



MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN

Advies

van 6 december 2001

over Europese indicatoren

voor duurzame ontwikkeling

D/2001/7080/A39

Overname wordt verwelkomd, mits bronvermelding

© 2001 Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen
Kliniekstraat 25, 4de verdieping
B-1070 Brussel
tel. 02-558 01 30
fax 02-558 01 31

Inleiding

Op de Conferentie van de Verenigde Naties inzake milieu en duurzame ontwikkeling (Rio, 1992), heeft de internationale gemeenschap zich ertoe verbonden een nieuw beleid te ontwikkelen, zoals omschreven in Agenda21. In Hoofdstuk 35 van Agenda21, “wetenschap ten behoeve van duurzame ontwikkeling”, werd toen gepleit voor de ontwikkeling en inzet van indicatoren met betrekking tot de kwaliteit van het bestaan, i.e. de terreinen gezondheid, onderwijs, sociaal welzijn, milieu en economie.

Ook de MiNa-Raad heeft eerder reeds verschillende initiatieven genomen op het vlak van “duurzame ontwikkeling”. In zijn advies van 1 februari 1996 inzake indicatoren voor duurzame ontwikkeling pleitte de MiNa-Raad ervoor om te komen tot een goed stelsel van indicatoren voor Vlaanderen, dat ten andere zou aansluiten bij de internationale en Europese ontwikkelingen in dit verband.

De laatste twee jaren zijn milieu-indicatoren en indicatoren voor duurzame ontwikkeling het voorwerp van discussie en beslissing op het niveau van de Europese Unie. Daarom, en ook omdat België op dit moment het voorzitterschap waarneemt, vond de MiNa-Raad het opportuun enkele bedenkingen te formuleren bij het voorstel van de Europese Commissie (31/10/2001) en de conclusies van de Raad van de Europese Unie (29/10/2001). De MiNa-Raad put hierbij ook uit de informele conclusies die voorgesteld werden aan het einde van de EEAC-conferentie¹ over “milieu-indicatoren voor duurzame ontwikkeling”, Gent, 16 november (zie bijlage).

1) EEAC: European Environmental Advisory Councils, informele groep van milieuvadviseraden in de lidstaten en regio's van de Europese Unie.

De MiNa-Raad wil met dit alles enkele kritische bedenkingen geven met het oog op de definitieve beslissingen die in december zullen genomen worden, inzake de verzameling indicatoren die de Europese top van staats- en regeringsleiders zal gaan gebruiken om de ontwikkelingen in Europa te beoordelen. De MiNa-Raad gaat vooral in op de indicatoren voor milieu in het voorstel, maar wil benadrukken dat duurzame ontwikkeling ruimer is dan de ecologische invalshoek. Duurzame ontwikkeling draait om het duurzaam evenwicht tussen economische groei, sociale welvaart en milieubescherming. De MiNa-Raad wil met de hierna volgende tekst enerzijds concrete suggesties geven om bij te dragen tot de Europese discussie, maar anderzijds ook op Vlaams niveau suggesties leveren bij het debat over de duurzame ontwikkeling.

Prof. R.F. Verheyen

Voorzitter

I. Situering

[1] **Duurzame ontwikkeling en de Europese Unie.** In artikel 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen (na Amsterdam, 1999) staat o.m. de opdracht ingeschreven om te komen tot een “duurzame ontwikkeling van de economische activiteit”. Artikel 6 stelt dat “de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het beleid en het optreden van de Gemeenschap, als bedoeld in artikel 3, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.”

Met de Europese Raad in Cardiff (1998) werd een fundamentele stap gezet in het integratieproces dat opgedragen wordt in artikel 6. In de conclusies werd aan alle relevante raadsformaties gevraagd hun eigen strategieën voor de integratie van milieu en duurzame ontwikkeling in hun respectievelijke beleidsdomeinen te ontwikkelen.

Over de inhoud en de structuur van de Cardiff-strategieën werd een overeenkomst bereikt op de Europese Raad in Helsinki (1999). Hier werd bovendien besloten om tot een algemene duurzaamheidsstrategie voor de Europese Unie te komen: “De Commissie wordt verzocht een voorstel voor te bereiden voor een in juni 2001 aan de Europese Raad voor te leggen langetermijnstrategie waarin de beleidslijnen voor duurzame economische, maatschappelijke en milieuontwikkeling op elkaar aansluiten. Deze strategie zal ook dienen als bijdrage van de Gemeenschap aan de voor 2002 geplande herziening na 10 jaar, van het proces van Rio.” Deze strategie werd vastgesteld op de Europese Raad in Göteborg (2001).

