

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het milieuoactieprogramma van de Europese Gemeenschap voor 2001-2010”**

(2001/C 221/12)

De Raad heeft op 21 februari 2001 besloten het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 175 van het EG-Verdrag te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Braghin.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 382e zitting op 30 en 31 mei 2001 (vergadering van 30 mei 2001) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 2 onthoudingen is goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. In het zesde milieuoactieprogramma, „Milieu 2010 — Onze toekomst, onze keuze”, worden de algemene doelstellingen alsmede de prioritaire acties voor het toekomstige milieubeleid van de EU uiteengezet. Uitgangspunt is een uitvoerige raadpleging waartoe de Commissie in november 1999 het startsein heeft gegeven met de algemene evaluatie van het vijfde milieuoactieprogramma („Het milieu in Europa — Wat zijn de vooruitzichten?”). Hierbij werd tevens gebruik gemaakt van het door het Europees Milieuagentschap gepubliceerde rapport over de toestand van het milieu („Environment in the European Union at the turn of the Century”). Een en ander is verder uitgewerkt in een lange reeks seminars en raadplegingen. Het Comité heeft actief deelgenomen aan dit voorbereidingsproces door een kritisch advies op te stellen<sup>(1)</sup>, dat tijdens een seminar met academische deskundigen is behandeld en dat de Commissie terdege heeft bestudeerd<sup>(2)</sup>.

1.2. Een rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen van de wereld en de bescherming van het wereldecosysteem zijn essentiële voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. In het onderhavige programma worden de milieuproblemen vastgesteld die moeten worden aangepakt voor het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling; een aantal problemen leidt immers een hardnekkig bestaan. De belangrijkste hiervan zijn klimaatverandering, het verlies aan biodiversiteit en natuurlijke habitats, bodemverlies en -degradatie, steeds groter wordende afvalvolumes, de toename van chemicaliën in het milieu, geluidshinder en verontreinigende stoffen in lucht en water.

1.3. Duurzame ontwikkeling houdt meer in dan een schoon milieu: tevens moet rekening worden gehouden met de sociaal-economische gevolgen, ten einde de kwaliteit van het bestaan

van de burgers in de Europese Unie in bredere zin te verbeteren. Bovendien moet de Gemeenschap haar huidige systeem van *governance* tegen het licht houden, om ervoor te zorgen dat de doelstellingen op sociaal, economisch en milieugebied en de wijzen waarop deze kunnen worden bereikt, niet met elkaar botsen<sup>(3)</sup>.

1.4. In het nieuwe programma worden de doelstellingen en streefcijfers op milieugebied beschreven en wordt aangegeven hoe de communautaire milieubeleidsinstrumenten zullen worden ingezet om deze problemen aan te pakken. Hierbij wordt erop gewezen welke maatregelen nodig zijn op andere beleidsterreinen. Bijzondere nadruk wordt gelegd op de blijvende noodzaak, de milieudoelstellingen te integreren in beleidsterreinen als vervoer, energie en landbouw, en op het belang van ruimtelijke ordening en van regionale en lokale maatregelen ter bevordering van duurzame ontwikkeling.

1.5. De algemene evaluatie gaf een gevarieerd beeld van de doeltreffendheid van het EU-milieubeleid te zien. Hierin werden kritische kanttekeningen geplaatst bij het feit dat de lidstaten tekortschieten bij de uitvoering van de milieurichtlijnen, en dat belanghebbenden zich lang niet altijd verantwoordelijk voelen ten aanzien van de milieurichtlijnen. In het nieuwe programma wordt bijzondere nadruk gelegd op twee aspecten: verbetering van de toepassing van de milieuwetgeving en bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen, door middel van participatie en het stimuleren van bedrijfsinnovatie, en een bredere wetenschappelijk verantwoorde voorlichting aan de burgers.

1.6. De door de Commissie vastgestelde prioritaire actiegebieden worden gekenmerkt door bijzondere problemen, te weten:

- klimaatverandering, met als doel de stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een

<sup>(1)</sup> PB C 204 van 18.7.2000.

