

bron :

Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen

PB C 204 van 18/07/2000

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de "Mededeling van de Commissie: Het milieu in Europa - Wat zijn de vooruitzichten? De algemene evaluatie van het beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling 'Op weg naar duurzame ontwikkeling'"

(2000/C 204/14)

De Commissie heeft op 7 december 1999 besloten, overeenkomstig de art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling "Landbouw, plattelandontwikkeling, milieu", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 mei 2000 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Ribbe.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 373 e zitting van 24 en 25 mei 2000 (vergadering van 24 mei 2000) het volgende advies met 70 stemmen voor en 2 stemmen tegen, bij 5 onthoudingen, goedgekeurd.

0. Samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen

0. 1. Het Comité deelt de mening van velen dat het vijfde MAP in de grond een goed programma was en dat er een aantal successen mee is geboekt. Wel is de voortdurende achteruitgang van het Europese milieu erg verontrustend. De toestand van het milieu is hét criterium om te bepalen of de achtereenvolgende Europese milieu-actieprogramma's en het EU-milieubeleid als geheel wel effectief zijn (geweest) .

0. 2. Hoewel in de AE een opsomming staat van de problemen die zich bij de uitvoering van het vijfde MAP hebben voorgedaan, bevat het document toch allerm minst een systematische, gedetailleerde analyse van het beperkte succes van het programma. Dit is de grootste tekortkoming. Diepgaande analyse is essentieel, niet alleen om het zesde MAP voor te bereiden en uit te voeren, maar ook voor het toekomstige milieubeleid in een uitgebreide Unie. De Commissie zou aan zo'n analyse moeten beginnen en de resultaten in een mededeling moeten verwerken.

0. 3. In deze mededeling zou onder meer het volgende aan de orde dienen te komen: de zwakke punten van integratiestrategieën, waaronder het gebrek aan samenhang tussen EU-maatregelen, de effectiviteit van milieubeleidsinstrumenten, de grote tekortkomingen wat naleving en handhaving van milieuwetgeving door lidstaten betreft, de positieve en negatieve gevolgen van de mondialisering, de rol van het MKB, het verband tussen economische groei en milieubescherming, en de houding van het publiek tegenover structurele maatschappelijke veranderingen die nodig zijn voor een wereldwijde duurzame ontwikkeling.

0. 4. Het zesde MAP en de thematische actieprogramma's zouden het volgende moeten bevatten:

- nauwkeurige aanwijzingen over de manier waarop de problemen bij de uitvoering van het vijfde MAP zullen worden aangepakt;
- een analyse van de rolverdeling tussen verschillende bestuurslagen en van de behoefte aan nationale (en regionale) strategische en sectorale milieuplannen en de coördinatie hiervan met toekomstige MAP's;
- strategieën voor een consequente, volledige toepassing van de in het Verdrag vastgelegde basisbeginselen van EU- milieubeleid;
- een brede definitie van duurzame ontwikkeling: in het zesde MAP moet niet alleen de kwaliteit van het leefmilieu aandacht krijgen, maar ook de effecten van het EU-ontwikkelingsmodel op het milieu in derde landen, op het gebruik van hulpbronnen in Europa en in de hele wereld en op de volksgezondheid en de kwaliteit van het bestaan;
- door de diverse actoren en de Raad in zijn verschillende samenstellingen gezamenlijk vast te stellen kwalitatieve en kwantitatieve langetermijndoelstellingen op EU-niveau voor geselecteerde milieuthema's en duidelijke tijdschema's voor de verwezenlijking hiervan, zowel voor de lange als voor de middellange termijn;
- vertaling van de kwantitatieve doelstellingen in doelstellingen voor de lidstaten afzonderlijk, voor zover dat mogelijk is;
- op nationaal en EU-niveau vastgelegde sectorale doelstellingen;
- duidelijke, gedetailleerde richtsnoeren voor toekomstige werkzaamheden op het gebied van sectorale integratie in - EU- en nationaal verband;
- een expliciete verwijzing naar de noodzaak toekomstige monitoring en -rapportagesystemen af te stemmen op het zesde MAP.

1. Inleiding

1. 1. De mededeling over de "Algemene evaluatie" (AE), die in december 1999 aan de Europese Raad van Helsinki is voorgelegd, bevat een beoordeling van de algemene resultaten van het in 1992 goedgekeurde en in 1998 herziene vijfde milieu-actieprogramma (MAP) van de EU. Daarnaast wil de Commissie met de EU-instellingen en andere belanghebbenden een discussie op gang brengen over het toekomstige milieu beleid van de Unie. Zij heeft hierbij vooral de voorbereiding van het zesde MAP voor ogen. Overeenkomstig de conclusies van de Raad van Helsinki moet zij eind 2000 met een voorstel hiervoor komen.

1. 2. Tegelijkertijd heeft de Commissie twee werkdocumenten het licht doen zien: één over de integratie van milieu-aspecten in andere beleidsmaatregelen en één over milieu- en integratie-indicatoren (1) . In het eerste document gaat zij in op de integratiestrategieën die de verschillende samenstellingen van de Raad (energie, transport, landbouw, industrie enz.) sinds de Raad van Cardiff (juni 1998) hebben uitgewerkt. Deze strategieën

moeten in juni 2001 afgerond zijn en dan meteen worden uitgevoerd. In het tweede document beschrijft de Commissie het geplande EU-systeem van (milieu-, integratie- en duurzaamheids-) indicatoren en geeft zij informatie over de lopende en toekomstige activiteiten op dit gebied (EMA, OESO, Eurostat, enz.) . Beide aspecten - "integratie" en "indicatoren" - zijn van wezenlijk belang voor de discussie over het zesde MAP.

1. 3. De Europese Raad van Helsinki vroeg de Commissie bovendien om een duurzaamheidsstrategie voor de lange termijn uit te werken en daarbij de economische, sociale en milieu-aspecten van duurzame ontwikkeling op elkaar af te stemmen. Deze strategie, die moet worden uitgewerkt door een werkgroep onder voorzitterschap van Romano Prodi en in juni 2001 aan de Europese Raad van Gothenburg moet worden voorgelegd, zal ook dienst doen als de bijdrage van de Unie aan de voor 2002 geplande evaluatie van het "Rio-proces" (Rio+10, d. w. z. 10 jaar na de conferentie van Rio de Janeiro in 1992) .

1. 4. In dit advies levert het Comité commentaar op de uitvoering van het 5e MAP (deel 3) en doet het mede naar aanleiding hiervan een aantal suggesties voor de voorbereiding van het zesde MAP (deel 4) . Anders dan het 5e MAP zal het 6e MAP een betrekkelijk kort strategisch document worden, dat later mogelijk wordt aangevuld met aparte, meer specifieke actieplannen. Het vierde deel van dit advies gaat daarom vooral in op een aantal hoofdlijnen en essentiële principes. Het ESC zal zich over een en ander meer in detail uitspreken wanneer het over het 6e MAP en over de aparte actieplannen wordt geraadpleegd.