In Lissabon (2000) hadden de Europese staats- en regeringsleiders reeds beslist de verschillende sociale en economische initiatieven samen te brengen in een “nieuw strategisch doel”, namelijk: “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang”. In Göteborg werd men het ook eens over het toevoegen van een milieudimensie aan dat proces van Lissabon: “De Europese Raad gaat akkoord met een strategie voor duurzame

ontwikkeling die een aanvulling vormt op de politieke inzet van de Unie voor economische en sociale vernieuwing, een derde dimensie - de milieudimensie - toevoegt aan de Lissabonstrategie en een nieuwe aanpak inzake beleidsvorming introduceert. De regelingen voor de uitvoering van deze strategie zullen door de Raad worden opgesteld." Men wilde op deze manier van het Lissabon-proces voor tewerkstelling, economische hervorming en sociale cohesie een duurzaam ontwikkelingsproces maken.

- [2] **Indicatoren om deze processen te evalueren.** Op de Lentetop van Barcelona wil de Europese Raad heel het proces kunnen evalueren aan de hand van indicatoren. De Europese Commissie zou "de uitvoering van de strategie voor duurzame ontwikkeling in haar jaarlijks samenvattend verslag [zal] beoordelen op basis van een aantal kernindicatoren waarover de Raad tijdig voor de Europese Raad van voorjaar 2002 overeenstemming moet bereiken". Dit blijkt ook uit de conclusies van de Raad van milieuministers van de Europese Unie van 29/10/2001: "De indicatoren zijn van fundamenteel belang voor het synthesrapport rond de duurzame ontwikkelingsstrategie dat de Commissie moet opstellen voor de Europese Raad van Barcelona. Die laatste moet, op basis van dat rapport, voor het eerst de vooruitgang evalueren die geboekt is op het vlak van de ontwikkeling en de uitvoering van die strategie, die is beslist door de Europese Raad van Göteborg in juni 2001."

Bij dit alles is het duidelijk dat er in feite drie groepen indicatoren belangrijk zijn: ten eerste "structurele" indicatoren (om de duurzaamheidsstrategie als zodanig op te volgen), ten tweede milieu-indicatoren en ten derde integratie-indicatoren. In Göteborg stelde men het zo: "Met het oog op een doeltreffende toetsing van de strategie voor duurzame ontwikkeling, verzoekt de Europese Raad de Raad om voor de uitvoering van de strategie de voorstellen in de mededeling van de Commissie te bespreken, in het bijzonder de daarin opgenomen voorstellen voor de belangrijkste doelstellingen en maatregelen, alsmede het 6de Milieuactieprogramma en de sectorale strategieën voor de integratie van milieuaspecten".

De structurele milieu-indicatoren inzake duurzame ontwikkeling zouden gebaseerd moeten zijn op de doelstellingen en een aanvulling moeten vormen bij de indicatoren van het zesde Milieuactieprogramma. Dit zesde programma draagt bij tot de strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling, door onder andere de milieuprioriteiten voor de strategie vast te stellen. Hierbij moet opgemerkt worden dat men over deze doelstellingen en maatregelen nog moet beslissen, terwijl men de indicatoren nu al aan het kiezen is.

- [3] **Het voorstel van structurele indicatoren.** De Europese Commissie heeft op 31/10/2001 een voorstel aangevoerd voor een nieuwe set indicatoren die gebruikt kunnen worden voor het synthesrapport. De Commissie stelt zes structurele milieu-indicatoren voor:
- emissies van broeikasgassen (geaggregeerde emissies van zes belangrijke broeikasgassen (CO₂, CH₄, N₂O, HFCs, PFCs en SF₆) uitgedrukt in CO₂-equivalenten);
 - energie-intensiteit van de economie (bruto binnenlandse consumptie van energie / BNP);

- transportvolume gerelateerd aan BNP (vracht en passagiers) (Index van (vracht en passagiers) transportvolume gerelateerd aan BNP. Gemeten in ton-km / BNP en passagier-km / BNP en geïndexeerd op 1995);
- verdeling naar transportmiddel (vracht en passagiers) (Verdeling naar transportmiddel van vracht (tussen weg en andere: spoor, binnenvaart, pijpleidingen, zeevaart) en passagier transport (tussen weg, lucht en andere: spoor, water en openbaar vervoer));
- kwaliteit van de stadslucht (gebaseerd op de concentraties van ozon en stofdeeltjes in stedelijke gebieden (aantal dagen dat de vervuiling de standaardnorm overschreden heeft voor elk van de luchtvervuilende stoffen));
- gemeentelijk afval (gemeentelijk afval: opgehaald, gestort en verbrand) (gemeten in kg per persoon per jaar).