<sup>(2)</sup> Zie de brochure CES 2001-002 (beschikbaar in het Frans, Engels en Duits) waarin de reacties van de Commissie op de aanbevelingen van het ESC worden samengevat.

<sup>(3)</sup> Over deze onderwerpen (duurzaamheid en *governance*) bereidt het ESC momenteel adviezen voor (PB C 123 van 25.4.2001).

niveau waarbij geen onnatuurlijke veranderingen in het klimaat op aarde zullen optreden dankzij een mondiale aanpak en nauwe internationale samenwerking;

- natuur en biodiversiteit, met als doel de bescherming en het herstel van de werking van natuurlijke systemen en stopzetting van het verlies aan biodiversiteit in de EU en op wereldschaal; bescherming van de bodem tegen erosie en verontreiniging;
- milieu en gezondheid, met als doel de 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;
- duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en beheer van afval, met als doel de totstandbrenging van een situatie waarin het gebruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen de draagkracht van het milieu niet overschrijdt; loskoppeling van het gebruik van hulpbronnen en economische groei door veel efficiënter gebruik te maken van hulpbronnen, „dematerialisatie” van de economie en afvalpreventie.

1.7. In plaats van een uitsluitend op wetgeving gerichte benadering is een strategische aanpak nodig om de noodzakelijke veranderingen in onze productie- en consumptiepatronen tot stand te brengen en het gedrag van degenen die verantwoordelijk zijn voor milieu- en aanverwant beleid op één lijn te brengen. In het programma worden vijf prioritaire strategische actielijnen voorgesteld, om te helpen de milieudoelstellingen te bereiken:

- verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande milieuwetgeving;
- integreren van milieuoverwegingen in de besluitvorming op andere beleidsterreinen;
- tot stand brengen van een nauwe samenwerking met de markt, via zowel bedrijven als consumenten;
- het geven van „empowerment” aan particuliere burgers en hen helpen bij gedragsverandering;
- bevorderen van betere beslissingen inzake planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.

1.8. Het zesde milieuactieprogramma zal worden uitgevoerd in het perspectief van de Europese Unie na de uitbreiding; bij alle uit het programma voortvloeiende maatregelen dient dit bredere perspectief in aanmerking te worden genomen. De kandidaat-lidstaten moeten zich ervoor inspannen de communautaire milieuwetgeving toe te passen, gesteund door financieringsprogramma's van de Gemeenschap. Internationaal gezien zal het van groot belang zijn milieuoverwegingen volledig en correct in alle aspecten van de externe betrekkingen van de Gemeenschap te integreren.

1.9. Een van de hoofdstukken van de mededeling is getiteld „Beleidsvorming op basis van participatie en gedegen kennis”: hierin wordt het succes van het communautaire milieubeleid in verband gebracht met a) een milieuregelgeving die ondernemingen stimuleert om op winstgevende wijze te innoveren, zowel uit het oogpunt van hun markt als van milieu; b) een brede dialoog, die wordt geschraagd door een gedegen wetenschappelijke en economische beoordeling op basis van informatie en gegevens over de toestand van het milieu en over milieubelastende activiteiten en de factoren achter milieuproblemen; c) de rol van onderzoek om bij te dragen tot een beter inzicht in de aard en gevolgen van interacties tussen mens en milieu; en d) een systematisch evaluatieproces om het toekomstige beleid en de tenuitvoerlegging daarvan te verbeteren. Verder wordt gewezen op het belang van een dialoog tussen de nationale, regionale en lokale autoriteiten, sociaal-economische belangengroeperingen en milieu- en consumentenverenigingen.

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité is ingenomen met het voorstel van de Commissie en stemt in met de voornaamste punten, te weten:

- het gewicht dat wordt gegeven aan milieuoverwegingen, als integrerend deel van de strategie voor duurzame ontwikkeling;
- het streven om het milieubeleid daadwerkelijk te integreren in al het communautaire beleid dat rechtstreeks of onrechtstreeks van invloed is op het milieu;
- de noodzaak van milieuvriendelijkere beslissingen inzake ruimtelijke ordening;
- de noodzaak van een strengere naleving van de milieuwetgeving door de lidstaten en de regionale en lokale overheden;
- het streven om het bedrijfsleven via het sluiten van convenanten bij de problematiek te betrekken en de vraag van de consumenten om te buigen naar milieuvriendelijkere producten en gedrag, in een meer systematische lange-termijnaanpak.