2. Algemeen inleidende opmerkingen

2. 1. Om te beginnen heeft het ESC herhaaldelijk gewezen op het fundamentele belang van strenge milieunormen in Europa. Een hoog niveau van milieubescherming is niet alleen nodig voor het behoud van een goede levensstandaard, maar blijkt bedrijven vaak ook een concurrentievoordeel te bieden. Europa kan in de wereldwijde concurrentieslag echter ook hinder ondervinden van zijn relatief strenge milieunormen. Of anders gezegd: milieu-inspanningen in Europa komen steeds meer onder druk te staan door het verzuim van andere om het milieu te beschermen.

2. 2. Hoewel er nog altijd heel wat schort aan de milieubescherming in Europa, onderscheidt de EU zich van andere in mondiaal opzicht belangrijke economische regio's doordat de milieudiscussie er op een hoog niveau plaatsheeft. Politici, bedrijven en organisaties uit het maatschappelijk middenveld weten hoe belangrijk het is dat natuur en milieu worden beschermd. Volgens het ESC is dit een van de belangrijkste maatschappelijke en culturele verworvenheden van de afgelopen decennia. Alle Europeanen zijn ervan doordrongen dat een uitgebreide bescherming van natuur en milieu deel uitmaakt van de Europese cultuur. Het is dan ook zeer positief dat de Commissie een beroep heeft gedaan op de betrokken partijen om een bijdrage te leveren aan de AE en aan de voorbereiding van het 6e MAP. Ook de verschillende samenstellingen van de Raad zouden moeten nagaan hoe zij deze aanpak kunnen toepassen, met name bij het uitwerken van sectorale integratiestrategieën.

3. De resultaten van het 5e MAP

3. 1. In de AE concludeert de Commissie dat "de Gemeenschap voortgang heeft gemaakt bij de ontwikkeling van haar milieubeleid en dat dit stilaan leidt tot verbeteringen op bepaalde gebieden van het milieu". Zij wijst er echter ook op dat "de vooruitgang op weg naar duurzaamheid (. . .) duidelijk beperkt [is] gebleven en het 5e programma (. . .) zijn doelstellingen niet [heeft] bereikt. " Naar aanleiding van het rapport dat het Europees milieu-agentschap (EMA) in juni 1999 uitbracht over de toestand van het milieu (2), wijst de Commissie erop dat de kwaliteit van het Europese milieu - volgens het Comité het belangrijkste (zij het niet perse het enige) criterium om het succes van het programma te bepalen - in velerlei opzicht achteruit is gegaan en verder zal

verslechteren als extra maatregelen uitblijven. Gelukkig komen in de AE ook enkele positieve resultaten aan de orde: afgezien van relatieve successen bij de bestrijding van verzuring, afbraak van de ozonlaag en verslechtering van de waterkwaliteit, hebben deze betrekking op meer beleidsmatige aspecten zoals de grotere technische kwaliteit van wetgeving en het voornemen om een breder scala aan instrumenten in te zetten. Het is een goede zaak dat in de afgelopen jaren een groot aantal milieuverordeningen en -richtlijnen zijn goedgekeurd. Het effect hiervan op het milieu zal tot op zekere hoogte pas later blijken. Uit de voorspellingen van het Europees Milieuagentschap blijkt echter dat er meer nodig is om de gewenste milieudoelstellingen te kunnen verwezenlijken.

3. 2. De continue verslechtering van het milieu in Europa betekent niet dat het vijfde MAP een "slecht" programma was. Integendeel, net als veel andere partijen is het ESC van mening dat het voor zijn tijd een ambitieus en verrijkend programma was, dat de milieuthema's en de sectoren juist gekozen waren, en dat de uitgangspunten (integratie, gedeelde verantwoordelijkheid en een groter instrumentarium) hun geldigheid hebben behouden(3) .

3. 3. In de AE en in een aantal hieraan gerelateerde Commissiedocumenten(3) wordt kort ingegaan op de vraag waarom het vijfde MAP de EU en de lidstaten niet tot een duurzamer ontwikkeling heeft kunnen aanzetten. De Commissie noemt in dit verband onder meer: economische en maatschappelijke tendensen, waaronder de toegenomen vraag naar producten en diensten die schadelijk zijn voor het milieu, onvoldoende inzet van de lidstaten, slecht ontwikkelde integratiestrategieën en een gebrekkige medewerking van de diverse economische sectoren (het "betrokkenheidsprobleem"), de mislukte toepassing van het gedeelde-verantwoordelijkheidsbeginsel, onder andere doordat niet duidelijk genoeg was voor wie maatregelen eigenlijk waren bedoeld, te weinig gekwantificeerde doelstellingen en een onsamenhangende aanpak bij het vaststellen van doelstellingen, het niet-bindende karakter van het programma, aanzienlijke problemen met de toepassing en handhaving van EU-milieuwetgeving, te weinig coördinatie tussen de EU-instellingen en lidstaten, en de geringe aandacht die het programma bij het publiek en bij de D. -G. 's en nationale ministeries heeft gewekt.

3. 4. Hoewel het op zich goed is dat deze zwakke punten worden genoemd - en het van groot belang is dat ze in het 6e MAP stuk voor stuk expliciet aan de orde komen - kan een dergelijke opsomming niet verhullen dat een werkelijk systematische, uitvoerige analyse van het geringe succes van het 5e MAP ontbreekt. Zo'n analyse is van cruciaal belang, niet alleen voor een goede voorbereiding van het 6e MAP, maar in ruimere zin ook voor de toekomst van het Europese milieu- beleid in een uitgebreide Unie. Volgens het ESC schiet de AE hier danig tekort.

3. 4. 1. Verwijzend naar de verschillende actoren die in het 5e MAP genoemd worden, zou het ESC het volgende willen opmerken over de oorzaken die in de AE wel worden opgesomd, maar waar de Commissie verder nauwelijks op ingaat:

3. 4. 1. 1. Wat de actor "overheden" betreft moet in ieder geval onderscheid worden gemaakt tussen de Unie en de lidstaten. Wat het EU-niveau betreft: naast de door de Sector raden uitgewerkte integratiestrategieën zou ook de Commissie de huidige tekortkomingen bij het integreren van milieu-aspecten in andere beleidsterreinen gedetailleerd in kaart moeten hebben gebracht, inclusief de inconsistenties in het EU-beleid en de gebrekkige coördinatie tussen de EU-instellingen. De vraag is of op veel beleidsterreinen, waaronder de prioritaire beleidsterreinen van het 5e MAP, niet nog altijd de verkeerde signalen worden gegeven. Het is daarom van belang dat de integratiestrategieën van de verschillende Sectorraden in goed overleg met de voor milieubescherming verantwoordelijke organen worden uitgewerkt.

