het, eenmaal vastgesteld via co-decisie, ook Europees Parlement en Europese Raad binden? Bindt het zodoende ook de lidstaten in hun politieke keuzen wanneer ze optreden in het Europees debat? De MiNa-Raad wil alleszins dat er hier duidelijkheid over geschapen wordt – zodat ook duidelijk is wat de geïnteresseerde rechtsonderhorige te verwachten heeft.

Zelf is de MiNa-Raad gewonnen voor een Milieuactieprogramma dat bindend is voor de Commissie en de Lidstaten. Indien er dan in het komende decennium doelstellingen zouden moeten bijgesteld worden, dan moet dat gebeuren met dezelfde procedure als deze die gevolgd werd voor het opstellen van het Milieuactieprogramma zelf: op initiatief van de Commissie en na beslissing van de Raad van ministers samen met het Europees Parlement. Bovendien stelt de MiNa-Raad voor dat de Lidstaten een jaarlijks verslag zouden opmaken met een overzicht van de inspanningen die zij geleverd hebben om de in het Milieuactieprogramma geformuleerde doelstellingen te behalen. Naast het in ontwikkeling zijnde instrument “indicatoren” kunnen deze verslagen, na bundeling, de Raad van ministers toelaten aanbevelingen te doen of tot bijstellingen of aanvullingen van doelstellingen over te gaan.

- [12] **Implementatie van het Europees milieurecht is een aan te pakken probleem.** Naast de uitvoering van een Europees Milieuactieprogramma is de uitvoering van concrete Europese regelgeving een aanhoudend probleem. Vooraleer op de inhoudelijke discussie in te gaan stelt de MiNa-Raad daarom voor dat in het 6e Milieuactieprogramma de gebrekkige implementatie van de Europese milieuwetgeving in de verschillende Lidstaten aangekaart zou worden. De Raad vraagt dat specifiek voor de milieuwetgeving een “scorebord” zou worden opgemaakt waarin de prestaties van de Lidstaten op het vlak van omzetting van richtlijnen worden vergeleken, en waarin nagegaan wordt voor welke van de richtlijnen er tegen welke Lidstaten procedures voor ingebrekestellingen lopen, en in welke fase die procedures zitten. Hierbij gelden evenwel twee randvoorwaarden:
- Er moet bij dit “scorebord” rekening gehouden worden met de staatsstructuur van de lidstaten, in het bijzonder als er sprake is van een federalisering waarbij de “gefedereerde entiteit” de milieubevoegdheid heeft. Dit “rekening houden met” mag er evenwel omgekeerd niet toe leiden dat een lidstaat zich zou kunnen verschuilen achter zijn federale staatsstructuur.

- Er moet bovendien op gewaakt worden dat deze opvolging niet alleen zou slaan op de administratieve omzetting, maar ook op feitelijke implementeren in het beleid van de lidstaat – zoals momenteel ook voor de Centraal- en Oost-Europese toetredingskandidaten geldt.

De Mina-Raad stelt ook voor dat de Raad Leefmilieu op initiatief van de Commissie halfjaarlijks de stand van zaken opmaakt aan de hand van een dergelijk scorebord. Op die manier kan men de evoluties van de implementatie in de Lidstaten volgen. De resultaten dienen elk half jaar openbaar gemaakt worden. De Mina-Raad stelt voor dat de Commissie voor het opmaken van een dergelijk scorebord de nodige inspiratie haalt bij het reeds bestaande “scorebord interne markt”.

- [13] **Overwegingen bij de keuze van milieuthema's.** De MiNa-Raad kon zich in 1992 verenigen met de benadering dat gekozen werd voor thema's “die bijzonder ernstig zijn en de gehele 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”.¹⁹ De MiNa-Raad wees er evenwel op dat een aantal belangrijke thema's uit Agendaz1 onbehandeld bleven: (ruimtegebruik op) het platteland, ontbossing en bescherming van het mariene leven. De MiNa-Raad was er overigens in 1992 van overtuigd dat de Europese Unie op wereldvlak de leiding moest nemen inzake de bescherming van de atmosfeer en het klimaatbeleid.²⁰ Het Vlaamse milieubeleid dan weer koos in 1997 voor thema's die slechts gedeeltelijk overlaptten met wat op Europees vlak naar voor was gebracht²¹. Deze thema's kwamen voor de volgende vijf jaar in aanmerking voor bijkomend beleid in Vlaanderen. De Europese Commissie nu wijst zelf, in navolging van het EMA, op een aantal thema's die er bij gekomen zijn sinds het 5de Milieuactieprogramma²²: gevaarlijke chemische stoffen, genetisch gemodificeerde organismen, bodem (erosie, uitbreiding van verharde oppervlakte, bodemverontreiniging) en efficiënt gebruik en beheer van natuurlijke hulpbronnen. Aansluitend bij dit laatste wordt gepleit voor een integraal productbeleid of IPP (*Integrated Product Policy*).