2.2. De Commissie kiest ervoor om in het milieuactieprogramma hoofdzakelijk algemene doelstellingen vast te stellen en geen gekwantificeerde streefdoelen; van de vier prioritaire actiegebieden worden slechts de problemen samengevat, doelstellingen vastgelegd en prioritaire maatregelen opgesomd. Voorkómen moet worden dat het in veel gevallen bij goede voornemens blijft, waarvan de uitvoering wordt afgeremd door gebrek aan daadkracht, technische tekortkomingen en

politieke weerstand. Het is dan ook zaak uitsluitend te geven over de termijn waarbinnen de doelstellingen moeten worden gerealiseerd, de praktische uitvoering ervan, de interactie/synergie tussen de verschillende acties en de coördinatie tussen de Gemeenschap en de nationale, regionale en lokale overheden.

2.3. Het Comité stemt in met de beoogde betere integratie van het milieubeschermingsbeleid in de andere beleidsvormen van de EU, en prijst de recente inspanning van de Commissie om een strategie voor duurzame ontwikkeling uit te stippelen, met een periodieke controle van de bereikte resultaten. Het stelt vast dat er ondanks alle inspanningen nog tal van lacunes en incoherenties zijn, en hoopt dat deze beleidsintegratie op alle niveaus prioriteit krijgt, en dat in alle beleidstakken indicatoren worden opgesteld en wordt gezorgd voor monitoring van de resultaten, waarvoor tijdens de Top van Cardiff het startsein is gegeven.

2.4. Al tijdens de voorbereiding van het programma dient een open dialoog met alle betrokken groepen te worden gevoerd, geschraagd door een gedegen wetenschappelijke en economische beoordeling op basis van informatie en gegevens over de toestand van het milieu en over de oorzaken en spanningen achter milieuproblemen. Deze werkmethode is niet alleen noodzakelijk om bij de vaststelling van de uitvoeringsbepalingen rekening te houden met alle factoren, maar biedt tevens de gelegenheid om na te gaan of de verschillende acties door de bevoegde instanties — de Gemeenschap of de nationale of lokale overheden, economische sectoren of vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld — wel worden uitgevoerd. Het Comité betreurt het dat de evaluatie van het vijfde programma niet heeft geleid tot een systematisch overzicht van de termijnen van alle geplande maatregelen, en evenmin tot een eerste reeks indicatoren die reeds nu in de gaten moeten worden gehouden. Het Comité stelt voor, de jaarverslagen over de belangrijkste milieuindicatoren aan te vullen met informatie over de stand van zaken van de initiatieven, om de doeltreffendheid ervan beter te kunnen beoordelen.

2.5. Het Comité is het ermee eens dat de uitvoering van de huidige wetgeving dringend moet worden verbeterd en juist het voornemen van de Commissie toe om strenger op te treden tegen inbreuken. Over de tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving en de instrumenten voor toezicht en inspectie heeft het Comité reeds specifieke adviezen uitgebracht<sup>(1)</sup>; het waardeert het recente initiatief van de Commissie om inbreukprocedures tegen lidstaten te starten. Ook stelt het zeer veel belang in het voorstel voor harmonisatie van de bepalingen inzake bestrijding van milieucriminaliteit<sup>(2)</sup>, waarover het een apart advies zal uitbrengen. Naast sancties in geval van inbreuken of niet-naleving is het zaak dat

samenhangende impulsen worden gegeven aan de naleving, de grotere verspreiding van *best practices*, de overdracht van milieuvriendelijke technologieën (die op alle mogelijke manieren moeten worden bevorderd, gebruik makend van de ervaringen met de communautaire onderzoeksprogramma's), en systemen voor het aanwijzen en belonen van goede milieuprestaties van ondernemingen en lokale overheden.