De Raad van Milieuministers van 29/10/2001 droeg het Comité van permanente vertegenwoordigers op om de discussie over de bepaling van de milieu-indicatoren inzake duurzame ontwikkeling op basis van dit voorstel voort te zetten. De resulterende conclusies - die onder andere een zevende indicator toevoegen, namelijk 'het aandeel van hernieuwbare energiebronnen in de productie van elektriciteit' - zijn goedgekeurd door de EcoFin-Raad van 04/12/2001. De Raad Algemene Zaken van 10-11 december zal er nota van nemen en ze voorleggen aan de Europese Raad van Laken.

II. Algemene opmerkingen

2.1. Het belang van indicatoren

- [4] **Het belang van milieu-indicatoren en indicatoren voor duurzame ontwikkeling.** In de eerste plaats benadrukt de MiNa-Raad andermaal het belang van (de invoering en het systematisch gebruik van) milieu-indicatoren voor duurzame ontwikkeling, evenals het belang van (het totstandkomen van) een geloofwaardige verzameling structurele indicatoren voor duurzame ontwikkeling.

Milieu-indicatoren zijn in de eerste plaats nuttig voor het milieubeleid zelf. Maar bovendien brengen de bestaande economische indicatoren niet voldoende de ecologische en maatschappelijke kosten en baten van economische activiteiten in beeld. Om tot een ideale set van structurele duurzaamheidsindicatoren te komen moeten evenwel enkele kritische randvoorwaarden gesteld worden, die hierna bij middel van enkele algemene opmerkingen geschetst worden.

2.2. Overzichtsindicatoren versus vergelijkende indicatoren

- [5] **Algemeen overzicht of onderlinge vergelijking?** In de tweede plaats wijst de MiNa-Raad erop dat het belangrijk is te bepalen welke functie men wil toekennen aan indicatoren – welk gebruik men ervan kan maken. Dit is bepalend voor de keuze van indicatoren. Structurele indicatoren voor duurzame ontwikkeling zullen vanzelfsprekend dienen om de algemene vorderingen te meten bij de uitvoering van de strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling. Tegelijk is ook de vergelijking tussen de verschillende lidstaten aan de orde.

- [6] **Open coördinatie en convergentie.** De Raad stelt vast dat in het Proces van Lissabon wordt gesproken over de *“nieuwe open coördinatiemethode: om de beste praktijken te verspreiden en grotere convergentie in de richting van de belangrijkste doelen van de EU te realiseren.”* Hiervoor moesten onder andere kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en maatstafvergelijkingen worden vastgesteld.

Wanneer men aldus voor convergentie-indicatoren wil kiezen, die moeten leiden tot “open coördinatie”, dan is het volgens de MiNa-Raad zo dat men ook moet kiezen voor indicatoren die daadwerkelijk op vergelijkbare zaken slaan. Het gaat in dat geval niet zomaar op om te stellen dat het gebruik van cijfers per hoofd de voorkeur moet krijgen, omdat dit de vergelijking met andere landen mogelijk zou maken en een breder publiek zou aanspreken. Men bekomt immers een vertekende rangordening wanneer men aldus indicatoren zou verkiezen of gebruiken die betrekking hebben op milieuproblemen die gekoppeld zijn aan de ligging of de geografische eigenschappen van de lidstaten en regio’s. Het is bijvoorbeeld triviaal om met een indicator vast te stellen dat de uitstoot van CO₂ gassen per hoofd omwille van transport veel intenser zal zijn in een doorvoerland als Vlaanderen dan in een perifeer land als Ierland. Wél kan men, bij vergelijkende indicatoren, gebruik maken van “distance to target”-indicatoren voor afgesproken maatregelen, of van indicatoren inzake de doorrekening van milieuschade in de kostenstructuur van actoren.