19) COM (92) 23 def., boekdeel II, hoofdstuk 5, p. 45; aldus kwam het 5de Milieuactieprogramma tot de volgende thema's: (1) klimaatverandering; (2) verzuring en luchtkwaliteit; (3) natuurbescherming en biodiversiteit; (4) beheer van watervoorraden; (5) stedelijk milieu; (6) kustgebieden en (7) afvalbeheer.

20) MiNa-Raad, advies van 5 november 1992 over het 5de Milieuactieprogramma, par. 8 en 20.
21) Vlaamse regering, MiNa-plan 2 – Vlaams milieubeleidsplan 1997-2001, pp. 25-140: (1) verdunning van de ozonlaag; (2) verandering van het klimaat; (3) verontreiniging door fotochemische stoffen; (4) verzuring; (5) vermesting; (6)

verspreiding van milieugevaarlijke stoffen; (7) verontreiniging door afvalstoffen; (8) verontreiniging van oppervlaktewater; (9) verdroging; (10) verstoring door geluidshinder; (11) verstoring door geurhinder; (12) versnippering; (13) verlies aan biodiversiteit.
22) COM (1999) 543, 24 november 1999, p. 15-16.

De MiNa-Raad kan zich in principe aansluiten bij deze aanvullingen – mede vanuit de overweging dat een Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap niet alleen prioriteiten moet bepalen, maar ook volledig moet zijn. Wat het productbeleid betreft pleit de MiNa-Raad er voor instrumenten in te zetten die de milieueffecten aanpakken “van wieg tot graf” (van grondstoffase tot afvalfase). Het gaat om instrumenten zoals ecolabelling, ecodesign, EMAS, “groene” aanbestedingen, productnormen, milieuaansprakelijkheid, terugnameplicht en productheffingen.

De MiNa-Raad heeft in zijn advies ten aanzien van het Belgisch voorzitterschap criteria opgesomd die van belang zijn bij de keuze van prioritair te behandelen thema's²³. Deze criteria zijn ook in deze discussie over het 6de Milieuactieprogramma relevant. In de context van het 6de Milieuactieprogramma pleit de MiNa-Raad er voor om voldoende aandacht te besteden aan de volgende milieuthema's: gevaarlijke chemische stoffen (dit houdt ook verband met milieu en gezondheid alsook met stedelijk milieu), klimaatbeleid, afval, biodiversiteit en een strategie rond de fosfaatproblematiek. Ook is het wellicht nuttig om de nadruk te leggen op bepaalde “sleutelthema's”: indien deze afdoende aangepakt worden, worden tegelijk onmiddellijk ook een groot aantal andere milieuthema's verbeterd. Zo lijkt een aanpak die vertrekt van de grote “voorraden” of globale milieurandvoorwaarden (klimaat, bruikbaar water, biodiversiteit, ruimte) een geschikte manier om thema's te ordenen en te groeperen. Bij deze “clusters” zijn dan specifieke vraagstukken te onderkennen, die nu bijzonder actueel zijn: emissieplafonds voor bepaalde vormen van luchtverontreiniging, ruimtegebruik op het platteland, het mariene milieu, enz.

- [14] **Overwegingen bij het instrumentenbeleid.** De MiNa-Raad schaarde zich in 1992 achter de benadering om het Europese milieubeleid in het vervolg te stelen op vier groepen instrumenten: regelgeving, marktgerichte instrumenten, horizontale ondersteunende instrumenten en financiële steunregelingen. De MiNa-Raad formuleerde hierbij voorkeuren en voorwaarden.²⁴ Inmiddels blijkt dat er op lidstaatniveau tal van instrumenten ingevoerd zijn die er op gericht zijn milieukosten te internaliseren; Op het niveau van de EU kwam men echter niet tot bv. een belasting op energieproducten, vanwege institutionele problemen (m.n. de noodzaak tot unanimiteit in de ECOFIN-Raad).²⁵

Zonder er een waardeoordeel over uit te spreken, wijst de MiNa-Raad in de eerste plaats op enkele grote trends die zich aftekenen. Ten eerste verschuift de milieuproblematiek in een belangrijk aantal opzichten van het indijken van meetbare emissies en milieuverstoring naar het inperken van risico's: bv. gevaarlijke stoffen, ggo's, enz. Meer en meer wordt de milieuproblematiek een specifiek voorbeeld van wat sinds kort als “de risico-maatschappij” bestempeld wordt. Tegelijk is er een trend tot privatisering van de besluitvorming en tot zelfregulering. Ten derde komt men voor meer en meer milieuproblemen

23) Advies van 18 mei 2000, §5***. november 1992 over het 5de

24) MiNa-Raad, advies van 5

Milieuactieprogramma, par. 18.