2.6. De huidige regelgeving voor de toekenning van milieukeuren aan producten en het opzetten van milieubeheer- en milieuauditsystemen (EMAS)<sup>(3)</sup> binnen bedrijven moet beter worden toegepast. Het Comité denkt echter niet dat deze maatregel voldoende zal zijn om de zorg voor het milieu sterker en breder te stimuleren. Er dient een inspanning te worden geleverd om ervoor te zorgen dat de marktmechanismen de toegevoegde waarde van het milieu erkennen, en dat de overheid de administratieve regelgeving vereenvoudigt, een „groen” inkoopbeleid voert, een milieuvriendelijker productie aanmoedigt en nieuwe steunvormen voor met name het MKB uitwerkt. Het Comité zal deze onderwerpen meenemen in zijn advies over het Groenboek over het „Geïntegreerd product-beleid”<sup>(4)</sup>, waaraan momenteel wordt gewerkt.

2.7. Het Comité is het met de Commissie eens dat subsidies niet tot gevolg mogen hebben — zelfs niet indirect — dat hiermee praktijken worden bevorderd die ten koste gaan van het milieu. Subsidies moeten juist de ontwikkeling van milieuvriendelijke ontwerp- en productieprocessen van producten bevorderen, en ook de activiteiten van de financiële sector moeten hierop zijn gericht. Het Comité acht de op dit gebied gepresenteerde voorstellen echter zeer middelmatig. Het verzoekt de Commissie de uitvoeringsmodaliteiten, in overleg met de belanghebbende partijen, beter uit te werken en instrumenten te ontwerpen die de innovatie en de overdracht van technologische kennis over milieuvriendelijkere productieprocessen en producten, bevorderen en belonen. E.e.a. dient zowel in het kader van het „geïntegreerd product-beleid” als in het kader van de verticale wetgeving gestalte te krijgen.

2.8. Het Comité steunt de strategische aanpak waarbij alle betrokken sociale partners sterker bij de verwezenlijking van de milieudoelstellingen worden betrokken, met name via scholings- en educatieprogramma's en permanente opleiding in ondernemingen en beroepsorganisaties. Maar de Gemeenschap mag zich niet beperken tot het louter verspreiden van informatie; zij moet actief deelnemen aan dit proces, omdat Europa anders op dit gebied een nog onduidelijker profiel te zien geeft: het „milieubewustzijn” is in de lidstaten immers in uiteenlopende mate ontwikkeld.

<sup>(1)</sup> Zie advies in PB C 206 van 7.7.1997 en advies in PB C 138 van 18.5.1999.

<sup>(2)</sup> Voorstel voor een richtlijn van het EP en de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht (COM(2001) 139 def.).

<sup>(3)</sup> Zie ESC-advies in PB C 209 van 22.7.1999; de verordening staat in PB L 114 van 24.4.2001.

<sup>(4)</sup> COM(2000) 68 def., advies R/CES 471/2001.

2.9. Ruimtelijke ordening is zonder meer van strategisch belang, maar moet deel uitmaken van een globaal geheel, gaande van stadsontwikkeling tot vervoersnetwerken, via sociale activiteiten (zoals sport en vrije tijd) en activiteiten met een rechtstreekse impact op het milieu, zoals bouwnijverheid, landbouw en toerisme. Het Comité stemt in met het voorstel om een specifiek programma te lanceren ten einde goede praktijkvoorbeelden op stedenbouwkundig gebied en de ontwikkeling van duurzame steden aan te moedigen, maar behoudt zich het recht voor om later, wanneer het voorstel ten uitvoer wordt gelegd, concreet te beoordelen of het instrument adequaat is.

2.10. Het Comité heeft zich al uitgebreid met het onderwerp „klimaatverandering” beziggehouden, en vindt de voorgestelde doelstellingen en streefcijfers veel te algemeen. Het stelt met name voor meer aandacht te besteden aan sectoren waar het emissieprobleem vanwege het volume (elektriciteit) of vanwege de voorspelde toename (vervoer, diensten) het grootst is, en waar de kans op positieve resultaten het kleinst is omdat de regelgevingsmechanismen tekortschieten. Door zo snel mogelijk specifieke maatregelen voor te stellen, zullen deze meer effect sorteren. Bovendien is het Comité van mening dat op alle niveaus en in alle sectoren voorrang moet worden gegeven aan innovatieve energiebesparende maatregelen, onder meer in het kader van het zesde kaderprogramma voor onderzoek dat momenteel wordt voorbereid.

