



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over het zesde milieuactieprogramma van de Europese Unie

- gevraagd door de minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, mevrouw Magda Aelvoet, in een brief gedateerd op 1 maart 2000 en door de Raad ontvangen op 14 april 2000
- voorbereid door de werkgroep Federaal plan
- goedgekeurd door de algemene vergadering van 20 juni 2000 (zie bijlage 1)

Inhoud

1. Samenvatting van dit advies [1]
2. Situering van dit advies [2]
3. Opmerkingen over algemene prioriteiten, strategie en methodologie [3-16]
4. Opmerkingen over prioritaire thema's [17-22]
5. Opmerkingen over instrumenten en doelgroepen [23-28]
6. Bijlagen
 - 6.1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 20 juni 2000
 - 6.2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies
 - 6.3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

1. Samenvatting van dit advies

- [1] De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) spreekt zich in dit advies uit over de inzet van het zesde milieuactieprogramma (MAP) van de Europese Unie (EU). De FRDO pleit vooreerst voor een degelijk uitgewerkt en voldoende gedetailleerd programma met duidelijk vastgelegde doelstellingen. Met het oog op duurzame ontwikkeling beklemtoont de FRDO voorts het belang van een evenwichtige integratie van ecologische, economische en sociale aspecten in het beleid. Inzake prioriteiten voor het zesde MAP onderschrijft de FRDO de conclusies van de milieuministers van de EU en verwijst hij onder meer naar de problemen die volgens het Europees Milieuagentschap een ongunstige ontwikkeling kennen. Voor de uitvoering van het programma moeten volgens de FRDO de nodige middelen worden uitgetrokken en moet een optimale mix van instrumenten worden ingezet. Ten slotte wijst de FRDO erop dat een doelgroepenbeleid en sensibilisatie en educatie essentiële onderdelen van een MAP zijn.

2. Situering van dit advies

- [2] De Commissie van de Europese Unie bereidt momenteel het zesde MAP van de EU voor. Dat moet de opvolger worden van het vijfde programma dat in 1993 van start ging en eind 2000 afloopt. De ministerraad Milieu van de EU nam hierover op 30 maart 2000 reeds algemene politieke conclusies aan en zal het Commissievoorstel voor het zesde programma wellicht in het najaar van 2000 bespreken. De Commissie vroeg de lidstaten voor juni een brede nationale raadpleging over de inzet van het zesde MAP te



organiseren. Op verzoek van minister Aelvoet organiseerden de FRDO en de Federale Diensten voor het Leefmilieu samen de Belgische raadpleging op 17 mei. Tijdens de raadpleging stelde de FRDO reeds de voorlopige krachtlijnen van dit advies voor.

3. Opmerkingen over algemene prioriteiten, strategie en methodologie

- [3] Het vijfde MAP leidde op enkele gebieden tot een verbetering, maar was in het algemeen geen onverdeeld succes. Volgens het Europees Milieuagentschap blijft "de toestand van het milieu in de Europese Unie ... nog steeds zorgelijk". De FRDO stelt daarom dat bij de uitwerking van het zesde MAP moet worden uitgegaan van de evaluatie van het vijfde programma en dat keuzes moeten worden gemaakt die een *antwoord* bieden op de *problemen van het vijfde MAP*.
- [4] Uit de evaluatie van het vijfde MAP blijkt dat de *doelstellingen* van dat programma nog steeds relevant zijn. Die doelstellingen blijven volgens de FRDO zinvol en ze moeten worden overgenomen door het zesde MAP. Dit zorgt meteen voor een zekere continuïteit.
- [5] De FRDO pleit ervoor dat de *doelstellingen* van het zesde MAP *duidelijk worden vastgelegd*. Daartoe behoren zeker de verplichtingen uit internationale overeenkomsten en bestaande EU-wetgeving. Het is niet voor alle onderdelen van het beleid mogelijk om zeer precieze gekwantificeerde doelstellingen voor te schrijven. Maar ook in die gevallen waarin precieze kwantificering onmogelijk is, is het belangrijk bindende doelstellingen te bepalen, bijvoorbeeld in termen van een trend die moet worden versterkt of omgebogen. Duidelijke doelstellingen houden ook in dat een *tijdschema* wordt vastgelegd. Het zesde MAP moet volgens de FRDO ook een opsomming bevatten van *thematische en sectorale programma's* die erop zullen volgen en die het concreter zullen maken.
- [6] Volgens de FRDO moet de *levenskwaliiteit* van de burgers de rode draad worden doorheen het zesde MAP. Het programma zal de nodige aandacht moeten besteden aan thema's als gezondheid en milieu, tewerkstelling en milieu, burgerschap en milieu...
- [7] De FRDO vraagt dat de inspanningen worden voortgezet om *economische groei en negatieve milieugevolgen te ontkoppelen*. Ook negatieve *sociale* gevolgen van de economische groei moeten worden bestreden.
- [8] Het zesde MAP moet enerzijds een volwaardig, intern coherent en bindend *milieuplan* zijn; anderzijds moet het de *milieucomponent* van de *strategie voor duurzame ontwikkeling* van de EU worden. Het zesde MAP zal bovendien *model* staan voor de milieuplannen van de EU-lidstaten. Bijgevolg dringt de FRDO aan op een *degelijk uitgewerkt en voldoende gedetailleerd* programma.
- [9] Volgens de conclusies van de Europese Raad van Cardiff (juni 1998) moeten milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen worden geïntegreerd. Negen sectoren zijn zo verplicht om een *integratiestrategie* uit te werken: vervoer, energie, landbouw, ontwikkeling, interne markt, industrie, algemene zaken, economie en financiën, en visserij. Voor de FRDO is het belangrijk dat deze sectoren met het milieu rekening houden. Maar het valt toch op dat de EU vooral streeft naar een integratie van economie en milieu en dat werkgelegenheid en sociale zaken tot nu toe ontbreken. Met het oog op duurzame ontwikkeling moet de EU ook werk maken van de integratie van milieuoverwegingen in de *sociale sectoren*. In het algemeen moet een evenwicht worden gevonden tussen de economische, sociale en ecologische doelstellingen. Voor de zwakkere ecologische en sociale componenten kunnen wel inhaalbewegingen noodzakelijk zijn.



- [10] De ministerraad zal het Commissievoorstel voor het zesde MAP in het najaar van 2000 bespreken. De strategie voor duurzame ontwikkeling staat op de agenda van de Europese Raad van juni 2001. Het zesde MAP zal ook de milieucomponent van de bredere strategie zijn. Om de coherentie van deze strategie te verzekeren, dringt de FRDO erop aan de diverse componenten – naast de milieucomponent, ook de economische en sociale componenten – tegelijk en gelijkwaardig uit te werken.
- [11] De FRDO wijst erop dat ook andere dan milieuministers beslissingen nemen met verstrekkende gevolgen voor het milieubeleid en voor het milieu. Zo is bijvoorbeeld de *Intergouvernementele Conferentie 2000* bijzonder belangrijk voor de toegang tot de justitie en voor de mogelijke uitbreiding van de onderwerpen waarover de ministerraad met gekwalificeerde meerderheid besluiten neemt.
- [12] De FRDO wijst erop dat *institutionele mechanismen* de integratie van milieu-, sociale en economische overwegingen kunnen bevorderen; zoals bijvoorbeeld de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling in België. Bij de hervorming van de Europese Commissie moet hieraan aandacht worden besteed.
- [13] Het zesde MAP zal worden aangenomen volgens de medebeslissingsprocedure en de Europese Commissie en de lidstaten organiseren vooraf een raadpleging over dat programma. Dat zorgt voor een zekere *doorzichtigheid en inspraak*. Dergelijke doorzichtigheid en inspraak zijn volgens de FRDO ook gewenst voor de economische en sociale componenten van de strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU. In zijn *Advies over de herziening van het 5de actieprogramma van de Europese Unie over het milieu en duurzame ontwikkeling* (16 april 1997) wees de vroegere NRDO in dit verband op het belang van een parlementair debat en participatie van het maatschappelijk middenveld.
- [14] De FRDO is van oordeel dat het zesde MAP rekening moet houden met de *verscheidenheid* tussen landen en regio's in de EU en in de kandidaat-lidstaten die in de nabije toekomst zouden kunnen toetreden. Voor lokale milieuproblemen die een specifieke, lokale aanpak vereisen, zal het beleid voldoende gedifferentieerd en flexibel moeten zijn.
- [15] Het zesde MAP moet volgens de FRDO voorzien in *indicatoren* en in een tussentijdse *evaluatie* en eventuele bijsturingen van het programma. Met het oog hierop moet de rapportering door de Europese Commissie worden verbeterd. Voorts moet het MAP de lidstaten verplichten tot een jaarlijkse rapportering. Een efficiënte evaluatie vereist wel duidelijke afspraken over een eenvormige methode en ook dat de formaliteiten die aan de lidstaten en de doelgroepen worden opgelegd, worden vereenvoudigd en beter benut. Op dit vlak heeft ook het Europees Milieuoagentschap een belangrijke rol te spelen.
- [16] Het zesde MAP moet een strategisch document voor de volgende tien jaar zijn. De FRDO wijst erop dat het wenselijk is bij de voorbereiding ervan rekening te houden met *trends op nog langere termijn*, bijvoorbeeld inzake energie, grondstoffen en klimaatverandering. Dit is nuttig voor de oriëntatie van de sectoren en bevorderlijk voor de continuïteit van opeenvolgende tienjarenprogramma's.

4. Opmerkingen over prioritaire thema's

- [17] De conclusies van de Raad Milieu van 30 maart 2000 inzake de evaluatie van het vijfde MAP bevatten een goede opsomming van prioriteiten voor het zesde programma (zie nummer 14 van die conclusies). De FRDO onderschrijft deze prioriteiten. In het lijstje ontbreken wel de *grondgebonden thema's*, zoals ruimtelijke ordening en de relatie tussen ruimtelijke ordening en andere beleidsterreinen.



- [18] De FRDO pleit voor een prioritaire aanpak van de milieuproblemen die van het Europees Milieuagentschap de beoordeling "ongunstige ontwikkeling" krijgen (met rode indicatoren die in de toekomst rood blijven). Daartoe behoren onder meer *broeikasgassen en klimaatverandering*, en *afval*. Daarnaast vormen ook problemen in verband met *water en lucht* en *geluidshinder in stedelijke gebieden* zeer belangrijke thema's.
- [19] Een betere *uitvoering* en *handhaving* van de communautaire *milieuwetgeving* is volgens de FRDO een belangrijke, maar eigenlijk ook een voor de hand liggende prioriteit.
- [20] Met het oog op duurzame ontwikkeling is de FRDO van oordeel dat de *integratie* van milieuoverwegingen in de economische en sociale sectoren de hoogste prioriteit verdient, net zoals rekening moet worden gehouden met economische en sociale aspecten bij de instelling van instrumenten om milieudoelstellingen te bereiken.
- [21] Inzake *wereldhandel* en milieu moet de EU zich volgens de FRDO inzetten om binnen de Wereldhandelsorganisatie internationale milieuovereenkomsten te doen respecteren en het voorzorgsprincipe een plaats te geven.
- [22] De FRDO dringt erop aan dat de *aansprakelijkheid* voor milieuschade op EU-niveau zou worden geregeld.

5. Opmerkingen over instrumenten en doelgroepen

- [23] Volgens de FRDO moet een *optimale mix* van instrumenten worden ingezet – met het oog op de beste resultaten op economisch, sociaal en ecologisch vlak – om de doelstellingen van het zesde MAP te bereiken. De FRDO is van oordeel dat de ontwikkeling van een geïntegreerd productbeleid hierbij uitermate belangrijk is.
- [24] De FRDO wijst erop dat de nodige *middelen* moeten worden uitgetrokken om het zesde MAP uit te voeren. Om de milieudruk te verminderen en de toestand van het milieu te verbeteren, kunnen bestaande EU-instrumenten – bijvoorbeeld structuurfondsen – worden geheroriënteerd. Daarnaast moeten de belastingen en de subsidies milieuvriendelijker worden gemaakt. Inzake de invoering van een energiebelasting verwijst de FRDO naar zijn *Advies over fiscaliteit in het kader van het klimaatbeleid* van 19 oktober 1999. Daarin stelde de FRDO nagenoeg unaniem dat "mits een reeks niet te scheiden voorwaarden tegelijk vervuld zijn, een gedifferentieerde verhoging van de belasting op het gebruik van energie zijn plaats heeft in het geheel van maatregelen die België moet invoeren om zijn engagement in het kader van het Kyoto Protocol waar te maken".
- [25] Het zesde MAP moet volgens de FRDO, *naast directe regulering*, meer gebruikmaken van *instrumenten* die de betrokkenen *aansporen* om zelf hun verantwoordelijkheid op te nemen.
- [26] De FRDO hoopt dat het voorstel voor een richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (de zogenaamde SEA-richtlijn over *Strategic Environmental Assessment*) snel zal worden goedgekeurd en dat de richtlijn snel zal worden toegepast.
- [27] Het ziet ernaar uit dat het zesde MAP zich enkel zal richten tot het publiek in het algemeen en dat een *doelgroepenbeleid* zal ontbreken. Om niet-duurzame trends in productie- en consumptiepatronen om te buigen, is een doelgroepenbeleid volgens de FRDO nochtans noodzakelijk. Het zesde MAP moet een band leggen met de sectorale integratiestrategieën (zie nummer 9 van dit advies) en zeker aandacht besteden aan de volgende doelgroepen: de producenten in de sectoren energie, vervoer, industrie en landbouw, de reclamewereld en de consumenten.



- [28] De FRDO wijst erop dat een actieve betrokkenheid van de bevolking essentieel is voor het welslagen van een beleid inzake milieu en duurzame ontwikkeling. Het zesde MAP moet daarom begrijpelijk zijn en toegankelijk voor het publiek. Het programma moet een *informatie*-, een *sensibilisatie*- en een *educatiestrategie* bevatten die aan de diverse actoren duidelijk maakt dat het programma ook hun eigenbelang dient. De FRDO merkt in dit verband op dat *participatie* eveneens een educatief effect heeft.

6. Bijlagen

6.1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 20 juni 2000

- 3 van de 4 voor- en ondervoorzitters
 - 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming
 - de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
 - 1 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen
 - 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties (*)
 - 2 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties
 - 0 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
 - 5 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus
- Totaal: 25 van de 38 stemgerechtigde leden (*)

(*) wel is momenteel 1 vertegenwoordiger van de werknemersorganisaties niet aangeduid

6.2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep *Federaal plan* vergaderde op 4, 12 en 26 mei 2000 om dit advies voor te bereiden. De groep gebruikte ook de resultaten van de *Raadpleging over het zesde milieuactieprogramma van de Europese Unie* van 17 mei 2000, die werd georganiseerd door de FRDO in samenwerking met de Federale Diensten voor het Leefmilieu.

6.3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Mme Anne PANNEELS (vice-présidente CFDD) – voorzitter van de werkgroep
- Mme Thérèse SNOY (Inter-Environnement Wallonie, IEW) – ondervoorzitter van de werkgroep
- Dhr. Fons BEYERS (Boerenbond)
- M. Jean-Louis CANIEAU (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)
- Mme Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Mevr. Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Dhr. Jos GYSELS (ondervoorzitter FRDO / De Wielewaal)
- Dhr. Guido JANSSEN (Boerenbond)
- Dhr. Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem)
- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)



- Mevr. Marleen RENDERS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Mme Anne-France RIHOUX (Inter-Environnement Bruxelles, IEB)
- Mevr. Saar VAN HAUWERMEIREN (Bond Beter Leefmilieu)
- Dhr. Willy WEYNS (Bond Beter Leefmilieu)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- M. Jacques BAVEYE (représentant du Ministre des Finances Didier Reynders)
- M. Jean Roger DRÈZE (représentant du Premier Ministre Guy Verhofstadt)

Uitgenodigde experts

- M. Frédéric CHEMAY (Représentation Permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne)
- Mme Anne TELLER (Services Fédéraux pour les Affaires Environnementales)

Personeel van het secretariaat

- Dhr. Jan DE SMEDT
- Dhr. Johan PAUWELS