25) COM (1999) 543, 24 november

1999, p. 19.

tot een of andere omschrijving van de globale milieurandvoorwaarde: bv. voor CO₂, SO₂, NO_x, VOS en NH₃ alsook, later wellicht, voor bepaalde watervoorraden. Alle trends samen wijzen in de richting van een toenemende complexiteit van milieubeleidsvraagstukken.

Deze toenemende complexiteit leidt er toe dat het – ook in het Europees milieubeleid – vanuit milieuoogpunt niet effectief is alles in te blijven zetten op de traditionele *command & control* regulering. Deze traditionele benadering kan immers leiden tot een aanzienlijke achterstand tegenover de daadwerkelijk voorhanden zijnde BBT. Men kan daarentegen bij een segment van het bedrijfsleven heel wat meer vooruitgang boeken door, via vrijwilligheid en via horizontale instrumenten die leiden tot internalisering van externe milieukosten, een beroep te doen op de innovatiecapaciteit en de dynamiek van dat segment van het bedrijfsleven.

De MiNa-Raad besluit hierbij dat voor heel wat milieubeleidsvragen het meeste effect bereikt zal worden indien men kiest voor een strategie waarbij men meerdere instrumenten naast elkaar inzet – waarbij dus de traditionele regulering weliswaar niet verlaten wordt, maar wel deel uitmaakt van een globaal pakket. Er moet volgens de MiNa-Raad alleszins werk gemaakt worden van een aantal horizontale instrumenten, zoals een invulling van het voorzorgsbeginsel, het uitwerken van de milieu-aansprakelijkheid, een basisharmonisatie voor bepaalde milieutaksen, het garanderen van een maatschappelijk debat bij technische of complexe beleidsvraagstukken, enz. Voor zover men op Europese schaal zou willen werken met verhandelbare of onderhandelbare rechten, dan moet hiervoor een goed kader geschapen worden, dat niet alleen zorgt voor duidelijkheid, uniformiteit en afdwingbaarheid, maar ook een toegankelijk, evenwichtig en rechtvaardig²⁶ verhandelings- of onderhandelingsproces garandeert. Tot slot gaat de MiNa-Raad er van uit dat de overheid de centrale rol blijft vervullen inzake het bepalen van de te bereiken milieudoelen en milieurandvoorwaarden, en dat zij ook, na volwaardige participatie en rekening houdend met de BBT, het tijdspad en de te nemen stappen daartoe bepaalt. Op Europees niveau is dit dan ook een belangrijke opgave van het 6de Milieuactieprogramma.

- [15] **Overwegingen bij het doelgroepenbeleid.** Doelgroepenbeleid is volgens de MiNa-Raad belangrijk. Immers, er wordt vastgesteld dat de gangbare milieumaatregelen niet opgewassen zullen zijn tegen de autonome sociaal-economische ontwikkelingen, bv. de groeiende vraag naar consumptiegoederen, transport of toerisme (zie §5***). Als het beleid gericht op duurzame ontwikkeling een ingrijpende bijsturing beoogt van maatschappelijke activiteiten, dan moet dat beleid zich ook richten tot deze maatschappelijke activiteiten. Het is bovendien bij de doelgroepen dat het draagvlak en de uitvoeringscapaciteit zal moeten worden gevonden om de gestelde doelen te halen.²⁷ In het 5de Milieu-

26) "Rechtvaardig" in die zin dat er rekening moet gehouden worden met sociale en economische gevolgen bij de uiteindelijke verdeling van de lasten, zodat er geen distorties optreden. Ontwerp-milieubeleidsplan 1997-2001, par. 17.

27) MiNa-Raad, Advies in hoofdlijnen van 4 juli 1996 over het

actieprogramma heeft men zich geconcentreerd op de doelgroepen industrie, energie, transport, landbouw en toerisme. De MiNa-Raad kon zich in 1992 verenigen met deze keuze.²⁸ Het Vlaams milieubeleid identificeerde volgende doelgroepen als belangrijk: (1) consumenten; (2) energievoorziening; (3) verkeer en vervoer; (4) industrie; (5) watervoorziening; (6) toerisme; (7) landbouw; (8) bouw en (9) bosbouw.²⁹

De MiNa-Raad pleit voor bijzondere aandacht voor de consumenten. Reeds in zijn advies over het 5de Milieuactieprogramma, 1992, wees de MiNa-Raad er op dat een belangrijk punt uit Agenda21 onbehandeld was gebleven, met name de benodigde verandering van de consumptiepatronen.³⁰ Ook in het MiRa 99 wordt gesteld dat het consumptiegedrag van de gemiddelde burger een belangrijke aandrijver vormt voor milieuproblemen³¹. Tegelijk is het overduidelijk dat aandacht voor de consumenten onmiddellijk ook aandacht voor de producenten en de marketing veronderstelt – voor de manier waarop behoeften en waarden gevormd en manieren van behoeftebevrediging aangeprezen worden. Het is duidelijk dat een eventuele bijstelling van consumptiepatronen een verantwoordelijkheid is die gedeeld moet worden tussen consumenten en producenten. Onmiddellijk hierbij aansluitend pleit de MiNa-Raad er voor om ernstig in te gaan op twee sleutelsectoren inzake consumptie en productie: energie en toerisme (nog uit te werken).

Wat transport aangaat vraagt de MiNa-Raad dat het 6de Milieuactieprogramma een geharmoniseerde inzet van financiële en fiscale instrumenten zou nastreven en voorbereiden. Men zou moeten komen tot een sluitende richtlijn voor de besluitvorming inzake infrastructuurprojecten. Tot slot zou men waar mogelijk de product- en emissienormen van brandstoffen en motoren moeten verscherpen.

Ten aanzien van de doelgroep “industrie” is het duidelijk dat deze te winnen heeft bij een milieubeleid dat uitgaat van duidelijke principes, dat voorspelbaar is, dat zoveel mogelijk tot “dubbele winst” probeert te komen en dat in zekere mate van vrijwilligheid uitgaat.

28) MiNa-Raad, advies van 5 november 1992 over het 5de Milieuactieprogramma, par. 22 tot 24 en par. 27. Wel betreunde de Raad de onduidelijke voorstelling van de maatregelen en de ongelijkmatigheid ervan – wat inhoudelijke nieuwheid, timing, algemeenheid of specificiteit, kwaliteit en strekking aangaat. Dit liet vermoeden dat het ontwerpprogramma eerder een amalgaam was van evenwichten tussen de minder en de meer geïn-

dustrialiseerde delen van de Unie.

29) Vlaamse regering, MiNa-plan 2 – Vlaams milieubeleidsplan 1997-2001, pp. 142-162.

30) MiNa-Raad, advies van 5 november 1992 over het 5de Milieuactieprogramma, par. 8.

31) Vlaamse Milieumaatschappij, Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen 1999 – thema's, pp. 14, overzicht op p. 15, en dan 124, 221, 260, 264-265 en 273: de verontreiniging van het oppervlaktewater met zware

metalen is voor een kwart afkomstig van de bevolking, en voor 45% afkomstig van “diffuse bronnen”; de bevolking is gebruiker van 27% van de fossiele brandstoffen en emitteert 19,3% van het zwevend stof (telkens gebouwenverwarming); huishoudelijk en tertiair verbruik staat in voor 21% van de uitstoot van broeikasgassen; woningbouw en infrastructuur voor huisvesting heeft een negatieve impact op de biodiversiteit.

Indien de verbreiding van milieumaatregelen kan voortschrijden met dezelfde dynamiek als de groei van industrie en tertiaire sector, dan is dat een succes. De MiNa-Raad pleit er voor om van dit laatste uit te gaan bij het 6de Milieuactieprogramma. Tegelijk is het zo, zoals hiervoor al vermeld, dat er voor een aantal milieubeleidsvraagstukken randvoorwaarden of doelen op lange termijn moeten gesteld worden die uitgaan van de toestand en de relatieve eindigheid van het betrokken milieugoed zelf. De MiNa-Raad pleit er voor dat het 6de Milieuactieprogramma zou komen tot een duidelijke lijst van te behalen doelen die relevant zijn voor de verschillende economische sectoren. Hierbij moet voldoende opgesplitst en gefaseerd worden rekening houdend met de eigenheid van de verschillende deelsectoren, waarbij de BBT die conform de IPPC-richtlijn geldt in die deelsectoren een belangrijk overwegingselement is.

Wat landbouw en visserij betreft geldt *mutatis mutandis* hetzelfde. Ook hier moet het 6de Milieuactieprogramma zoveel mogelijk rekening houden met de eigen dynamiek en zelfredzaamheid van de betrokken sectoren, maar moet het programma tegelijk de moed hebben duidelijke doelstellingen te bepalen die de betrokken sectoren gradueel op weg zetten naar het respecteren van de betrokken milieugebruiksruimte.