2.11. Het Comité stemt in principe in met het opleggen van energieheffingen. Wel moet goed worden gekeken naar de impact op het milieu, de economische efficiency, de werking van de interne markt (ook met het oog op de omvangrijke intracommunautaire handel, die tot een harmonisatie van het fiscaal beleid noopt), en het concurrentievermogen van de Europese industrie. Eventuele discrepanties tussen lidstaten of ten opzichte van andere regio's in de wereld kunnen immers tot ernstige verstoring van de mededinging en de ontwikkeling leiden. De opbrengst van belastingen en andere heffingsinstrumenten moet worden gebruikt voor milieuverbetering; tegelijkertijd dienen energiebesparing en het gebruik van schone energie te worden aangemoedigd.

2.12. Het Comité steunt de instandhouding van natuur en biodiversiteit, maar betreurt het dat de voorgestelde acties (met uitzondering van het Natura 2000-netwerk) zo algemeen zijn geformuleerd en dat geen rekening is gehouden met opmerkingen uit eerdere ESC-adviezen, met name die over de beoordeling van het vijfde milieuactieprogramma en het initiatiefadvies over de bosstrategie<sup>(1)</sup>. Het behoudt zich het recht voor later gedetailleerder in te gaan op de uitvoeringsbepalingen van het beleid tot instandhouding van de natuur. Het Comité bereidt momenteel een initiatiefadvies voor over „De toestand van de natuur en de natuurbescherming in Europa”,

waarin uitgebreid wordt ingegaan op de integratie van natuurbescherming in de landbouw, door de zuiver kwantitatieve benadering van het GLB om te keren en het overleg tussen grondeigenaars, natuurbeschermers, consumenten en toeristen te verbeteren om het behoud van de natuurlijke hulpbronnen te bevorderen.

2.13. Het Comité is ingenomen met het gewicht dat wordt gegeven aan de milieu- en gezondheidsproblematiek, en deelt de bezorgdheid van de Commissie, zoals het overigens in tal van eerdere adviezen al heeft bevestigd. Het is van fundamenteel belang dat voor elk type of groep van verontreinigende stoffen op grond van een gedegen wetenschappelijke basis de risico's voor de menselijke gezondheid worden geïdentificeerd, met name voor specifieke bevolkingsgroepen en wat de langetermijneffecten van mogelijk risicovolle stoffen betreft. Verder is het van fundamenteel belang dat inzicht wordt verkregen in de werking van deze stoffen en de manier waarop zij het menselijk lichaam binnendringen, om de niveaus van blootstelling te beperken en in ieder geval na te gaan hoe de verhouding tussen risico's en voordelen ligt. Het Comité haalt de dwarsverbanden tussen gezondheid, voedselveiligheid, kwaliteit van het bestaan en het milieu aan, en verwijst naar zijn opmerking in paragraaf 3.18 van het advies over de levensmiddelenwetgeving en de oprichting van een Europese Voedselautoriteit, over de impact van vervuiling op de voedselketen.

2.14. Het Comité stemt in met de grotere nadruk op preventie en voorzorg, zeker als hiermee de vervanging van gevaarlijke stoffen door andere, minder riskante stoffen wordt aangemoedigd en bevorderd. Onder verwijzing naar het Commissiedocument, het ESC-advies<sup>(2)</sup> en de resolutie van de Raad van Nice over dit thema — waarin een aantal punten uit het ESC-advies zijn overgenomen — dringt het Comité erop aan het voorzorgsbeginsel met mate en op evenwichtige wijze toe te passen. Voorts moet er bij deze aanpak naar worden gestreefd, te voorkómen dat de internationale concurrentieverhoudingen worden verstoord ten gunste van bedrijven in landen waar het milieubesef minder is doorgedrongen. Het dringt er bij de Commissie op aan er in internationaal verband voor te ijveren dat dezelfde milieunormen in alle regio's van de wereld als standaard worden gehanteerd.