3. 4. 1. 2. De Commissie had ook het inconsequente en onsamenhangende karakter van haar eigen beleid

moeten benadrukken en aanpakken. Hoe vaak heeft zij al niet gezegd dat het verkeer moet worden teruggedrongen en dat vervoer, net als energieverbruik, moet worden gereduceerd? In tal van documenten is erop aangedrongen om het wegvervoer bijvoorbeeld meer en meer te vervangen door het vervoer per spoor. Tot nu toe is er echter veel te weinig gedaan en het verkeer blijft maar toenemen; vooral het wegverkeer groeit enorm. Hier ligt de belangrijkste oorzaak waarom de doelstellingen van Kyoto waarschijnlijk niet kunnen worden verwezenlijkt. Er is echter nog steeds niets dat wijst op radicale veranderingen in het subsidiebeleid van de Commissie op dit gebied (b. v. de Structuurfondsen of het Cohesiefonds); de investeringsprioriteiten liggen nog steeds bij het wegverkeer. Meer wegen zullen maar al te vaak leiden tot meer verkeer; degenen die hiervoor verantwoordelijk zijn moeten dan ook niet raar opkijken als milieudoelstellingen niet worden gehaald.

3. 4. 1. 3. De Commissie had ook veel duidelijker moeten aangeven of er wel werk is gemaakt van de vele positieve aansporingen en verklaringen van de EU op milieugebied. Mocht dit inderdaad het geval zijn, dan had zij moeten laten zien hoe een en ander zijn beslag heeft gekregen; zo niet, waardoor dan niet? Met verklaringen alleen is het milieu niet geholpen. De EU heeft bijvoorbeeld uitstekende opmerkingen gemaakt over gemeentelijk openbaar vervoer (b. v. in verband met het "citizens' network") en het gebruik van duurzame energie. Maar niets wijst erop dat deze opmerkingen ook tot daden hebben geleid. Zo is aan de begroting van de EU niet altijd af te lezen dat wat het milieubeleid betreft de bakens zijn verzet. Terwijl nieuwe, nuttige milieumaatregelen maar mondjesmaat gesteund worden(4), kan menige uit milieuoogpunt dubieuze maatregel rekenen op hoge subsidies. Voor een werkelijke integratie van milieuaspecten op andere beleidsterreinen, zoals door de Commissie aangekondigd, is ook een grootschalige herstructurering en heroriëntering van de begroting nodig en dienen vooral bottom-up-projecten ondersteund te worden. Op die manier raken het bedrijfsleven en het publiek gemotiveerd om zich in te zetten voor nieuwe beleids- en technische maatregelen.

3. 4. 1. 4. Verder had nagegaan dienen te worden hoe effectief de verschillende milieubeleidsinstrumenten zijn. Inmiddels moeten de lidstaten genoeg ervaring hebben opgedaan om te bepalen waar de sterke en zwakke punten van de diverse instrumenten - zoals kaderwetgeving, marktgerichte instrumenten en convenanten - liggen en wat een verstandige combinatie van instrumenten is (5) . Hierbij had moeten worden aangegeven op welke obstakels men tot nu toe bij de toepassing van dergelijke instrumenten is gestuit. Zo zou bijvoorbeeld in kaart worden gebracht waarom er in de Unie nog steeds zo weinig schot zit in de internalisering van externe kosten (waarop al sinds lang wordt aangedrongen) en dus ook in de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt". Goede informatie over de effectiviteit van beleid is om diverse redenen van wezenlijk belang, onder meer omdat het zonder zulke informatie moeilijk is om het effect van maatregelen nauwkeurig te voorspellen ("toekomstscenario's") en de kandidaat-lidstaten te adviseren hoe zij het "acquis" met zo weinig mogelijk kosten en zo veel mogelijk baten kunnen overnemen.

3. 4. 1. 5. Het argument dat het geringe succes van het vijfde MAP mede is terug te voeren op het deels ontbreken van kwantitatieve doelstellingen had ook veel meer aandacht moeten krijgen. Het ontbreken van zulke doelstellingen is onmiskenbaar een van de zwakke punten van het vijfde MAP. Uit de discussie over klimaatverandering blijkt echter dat zelfs duidelijk omschreven doelstellingen geen garantie bieden voor effectief beleid. In Kyoto zegde de Unie toe dat zij de emissie van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met 8 % omlaag zou brengen, waarbij het jaar 1990 als uitgangspunt fungeerde. Volgens het EMA zal deze reductie met het huidige beleid niet worden gehaald en ligt waarschijnlijk een toename van 6 % in het verschiet. Niettemin wordt geen enkele politieke consequentie verbonden aan de verwachting dat een duidelijk omschreven en algemeen aanvaarde milieudoelstelling niet verwezenlijkt zal kunnen worden. M. a. w. : het ontbreken van duidelijke doelstellingen is niet de enige oorzaak van het tegenvallende succes van het EU-milieubeleid.

3. 4. 1. 6. Naast deze problemen binnen de EU-organen en -beleidsterreinen laten ook de lidstaten heel wat steken vallen. Het is goed voor het milieu en stuit op onbegrip bij het publiek - dat men toch gevoelig wil maken voor milieuvraagstukken - dat de lidstaten via de Raad van ministers milieuwetgeving uitvaardigen die

zij vervolgens zelf niet of alleen onder druk (als de Unie een klacht indient) toepassen. Trieste voorbeelden zijn in dit verband de belangrijke natuurbeschermingsrichtlijnen ("vogelbescherming" en "Habitat"), de nitraatrichtlijn en het nog altijd door een aantal lidstaten niet doorgevoerde verbod op loodhoudende benzine. Ook op dit punt schort het aan een systematische analyse aan de hand waarvan een en ander in de toekomst beter aangepakt kan worden. Te denken valt in dit verband aan strenge restricties, maar ook aan goed op elkaar afgestemde, samenhangende steunmaatregelen(6) .

3. 4. 1. 7. Als tweede belangrijke actor worden in het 5e MAP particuliere en overheidsbedrijven genoemd. Meer aandacht had moeten worden besteed aan de deskundigheid van bedrijven, maar ook aan de beperkingen die daaraan van buitenaf worden opgelegd. De vele initiatieven die een groot aantal bedrijven inmiddels heeft ontplooid zijn toe te juichen. De mogelijkheden waarover het bedrijfsleven op dit gebied beschikt worden echter steeds geringer, onder meer door de mondiale situatie waarin het opereert. Het is niet in het belang van de Unie, als centrum van economische bedrijvigheid, dat deze initiatieven stranden, net zomin als het de wereldwijde milieubescherming ten goede zou komen wanneer ondernemingen als gevolg van de te strenge normen de Unie verlaten en zich vestigen in landen met soepele of helemaal geen milieunormen. Zolang er geen adequate, wereldwijd geldige (b. v. door de WTO vastgestelde) milieuregels zijn, moet de Unie een eigen streng milieubeleid voeren om negatieve gevolgen voor het bedrijfsleven en het milieu in Europa te voorkomen. Dezelfde redenering gaat op voor de landbouwsector en het landbouwbeleid van de Unie. Zo wees het ESC er in zijn advies over de consolidering van het Europese landbouwmodel(7) op dat dit model op een geliberaliseerde wereldmarkt niet houdbaar is. De Commissie gaat niet in op dergelijke vraagstukken. Ook ontbreekt in de AE overigens een analyse van de positieve milieugevolgen van globalisering (zoals de concurrentievoordelen van proces- of productinnovaties die voortvloeien uit milieubeleid) .