- [7] **Zowel algemene als convergentie-indicatoren zijn nodig.** Voor bepaalde aandachtspunten kan ten andere beter een dubbele oefening gemaakt worden: men gebruikt in het verslag een aantal indicatoren op Unieniveau - met name indicatoren die de vooruitgang van de Unie als geheel meten en indicatoren die de vooruitgang van landen meten op basis van vergelijkbare gegevens - en ook nationale indicatoren – dit zijn meestal indicatoren waarover op niveau van Europese Unie geen overeenstemming bestaat², die kunnen aanduiden welke evoluties binnen een bepaald land worden gemaakt, zonder dat men een vergelijking kan maken met andere landen. De Unie kan op die manier interpreteren op welke manier landen vooruitgang boeken en er is een algemene vergelijking op Europees aanvaarde indicatoren.³ Bij de ontwikkeling van milieu-indicatoren geldt echter ook het subsidiariteitsbeginsel. Sommige indicatoren moeten op wereldniveau ontwikkeld worden, andere op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau. De MiNa-Raad beveelt aan om aldus enkele weloverwogen convergentie-indicatoren in te voeren, maar daarenboven ook gebruik te maken van enkele overkoepelende indicatoren. Deze moeten een beeld opleveren van het tempo waarmee de Europese Unie als geheel op meer duurzame ontwikkeling afstevent. Wat milieu aangaat betreft het dan indicatoren inzake milieu en gezondheid, milieu en biodiversiteit, en milieu-intensiteit van de aanspraken die de Europese Unie maakt op gebieden buiten Europa.

2) Als deze laatste op Europees niveau goedgekeurd worden,

spreekt men meestal over “Europees aanvaarde indicatoren”.

3) Men moet opletten dat het dan over vergelijkbare dingen gaat.

2.3. Indicatoren en de verstoringscyclus

- [8] **Verzameling indicatoren te verbinden met de milieuverstoringsketen.** Voor zover het over milieu-indicatoren gaat, pleit de MiNa-Raad voor de weerspiegeling van het DPSIR-model (*drivers-pressures-state-impact-responses*) in de te verkiezen verzameling indicatoren. De ganse milieuverstoringsketen moet voldoende opgevolgd worden. Door voldoende aandacht te besteden aan de “drivers”-indicatoren, bekomt men onmiddellijk ook een aantal indicatoren die een beeld verschaffen over de integratie van milieu in andere maatschappelijke activiteiten. De Raad benadrukt dat de integratie, zoals bepaald in artikel 6 van het Verdrag, geen voltooide oefening is, en pleit dus voor het blijvend hanteren van indicatoren in dit verband.

Responsindicatoren kunnen bijvoorbeeld “aantal milieuzorgsystemen per 1000 bedrijven”, “hoeveelheid milieu-belastingsinkomsten” zijn; impact-indicatoren bijvoorbeeld “levensverwachting”, “biodiversiteit” of “aantal kankergevallen”. De Raad wijst er wel op dat dit slechts enkele suggesties zijn voor de richting waarin men kan denken en dat bovendien veel afhangt van de beschikbaarheid van gegevens en de context waarin ze bekomen worden.

2.4. Indicatoren en de beleidscyclus

- [9] **Indicatoren in functie van doelen, gegevens in functie van indicatoren.** Een ander punt dat volgens de MiNa-Raad niet uit het oog mag verloren worden, is dat een mooie verzameling indicatoren niet het hoofddoel mag zijn. Duidelijke beleidsdoelstellingen op lange en korte termijn blijven het belangrijkste en indicatoren zijn slechts een meetinstrument bij het behalen van die doelstellingen. Indicatoren kunnen het planningsbeleid, de instrumentering en de effectiviteit van het beleid ondersteunen. In dit licht moet men zoeken naar duidelijk omschreven en consistente reeksen indicatoren om de vooruitgang ten opzichte van de gestelde streefdoelen te meten, het beleid door te lichten en bij te stellen en toekomstige ontwikkelingen te voorspellen. Doelstellingen en indicatoren hangen dus nauw samen. Daarom moet men vertrekken van de belangrijke doelstellingen waar een indicator voor gewenst is en niet beginnen bij beschikbare indicatoren en zo aandachtspunten selecteren.

Indicatoren moeten bovendien voldoen aan een aantal voorwaarden om bruikbaar te zijn. Ze dienen volgens de Commissie meetbaar, consistent, vergelijkbaar⁴ en goed begrijpbaar te zijn. Verder moet men ze tijdig, gemakkelijk en snel van basisgegevens kunnen voorzien (voor alle lidstaten). De Europese Unie stelt nog kwaliteitscriteria voor de data:

4) tussen sectoren, sociale groepen indien mogelijk met andere of geografische gebieden, verschillende lidstaten bijvoorbeeld en belangrijke landen.

ze dienen beschikbaar te zijn voor een bepaald aantal jaren en de meest recente mag niet ouder zijn dan 1998. De indicatoren moeten wetenschappelijk onderbouwd zijn, gebaseerd op betrouwbare bronnen en mee evolueren met de stand van de technieken. Uiteraard moeten indicatoren ook belangrijke informatie verstrekken en beleidsrelevant zijn.