2.15. Het Comité stemt in met de stapsgewijze benadering van de Commissie voor de beoordeling van alle in grote hoeveelheden geproduceerde chemicaliën. Ook is het ermee eens dat de concentratie van gewasbeschermingsmiddelen in het milieu — met aanzienlijke risico's of gevolgen voor de gezondheid van de mens — moet worden verminderd, door aan te dringen op een geprogrammeerde terugdringing van deze stoffen en het gebruik van technieken op het gebied

(1) PB C 51 van 23.2.2000.

(2) PB C 268 van 19.9.2000.

van biologische landbouw en geïntegreerde plagenbestrijding. Bovendien hoopt het dat de ratificatie van het VN-verdrag over persistente organische verontreinigende stoffen (Persistent Organic Pollutants — POP's) en het Verdrag van Rotterdam nu snel wordt afgerond. Verder steunt het de ontwikkeling van één enkel systeem voor het testen, de beoordeling en de risicobeheersing van nieuwe en bestaande, hier geproduceerde of geïmporteerde chemische stoffen. Tegelijkertijd moeten maatregelen worden genomen om de schadelijke gevolgen van het gebruik van metalen, mineralen en koolwaterstoffen terug te dringen. Op deze onderwerpen wenst het Comité nader in te gaan in zijn advies over het Witboek „Strategie voor een toekomstig beleid voor chemische stoffen”<sup>(1)</sup>, dat een fundamenteel onderdeel van het programma vormt.

2.16. De doelstelling „totstandbrenging van een situatie waarin het verbruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen de draagkracht van het milieu niet overschrijdt” wordt vertaald in een basisaanpak: enerzijds de analyse die nodig is om criteria aan te wijzen voor het stellen van prioriteiten, anderzijds de vaststelling en uitvoering van specifieke beleidsmaatregelen ter vermindering van het verbruik van deze hulpbronnen. De voorgestelde maatregelen zijn op het eerste gezicht veel te theoretisch. Het is vreemd dat de evaluatie van het vorige actieprogramma niet meer doelgerichte en beter omschreven maatregelen heeft opgeleverd, waarmee deze concepten binnen een redelijke termijn in doeltreffende activiteiten of prikkels kunnen worden omgezet. Het Comité is van mening dat de maatregelen stuk voor stuk aandachtig moeten worden beoordeeld om distorsies van de mededinging en nadelen voor het concurrentievermogen van bedrijven te voorkómen. Ook moet er een zeker evenwicht zijn tussen maatregelen die op de aanbodzijde en maatregelen die op de vraagzijde zijn gericht. In een markteconomie wordt het aanbod immers hoofdzakelijk door de consument bepaald. Het Comité acht bijgevolg voorlichting en activiteiten om het gedrag van consumenten te beïnvloeden ten gunste van milieuvriendelijkere producten en leveranciers, van prioritair belang.

2.17. De Commissie wenst te komen tot een loskoppeling van het gebruik van hulpbronnen en economische groei door hulpbronnen veel efficiënter aan te wenden, „dematerialisatie” van de economie en afvalpreventie. Het Comité kan zich vinden in dit idee, maar is van mening dat de concrete aanpak tekortschiet, met name op het stuk van preventie en manieren om een planmatige benadering te bevorderen waarbij tijdens de hele levenscyclus van een product afval en alle vormen van milieuvervuiling worden teruggedrongen.

2.18. Het Comité onderstreept dat moet worden nagegaan in hoeverre de toepassing van de kaderrichtlijn inzake afvalpreventie in de lidstaten — met name energiebesparing — in de lidstaten wordt uitgevoerd. Het hoopt dat met het aangeven van streefcijfers een duidelijk signaal aan de Europese burger en autoriteiten kan worden gegeven.

2.19. Het Comité stelt vast dat slechts terloops wordt verwezen naar besparing en terugwinning van energie, doelstellingen waarmee in de industrie maar ook in huishoudens aanzienlijke resultaten te behalen zijn. Hierbij valt aan afvalbeheer, maar ook aan ruimtelijke ordening en stadsplanning te denken. Deze indicator, waarmee altijd rekening moet worden gehouden bij de kosten-batenanalyse, verdient nadere uitwerking wanneer wordt gedacht aan invoering van belonings-systemen voor milieuprestaties van bedrijven.