3. 4. 1. 8. Van de situatie van het MKB wordt evenmin gewag gemaakt. Veel van deze bedrijven kunnen zich nog altijd geen milieudeskundigen veroorloven. Zij hebben waarschijnlijk de grootste aanpassingsproblemen en moeten het vaak stellen zonder de noodzakelijke informatie over doelstellingen en mogelijke strategieën op milieugebied. Dit dient de nodige aandacht te krijgen als de zwakke punten van het tot dusver gevoerde EU-milieubeleid worden onderzocht. Het 6e MAP zou moeten aangeven hoe vooral deze bedrijven kunnen worden geholpen om dit soort moeilijkheden de baas te worden. Ook dienen zij nauw betrokken te worden bij de voorbereiding van programma's en maatregelen en moeten de vereiste maatregelen op een breed draagvlak kunnen rekenen.

3. 4. 1. 9. Ten slotte kan het milieubeleid alleen maar vrucht afwerpen als het publiek voldoende milieubewust is en het niet alleen akkoord gaat met, maar zelfs aandringt op politieke stappen. Milieubewustzijn en -onderwijs zijn dan ook van cruciaal belang voor een succesvol milieubeleid. Ook op dit punt ontbreekt een gedegen analyse van de situatie. Het baart het ESC zorgen dat milieubescherming veel minder vaak als een belangrijke taak voor de politiek wordt genoemd en dat de publieke opinie er blijkbaar van uitgaat dat economie en milieu twee tegengestelde grootheden zijn. Dit is een zeer slecht uitgangspunt voor een innovatief milieubeleid.

3. 4. 1. 10. Op tal van niveaus heeft men nagelaten om aan milieueducatie de vereiste aandacht te schenken. Via innovatieve milieueducatie moet het publiek niet alleen de nodige kennis worden bijgebracht, maar dient het ook te worden aangespoord om tegenover de komende generaties en alle andere levende wezens een verantwoord gedrag ten toon te spreiden. Een andere taak van dit onderwijs is om de bevolking, ondanks de complexe relatie tussen mens en milieu, duidelijk te maken waarom besluiten worden genomen. Voor milieuoorganisaties is hierbij een belangrijke rol weggelegd.

3. 4. 2. Eén probleem is dus dat de Commissie niet werkelijk ingaat op de oorzaken die zij voor het beperkte succes van het 5e MAP aanvoert. Een ander probleem is dat zeer fundamentele kwesties niet eens genoemd

worden. Het gaat hierbij met name om de vraag onder welke voorwaarden economische groei en milieubescherming met elkaar verenigbaar zijn en het gebruik van natuurlijke hulpmiddelen op grote schaal kan worden vermeden(8) . Met andere woorden: de vraag had moeten zijn hoe schade aan het milieu en het verbruik van natuurlijke hulpmiddelen kunnen worden ontkoppeld van de economische groei, niet alleen in relatieve maar ook in absolute zin, zodat een "kwalitatieve groei", een groei zonder milieuschade, mogelijk is (9) . Het valt te betwijfelen of een uitsluitend op technologische maatregelen [zoals de ontzwaveling van rookgassen en het gebruik van katalysators in auto's (10)] gebaseerd beleid in alle gevallen de door de gestage economische groei veroorzaakte milieu- schade teniet kan doen ("absolute ontkoppeling") . De marginale kosten van reductietechnieken lopen snel op als het reservoir aan "gemakkelijke" maatregelen eenmaal is uitgeput. Zelfs wanneer een technologische aanpak op de kortere en middellange termijn tot een relatieve of absolute ontkoppeling leidt, bestaat op de langere termijn toch het gevaar van herkoppeling [in ieder geval wat een aantal hardnekkige milieuproblemen zoals klimaatverandering of afval betreft (11)]. De vraag is dan ook of er naast technologische maatregelen niet ook structurele veranderingen in onze economie nodig zijn om het absolute verbruik van hulpbronnen mede met behulp van een grotere milieuefficiëntie - het "factor-10-principe" (12) -radicaal omlaag te brengen. Hierdoor zou het ook mogelijk worden om natuurlijke hulpbronnen eerlijker over de wereld te verdelen en zwaar verontreinigende productieprocessen schoner te maken(13) .

3. 4. 2. 1. Een groot probleem is echter dat velen nog altijd de mening zijn toegedaan dat er voor milieuproblemen technische oplossingen mogelijk zijn. In de samenleving is geen breed draagvlak ontstaan voor de gedachte dat onze productie, consumptie en dienstverlening en de sectoren die hierbij vooral betrokken zijn (zoals energie, vervoer en landbouw) structureel, en vaak zelfs spectaculair, moeten veranderen. De huidige tendensen wijzen echter in een heel andere richting. Volgens het Commissiedocument zullen de wereldwijde economische ontwikkeling en de verder toenemende mondiale handel uitmonden in een nog grotere exploitatie van de beperkte natuurlijke hulpbronnen. Als een groot deel van de wereldbevolking net zo te werk gaat als de westerse industrielanden en de wereldbevolking en het BBP per capita blijven toenemen, zal de CO₂-uitstoot in 2050 drie keer hoger liggen dan nu. Om de stijging van de temperatuur tot 2100 beneden de 1, 5° te houden zouden deze emissies echter in 2010 met naar schatting ten minste 35 % moeten zijn afgenomen. Uit dit voorbeeld blijkt duidelijk dat grote veranderingen nodig zijn. De door de industrielanden door te voeren structurele veranderingen moeten dus ingrijpend zijn, en hetzelfde geldt voor de nieuwe modellen voor (duurzame) economische ontwikkeling in landen van de tweede, derde en vierde wereld. Gezien haar economische rol van betekenis, haar onevenredig grote gebruik van hulpbronnen, maar ook haar kennisniveau en haar innovatiemogelijkheden zou de Unie bij deze ontkoppeling het voortouw moeten nemen. Een deel van de noodzakelijke veranderingen is echter zo ingrijpend, dat hierover nog lang geen overeenstemming bestaat binnen de Unie en de internationale gemeenschap, noch in de afzonderlijke landen, bijvoorbeeld tussen regeringen, werkgevers en werknemers en de andere vertegenwoordigers van de "civil society". De redenen hiervoor zijn talrijk en soms ook wel te begrijpen. Mensen zijn bang voor ingrijpende veranderingen, voor "sprongen" (ook als het "slechts" om technologische sprongen gaat) . Het milieubeleid moet de genoemde partijen, nl. overheid en politici, particuliere en staatsondernemingen en het publiek, er dan ook van overtuigen dat zulke, bijvoorbeeld op het "factor 10-beginsel" gebaseerde sprongen nodig, zinvol en haalbaar zijn. Om te slagen moet het milieubeleid van de Unie zo veel mogelijk gebaseerd zijn op een consensus tussen alle betrokken partijen over de mogelijk ingrijpende doelstellingen en de periode waarin deze verwezenlijkt dienen te worden.

3. 5. Zelfs als de problemen die zich bij de uitvoering van het vijfde MAP - en bij de ontwikkeling en uitvoering van het EU-milieubeleid in zijn geheel - hebben voorgedaan, niet kunnen worden geanalyseerd voordat de voorbereidingen voor het zesde MAP beginnen, is het toch van wezenlijk belang alvast een begin te maken met een dergelijke analyse en de resultaten op te nemen in een aan de Raad, het Parlement en het ESC/CvdR gerichte mededeling. Dit zou vooral de uitvoering van het zesde MAP en het toekomstige milieubeleid van evaluatie van de Unie in een uitgebreid Europa ten goede komen. De Commissie zou hierbij de geplande

studie naar de effectiviteit van het Europese milieubeleid, waartoe het EMA onlangs opdracht heeft gegeven, als uitgangspunt kunnen nemen.

4. Naar een zesde MAP

4. 1. Inleiding

4. 1. 1. Aangezien het Zesde MAP een kort, strategisch document moet worden, zal het Comité in dit vierde deel van het advies niet uitvoerig ingaan op specifieke milieuproblemen, maar een aantal algemene suggesties doen over de structuur en de belangrijkste onderdelen van het zesde MAP en de thematische actieprogramma's die de Commissie gepland heeft en waar het Comité sterk op aandringt.

4. 1. 2. Onder verwijzing naar deel 3 (zie boven) dringt het Comité er bij de Commissie op aan om in het nieuwe programma uiteen te zetten hoe de problemen bij de uitvoering van het vijfde MAP en de andere genoemde factoren zullen worden aangepakt. Anders bestaat het gevaar dat met het zesde MAP, evenals met het vijfde, slechts een beperkt succes wordt geboekt.

4. 1. 3. Het Comité heeft nota genomen van het voornemen van de Commissie om eerst een (bindend) algemeen kaderprogramma (het eigenlijke zesde MAP) en daarna eventueel aparte, meer specifieke actieplannen voor te leggen. Het Comité stemt in met deze aanpak, op voorwaarde dat deze specifieke actieplannen ook echt worden opgesteld en, net zoals het zesde MAP zelf, via de medebeslissingsprocedure worden aangenomen. Tegen de achtergrond van de reden voor deze aanpak - de vrees van de Commissie dat een te gedetailleerd programma een interinstitutionele patstelling zal opleveren - merkt het Comité op dat de Commissie haar traditionele voortrekkersrol op milieugebied niet moet opgeven. Met gebruikmaking van haar initiatiefrecht dient zij vooruitstreven- de voorstellen te blijven formuleren. Tijdens de besluitvorming is er dan altijd nog speelruimte om tegengestelde belangen met elkaar te verzoenen.

4. 1. 4. Het Comité kan zich vinden in de nieuwe onderwerpen die volgens de Commissie in het zesde MAP aan de orde moeten komen: chemicaliën, GMO's, bodemgebruik(14) en gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het is echter onbegrijpelijk dat in de AE een zo complexe kwestie als de toetreding van twaalf landen tot de Unie niet als nieuwe prioriteit wordt genoemd. In de AE komt dit onderwerp bijna terloops aan de orde; de Commissie wijst er alleen maar op dat zij het "acquis" moeten overnemen.

4. 1. 5. Verder zou de Commissie alleen al om redenen van consistentie rekening moeten houden met het hierboven genoemde, in september 1998 genomen besluit over de het vijfde MAP(15) (2179/98/EG van 24 september 1998) .

4. 1. 6. Ten slotte dient aandacht te worden besteed aan enerzijds de EU-dimensie en anderzijds de nationale, regionale en lokale dimensie van milieubeleid. Van de Unie kan niet worden verwacht dat zij met haar milieubeleid en met het zesde MAP alle milieuproblemen in Europa aanpakt en oplost. Gezien de strategische doelstelling van de Commissie om nieuwe vormen van Europees bestuur ("new forms of governance") te bevorderen (16) zou in het zesde MAP juist moeten worden onderkend-misschien op een meer uitgesproken manier dan in het vijfde MAP het geval was - dat er tussen de verschillende bestuurslagen sprake is van een rolverdeling die o. m. is gebaseerd op hun formele bevoegdheden(17) . Dit zou o. a. betekenen dat het zesde MAP moet worden aangevuld met soortgelijke strategische, bindende plannen op nationaal (en regionaal) niveau (b. v. een nationaal milieuactieplan voor elke lidstaat) . Momenteel beschikken nog niet alle lidstaten over dergelijke plannen, en de plannen die al wel bestaan sluiten niet naadloos op een Europese strategie aan.

4. 2. Beginselen van het milieubeleid

4. 2. 1. Op basis van een analyse van de wijze waarop de in artikel 174(2) van het EG-Verdrag verwoorde grondbeginselen van milieubeleid (voorzorg, preventie, bestrijding aan de bron en "de vervuiler betaalt") tot nu toe zijn toegepast, moet in het zesde MAP worden aangegeven hoe naar een consequente, volledige naleving hiervan kan worden toegewerkt. Het zesde MAP zou voor dit vraagstuk meer aandacht kunnen vragen, waarna eventueel in aparte actieplannen een meer gedetailleerde analyse wordt gemaakt en wordt aangegeven welke maatregelen in dit verband nodig zijn. Wat deze actieplannen betreft zou de Commissie mede kunnen uitgaan van het model van haar recente mededeling over het voorzorgsbeginsel (18) .

4. 3. Doelstellingen

4. 3. 1. In de AE wordt het begrip duurzame ontwikkeling -de overkoepelende doelstelling van het zesde MAP en een van de belangrijkste doelstellingen van de Unie - in overeenstemming met de Brundtland-definitie in brede zin omschreven. In het Commissiedocument staat dat duurzame ontwikkeling tot doel moet hebben het welzijn van de huidige en toekomstige generaties te waarborgen, zowel in Europa als wereldwijd, en dit in termen van economische welvaart, sociale rechtvaardigheid, veiligheid en stringente milieunormen, en ervoor moet zorgen dat onze natuurlijke rijkdommen op een verstandige wijze worden beheerd. Volgens het ESC betekent dit onder meer dat in een toekomstig milieuactieplan niet alleen de kwaliteit van de leefomgeving (schoon water, schone lucht, schone grond enz.) in de Unie aan de orde dient te komen, maar ook het effect van het EU-ontwikkelingsmodel op: 1) milieunormen in de rest van de wereld en 2) het gebruik van hulpbronnen in Europa en in de rest van de wereld. Hier moet in het zesde MAP expliciet op worden ingegaan. Wordt uit deze benadering de uiterste consequentie getrokken, dan leidt dit tot een radicale mondiale herverdeling van natuurlijke hulpbronnen op basis van de beschikbare "milieurimte" per capita (19) . Ook betekent een brede definitie van het begrip duurzaamheid voor het Comité dat het voornemen van de Commissie om de bescherming van de gezondheid en de kwaliteit van het bestaan speciale aandacht te geven volledig gerechtvaardigd is. De hier voorgestane aanpak strookt volledig met de algemene doelstellingen van het EU-milieubeleid (artikel 174(1) van het EG-Verdrag) : niet alleen het milieu, maar ook de menselijke gezondheid moet worden beschermd, en daarnaast dient verstandig te worden omgegaan met natuurlijke hulpbronnen en dient de Unie een rol te spelen bij het bestrijden van mondiale milieuproblemen.

4. 3. 2. Het Comité is van mening dat bovengenoemde overkoepelende doelstelling vervolgens zou moeten worden opgesplitst in een aantal belangrijke "maatstaven" in de vorm van "milieuthema's" waaronder het gebruik van hulpbronnen, klimaatverandering, verzuring, luchtkwaliteit, natuurbescherming/biodiversiteit, afval, geluidsoverlast, gevaarlijke stoffen, bodembescherming en GMO's(20) . Uiteraard zou de EU-dimensie van het probleem in kwestie het belangrijkste selectie criterium moeten zijn. Het verbruik van hulpmiddelen kan tot op zekere hoogte worden beschouwd als de diepere oorzaak van andere vormen van milieuschade; dit is dan ook een uiterst belangrijke kwestie. Ook het effect van de activiteiten van de Unie en de lidstaten op het milieu in derde landen zou een hoofdthema van het zesde MAP moeten worden; dit raakt namelijk aan het wezen van duurzame ontwikkeling. Wat de milieuthema's betreft wijst het Comité ook op de complexe dwarsverbanden tussen diverse milieuproblemen; hiervoor is meer dan voorheen een geïntegreerde aanpak nodig. Iets dergelijks geldt ook voor de sectorale strategieën, die in het zesde MAP niet zo strikt apart moeten worden behandeld als in het vijfde MAP het geval was.

4. 3. 3. Vervolgens dient in EU-verband consensus te worden bereikt over de kwalitatieve of "richtinggevende" langetermijndoelstellingen van alle hierboven genoemde milieuthema's. Bijvoorbeeld: vermindering van het absolute verbruik van natuurlijke hulpbronnen, maximaal toegestane temperatuur- stijgingen (klimaatverandering), niet overschrijden van kritische hoeveelheden en niveaus (verzuring, luchtverontreiniging), goede waterkwaliteit enz. Het vijfde MAP en diverse Europese en internationale

milieuwetten bevatten overigens al tal van voorbeelden van zulke kwalitatieve (en kwantitatieve) doelstellingen (21).

4. 3. 4. Hoewel zulke kwalitatieve (langetermijn) doelstellingen hun nut kunnen hebben omdat ze de algemene richting aangeven, zijn er ook voor milieubescherming - onder meer naar analogie van economisch beleid (convergentiecriteria in de aanloop naar de monetaire Unie, begrotingscriteria van het stabiliteits- en groeipact, het door de ECB gekwantificeerde doel van de prijsstabiliteit enzovoort) - concreet omschreven en meetbare kwantitatieve doelstellingen nodig. Daarom blijft het Comité bij de mening die het in zijn advies uit 1997 over de evaluatie van het vijfde MAP(22) uiteen heeft gezet, namelijk dat de kwalitatieve doelstellingen zoveel mogelijk moeten worden omgezet in kwantitatieve (langetermijn) doelstellingen. Dit geldt vooral voor het terugdringen van emissies (van specifieke indicatoren zoals CO₂, SO₂, NO_x) en het gebruik van hulpbronnen (energie, grondstoffen, land, water) (23). Als dat is gebeurd en de implicaties van de overeengekomen kwalitatieve doelstellingen duidelijk zijn geworden, moeten er -misschien wel tegelijkertijd-nog twee extra stappen worden gedaan. Aan de ene kant zijn er voor de verwezenlijking van de doelstellingen duidelijke tijdschema's nodig, zowel voor de lange als voor de middellange termijn. Aan deze andere kant zou moeten worden onderzocht in hoeverre het mogelijk is om uit de in EU-verband overeengekomen kwantitatieve doelstellingen (zoals de vereiste emissiereducties) doelstellingen voor elke lidstaat afzonderlijk af te leiden. Zulke kwantitatieve nationale doelstellingen zouden er mede toe kunnen bijdragen het probleem van de geringe inzet van de kant van lidstaten (zie par. 3. 3) te verhelpen.

4. 3. 5. Als deze aanpak uitvoerbaar is, moeten de lidstaten (subsidiariteit!) via gekwantificeerde nationale sectorale doelstellingen bepalen welke bijdrage elke sector dient te leveren aan de terugdringing van emissies, de vermindering van het gebruik van hulpbronnen enz. Bij het vaststellen van zulke doelstellingen, die mede met behulp van EU-subsidies zouden moeten worden verwezenlijkt, zou tot op zekere hoogte kunnen worden uitgegaan van de mate waarin de verschillende sectoren momenteel verantwoordelijk zijn voor emissies en het gebruik van hulpbronnen. Sectorale doelstellingen zijn verreweg de beste oplossing voor het gebrek aan verantwoordelijkheid en voor de "zichtbaarheidsproblemen" (zie par. 3. 3) en moeten daarom altijd een vast onderdeel vormen van nationale sectorale integratiestrategieën. Het vaststellen van sectorale doelstellingen op nationaal niveau lijkt praktischer te zijn dan het vaststellen van gekwantificeerde sectorale doelstellingen op EU-niveau, vooral ook omdat in de lidstaten zelf veel gemakkelijker een dialoog met de diverse sectoren (en branches) kan worden gevoerd. Niettemin zijn ook op EU-niveau sectorale doelstellingen nodig, met name omdat deze als maatstaf kunnen dienen voor het succes van de sectorale EU-strategieën.

4. 3. 6. De hierboven voorgestelde algemene aanpak wordt momenteel overigens gevolgd om grensoverschrijdende milieuproblemen zoals klimaatverandering (nationale doelstellingen om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen met als uitgangspunt het Kyoto-protocol) en verzuring [zie het onlangs gepubliceerde Commissievoorstel over nationale emissiemaxima(24)] op te lossen.

4. 3. 7. De hier voorgestane algemene aanpak zou kunnen worden uitgewerkt in verschillende soorten actieplannen. De Commissie zou in het zesde MAP niet alleen de overkoepelende doelstellingen en de algemene beginselen van het EU-milieu - beleid uiteen moeten zetten, maar er ook de milieuthema's en de kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve doelstellingen op de lange termijn in kunnen vastleggen. Aangezien voor zulke langetermijndoelstellingen niet a priori een bepaald tijdschema geldt, zou het mogelijk moeten zijn om er binnen een redelijke termijn overeenstemming over te bereiken. Daarna zouden in EU-verband specifiekere thematische actie-programma's kunnen worden goedgekeurd. Deze zouden de verschillende kwantitatieve doelstellingen aan duidelijke tijdschema's moeten koppelen en gekwantificeerde doelstellingen voor elke afzonderlijke lidstaat dienen te bevatten. Ten slotte zouden de lidstaten op basis van deze nationale doelstellingen nationale actieplannen, met o. m. de voorstellen voor nationale sectorale en indien mogelijk branche-gerelateerde doelstellingen en de maatregelen om deze te verwezenlijken, moeten voorbereiden. Het

verdient verder aanbeveling de thematische EU-actieplannen aan te vullen met sectorale EU- actieplannen, waarbij de werkzaamheden in het kader van de sectorale integratiestrategieën als uitgangspunt zouden kunnen dienen. Deze dienen echter nog flink verbeterd te worden, bijvoorbeeld door de toepassing van de door het EMA(25) ontwikkelde "integratiecriteria", die in het zesde MAP moeten worden opgenomen om bij sectorale integratie over duidelijke, uniforme richtsnoeren te kunnen beschikken. De sectorale EU-actieplannen wijzen niet alleen EU-beleidsmakers de weg, maar helpen de lidstaten ook om hun eigen actieplannen voor te bereiden, uit te voeren en de resultaten ervan te controleren.

4. 3. 8. Wil men dat ook de lidstaten en relevante actoren daadwerkelijk achter dit milieu-actieprogramma staan, dan moeten deze kwalitatieve (langetermijn) doelstellingen via een bottom-up-proces worden vastgesteld. Aan dit proces dienen alle relevante actoren in de lidstaten en op EU-niveau deel te hebben, evenals de Raad in zijn verschillende geledingen. Het vaststellen van de doelstellingen vormt in dat geval een onderdeel van de integratie van milieuaspecten in andere beleidsonderdelen. Zoiets neemt weliswaar enige tijd in beslag, maar zou gezien de ervaringen tot dusverre met het vijfde milieu-actieprogramma wel eens een beter resultaat kunnen opleveren.

4. 3. 9. Uiteraard moet op gezette tijden worden nagegaan welke vooruitgang op alle niveaus (Europa, lidstaten, sectoren) is geboekt bij het verwezenlijken van de overeengekomen doelstellingen. Verder zouden het EMA en soortgelijke nationale agentschappen in hun rapporten zo veel mogelijk moeten ingaan op de milieuthema's en doelstellingen van de diverse milieuplannen. Parallel aan de voorbereiding van het zesde MAP en de EU-duurzaamheidsstrategie moet dan ook een monitoring- en rapportagesysteem worden opgezet. Ook dient in zulke rapporten meer aandacht te worden besteed aan het verband tussen BBP en milieudruk.

4. 4. Maatregelen en instrumenten

Ten slotte zou het Comité kort willen ingaan op een aantal maatregelen en instrumenten:

4. 4. 1. Er zijn harde maatregelen nodig om de toepassing en naleving van de milieuwetgeving van de Unie ingrijpend te verbeteren. De Commissie zou wat dit betreft een actieplan moeten publiceren waarin o. a. alle overtredingen van de EU-milieuwetgeving en ook de positieve ontwikkelingen in de lidstaten gedetailleerd aan de orde komen (b. v. in de vorm van een scorebord - zoals ook voor de interne markt wordt gebruikt - waarbij man en paard worden genoemd. Financiële sancties (b. v. toepassing van art. 228 van het EG-verdrag of bevrozing van EU-subsidies) zijn ook een mogelijkheid om naleving van de EU-wetgeving te garanderen.

4. 4. 2. Een verdere internalisering van externe kosten duldt geen uitstel. Hierbij kunnen niet alleen heffingen en belastingen, maar ook andere marktgerichte instrumenten een rol spelen.

4. 4. 2. 1. Het Comité wijst er eens te meer op dat heffingen en belastingen effectieve sturingsinstrumenten van het milieubeleid vormen als zij doelgericht van opzet zijn en sporen met de bestaande wetgeving en de concurrentie-eisen van een gemonialiseerde markt(26) . Daarom zou het een goede zaak zijn de huidige nationale belastingsystemen op hun sociale en milieu-effecten te onderzoeken en verder te ontwikkelen. Hierbij dienen nationale initiatieven op het gebied van milieu- heffingen en -belastingen speciale aandacht te krijgen.

4. 4. 2. 2. Met het oog op de harmonisering van zulke heffingen en belastingen in EU-verband (vooral van de geplande EU-energiebelasting) verdient het aanbeveling om de "nauwere samenwerking"-clausule (of "flexibiliteitsclausule") in het Verdrag van Amsterdam te gebruiken en zo de huidige impasse m. b. t. "EU-brede" energieheffingen (veroorzaakt door het unanimitetsvereiste) te doorbreken.

4. 4. 2. 3. Verder zijn financiële stimulansen nodig om de middelen anders te besteden en technologische innovaties te bevorderen. Ook moeten er maatregelen komen om niet- duurzame activiteiten te vervangen; bestaande maatregelen op dit gebied dienen te worden uitgebreid. Bij het verlenen van subsidies moet steeds voorop staan dat zij een duurzame ontwikkeling ten goede dienen te komen; is dit niet het geval, dan moeten ze afgebouwd worden.

4. 4. 2. 4. Ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen worden onder meer convenanten gebruikt. Dit is een goede zaak, mits aan bepaalde voorwaarden (zoals adequate sancties als afspraken worden geschonden) wordt voldaan (27) .

4. 4. 2. 5. Ook het instrument van de milieu-aansprakelijkheid kan in dit verband van pas komen en ervoor zorgen dat het "de vervuiler betaalt"-beginsel en het voorzorgsbeginsel meer aandacht krijgen en beter toegepast worden.

4. 4. 3. In het zesde MAP en in de thematische actieprogramma's moet komen te staan wat de prioritaire sectoren zijn, maar deze dienen te worden onderverdeeld in duidelijke categorieën (bijvoorbeeld bedrijven, grote bedrijven, MKB en diensten), zodat het mogelijk is het beleid op de verschillende behoeften toe te snijden.

4. 4. 4. Het Verdrag van Århus over toegang tot informatie, inbreng van de bevolking in de besluitvorming en toegang tot de rechter bij milieukwesties, moet consequent worden uitgevoerd. 4. 4. 5. In internationaal verband (WTO) moet er verder worden gewerkt aan een juist evenwicht tussen milieu en handel.

4. 4. 6. De Commissie moet met maatregelen komen om de eco-efficiëntie aanzienlijk te verbeteren. 4. 4. 7. Er bestaat een nauw verband tussen milieu- bescherming en ruimtelijke ordening De toename van de bevolking en van economische activiteiten gaat gepaard met steeds meer ruimtebeslag en een concentratie van milieuproblemen in bepaalde regio's, terwijl andere gebieden ontvolkt raken. Het structuurbeleid moet dergelijke ontwikkelingen zien te keren.

4. 4. 8. Er zijn maatregelen nodig om de informatie in kwestie te verbeteren en de kennis te vergroten, o. m. door middel van de moderne communicatietechnologie.

Brussel, 24 mei 2000.

De voorzitter van het Economisch en Sociaal Comité
B. RANGONI MACHIAVELLI

Voetnoten:

(1) SEC(1999) en SEC(1999) 1942 van 24. 10. 1999.

(2) Onder het kopje "Enige vooruitgang, maar over het geheel genomen een bedroevend beeld" blijkt uit de samenvattende tabel in par. 1. 2 van het rapport dat acht van de vijftien onderzochte milieuproblemen (klimaatverandering, afbraak van de ozonlaag, degradatie van de bodem, afval, gezondheid van de mens, kust- en zeegebieden, plattelandsggebieden en berggebieden) zich "ongunstig ontwikkelen", terwijl in zes andere gevallen (gevaarlijke stoffen, grensoverschrijdende luchtverontreiniging, belasting van landen het oppervlaktewater, natuurlijke en technologische risico's, biodiversiteit en stedelijke gebieden) sprake is van

"enige positieve ontwikkeling, maar niet voldoende". In één geval (genetisch gemodificeerde organismen) bestaat onzekerheid over de ontwikkeling.

(3) Zie de documenten Conclusions of the global Assessment Stakeholder Consultation 9-10 February 1999 and Member States' contributions to the Global Assessment, opgesteld door D. -G.Milieu.

(4) Voor het Altener-programma zijn bijvoorbeeld maar 11 miljoen EUR uitgetrokken, en de Commissie heeft onlangs voorgesteld (in COM(1999) 576) om de subsidies voor de (milieuvriendelijke) teelt van glas en hennep te verlagen PB C 140 van 18. 5. 2000, blz. 3.

(5) Bij zo'n beoordeling zou onder meer kunnen worden uitgegaan van de EMA-rapporten over de effectiviteit van heffingen (1996) en convenanten (1997) .

(6) De subsidiemaatregelen in de landbouw moeten bijvoorbeeld van dien aard zijn dat zij de conflicten over de FFH-gebieden/Natura 2000 met de landbouwbedrijven niet verscherpen, maar helpen oplossen.

(7) PB C 368 van 20. 12. 1999.

(8) Zie voor de meer algemene aspecten van dit vraagstuk het ESC- advies over economische groei en milieu (rapporteur: Colombo), PB C 155 van 21. 6. 1995.

(9) In zijn op 30. 3. 2000 goedgekeurde advies "De economie van de EU: 'Review' 1999" (CES 369/2000) wijst het ESC er nogmaals op dat er moet worden gestreefd naar een groeipercentage van minstens 3, 5% op de middellange termijn om de werkloosheid tot een aanvaardbaar niveau terug te dringen.

(10) Volgens het Commissiedocument is er op het gebied van milieubescherming in een aantal opzichten opmerkelijk succes geboekt. Zo ligt de uitstoot van bepaalde verontreinigende stoffen zoals SO₂ en NO_x nu al veel lager dan voorheen, en anders is het waarschijnlijk dat dit binnen afzienbare tijd zal gebeuren. Dankzij de vervanging van oude motorvoertuigen door nieuwe, van katalysators voorziene exemplaren verwacht de Commissie dat de emissies in 2010 met 70-80 % zullen zijn gedaald.

(11) Uit gegevens over het verband tussen het BBP en de druk op het milieu in de periode 1985-1997 blijkt bijvoorbeeld dat zich in Nederland gevallen van relatieve (en soms zelfs absolute) ontkoppelingen hebben voorgedaan, maar ook dat het tot ont koppeling is gekomen, bijvoorbeeld wat giftige en gevaarlijke stoffen betreft (zie voor meer informatie de Nederlandse milieu-index van 1998)

(12) D. w. z. : een tien keer zo hoge energie- en milieu-efficiëntie als bij de huidige productiemethoden het geval is.

(13) Volgens het onlangs gepubliceerde proefschrift Economic growth and the environment: an empirical analysis (S. De Bruyn, Amsterdam, 1999) zijn de milieuprestaties van de landen met een sterke economische groei, anders dan vaak wordt aangenomen, geringer dan die van landen met een lage economisch groei. De auteur denkt dat dit komt doordat de "milieuproductiviteit" (de hoeveelheid milieuschade die nodig is om een bepaalde hoeveelheid inkomsten te genereren) op den duur de groei van de economie niet kan bijbenen.

(14) Het gaat hierbij vooral om de volgende problemen: verzuring, overbemesting, erosie en het toenemende aantal bouwprojecten.

(15) PB L 275 van 10. 10. 1998.

(16) Zie de onlangs uitgebrachte Mededeling (COM(2000) 154 def. van 9. 2. 2000) over de strategische doelstellingen voor de periode 2000-2005. In dit document wordt het bevorderen van nieuwe vormen van Europees bestuur, waaronder nieuwe manieren van samenwerking tussen de verschillende Europese bestuurslagen, genoemd als de eerste van de vier strategische doelstellingen die de Commissie in de komende vijf jaar dient te verwezenlijken.

(17) Men heeft zich bijv. afgevraagd waarom het vijfde MAP zulke ambitieuze doelstellingen op het gebied van toerisme bevat, een onderwerp waarover de Unie maar weinig te zeggen heeft.

(18) COM(2000) 1 def. Anders dan met deze mededeling gebeurde, dient de Commissie de andere instellingen echter formeel te raadplegen over zulke actieplannen.

(19) Zie: M. Carley en Ph. Spapens, Sharing the world, Earthscan, Londen, 1998

(20) In zijn publicatie van oktober 1999 stelt het Europees Milieuagentschap de volgende acht, in drie categorieën onder te verdelen milieuthema's voor: luchtkwaliteit, waterkwaliteit, klimaatverandering, gevaarlijke stoffen (de eerste categorie "milieu en gezondheid"); ruimtelijke ordening en biodiversiteit (de tweede categorie); en water en materiële consumptie ("gebruik van hulpmiddelen") Het agentschap bracht verslag uit

over vijftien milieu-onderwerpen, waaronder bodemverontreiniging, afval en GMO's.

(21) Zie het werkdokument van de Commissie (september 1999) Key developments in the implementation of the 5th EAP, waarin staat welke vorderingen in de afgelopen jaren zijn gemaakt bij de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen die in het programma zijn vastgesteld.

(22) PB C 212 van 22. 7. 1996.

(23) In dit verband zou gebruik kunnen worden gemaakt van de STARdatabase van het EMA, waarin tal van "referentiewaarden voor duurzaamheid" en "politieke doelen" staan. .

(24) COM(1999) 125 def., PB C 56 van 29. 2. 2000.

(25) Zie het ontwerprapport van het EMA Monitoring Progress towards integration. A contribution tot the "Global Assessment" of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999 (aangekondigd) . De in dit verslag beschreven criteria moeten een concreet handvat bieden voor integratie. Zij hebben betrekking op vier belangrijke aspecten van integratie: institutionele aspecten, juiste prijsstelling, instrumenten en toezicht/verslaglegging..

(26) Zie in dit verband onder meer par. 3. 2 van het recente ESC-advies over het Commissievoorstel over nationale emissiemaxima-PB C 51 van 23. 2. 2000.

(27) Zie in dit verband het ESC-initiatiefadvies over convenanten-PB C 287 van 22. 9. 1997.

Voor vragen en/of opmerkingen over EMIS kunt u mailen naar emis@vito.be

Copyright © [VITO](http://www.vito.be) 23/08/2000

Ontwerp [EMIS](http://www.emis.vito.be).