De MiNa-Raad beaamt dat kwaliteitscriteria van invloed kunnen zijn op de aanvankelijke keuze van de indicatoren. Men mag belangrijke onderwerpen echter niet achterwege laten omdat er onvoldoende wetenschappelijke kennis of data zijn voor de ideale indicatoren. Er moet voor elk belangrijk punt een ideale indicator aangeduid worden en indien nodig tijdelijk een voorlopige, waarbij benadrukt wordt dat dit slechts een tijdelijk alternatief is, terwijl met prioriteit werk wordt gemaakt van de verzameling van de nodige gegevens voor de ontwikkeling van de ideale indicator. Gegevens moeten verzameld worden in functie van de noodzakelijke indicatoren – in tegenstelling tot wat nu vaak de praktijk blijkt: indicatoren construeren in functie van de beschikbare data.

[10] **Indicatoren voor politiek management of voor de publieke opinie?** Indicatoren kunnen belangrijk zijn in de planning en uitvoeringsgerichte besluitvorming. Ze zijn dan een soort managementinstrument, waar men bovendien politieke gevolgen aan kan koppelen. Is er bijvoorbeeld nood aan bijkomende maatregelen, nieuwe regelgeving, of dienen de bestaande regels te worden verstrengd of gemilderd? Indicatoren kunnen echter ook hun belang hebben voor de publieke opinie en de meningsvorming. Beleidsmakers en het publiek worden aldus bewust gemaakt van de toestand en de voorliggende problemen, en zo ook van de vooruitgang op het vlak van duurzame ontwikkeling. Indicatoren kunnen dus een goed communicatie- en educatiemiddel zijn. De MiNa-Raad wijst erop dat dit twee verschillende functies zijn, en dat het niet evident is beide functies te combineren in één verzameling indicatoren.

[11] **Nood aan participatie.** De MiNa-Raad wijst op het belang van publieke participatie bij het selecteren van milieu- en andere indicatoren – zeker in het geval men deze een functie zou willen toekennen in het publiek debat. De Raad pleit ervoor te onderzoeken op welke manier participatie structureel kan worden ingebouwd. Participatie mag immers niet beperkt blijven tot een enkel inspraakmoment, dat dan nog meestal te laat aangekondigd wordt. Wil men bereiken dat het middenveld zou deelnemen aan een proces en dat het democratisch deficit niet vergroot, dan moet dat middenveld ook in staat worden gesteld tot betrokkenheid. Echte participatie is dus maar mogelijk als het deelnameproces ook financieel (en personeel) ondersteund wordt.

Bij wijze van randbemerking vraagt de MiNa-Raad zich bovendien af of er voor participatie, als vierde pijler van duurzame ontwikkeling, geen indicatoren moeten worden toegevoegd.

III. Opmerkingen bij de voorliggende voorstellen

[12] **Een goede eerste stap.** De MiNa-Raad stelt vast dat de prioriteiten van Göteborg die op een of andere manier met milieu te maken hebben, genomen werden als selectiecriteria voor de bepaling van de milieu-indicatoren. In zekere zin is dit ook logisch, vermits men over de vooruitgang op het vlak van duurzame ontwikkeling wil kunnen rapporteren. De MiNa-Raad waardeert het voorstel van de Europese Commissie als belangrijke stap vooruit, omdat voor het eerst ook milieurelevante indicatoren worden ingebracht in het proces van Lissabon. De Raad benadrukt echter dat dit slechts een eerste stap is. In wat hierna volgt formuleert de MiNa-Raad enkele opmerkingen bij de voorstellen.

3.1. Nog geen geïntegreerde verzameling indicatoren

[13] **Economische en sociale indicatoren blijven ongewijzigd.** De MiNa-Raad wijst erop dat er eigenlijk weinig veranderd is in de reeks structurele indicatoren van het lopende Lissabon proces, en heeft hier vragen bij. Men kan er toch moeilijk vanuit gaan dat de evaluatie van het proces van Lissabon zomaar kan omgezet worden in een waardering van de volledige duurzaamheidsstrategie, en dit door slechts enkele milieu-indicatoren (of zelfs duurzaamheids-indicatoren) aan de bestaande sociale en economische toe te voegen, zonder deze laatste te wijzigen. De MiNa-Raad stelt zich immers de vraag of de dertig bestaande indicatoren echt sociale en economische duurzaamheid vertolken. Ook deze indicatoren moeten opnieuw bekeken worden. Sociale en economische indicatoren werden immers niet ontwikkeld als duurzame ontwikkelingsindicatoren, maar werden om andere redenen gekozen.