2.20. Het Comité onderstreept dat het onderhavige actieprogramma een essentieel onderdeel vormt van de strategie tot betrekking van de „duurzaamheid”<sup>(2)</sup>, waarbij de belangrijkste vraag is hoe een dynamische economie kan worden gecombineerd met een samenleving die iedereen gelijke kansen biedt, en hoe de economische groei kan worden bevorderd zonder dat deze ten koste van het milieu gaat.

2.21. Op zowel mondiaal als lokaal niveau is iedereen het er nu wel over eens dat moet worden toegewerkt naar een billijke en duurzame groei, zodat de natuurlijke hulpbronnen behouden blijven voor de toekomstige generaties. De Europese Unie bereidt zich voor op de Top Rio+10, die in 2002 te Zuid-Afrika zal worden gehouden, en denkt tegelijkertijd na over haar eigen milieubeleid, door een rangorde van prioriteiten aan te geven, afhankelijk van de ernst, de duur en — al dan niet — de onomkeerbaarheid van de (dreigende) problemen.

### 3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. De in de mededeling voorgestelde strategische aanpak zou nog moeten worden uitgebreid met de belangrijkste doelstellingen waarop de activiteiten van de Commissie en de verantwoordelijke autoriteiten en andere belanghebbenden moeten worden gericht, alsmede een geïntegreerde reeks maatregelen die e.e.a. mogelijk moeten maken. De tamelijk willekeurige lijst met voorgestelde activiteiten — zonder rangorde van prioriteiten en/of volgorde van uitvoering — tekent de zwakte van het document. Om hier verbetering in te brengen, stelt het Comité voor:

- een „scoreboard” op te stellen van de maatregelen — al dan niet wetgevend — die voor de vier prioritaire actiegebieden zijn gepland, naar het voorbeeld van de bijlage bij het Witboek inzake voedselveiligheid;
- een speciale bijlage toe te voegen waarin op overzichtelijke wijze wordt uiteengezet welke problemen er zijn in verband met het beheer van het vijfde actieprogramma en de integratie van het milieubeleid in andere takken van communautair beleid, en met het optreden van de verschillende verantwoordelijke autoriteiten;
- indicatoren van het prestatievermogen vast te stellen, die onmiddellijk of op korte termijn kunnen worden gebruikt, en aanwijzingen te geven met betrekking tot de voor de toepassing verantwoordelijke instanties, de termijnen voor controle en beoordeling en voorstellen voor maatregelen;

<sup>(1)</sup> COM(2001) 88 def.

<sup>(2)</sup> PB C 123 van 25.4.2001.

- om waar mogelijk kwantitatieve doelstellingen voor de middellange en lange termijn vast te stellen, al was het alleen maar om als uitgangspunt te dienen voor de discussie over wat reëel haalbare targets zijn en welke geïntegreerde maatregelen kunnen worden genomen om de gewenste resultaten binnen de vastgestelde termijnen te verwezenlijken;
- communautaire doelstellingen aan te wijzen die binnen een van te voren vastgesteld tijdsbestek moeten worden verwezenlijkt, en deze onder te verdelen in nationale doelstellingen waarvoor de lokale autoriteiten de verantwoordelijkheid op zich moeten nemen;
- expliciet de hoogste referentienormen aan te geven, en de financiële gevolgen en verspreiding van de kosten over de verschillende sectoren te analyseren, alsmede de gevolgen voor het concurrentievermogen.

3.2. Het is van essentieel belang dat alle belanghebbenden voortdurend en op systematische wijze bij de verwezenlijking van milieudoelstellingen worden betrokken. Het Comité onderstreept dat deze participatie moet worden opgevat in zeer algemene zin: zij heeft betrekking op alle besluitvormers — van het begin tot het einde van het besluitvormingsproces — en alle mogelijke vormen en instrumenten voor scholing en opleiding van personen die actief zijn bij overheden, ondernemingen, vakbonden, beroepsorganisaties en consumentenverenigingen alsmede betrokken burgers. Mensen gaan zich immers pas echt milieuvriendelijk gedragen wanneer elders het goede voorbeeld wordt gegeven en zij van het belang van milieubescherming worden doordrongen. Het Comité zou willen dat meer communautaire steun wordt verleend aan de totstandkoming van convenanten — ook op lokaal niveau — bijvoorbeeld in het kader van de aangekondigde kaderverordening inzake milieu-convenanten.

