



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 18 mei 2000

over het Belgisch Voorzitterschap

2e semester 2001

D/2000/7080/A16

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

In de tweede helft van 2001 neemt België, als lidstaat van de Europese Unie, het voorzitterschap waar van de Unie. In praktijk betekent dit dat België twee Europese Raden belegt, enige tientallen Ministerraden organiseert (waarvan 2 Raden Milieu), bovendien enkele tientallen vergaderingen van de COREPER¹ voorzit, evenals, ten slotte, ongeveer 1000 bijeenkomsten van werkgroepen van de Raad.² Het voorzitterschap behelst niet alleen een technische verantwoordelijkheid – het organiseren en het voorzitten van vergaderingen – maar ook een politieke verantwoordelijkheid. De voorzitter bepaalt prioriteiten voor de zes maanden voorzitterschap. Deze prioriteitenbepaling dient aan te sluiten bij de actualiteit van de Europese besluitvorming.

De voorbereidingen voor het voorzitterschap zijn momenteel aan de gang. Het is hierop dat de MiNa-Raad met dit advies wil inspikken. Hierbij concentreert de MiNa-Raad zich in hoofdzaak op de kansen en verwachtingen inzake milieubeleid.

Tegelijk is het duidelijk dat het opvolgen van het Europees milieubeleid nog beter kan. Zoals in de beleidsbrief staat: *“België en Vlaanderen wegen internationaal niet zwaar. We ‘ondergaan’ wat er gebeurt en hebben er geen vat op. Ook al is het gewicht ... gering, een pro-actieve opstelling op bepaalde momenten is belangrijk. In de ontwerpfase van internationale regelgeving actief meewerken helpt ten zeerste bij het later implementeren ervan in de eigen wetgeving en werking”*³. Met dit advies wil de MiNa-Raad ook hierop inspelen.

1) COREPER: Comité van Permanente Vertegenwoordigingen (of delegaties), orgaan dat het diplomatiek overleg belichaamt

dat voorafgaat aan de Raad van Ministers.

2) Een en ander wordt verduidelijkt in een studiedocument dat tegelijk

met dit advies vastgesteld wordt.

3) Vera Dua, *beleidsnota 2000-2004 Leefmilieu*, p. 36.

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. Advisering bij het Belgisch voorzitterschap

A. Aanbevelingen inzake het voorzitterschap zelf

[1] Milieu moet een prioritair agendapunt zijn. De MiNa-Raad pleit er voor om van milieu een prioritair agendapunt te maken tijdens het voorzitterschap, en dit om vier onderscheiden redenen: milieubeleid is een deel van beleid gericht op “duurzame ontwikkeling”, de integratie van milieu in andere sectoren is tijdens het voorzitterschap aan de orde, de koppeling van het Europees milieubeleid met de Europese duurzaamheidsstrategie is ook dan aan de orde, en de federale en Vlaamse regering maakten van duurzame ontwikkeling een prioriteit in hun internationaal beleid.

- Milieu is één van de drie “zuilen” onder het concept “duurzame ontwikkeling” – naast het sociale en het economische aspect. De verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling staan vermeld in art. 2 van het Europees Verdrag. De economische ontwikkeling is van bij het begin de centrale doelstelling geweest van de Europese Gemeenschap. Ook het sociale aspect is sinds kort een belangrijk thema geworden – en hier zal het Belgisch voorzitterschap ongetwijfeld een en ander vooruit kunnen helpen. Bij dit alles moet het milieulijk nog zijn juiste plaats winnen. Momenteel wegen globale milieuvanvoorwaarden die kunnen gesteld worden nog te licht door in de besluitvorming.
- Integratie is aan de orde. Bovendien bepaalt artikel 6 van het Europees Verdrag dat de eisen inzake milieubescherming geïntegreerd moeten worden in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap⁴, in het bijzonder met

4) De omgekeerde verplichting zit ook vervat in het Europees verdrag, m.n. dat het Europees milieubeleid rekening moet houden met de voordelen en de lasten die kunnen voortvloeien uit “optreden, onderscheidenlijk niet-optreden”, en met de sociaal-economische ontwikkeling van de Europese Gemeenschap als geheel en van de regio’s ervan (art. 174-3 van het Verdrag).

het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling. De Europese Top van regeringsleiders van Helsinki (10 en 11 december 1999) verzocht aan de Raad van ministers in zijn verschillende samenstellingen om tegen juni 2001 strategieën af te ronden inzake de integratie van de milieudimensie in hun eigen activiteiten. Hierbij moesten indicatoren en maatregelen voorgesteld worden, die onmiddellijk geïmplementeerd moesten worden. De verdere opvolging hiervan zal stellig nog heel wat werk vergen, en de MiNa-Raad vraagt dan ook dat het Belgisch voorzitterschap ook hieraan prioritaire aandacht zou besteden.

- Het 6de Actieprogramma als “zuil” in de duurzaamheidsstrategie is aan de orde. Ook in de periode van het Belgisch voorzitterschap zal de verhouding tussen het milieubeleid en de meer algemene duurzaamheidsstrategie van de Europese Unie aan de orde zijn. Tegen het einde van 2000 zal de Commissie een voorstel van 6de Milieuactieprogramma voorleggen. Dit voorstel zal in een co-decisieprocedure gaan, wat maakt dat dit actieprogramma gezamenlijk door de Raad van milieuministers en het Europees Parlement vermoedelijk vastgesteld zou worden in de loop van 2001. Tegelijk verzocht de Europese Top van regeringsleiders te Helsinki aan de Commissie om een voorstel voor te bereiden voor een langetermijnstrategie waarin de beleidslijnen voor duurzame economische, maatschappelijke en milieuontwikkeling op elkaar zouden aansluiten – de voorbereiding hiervan verloopt onder rechtstreeks gezag van Commissievoorzitter Prodi. De Europese Top van Göteborg, juni 2001, zou zich hierover beraden. Indien men onder het Zweeds voorzitterschap aldus zou komen tot een vaststelling van deze strategie, dan zou men onder het Belgisch voorzitterschap hoedanook een aanvang moeten maken met de voorbereiding van de deelname van de Unie aan de internationale conferentie RIO+10. Om deze redenen is het onvermijdelijk dat milieu een centraal agendapunt moet zijn tijdens het voorzitterschap.
- De federale en Vlaamse regering engageerden zich rond duurzame ontwikkeling. In het regeerakkoord van de Vlaamse regering, en met name bij het stuk over milieubeleid⁵, staat dat de Vlaamse regering een actieve rol op zal nemen en de voorstellen die duurzaamheid bevorderen zou steunen. Ook in het federaal regeerakkoord wordt het voornemen geuit “*alle medewerking [te zullen] verlenen aan initiatieven die een goed internationaal beleid inzake duurzame ontwikkeling kunnen schragen.*”⁶

[2] **Prioriteiten binnen het milieubeleid: een zekere beleidsmargin.** Ook binnen en in verband met het milieubeleid zelf moeten prioriteiten gekozen worden. De MiNa-Raad merkt op dat onder het Belgisch voorzitterschap de discussie inzake het concrete Europese milieubeleid alleszins vooruitgang zal moeten boeken. Het is daarom belangrijk om, als Belgisch voorzitter, de thema’s of dossiers te bepalen waarover men prioritair resultaten wil halen. Het is ook van belang dat deze keuze goed gemaakt wordt en op een consequente wijze

5) “Een nieuw project voor Vlaanderen”,
13 juli 1999, m.n. in “DEEL IV.
KWALITEIT DOET LEVEN,

Hoofdstuk 1. Naar een gezond en
resultaatgericht milieubeleid,
Inleiding : uitgangspunten van het

milieubeleid.

6) Federaal regeerakkoord 7 juli
1999.

doorgevoerd wordt. Indien bv. gekozen wordt voor integratie van milieu in de verschillende bevoegdheidsdomeinen, dan moet de Belgische voorzitter deze integratiezorg in alle vergaderingen die hij voorziet laten meespelen.. Doorslaggevend is alleszins wat zich in de actualiteit van de Europese besluitvorming bevindt (of wat juist uit de actualiteit gelaten wordt):

- De algemene discussie, die hiervoor in §2 kort geschetst werd, zal moeten opgenomen worden.
- Het is voor het overige ook van belang uit te gaan van de vorderingen die in de lopende dossiers gemaakt zullen geworden zijn onder de vorige voorzitterschappen – het Franse en het Zweedse.
- Ook zijn er dossiers die niet opgenomen werden onder de vorige voorzitterschappen, maar waarin wel vooruitgang zou kunnen of moeten geboekt worden.
- Tot slot kadert deze actualiteit in de prioriteiten die de Commissie vooropstelt.

Het is ten aanzien van deze actualiteit dat het voorzitterschap een beslissingsmarge heeft: lopende dossiers kunnen verder gezet worden, verwaarloosde dossiers kunnen opgeraamd worden, er kan ingespeeld worden op voorstellen en prioriteiten van de Europese Commissie, en wellicht kan de Voorzitter één of twee nieuwe thema's initiëren. Ten aanzien van deze beslissingsmarge – waarbij duidelijk het aspect continuïteit belangrijk is – moet de voorzitter op voorhand bepaalde keuzen maken.

[3] **Aanknopingspunten om te kiezen tussen mogelijk prioritaire milieuthema's.** Om binnen deze beleidsruimte prioritaire thema's te kunnen bepalen, knoopt de MiNa-Raad aan bij de redenen waarom een Europees (milieu-)beleid belangrijk zou kunnen zijn voor (het milieu in) een kleine lidstaat als België en in een regio als Vlaanderen.

- Ten eerste is er het gegeven dat veel milieuproblemen of milieueffecten op zich al een grensoverschrijdend en zelfs een continentaal of mondiaal karakter hebben en daarom bij voorkeur ook op dat niveau aangepakt zouden moeten worden: bv. luchtvervuiling, waterverontreiniging, achteruitgang van biodiversiteit, het beheer van zeeën en watervoorraden.
- Bovendien ontstaan er nieuwe milieuthema's door de globalisering en de daaruit volgende uitbreiding van de Europese Unie. Ook van deze geopolitieke ontwikkelingen gaan toch wel wat milieurisico's en -dreigingen uit, die alleen op Europees niveau kunnen aangepakt worden.
- Daaraan verwant is het gegeven dat Europa voor bepaalde beleidsterreinen, die voor milieu zeer relevant zijn, het overgrote deel van de bevoegdheden heeft (bv. landbouw, energie).
- Ten vierde zijn er redenen van efficiëntie. Het kan een goede oplossing zijn om bepaalde milieubeleidstaken op Europees niveau te organiseren, omdat aldus een schaalvoordeel bekomen wordt. Bepaalde vormen van technologiebeoordeling kunnen aldus beter op Europese schaal gebeuren (bv. inzake genetisch gewijzigde organismen).

- Ten vijfde liggen bepaalde milieuthema's politiek of economisch in België of in Vlaanderen zeer moeilijk. Er is voor bepaalde milieuproblemen nood aan een milieubeleid in Vlaanderen, maar indien men alleen zou ingrijpen in Vlaanderen zou men een concurrentiehandicap laten ontstaan. Milieubeleid kan dan maatschappelijke beter verantwoord worden op Europees niveau – men laat dan het niveau van de politieke besluitvorming beter aansluiten bij het niveau waarop de betrokken marktspelers optreden.
- Wellicht moet ook gekeken worden naar de milieuthema's die voor het Vlaamse Gewest typisch en / of prioritair zijn, gegeven het feit dat Vlaanderen een dichtbebouwd land is dat een hoge graad aan economische activiteit kent, een belangrijke doorvoerfunctie vervult en te kampen heeft met een tekort aan ruimte en natuurlijke hulpbronnen (water). Veel van de belangrijkste milieudiscussies hebben hiermee te maken.⁷
- Een laatste criterium is dat Vlaanderen sterk staat in bepaalde milieubeleidskwesties op juridisch-theoretisch vlak (bv. hervorming milieurecht) of op het vlak van het concrete beleid (bv. bodemsanering), en bovendien nogal wat milieutechnologie te exporteren heeft. Het is nuttig deze troeven uit te spelen door de daarmee samenhangende milieubeleidslijnen te promoten op Europese schaal.

De MiNa-Raad merkt op dat de laatste drie criteria voortvloeien uit de situatie van het milieu en het milieubeleid ten lande. De Raad vraagt dat ook de laatste groep criteria meegenomen zou worden door en in het Belgisch voorzitterschap.

[4] **Voorstellen voor prioritair thema's.** Uitgaande van de beleidsmarge zoals beschreven in §4 en inpikkend op de criteria aangebracht in §5, komt de MiNa-Raad tot een eerste lijst van mogelijke milieuthema's die met reden aangepakt zouden kunnen worden onder het Belgisch voorzitterschap:

- In de eerste plaats wijst de MiNa-Raad op kwesties zoals productheffingen en milieufiscaliteit – overigens voor een groot deel een federale bevoegdheid. Reeds eerder had de MiNa-Raad gepleit voor wetgevende initiatieven op Europees vlak inzake productheffingen op bestrijdingsmiddelen, indien uit onderzoek zou blijken dat deze economische instrumenten efficiënt en effectief zijn; de MiNa-Raad verwijst overigens naar zijn talrijke adviezen over de verschillende ecotaksen, waarbij keer op keer van werkgeverszijde uit aangedrongen wordt op een Europese benadering.⁸ Ook bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling vroeg de MiNa-Raad om de problematiek van de milieufiscaliteit (in verband met transport, energie) voor te bereiden als een prioritair agenda-punt voor discussie op het Europese niveau. Bij die alles gaat de MiNa-Raad er vanzelf-

7) Ook in de Vlaamse beleidsnota Buitenlands Beleid en de Vlaamse beleidsnota Leefmilieu wordt aangekondigd dat men gewestelijke beleidsprioriteiten op de Europese agenda zou willen gaan plaatsen.

Vlaams Ministers Dewael, Anciaux en Sauwens, Beleidsnota Buitenlands Beleid, p. 15; Vlaams Minister Dua, Beleidsnota Leefmilieu, p. 19 en 33.

8) MiNa-Raad, Advies van 14 sep-

tember 1995 voor een geïntegreerd beleid inzake bestrijdingsmiddelen. Voetnoot nog verder aan te vullen.

sprekend van uit dat deze op milieu gerichte fiscale maatregelen deel uitmaken van, en afgewogen worden binnen, een breder pakket van milieubeleidsinstrumenten. De MiNa-Raad dringt alleszins reeds sinds jaren aan op een harmonisatie inzake energie-fiscaliteit, ten einde te komen tot een samenhangend klimaatbeleid.⁹ Hierbij komt het er op aan een harmonisatie te bekomen over minimummaatregelen op een voldoende hoog niveau, waarbij het aan (groepen van) lidstaten is om uit te maken of ze niet nog verder willen gaan in de eco-fiscaliteit. Hierbij moet alleszins ook de niet-regressie clause gerespecteerd worden: het is niet omdat er geharmoniseerd werd op een minimumniveau dat lidstaten die al verder zouden staan het recht verkrijgen om terug af te zakken naar dat minimumniveau. Bovendien pleit de MiNa-Raad er voor om te identificeren welke subsidies een negatieve milieu-impact hebben, en om een afweging te maken tussen deze impact en het maatschappelijk nut van deze subsidies.

- Ook pleit de MiNa-Raad er ook voor om het voorzitterschap aan te grijpen om enige prioriteiten in het internationale forum door te drukken. Een belangrijk dossier is de internationale handel, zoals die vorm krijgt in de WTO. De bijsturing van de WTO moet er niet alleen op gericht zijn om sociale aspecten (zoals men zich naar verluidd voorneemt) een volwaardige plaats te geven, maar ook om de aandacht voor milieu en duurzame ontwikkeling een evenwaardige plaats te geven in de discussies over en de toepassing van het principe van de vrijhandel. Hierbij enkele suggesties: het voorzorgsbeginsel moet hierin een plaats krijgen; het thema van de proces- en productgerelateerde maatregelen moet op de agenda kunnen; WTO-regels moeten andere multilaterale akkoorden gericht op duurzame ontwikkeling respecteren. De MiNa-Raad stelde overigens ook vast dat de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw ons land een voortrekkersrol wou doen opnemen in de WTO-onderhandelingen wat betreft duurzame productiemethodes, en dat de Minister ook het vergroenen van de fiscaliteit en de onderhandelingen inzake het multilateraal handelsstelsel tot prioriteit verklaart.¹⁰
- Een thema dat meer en meer aan belang zal winnen in het Europese verband en dat ook voor het Vlaamse Gewest van belang is¹¹, is de onderlinge afstemming en geharmoniseerde ontwikkeling en uitvoering van de verschillende Europese maatregelen met een ruimtelijk aspect of een ruimtelijke impact (structuurmaatregelen, nitraatrichtlijn, vogelrichtlijn- en habitatrictlijn – of “Natura 2000”, plattelandsbeleid en stedelijk beleid)¹²

9) Bijvoorbeeld: MiNa-Raad, memorandum van 18 mei 1995 aan de Vlaamse regering, par. 6. Zie ook advies van 30 maart 2000 over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling, par. 31 – hierbij werd er ook op aangedrongen de Tobintaks ter discussie te stellen

op Europees niveau.

10) Zie advies van 30 maart 2000 over het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling, part. 34, zie Vlaams Minister Dua, Beleidsnota Landbouw, p. 25; zie ook Beleidsnota Leefmilieu, p. 94.

11) In verband met de goede uitvoe-

ring van het Decreet Ruimtelijke

Ordering, het Natuurbehouds-decreet, het plattelandsbeleid, enz.

12) Zie ook het advies op hoofdlijnen van de MiNa-Raad van 24 juni 1999 over het Plattelandsbeleid in Vlaanderen.

- Aansluitend hierbij moet wellicht ook een en ander voorbereid worden inzake het Europese mobiliteitsbeleid – er zou wellicht een informele top kunnen gewijd worden aan milieu en mobiliteit. Wat dit betreft moet geijverd worden voor de geharmoniseerde inzet van financiële en fiscale instrumenten (bv. variabilisering van de kosten, rekeningrijden, fiscaal statuut van woon-werkverkeer) – hierbij moet verwezen worden naar het Witboek dat onlangs ter discussie gesteld werd over de internalisatie van externe kosten van de verschillende vervoersmodi.¹³ Er zou bovendien aangedrongen moeten worden op een grondige beleidsevaluatie van de impact op de mobiliteitsontwikkeling van de inzet van cohesie- en structuurfondsen, hierbij is ook de strategische milieu-effectrapportering aan de orde.¹⁴ Er moet dus gewerkt worden aan richtlijnen voor de besluitvorming inzake infrastructuur, waarbij ecologische impactanalyses in rekening worden gebracht.¹⁵
- De MiNa-Raad vraagt dat het Belgisch Voorzitterschap een vanuit milieuoogpunt gepast gevolg zou geven aan het Groenboek Havens en Maritieme infrastructuur.¹⁶
- De MiNa-Raad heeft ook al aangedrongen op een eenduidig kader in Europees verband wat de markt voor “groene stroomcertificaten” aangaat. Het gaat hier over energiebeleid, maar ook over het beleid, nodig om de Kyoto-doelstellingen te behalen. De Vlaamse regering zou ook hier initiatieven kunnen nemen in de periode voor, tijdens en na het Belgisch voorzitterschap.¹⁷
- De MiNa-Raad pleit voor een communautaire regeling van het recycleren van afval en van de nuttige toepassing. Er is nood aan een “effen speelveld” (een *level playing field*) op een voldoende hoog beschermingsniveau, waarbij de onduidelijkheid over het begrip nuttige toepassing opgeheven wordt.
- Aansluitend pleit de MiNa-Raad ervoor om het geïntegreerd productbeleid op Europees vlak ter discussie te stellen. Weliswaar betreft productbeleid een vooral federale bevoegdheid, maar ook het Vlaamse beleidsveld is gedeeltelijk aan de orde, m.n. wat betreft de terugnameplicht voor bepaalde categorieën van afvalstoffen (elektrisch en elektronisch schroot).
- De MiNa-Raad vraagt ook aandacht voor de beleidsdiscussie inzake de gevaarlijke stoffen, dit evenwel in functie van de vooruitgang die het Zweeds voorzitterschap geboekt heeft.
- Tot slot wijst de MiNa-Raad op het belang van de discussie van de milieuaansprakelijkheid. Vlaanderen heeft hier op juridisch-theoretisch vlak alleszins een en ander te bieden, en heeft voor bv. de bodemsanering reeds een tamelijk effectieve regeling vastgesteld.

13) Europese Commissie, Witboek betreffende de ontwikkeling van een eerlijke prijs voor het gebruik van infrastructuur (COM(98)466 def.).

14) Ontwerprichtlijn van 25 maart 1997 betreffende de beoordeling van de milieugevolgen veroorzaakt

door bepaalde beleidsplannen en -programma's.

15) Dit alles op basis van het unaniem advies van de MiNa-Raad van 2 april 1998, over mobiliteit en infrastructuur, par. 18.

16) Zie Europese Commissie,

Groenboek Havens en Maritieme Infrastructuur (COM (97)678 def).

17) Zie advies van de MiNa-Raad van 28 september 1999 over het voorontwerp van decreet inzake de opwekking en de distributie van elektriciteit, par. 21.

[5] **Volledige implementatie en correcte toepassing van Europese milieuregelgeving.** In het Vlaamse regeerakkoord maakt men zich sterk dat men de Europese regelgeving afdoende zou omzetten.¹⁸ Indien dit niet gebeurt voordat het voorzitterschap opgenomen wordt, vertrekt Vlaanderen (c.q. België) met een structurele handicap: het gezag ontbreekt om andere lidstaten bij moeilijke discussies over de streep te trekken. De MiNa-Raad pleit er hoe dan ook voor om tot een oplossing te komen voor deze problemen.

De Raad stelt bovendien voor dat tijdens het Belgisch voorzitterschap de gebrekkige implementatie van de Europese milieuwetgeving in de verschillende Lidstaten aangekaart zou worden. Voor zover dit niet in het 6de Milieuactieprogramma zou komen als programmapunt, vraag de MiNa-Raad 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 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”.

[6] **Betrokkenheid van Vlaanderen alleszins noodzakelijk.** De MiNa-Raad is er zich van bewust dat de taakverdeling inzake internationaal milieubeleid in Belgisch federaal verband niet eenvoudig is – en gaat kort in op deze probleemstelling in het laatste deel van het advies. Dit neemt niet weg dat dit probleem niet speelt of althans niet mag spelen tijdens het voorzitterschap. De MiNa-Raad vindt het essentieel dat de gewesten betrokken zouden worden bij en hun verantwoordelijkheid zouden opnemen in het Belgisch voor-

18) “De Vlaamse regering wil tevens de snelheid van de omzetting van Europese regelgeving in Vlaamse

regelgeving verbeteren en de achterstand terzake wegwerken” uit het Vlaams regeerakkoord “Een

nieuw project voor Vlaanderen”, 13 juli 1999.

zitterschap, wat milieu betreft. Meer in het bijzonder pleit de MiNa-Raad er voor dat het Vlaamse Gewest er naar zou streven om voor milieuzaken volwaardige partner te zijn tijdens de periode van het voorzitterschap – en dit in een samenwerkingsverband met de andere gewesten en de federale overheid. Dit brengt wellicht heel wat lasten mee¹⁹, maar levert ook een uitgelezen kans op voor de Vlaamse milieubeleidsmakers om expertise op te doen en contacten uit te bouwen, teneinde ook structureel meer pro-actief te kunnen optreden in Europese milieubeleidsdiscussies. Dit laatste is alleszins nodig, zoals hierna uitgewerkt wordt.

B. Aanbevelingen voor het Vlaams internationaal milieubeleid

- [7] **Het Vlaams Gewest moet zijn internationaal milieubeleid structureel verbeteren.** Het Vlaamse Gewest oefent, in Belgisch federale context, het overgrote deel van de milieubevoegdheden in Vlaanderen uit. Tegelijk krijgt het meeste van dit milieubeleid gestalte op Europees niveau. De MiNa-Raad bestempelde reeds in 1992 het “Europees natuur- en milieubeleid [...] als onontbeerlijk voor het beleid dat ter zake in Vlaanderen gevoerd wordt.”²⁰ Bovendien is Vlaanderen een “volger”. Zo gaf de MiNa-Raad, naar aanleiding van de voorbereiding of uitvoering van Europees beleidslijnen, vijf adviezen²¹. Deze behoorden, in de context van de MiNa-Raad, bij de meest belangwekkende van dat werkjaar. Telkens viel vast te stellen dat het Vlaams beleid in zekere zin “volger” was ten aanzien van ontwikkelingen die op Europees vlak geïnstigeerd waren. Tot slot moet er op gewezen worden dat er wellicht heel wat implementatiemoelijkheden te wijten zijn aan het feit dat Vlaanderen niet op tijd de Europese milieubeleidsontwikkelingen opgevolgd en verinnerlijkt heeft.²²

19) Zoals in het Vlaams regeerakkoord geformuleerd staat: “Het feit dat de deelstaten mee zullen optreden als voorzitter van de Europese Unie vereist de nodige ambitie, voorbereiding, inhoudelijke inbreng en budgettaire vastleggingen”.

20) MiNa-Raad, advies van 5 november 1992 over het 5de Milieuactieprogramma, p. 1.

21) MiNa-Raad, advies van 21 januari 1999 over het Voorontwerp van samenwerkingsakkoord betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij

gevaarlijke stoffen betrokken zijn; advies van 28 september 1999 over het voorontwerp van decreet inzake de opwekking en de distributie van elektriciteit; advies van 28 september 1999 over het Protocol van het Verdrag over grensoverschrijdende luchtverontreiniging ter bestrijding van verzuring, eutrofiëring en ozon in de omgevingslucht en de Europese richtlijn nationale emissieplafonds; advies van 9 december 1999 over het Programma Plattelandsontwikkeling Vlaanderen 2000 – 2006; advies

van 21 december 1999 over richtinggevende principes voor integraal waterbeleid.

22) De meest zwaarwegende implementatiedossiers van het moment zijn wellicht deze in verband met de zuivering van stedelijk afvalwater, in verband met de eutrofiëring ten gevolge van landbouw en de beide richtlijnen inzake natuurbehoud. Voor de toekomst valt ook een moeilijke implementatie te verwachten in verband met een aantal richtlijnen inzake luchtverontreiniging.

Kortom, vanwege de doorslaggevende rol van het Europese en het internationale niveau op het Vlaamse milieubeleid, is het ook vanuit democratisch oogpunt belangrijk dat Vlaanderen invloed probeert uit te oefenen op deze niveaus. Indien het Vlaams milieubeleid geloofwaardig wil zijn, moet het investeren in actieve aanwezigheid – hetzij formeel, hetzij informeel – en dit reeds in de vroegste fasen van de Europese beleidsvoorbereiding. Hierbij beklemtoont de MiNa-Raad dat tijdige participatie vanuit het regionaal niveau in het internationaal en Europees milieubeleid niet alleen belangrijk maar ook mogelijk is. Het voorzitterschap is wellicht het aanknopingspunt om een en ander aan de orde te stellen.

[8] **Een sterk optreden in het Europees forum vereist een strategische visie.** Vlaanderen is, samen met Randstad Holland, Zuidoost Engeland, het Bekken van Parijs, Nordrijn-Westfalen, Hessen, Milaan, de kuststrook van Lissabon tot Porto en delen van Dene-marken een regio met hoge bevolkingsdichtheid en hoge productie.²³ Met de uitbreiding van de Europese Unie zal deze situatie zich in het bijzonder verzwaren voor de regio tussen Duinkerken en Amsterdam, aangezien de oost-west-handel zal toenemen. Dit schept specifieke ruimtelijke en milieuproblemen die moeten aangepakt worden, wil Vlaanderen ook op de langere termijn aantrekkelijk blijven als vestigingsplaats voor nijverheid en bevolking. Met dit alles ontstaan er evenwel ook problemen inzake haalbaarheid van milieumaatregelen. Tegelijk is het duidelijk dat Vlaanderen sociaal-economische vruchten kan plukken van de economische concentratiebeweging die zich op Europees vlak voordoet – hiermee wordt dan ook een zeker economisch draagvlak geschapen voor een afdoend milieubeleid. Deze vaststellingen maken duidelijk dat het Vlaamse gewest ook een strategische visie of een “doctrine” nodig heeft, waarop zijn Europees optreden inzake milieu kan gebaseerd worden.

[9] **Een goede organisatie van het Vlaams internationaal milieubeleid.** In het Milieubeleidsplan 1997-2001 staat dat het Vlaamse Gewest volwaardig aan het internationale milieubeleid wil deelnemen. Het beleidsplan vermeldt daarbij terecht enkele structurele voorwaarden, die alle neerkomen op een goede interne en externe organisatie van de betrokken diensten²⁴:

- Integrale conceptuele benadering van het probleem op Vlaams niveau;
- Consistent optreden in de verschillende internationale kaders;
- Continuïteit in inzet van mensen en middelen;
- Profilering van Vlaanderen als volwaardige gesprekspartner;
- Verbeteren van de informatiedoorstroming.

23) Raad voor het Landelijk Gebied p. 13.

(Nederland), “LNV tussen Europa 24) Milieubeleidsplan 1997-2001,

en de regio – de nieuwe opgaven”, p. 220.

Publicatie RLG 00/1, samenvatting

De MiNa-Raad is het ermee eens dat dit essentiële voorwaarden zijn – de eerste voorwaarde sluit aan bij de beschouwingen uit de vorige paragraaf. Bovendien staat in het regeerakkoord dat “binnen de Vlaamse administratie Buitenlands Beleid middelen en personeel [worden] vastgelegd om een eigen Europese beleidscoördinatie mogelijk te maken en een sterkere Vlaamse vertegenwoordiging bij de EU uit te bouwen. De Vlaamse regering zal een samenwerkingsakkoord sluiten met de federale regering om een Vlaamse sectie uit te bouwen binnen het COREPER voor de gemeenschaps- en gewestmateries.”²⁵ De MiNa-Raad vraagt dat hierbij de nodige aandacht naar het opvolgen van het Europese milieubeleid zou uitgaan.

- [10] **Tijdig maatschappelijk debat noodzakelijk, wat transparantie vereist.** Binnen de Vlaamse besluitvorming wordt er te weinig nagedacht over wat op het Europees niveau gebeurt. Noch de Commissie Leefmilieu van het Vlaams Parlement, noch de Vlaamse regering of het georganiseerde maatschappelijk debat gaan tijdig of diepgaand in op de ontwikkelingen van het Europees milieubeleid. Dit maakt ook dat de vertegenwoordigers van de Vlaamse Gemeenschap in Europese en internationale onderhandelings- en gespreksfora een mandaat hebben dat te beperkt, te laat of te onduidelijk is. De inhoud van het verleende mandaat is ook al te zelden of al te laat het voorwerp van een maatschappelijk of een politiek debat.

De MiNa-Raad pleit ervoor om hier structureel verandering in aan te brengen. Zelf neemt de MiNa-Raad zich voor om in de mate van het mogelijke op eigen initiatief advies uit te brengen over relevante “groenboeken”, “witboeken” en voorstellen van richtlijnen en verordeningen van de Europese Commissie – met andere woorden over initiatieven van de Europese Commissie die te maken hebben met milieu. De MiNa-Raad vraagt ook dat de Vlaamse regering aan de MiNa-Raad tijdig adviesvragen zou stellen wat deze initiatieven van de Commissie aangaat. Op die manier geraken de betrokken groepen in Vlaanderen vroeger geïnformeerd en ook geëngageerd in Europese milieudebatten. Op die manier ook ontstaat “voeding” ten behoeve van het Vlaams Parlement en van de besluitvorming die moet leiden tot de bepaling van het Vlaamse standpunt.

De MiNa-Raad beveelt hierbij ook aan om een beleid van open en actieve informatievoorziening te voeren, en de relevante ontwikkelingen tijdig aan de betrokken doelgroepen te communiceren. Het is belangrijk dat een adviesraad als de MiNa-Raad – zij het informeel – op de hoogte gehouden wordt van de verschillende besluitvormingsprocessen die bezig zijn. Het is hierbij dus niet zozeer primordiaal dat bv. een vertegenwoordiger van de MiNa-Raad in elke CCIM-werkgroep zou afgevaardigd worden. Wel is het belangrijk dat aan de in het milieubeleid betrokken partners tijdig gesignaleerd kan worden welke zaken aan de orde zijn. Indien men overigens de doelgroepen wil consulteren, in dergelijke

25) Regeerakkoord, Deel VI, Vlaanderen Internationaal, Hoofdstuk A. Europese Unie, 4de alinea.

besluitvormingsprocessen die leiden tot onderhandelingsposities in Europees verband, dan pleit de MiNa-Raad er voor dat alle relevante doelgroepen op een evenwaardige wijze betrokken zouden worden.

- [11] **De voorzienbare Europese discussies moeten in het Milieubeleidsplan.** Aansluitend bij het vorige stelt de MiNa-Raad vast dat er in het Milieubeleidsplan 1997-2001 niets vermeld stond over het Belgisch voorzitterschap in 2001 of over de in §2 beknopt beschreven grote discussies die zich aandienen. Nochtans hoort een milieubeleidsplan prospectief en plannend te zijn. De MiNa-Raad beveelt dan ook aan om in het volgende milieubeleidsplan een kalender en inhoudelijke toelichting op te nemen: wat zijn de grote internationale of Europese discussies en beslissingsmomenten die er aan komen in de periode 2002-2007? Hierbij kunnen de planopmakers kort de krachtlijnen beschrijven van de posities die Vlaanderen zou kunnen of willen innemen en de voorbereidingen die men zou willen treffen. Men zou deze krachtlijnen kunnen onderbouwen met een algemene strategische visie.

C. De bevoegdheidsvraag

- [12] **Taakverdeling in Belgische context.** Het is de MiNa-Raad bekend dat er een samenwerkingsakkoord bestaat waarbij de taakverdeling afgesproken wordt tussen de federale staat België, de gemeenschappen en de gewesten over de vertegenwoordiging in Europese instellingen.²⁶ De materie “milieu” valt volgens dat akkoord onder de zogenaamde categorie II, wat maakt dat het federale niveau de vertegenwoordiging waarneemt, maar dat de gewesten of gemeenschappen hierbij assessor mogen zijn. Hiertoe is een beurtrol afgesproken, op zesmaandelijks basis, analoog aan de voorzitterschappen. Naar verluidt is er weinig enthousiasme bij de gewestelijke milieuministers om deze bijrol op te nemen. Deze toestand is problematisch. Immers, de meeste milieutaken en -lasten zijn duidelijk gewestelijke materie, maar worden niet vanuit het oogpunt van bv. het Vlaamse Gewest verdedigd in internationale gesprekken. Ongetwijfeld wordt op het federale niveau op een degelijke en eerbare manier gewerkt aan compromissen tussen de milieustandpunten van de gewesten. Deze compromissen die aldus in het Europese forum ingebracht worden, zullen evenwel weinig engagement kennen van degene die ze moet voordragen en zullen bovendien niet altijd aan een onderliggende strategie kunnen beantwoorden. Om dit systeem credibiliteit te geven is er minstens nood aan politieke wil bij alle gewesten en het federale niveau tot samenwerking.

26) Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, met betrekking tot de vertegenwoor- diging van het Koninkrijk België in de Ministerraad van de Europese Unie.