De MiNa-Raad accepteert het korte tijdsbestek als een mogelijke verklaring voor dit eenvoudige knip- en plakwerk, i.e. omdat men in Barcelona al gebruik wil kunnen maken

van een volledige verzameling indicatoren. De MiNa-Raad leidt daaruit af dat deze “set” bijna niet anders dan een voorlopige keuze kan zijn. De MiNa-Raad vraagt dan ook om een duidelijk tijdspad voor de verdere ontwikkeling van een volwaardige en geïntegreerde verzameling indicatoren voor duurzame ontwikkeling.

3.2. Gewicht van de milieu-indicatoren in het geheel

[14] **Voldoende milieu-indicatoren noodzakelijk.** Het is inderdaad belangrijk zich te houden aan een voldoende klein en hanteerbaar aantal sleutelindicatoren – die een duidelijk politiek en algemeen belang hebben – om het beleidsdebat te sturen. Aan de andere kant moeten echter ook alle essentiële elementen aan bod komen en dient de set dus omvattend genoeg te zijn om het nieuwe evenwicht van duurzame ontwikkeling te weerspiegelen en om een doordacht beeld te geven van de duurzame resultaten op de verschillende beleidsterreinen. De milieudimensie moet, qua aantal en soort indicatoren, voldoende sterk staan naast de economische en sociale indicatoren, om in Barcelona en op de volgende Lentetops de belangrijke punten van duurzame ontwikkeling voor de Europese Unie echt te kunnen beoordelen. Ook de Milieuraad van de EU van 29/10/2001 concludeert: “De lidstaten hebben in het algemeen de noodzaak benadrukt om tot een evenwicht tussen de economische, sociale en milieu-indicatoren te komen.”⁵ Als men ervan uit gaat dat de duurzaamheidsstrategie gebaseerd is op het beginsel dat er een evenwicht tussen de economische, sociale en milieudimensies moet bestaan, lijken zes indicatoren voor milieu en duurzame ontwikkeling weinig op een totale set van 36. De MiNa-Raad stelt dan ook vier soorten mogelijke aanvullingen voor, in de lijn van de algemene beschouwingen zoals hiervoor gegeven:

- Het is belangrijk dat er bij de milieu-indicatoren voor elk belangrijk punt dat vervat is in het 6de Milieuactieprogramma, een representatieve sleutelindicator voorgesteld wordt.⁶ Hoe het er voorstaat met de kwaliteit van wateren, de bescherming van habitats en biodiversiteit, bossen en platteland komt in het voorstel van de Commissie op geen enkele manier aan bod. Het huidige EU-voorstel suggereert ten andere enkel indi-

5) eigen vertaling

6) De voorgestelde prioritaire doelstellingen en maatregelen in het 6de Milieuactieprogramma, zijn: Doelstelling 1 – stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarbij geen onnatuurlijke veranderingen in het wereldklimaat zullen optreden. Doelstelling 2 – bescherming en herstel van de werking van natuurlijke systemen en

stopzetting van het verlies aan biodiversiteit in de Europese Unie en op wereldschaal. Bescherming van de bodem tegen erosie en verontreiniging. Doelstelling 3 – totstandbrenging van een milieukwaliteit waarbij de niveaus van door de mens gefabriceerde verontreinigende stoffen, met inbegrip van verschillende vormen van straling, niet leiden tot significante effecten op of risico's voor de gezondheid van de mens.

Doelstelling 4 – totstandbrenging van een situatie waarin het verbruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen de draagkracht van het milieu niet overschrijdt. Verwezenlijking van een loskoppeling van het gebruik van hulpbronnen en economische groei door middel van een aanzienlijke verhoging van het rendement van hulpbronnen, dematerialisatie van de economie en afvalpreventie.

catoren op het vlak van milieudruk en slechts een voor de toestand van het milieu⁷. Dit moet gecorrigeerd worden door een weloverwogen en meer geplande keuze van indicatoren. De MiNa-Raad vindt dat er snel werk moet gemaakt worden van indicatoren die verband houden met biodiversiteit⁸, gezondheidseffecten en de voorraad beschikbaar zoetwater en van responsindicatoren om na te gaan in welke mate oplossingsstrategieën succesvol zijn.

- Ook de vooruitgang van de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen dient te worden gemeten, aan de hand van integratie-indicatoren voor elke aanpalende sector (de *drivers*). Met deze indicatoren, uit de integratiestrategieën in het kader van het proces van Cardiff, kan men de mate van “ontkoppeling” van economische groei en druk op de natuurlijke hulpbronnen en het milieu meten. De sectoren met de grootste algemene invloed moeten elk een sleutelindicator krijgen die hun potentiële impact op milieu en gezondheid aantoont. In de voorliggende voorstellen reikt de Commissie indicatoren aan voor energie en transport.
- Men heeft een aantal “milieu-indicatoren voor de duurzame ontwikkelingsstrategie” toegevoegd om de bestaande economische en sociale aan te vullen. Los van de voorgaande opmerkingen of dit wel voldoende is om tot een evaluatieset voor duurzaamheid te komen, kan ook de aard van de indicatoren zelf in vraag worden gesteld. Volgens de MiNa-Raad zijn een aantal van de indicatoren voor milieu die voorgesteld werden door de Europese Commissie, eerder indicatoren voor een ecologisch verantwoorde economische ontwikkeling. Ook de VN bracht deze indicatoren onder in de economische dimensie in haar indicatorenset voor duurzame ontwikkeling⁹. “Energie-intensiteit van de economie” was ook in de vorige versie van structurele indicatoren trouwens een indicator voor de algemene economische achtergrond.
- In het licht van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling is een indicator van het beslag dat Europa legt op het buitenland onontbeerlijk. Hier kan de directe materiaal-input-index¹⁰, waarbij men de materiaalintensiteit van geïmporteerde goederen con-

7) Nu komt enkel de luchtkwaliteit in steden in aanmerking. Deze indicator is echter door de commissie bedoeld als indicator voor de aanpak van bedreigingen voor de gezondheid en dan kan men zich de vraag stellen of gezondheid niet eerder onder de sociale dimensie ondergebracht moet worden, zoals dit in het systeem van indicatoren voor duurzame ontwikkeling van de VN het geval is

8) Europese milieu-ngo's stelden hiervoor de “biodiversiteitsindex

gebaseerd op genetische en habitatvariëteit” voor, en omdat deze nog ontwikkeld moet worden als voorlopige indicator: “het percentage van originele inheemse soorten die uitgestorven zijn of bedreigd worden”, omdat soorten direct verband houden met biodiversiteit, het brede publiek aanspreken en veranderd kunnen worden door Europese beleidsmaatregelen. (4 oktober 2001, *Indicators for sustainable development. Proposals by EEB, FNI, FoEE*, 16 p.)

9) <http://www.un.org/esa/sustdev/indisd/indisd-mg2001.pdf>

10) Ontwikkeld door het EEA. Het Europese parlement stelde voor de ecological footprint als een algemene indicator voor de duurzaamheidsstrategie te gebruiken. Een Nederlands onderzoek (VROM-Raad) wees echter uit dat de “environmental footprint”-benadering meer na- dan voordelen heeft. (Vromraad (september 1999), *Advies Mondiale duurzaamheid en de Ecologische Voetafdruk*, 65 p.)

troleert, geopperd worden. Het heeft immers geen zin binnen Europa zuinig te zijn, terwijl men elders geproduceerde materiaal- en energie-intensieve producten importeert.

3.3. Naar een open pool van indicatoren

- [15] **Meerdere indicatoren die in reserve gehouden worden bieden misschien de oplossing.** De Raad van de Europese Unie stelt voor te werken met een open lijst, een ruimer reservoir van indicatoren, waaruit elk jaar – in functie van de politieke prioriteiten – een selectie gemaakt kan worden van een beperkte set van indicatoren voor de jaarlijkse syntheserapporten rond duurzame ontwikkeling. Ook de Commissie stelde bijkomende indicatoren voor die moeten ontwikkeld worden: ‘gebruik van toxische chemicaliën’, ‘levensverwachting zonder gezondheidsproblemen’, ‘biodiversiteit’, ‘materiaaleffectiviteit’, ‘recyclagepercentage van geselecteerd materiaal’ en ‘productie van schadelijk afval’. De MiNa-Raad hoopt dat deze voorstellen van de Raad van de Europese Unie en de Commissie ertoe kunnen leiden dat de vinger aan de pols kan gehouden worden bij alle relevante milieuproblemen.

IV. Opmerkingen voor Vlaanderen

[16] **Naar een systematische gebruik van milieu-indicatoren in Vlaanderen.** Ook op Vlaams niveau meent de Raad dat moet gezocht worden naar duidelijk omschreven en consistente reeksen indicatoren om de vooruitgang ten opzichte van de gestelde streefdoelen te meten, het beleid door te lichten en bij te stellen en toekomstige ontwikkelingen te voorspellen. De MiNa-Raad stelt daarom voor om in het Vlaams milieubeleidsplanningsproces op een vergelijkbare systematische wijze gebruik te maken van indicatoren zoals die nu ontwikkeld worden op Europees niveau.

Overeenkomstig het decreet Algemene Bepalingen inzake Milieubeleid is de milieubeleidsplanning in Vlaanderen gebaseerd op drie peilers: een vijfjaarlijks milieubeleidsplan, een tweejaarlijks milieurapport en een jaarlijks milieujaarprogramma. In het milieujaarprogramma wordt aan de hand van concrete producten of resultaten geïllustreerd wat door de uitvoering van het MINA-plan werd bereikt. (=beleidsoutput). Deze evaluatie gaat evenwel niet in op de feitelijke milieuresultaten op het terrein (=beleidsoutcome); het is in de MIRA-rapporten dat de actuele ontwikkeling van de milieukwaliteit in verband wordt gebracht met het tot dusverre gevoerde milieubeleid.

In zijn advies van 7 december 2000 over het Milieujaarprogramma 2001 wees de MiNa-Raad op het belang van de versterking van de afstemming tussen milieuplanning en milieurapportering. In zijn advies van 1 februari 2001 over de Vlaamse milieurapportering gaf de MiNa-Raad een vooruitblik op een set van wenselijke indicatoren teneinde een toereikend beeld te bekomen van zowel aandrijvers, milieutoestand als beleidsrespons. Op basis van deze indicatorenverzameling uit de MIRA-rapportering kunnen dan volgens de MiNa-Raad een aantal goed gekozen (i.e. de meest relevante) indicatoren in het planproces worden overgenomen. De Raad vindt immers dat men in het planningsproces zelf de evolutie van de feitelijke milieukwaliteit en van de diverse doelafstanden nauwlettend

in het oog moet houden. Door indicatoren duidelijk te koppelen aan de doelstellingen, komt een betere beleidsevaluatie ex post – en medegaand ook ex ante – tot stand.

Vlaanderen moet van het belang van degelijke statistische gegevens over alle aspecten van duurzame ontwikkeling een prioritair aandachtspunt maken. Indien er op Belgisch niveau onvoldoende data beschikbaar zijn om een correcte evaluatie van duurzame ontwikkeling mogelijk te maken, moet er op Vlaams niveau geïnvesteerd worden in de opbouw van degelijke statistische informatie.

Bijlage: informele conclusies van de EEAC-conferentie, Gent 16 november 2001

1. Er is een duidelijke nood aan milieu-indicatoren – niet alleen omwille van het nut dat ze op zichzelf opbrengen, maar ook omwille van het feit dat de huidige (economische) indicatoren de milieukost niet in rekening brengen.
2. In het voorliggende voorstel van de EU worden slechts indicatoren voorgesteld die te maken hebben met milieuvervuiling in de strikte zin van het woord – er zijn er geen met betrekking tot natuurbehoud. Deze onevenwichtigheid moet bijgesteld worden.
3. Er is nood aan milieu-indicatoren voor de afzonderlijke milieubeleidsvelden, maar tegelijk moet ook gezorgd worden voor indicatoren inzake integratie – het gaat dan om zowel interne als externe integratie.
4. Subsidiariteit speelt ook een rol bij milieu-indicatoren; dit betekent dat sommige indicatoren op wereldniveau moeten ontwikkeld worden, andere op Europese schaal, en nog andere op het niveau van staten, regio's of lokale overheden.
5. De conferentie stelt vast dat onderzoek en advies in Nederland (de vROM-Raad) oplevert dat de benadering van de “ecologische voetafdruk” meer nadelen dan voordelen vertoont. Desalniettemin moeten milieu-indicatoren ook de milieu-impact buiten het betrokken gebied mee in rekening brengen;
6. De conferentie stelt vast dat er een ernstig gebrek is aan basisgegevens. Sommige nochtans noodzakelijke indicatoren worden niet ontworpen omdat er geen data ter beschikking zijn. Maar dit gebrek aan data mag niet de reden zijn waarom een probleem niet aangepakt wordt of waarom er irrelevante indicatoren geconstrueerd worden. Gegevens moeten dus verzameld worden in functie van de noodzakelijke indicatoren – in tegenstelling tot wat nu de praktijk is, m.n. indicatoren construeren in functie van de beschikbare data.

7. Publieke participatie is nodig inzake milieu-indicatoren; bovendien kunnen milieu-indicatoren een goed educatief instrument zijn.
8. Milieu-indicatoren staan niet los van de rest – ze moeten deel uitmaken van de beleids-cyclus.
9. Het probleem van milieu-indicatoren staat slechts in de kinderschoenen – er valt nog heel wat werk te verrichten aan onderzoek en pilootprojecten.
10. Er is een gebrek aan milieu-indicatoren inzake sociaal-psychologische dimensies van milieuproblemen. Attitudes en percepties zijn belangrijk in de vaststelling van beleids-effecten en veranderingsmogelijkheden.