3.3. Duurzame economische ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten, gebaseerd op nieuwe, schone technologieën en een beter milieubeheer, is van vitaal belang voor de instandhouding van de positieve milieufactoren die daar nog aanwezig zijn — hetgeen eerder het gevolg is van de matige economische ontwikkeling dan van bewuste keuzen. Om burgers en overheden milieubewuster te maken en stelselmatig te betrekken bij de economische herstructurering en ruimtelijke ordening van steden en vervoerssystemen — vooral het openbaar vervoer — is een samenhangende aanpak vereist, zowel voor de volledige omzetting van het *acquis communautaire* op milieugebied als op het stuk van de financiering. Het Comité dringt erop aan dat duidelijker wordt aangegeven met welke instrumenten een eind kan worden gemaakt aan het schijnbare gebrek aan overeenstemming tussen enerzijds het streven naar hoge milieunormen en anderzijds de beperkte beschikbaarheid van middelen om de kosten van de operatie te dekken.

3.4. Het belonen van milieuvriendelijk gedrag — onder meer met betrekking van niet-economische stimulansen (naar het voorbeeld van het milieukeurmerk) — is over het algemeen doeltreffender dan het opleggen van sancties, die het probleem dreigen te verplaatsen naar elders, terwijl milieubescherming juist een samenhangende en mondiale aanpak vereist. De ontwikkeling van milieuvriendelijke productieprocessen, technologieën en producten dient te worden beschouwd als een innovatie die moet worden geëxploiteerd en beloond. Hiervoor dienen alle bestaande mechanismen te worden ingezet om innovatie aan te moedigen. De Gemeenschap en de lidstaten moeten zich voortdurend en op gecoördineerde wijze gaan inspannen voor de verspreiding van *best practices* en de overdracht van schone technologieën in de verschillende industriële sectoren.

3.5. Marktgerichte instrumenten zoals de „ecotax” en milieubelastinghervormingen moeten beter worden bestudeerd om de werkelijke voordelen voor het milieu te analyseren, en moeten beantwoorden aan de noodzaak van een op communautair niveau geharmoniseerde aanpak, en mogen de mededinging op de interne markt en het concurrentievermogen van de Europese industrie niet verstoren. Het Comité hamert erop dat dergelijke milieuheffingen, zoals hun naam aangeeft, moeten worden gebruikt om milieuvriendelijke producten, technologieën en methoden en/of herstel van het milieu aan te moedigen.

3.6. Fiscale prikkels om technologische innovatie te bevorderen en industriële productieprocessen om te buigen naar milieuvriendelijkere methoden, zijn eveneens gewenst, mits zij de markt niet verstoren. Een hogere kwaliteit van het bestaan kan tevens hogere kosten voor de industrie en/of de overheid met zich meebrengen; er moet dan ook op worden toegezien dat dit proces de verhoudingen binnen de EU niet scheeftrekt en ook niet ten koste gaat van de Europese ontwikkeling.

3.7. De Commissie zou zich intensiever en voortvarender moeten inspannen om de lidstaten op dit punt op één lijn te brengen, door diepgaand onderzoek te doen naar de sociaal-economische gevolgen van het gebruik van dergelijke instrumenten, zodat de lidstaten het uiteindelijk unaniem eens zullen worden over de wenselijkheid en het nut ervan. Verder zou de Commissie zich actief moeten opstellen binnen internationale organisaties, met name waar het gaat om klimaatverandering, door zichzelf als voorbeeld te stellen en ervoor te ijveren dat ook derde landen en internationale organisaties de hoogst geldende normen als standaard hanteren. Waar het om gaat is dat in alle regio's in de wereld gelijke concurrentievoorwaarden gelden en de milieuwetgeving volledig wordt nageleefd.

Brussel, 30 mei 2001.

*De voorzitter*

*van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS