



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.12.2003  
COM(2003) 745 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES  
PARLEMENT**

**EVALUATIE VAN HET MILIEUBELEID 2003**

Versteviging van de milieupijler van duurzame ontwikkeling

## INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding .....	3
2.	Een nieuwe politieke context .....	4
3.	Trends, uitdagingen en reacties vanuit het beleid .....	8
4.	Een nieuwe aanpak van het milieubeleid .....	21
5.	Nieuwe lidstaten: de specifieke uitdagingen van de uitbreiding.....	40
6.	Internationale dimensie .....	44
7.	Conclusies .....	49
	BIJLAGE.....	54

## 1. INLEIDING

Het belangrijkste doel van deze evaluatie is voor het milieubeleid de ontwikkelingen sinds 2001 te rapporteren en de prioriteiten op het niveau van de lidstaten en de EU voor het komende jaar te belichten. Deze evaluatie is ook bedoeld ter controle op de tenuitvoerlegging van het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma van de EU (6<sup>e</sup> MAP).<sup>1</sup>

Deze evaluatie moet worden gezien binnen de context van de strategie van Lissabon inzake economische en sociale vernieuwing, die in 2000 werd gestart. In Lissabon legden de leiders van de EU hun doelstelling voor de periode tot 2010 vast: tegen die tijd moet de EU *“de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld worden. Deze zal in staat zijn tot duurzame economische groei met meer banen en een hechtere sociale samenhang.”* Aan de strategie van Lissabon werd een derde pijler toegevoegd, die van het milieu, overeenkomstig de EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling die werd aangenomen tijdens de Europese Raad van Göteborg in 2001.<sup>2</sup>

Deze eerste evaluatie van het milieubeleid van de Europese Unie en de lidstaten resulteerde tevens uit de Europese Raad van Brussel (de voorjaarsbijeenkomst van 2003), waar nota werd genomen van *“het voornemen van de Commissie om jaarlijks de balans op te maken van het proces van Cardiff inzake integratie van milieuoverwegingen en een regelmatige evaluatie van het milieubeleid uit te voeren en daarover tijdig verslag uit te brengen, zodat met ingang van 2004 met de resultaten hiervan rekening kan worden gehouden bij de opstelling van de toekomstige verslagen aan de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad.”*<sup>3</sup>

In deze evaluatie wordt eerst de nieuwe politieke context geschetst van het EU-milieubeleid sinds de aanneming van de EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling in 2001. Vervolgens worden de urgentste bedreigingen voor het milieu en de beleidsmaatregelen op EU-niveau tot nu toe uiteengezet. Daarna wordt geschetst wat voor milieubeleid nodig is om te komen tot duurzame ontwikkeling; er moet speciale nadruk worden gelegd op de drie horizontale doelstellingen waarop het milieubeleid stoelt: integratie van milieuproblemen in andere beleidsterreinen, implementatie en informatievoorziening. Tot slot worden de bijzondere uitdagingen van de uitbreiding en de internationale ontwikkelingen in ogenschouw genomen.

---

<sup>1</sup> Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma, PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1-15.

<sup>2</sup> Punt 19-32, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg (15-16 juni 2001).

<sup>3</sup> Punt 58, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel (20-21 maart 2003).

## 2. EEN NIEUWE POLITIEKE CONTEXT

De laatste twee jaar is de context van het EU-milieubeleid aanzienlijk veranderd, zowel door beslissingen die direct van invloed zijn op het milieu – de aanneming van strategieën voor duurzame ontwikkeling op nationaal niveau en op het niveau van de EU, de start van het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma (MAP) en de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg – als door wijzigingen op bredere beleidsterreinen – de vergroting van de Unie met tien lidstaten in 2004, het debat over de toekomst van Europa, de huidige economische neergang en toenemende bezorgdheid over de veiligheid.

### 2.1. Duurzame ontwikkeling centraal in het politieke debat

*Duurzame ontwikkeling: een prioriteit op alle niveaus van het openbaar bestuur; toenemend bewustzijn in het bedrijfsleven*

- In 1997 werd duurzame ontwikkeling opgenomen in het Verdrag. Sindsdien wordt dit beginsel algemeen erkend als een overkoepelende doelstelling van de EU. Toen de **EU-strategie voor duurzame ontwikkeling** tijdens de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 werd aangenomen, betekende dit een keerpunt: de noodzaak om op een evenwichtige manier naar economische groei, sociale vooruitgang en milieubescherming te streven, werd vertaald in een reeks gedetailleerde doelstellingen en activiteiten. De strategie is bedoeld om economische groei en sociale cohesie te bevorderen zonder het milieu te schaden. Omgekeerd moeten de milieudoelstellingen worden afgewogen tegen hun economische en sociale gevolgen en moeten oplossingen worden uitgewerkt waar zowel economie en werkgelegenheid als het milieu baat bij hebben. Dit betekent een belangrijke verschuiving in de wijze waarop het milieubeleid wordt opgevat en opgesteld.
- In 2002 werd het **6e Milieuactieprogramma**, waarin het milieubeleid voor de komende tien jaar uiteen wordt gezet, door de Raad en het Europees Parlement goedgekeurd. Het 6e MAP is het voornaamste instrument om de milieudoelstellingen van de strategie voor duurzame ontwikkeling te bereiken. In het programma worden ambitieuze, vaak gekwantificeerde doelen gesteld, waarin de verplichtingen van de Unie op de lange termijn zijn vastgelegd. Daarmee vormt het een voorspelbaar kader voor publieke en private actoren in Europa en de rest van de wereld.
- Op internationaal niveau gaf de tweede **Wereldtop over duurzame ontwikkeling** van september 2002 in Johannesburg tien jaar na de top in Rio een nieuwe impuls aan de mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling.
- Op nationaal niveau hadden vóór 2001 slechts enkele EU-lidstaten een **nationale strategie voor duurzame ontwikkeling** ontwikkeld. Vandaag de dag hebben het merendeel van de lidstaten en de toetredende landen een dergelijke strategie opgesteld, overeenkomstig de streefdatum van 2005 van het implementatieplan van Johannesburg.
- Veel openbare instanties in heel Europa hebben zich ingespannen om lokale en regionale **agenda's 21** uit te werken, in de vorm van plannen voor duurzame ontwikkeling op lokaal niveau.

- Het bedrijfsleven toont een toenemende belangstelling voor duurzame ontwikkeling, vooral door de ontwikkeling van bedrijfsplannen voor sociaal en ecologisch verantwoord ondernemen en andere vrijwillige initiatieven, zoals activiteiten die specifiek bedoeld zijn om de prestaties op milieugebied te verbeteren.

Deze ontwikkelingen duiden op een toenemend bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid van economische, sociale en milieudoelstellingen en de langetermijnverplichting tot samenhangend beleid.

*Een beleidsterrein in ontwikkeling dat de agenda inzake duurzame ontwikkeling mede bepaalt*

- De **uitbreiding** van de EU met tien leden met ingang van mei 2004 brengt een unieke ecologische rijkdom met zich mee – waaronder uitgestrekte, relatief wilde gebieden en met een grote biodiversiteit – maar ook grote uitdagingen, gezien de enorme inspanningen die nodig zijn voor de capaciteitsopbouw en de financiële behoeften in het kader van de implementatie en de handhaving van het acquis.
- Met de uitbreiding hangt ook het huidige debat over de **toekomst van Europa** samen. Voortbouwend op het werk van de Conventie zal de Intergouvernementele Conferentie een besluit nemen over de structuur van de uitgebreide Unie en deze voorzien van een constitutioneel verdrag. Dit verdrag zal het nieuwe institutionele kader vormen voor de bevordering van milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Aangezien het milieu voor de burgers in de EU een hoge prioriteit heeft, moet het nieuwe Verdrag de verworvenheden van het EU-milieubeleid niet alleen in stand houden, maar ook versterken.
- Door de verslechtering van het economische en sociale klimaat zijn **groei en werkgelegenheid** sinds 2001 hoger op de politieke agenda komen te staan. Het overkoepelende doel van duurzame ontwikkeling indachtig, moet bij de huidige inspanningen om groei en werkgelegenheid te stimuleren ook rekening worden gehouden met milieuoverwegingen. Er is dringend behoefte aan innovatief beleid om te komen tot een optimaal gebruik van hulpbronnen en een minimale schade aan het milieu.
- De terroristische aanslagen van 11 september 2001 en de gevolgen daarvan – inclusief de oorlogen in Afghanistan en Irak – veroorzaken een **toenemende bezorgdheid over de veiligheid**. Dit heeft gevolgen voor het milieubeleid van de EU. “Milieuveiligheid” – d.w.z. het verband tussen schaarse hulpbronnen en conflicten, de gevolgen van oorlog voor het milieu, enzovoort – en de bescherming van burgers – d.w.z. voorbereiding en reactie op terroristische aanslagen met gevolgen voor het milieu – zijn hoger op de politieke agenda gekomen. Toch kan de kwestie van duurzame ontwikkeling alleen multilateraal worden aangepakt.

Deze nieuwe politieke context brengt nieuwe voorwaarden met zich mee waaraan het milieubeleid van de EU moet voldoen om volledig geïntegreerd te worden in het beleid ten aanzien van duurzame ontwikkeling.

## **2.2. Toekomstige uitdagingen voor het milieubeleid**

Het milieubeleid van de EU krijgt te maken met vijf belangrijke uitdagingen:

### *a. De milieudimensie volledig integreren in de strategie van Lissabon*

Het begrip duurzame ontwikkeling blijft in veel opzichten lastig te definiëren. Sommige beleidsmakers interpreteren het ten onrechte als milieubeleid in een nieuw jasje. Duurzame

ontwikkeling is te omschrijven als een evenwichtige aanpak van de economische, de sociale en de ecologische pijler, waarbij deze drie dimensies gelijkwaardig worden behandeld. Dit geldt op EU-niveau: doordat duurzame ontwikkeling op EU-niveau centraal kwam te staan in het politieke debat, wordt de ecologische dimensie sinds 2002 opgenomen in de voorjaarsverslagen. Toch leek het milieu in de ogen van veel actoren nog altijd niet méér dan een aanhangsel bij de verslagen van 2002 en 2003.

Onze economische en sociale vooruitzichten op lange termijn zijn echter in hoge mate afhankelijk van ons vermogen het milieu te zien als een centraal onderdeel van het sociaal-economisch beleid. Het verwaarlozen van de milieudimensie brengt verborgen kosten – zoals ziektekosten als gevolg van een slechte luchtkwaliteit en saneringskosten na verontreiniging – en aanverwante risico's met zich mee, die de EU zouden kunnen hinderen bij het nastreven van de doelen van Lissabon. Daarnaast is men er zich steeds meer van bewust dat de oorzaken van milieuproblemen op lange termijn aanzienlijke risico's voor de kwaliteit van het leven van Europese burgers met zich mee kunnen brengen.

*b. Oplossingen ontwikkelen waar zowel het milieu als de economie baat bij hebben*

Een sterke milieupijler die in toenemende mate stoelt op marktinstrumenten en kosteneffectiviteit, kan de doelen van Lissabon dichterbij helpen brengen. Een evenwichtige benadering van de noodzakelijke afwegingen<sup>4</sup> tussen economische en milieudoelstellingen kan resulteren in oplossingen waar beide pijlers baat bij hebben, en duurzame ontwikkeling bevorderen. Strengere milieunormen kunnen ook nieuwe economische kansen creëren, vooral door de ontwikkeling van nieuwe technologieën. Dit kan een bijdrage leveren aan de kerndoelstelling van Lissabon: de EU rond 2010 laten uitgroeien tot een kennismaatschappij en een centrum voor innovatieve activiteiten.

Het EU-actieplan voor milieutechnologie ETAP, dat voor eind 2003 op het programma staat, bevat voorstellen voor concrete stappen en een uitgebreid kader voor de verbetering van de synergie tussen milieubescherming, economische groei en maatschappelijke integratie.

*c. De inspanningen voor duurzame ontwikkeling voor alle bestuurslagen helderder uiteenzetten*

Duurzame ontwikkeling kan niet worden bereikt door landen en regio's die ieder voor zich werken. Hiervoor moet door alle bestuurslagen worden meegewerkt, moeten de prioriteiten voor alle lagen helderder uiteen worden gezet en de activiteiten worden afgestemd op een gemeenschappelijk doel.

In dit verband kan de "open coördinatiemethode"<sup>5</sup>, een van de kernbegrippen van de strategie van Lissabon, die echter nog nooit op milieugebied werd toegepast, goede diensten bewijzen.

---

<sup>4</sup> Zie Sectie 4.1.1. - De vorming van milieubeleid stimuleren - De samenhang van het beleid verbeteren (impactevaluatie).

<sup>5</sup> De Europese Raad van Lissabon (punt 37, Conclusies van het voorzitterschap, 23-24 maart 2000) heeft de open coördinatiemethode geïntroduceerd en gedefinieerd als "de manier om beste praktijken te verspreiden en grotere convergentie in de richting van de belangrijkste doelen van de EU te realiseren. Deze methode, die bedoeld is om de lidstaten te helpen stap voor stap hun eigen beleid te ontwikkelen, houdt in dat:

- voor de Unie richtsnoeren worden bepaald met specifieke tijdschema's voor het bereiken van de doelen die zij voor korte, middellange en lange termijn hebben vastgesteld;
- waar zulks opportuun is, kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en benchmarks worden vastgesteld, die aan de beste ter wereld zijn getoetst en op de behoeften van de verschillende lidstaten en sectoren zijn toegesneden, als middel om beste praktijken onderling te vergelijken;
- die Europese richtsnoeren in nationaal en regionaal beleid worden vertaald door specifieke doelstellingen vast te stellen en maatregelen te treffen, met inachtneming van nationale en regionale verschillen;

*d. Van de uitbreiding een succes op milieugebied maken*

Zowel de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling als het 6<sup>e</sup> MAP houden rekening met de uitbreiding en zijn opgesteld voor de uitgebreide Unie. De toetredende landen hebben al grote stappen gezet om de milieubescherming te verbeteren en om aan de milieuwetgeving van de EU te voldoen. Er moeten echter aanzienlijke institutionele en financiële problemen worden opgelost om de aangenomen wetgeving te implementeren en te handhaven.

Met de verbetering van de infrastructuur en de levensstandaard van de toetredende landen wordt aan legitieme verwachtingen van de burgers voldaan, maar komt ook het milieu verder onder druk te staan.

Ook na de toetredingsperiode moeten deze uitdagingen voorrang krijgen.

*e. Voortbouwen op de internationale credibiliteit die de EU de laatste jaren heeft verworven*

Het succes van de wereldtop over duurzame ontwikkeling was mede te danken aan het leiderschap van de EU. De actieve rol van de EU tijdens de Wereldtop, de interne inspanningen om de Kyoto-doelstellingen te halen en de bevordering van andere belangrijke milieuovereenkomsten en -verdragen, hebben het mondiale leiderschap van de EU bevestigd. Dit brengt voordelen voor de EU met zich mee, maar schept ook verplichtingen.

Het gewonnen vertrouwen maakt het voor de EU gemakkelijker om andere partijen, met name ontwikkelingslanden, over te halen bij het uitzetten van hun sociaal-economisch beleid meer rekening te houden met het milieu. In dit verband kan het initiatief van het Griekse voorzitterschap - dat werd bekrachtigd tijdens de Europese Raad van Thessaloniki<sup>6</sup> - om een Europese diplomatie inzake milieu en duurzame ontwikkeling te bevorderen, nuttig zijn voor de coördinatie van de activiteiten op nationaal en EU-niveau.

Als deze uitdagingen worden aangegaan, kan dit op den duur bijdragen aan een juiste balans tussen de economische, sociale en ecologische pijlers van duurzame ontwikkeling. De verontrustende ontwikkelingen op milieugebied die bij de start van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling werden gesignaleerd, hebben zich doorgezet en vereisen een intensivering van de inspanningen op middellange en lange termijn. Zij vormen een dringende waarschuwing dat de implementatie van het milieuhoofdstuk van het EU-beleid voor duurzame ontwikkeling opnieuw prioriteit moet krijgen.

---

- *periodieke monitoring, evaluatie en peer reviews plaatsvinden als wederzijdse leerprocessen.*  
6 Punt 76-77, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Thessaloniki (19-20 juni 2003).

### 3. TRENDS, UITDAGINGEN EN REACTIES VANUIT HET BELEID

Dit hoofdstuk is opgebouwd naar analogie van de vier prioriteiten van het 6<sup>e</sup> MAP (klimaatverandering, natuur en biodiversiteit, beheer van hulpbronnen, milieu en gezondheid). Elke paragraaf beschrijft in het kort de belangrijkste ontwikkelingen en uitdagingen en geeft weer welk beleid daar tegenover wordt gesteld.

#### 3.1. Klimaatverandering

De jaren negentig was het warmste decennium in 150 jaar. Uit onderzoek blijkt niet alleen dat het klimaat verandert, maar ook dat die klimaatverandering de EU direct treft. De gemiddelde temperatuur zal de komende eeuw naar verwachting 1,4 tot 5,8 °C stijgen, waardoor de kans op droogte en bosbranden bij het uitblijven van maatregelen toeneemt. Met name Oost- en Zuid-Europa zullen hier waarschijnlijk door worden getroffen. Daarnaast kunnen delen van Europa te maken krijgen met meer en zwaardere regen, waardoor het risico bestaat dat overstromingen zoals die in 2001 en 2002 zich vaker zullen voordoen.

De EU liep voorop bij de ontwikkeling van een multilateraal antwoord op de klimaatverandering. Na de terugtrekking van de Verenigde Staten heeft de Unie samen met partners uit de hele wereld het Kyoto-protocol gered. Met de ratificatie op 31 mei 2002 heeft de EU zich verbonden aan een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 8% in 2008-2012 ten opzichte van het niveau van 1990.

Volgens de nieuwste gegevens was de uitstoot binnen de EU in 2001 2,3% lager dan het niveau van 1990, waaruit blijkt dat de EU de winst van de jaren 1999 en 2000, toen de uitstoot was gedaald tot 4% onder het niveau van 1990 (zie figuur 1 van de bijlage), gedeeltelijk weer is kwijtgeraakt. Als de EU zich wil houden aan de Kyoto-doelstelling van 8% minder uitstoot in 2008-2012, en haar leidende rol in de kwestie van de klimaatverandering wil behouden, moeten de lidstaten de recente EU-maatregelen stringent ten uitvoer leggen. Mogelijk moeten ook extra maatregelen worden getroffen.

Aan de klimaatsveranderingen liggen oorzaken ten grondslag die diep in de structuur van de economie is verankerd, met name in de industrie, de vervoers- en de energiesector (zie figuur 2 van de bijlage). Daardoor kan deze problematiek alleen worden verholpen met een geïntegreerde reeks maatregelen die is gekoppeld aan krachtig leiderschap en de betrokkenheid van alle belanghebbenden. In dit verband **heeft de introductie van flexibele marktinstrumenten tot doel de klimaatverandering te verminderen zonder het bedrijfsleven buitensporig op kosten te jagen. Daarnaast kan de klimaatverandering alleen worden verholpen als de milieudimensie volledig is geïntegreerd in andere beleidsterreinen, met name energie, vervoer en industrie.**

#### *Prioriteiten*

##### *3.1.1. Maatregelen van het Europees programma inzake klimaatverandering (EPK) invoeren*

Het Europees programma inzake klimaatverandering (EPK) is in juni 2000 ingesteld als horizontale activiteit om vast te stellen wat de meest rendabele maatregelen zijn om te voldoen aan de Kyoto-doelen voor de EU. Het programma is gebaseerd op een participatieproces en bevordert de beleidssamenhang met een bijzondere nadruk op energie, vervoer, industrie en onderzoek.

Het EPK is het belangrijkste instrument van de EU voor de vaststelling van maatregelen ter vermindering van de uitstoot en heeft al verscheidene belangrijke maatregelen opgeleverd. In



oktober 2001 werd de ontwerp-richtlijn inzake de verhandeling van emissierechten van broeikasgassen aangenomen. Dit betekende een mijlpaal in de milieuwetgeving. Deze richtlijn, die in werking trad in oktober 2003,<sup>7</sup> vormt het eerste multinationale systeem voor de handel in emissierechten ter wereld.

De richtlijn is een voorbeeld van de flexibele EU-aanpak om op een kostenverantwoorde manier te voldoen aan de verplichtingen van Kyoto. De richtlijn voorziet in een systeem van kostenoptimalisering voor de hele Unie, dat aanzienlijke economische voordelen oplevert ten opzichte van een scenario met afzonderlijke binnenlandse systemen voor de handel in emissierechten of traditionelere regulerende beleidsinstrumenten.<sup>8</sup>

Daarnaast heeft de Commissie onlangs een ambitieus voorstel gedaan ter vermindering van de uitstoot van fluorhoudende broeikasgassen met 25% in 2010.

Ondanks deze belangrijke stappen wijzen de resultaten van het tweede voortgangsverslag van het EPK (april 2003)<sup>9</sup> ondubbelzinnig uit dat de EU met de huidige maatregelen niet kan voldoen aan de doelstellingen van Kyoto. Dit is een krachtige stimulans om de tenuitvoerlegging van de maatregelen in het kader van het EPK te versnellen en deze te handhaven middels een effectief monitoring- en evaluatieproces op de gebieden waar dat het meest noodzakelijk is. De voorbereiding van een aantal belangrijke maatregelen bevindt zich in een vergevorderd stadium, met name voorstellen over energiediensten en minimumnormen voor energieverbruik voor consumentenapparatuur.

### *3.1.2. De integratie van de klimaatveranderingskwestie in andere beleidsterreinen verbeteren*

In 2000 was de **energie-industrie** verantwoordelijk voor 27% van de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU (zie figuur 2 in de bijlage). De verbetering van het energierendement krijgt prioriteit. Energiesubsidies met aanzienlijke milieueffecten worden geanalyseerd in het kader van het Groenboek "Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening". Hierbij wordt rekening gehouden met economische en sociale gevolgen en gevolgen voor de veiligheid en het milieu, met het doel deze subsidies, overeenkomstig de doelstellingen van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling<sup>10</sup> en het 6<sup>e</sup> MAP,<sup>11</sup> geleidelijk af te schaffen.

Sinds de start van het EPK zijn stappen in de goede richting gezet. Zo zijn er maatregelen genomen ter bevordering van de energieopwekking uit duurzame energiebronnen,<sup>12</sup> van de energieprestaties

---

<sup>7</sup> Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 13 oktober 2003, PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32.

<sup>8</sup> Zie de bijlage voor meer informatie over de richtlijn inzake de verhandeling van emissierechten.

<sup>9</sup> Tweede EPK-voortgangsverslag: 'Can we meet our Kyoto targets?', april 2003. <http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm>

<sup>10</sup> Mededeling van de Commissie, Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling, COM(2001)264 def. van 15 mei 2001, blz. 10: "Geleidelijke afschaffing van subsidies voor fossiele brandstofproductie en -consumptie tegen 2010."

<sup>11</sup> Artikel 3, punt 4, eerste streepje: "stimulering van het veranderen van subsidieregelingen die aanzienlijke negatieve milieueffecten hebben en niet met duurzame ontwikkeling te verenigen zijn, onder andere door vóór de tussentijdse herziening een lijst van criteria op te stellen die inventarisatie van dergelijke subsidies met negatieve milieugevolgen mogelijk maakt, teneinde deze geleidelijk af te schaffen."

<sup>12</sup> De lidstaten werken momenteel aan de tenuitvoerlegging van deze richtlijn. De Commissie maakt actief werk van maatregelen die moeten garanderen dat de doelstelling dat 22% van het bruto elektriciteitsverbruik rond 2010 voor rekening komt van duurzame energiebronnen, wordt gerealiseerd. In mei 2004 brengt de Commissie verslag uit aan de Raad en het Europees Parlement.

van gebouwen<sup>13</sup> en van de gecombineerde opwekking van warmte en energie.<sup>14</sup> Daarnaast is er een richtlijn inzake de energie-etikettering van huishoudelijke apparaten ingesteld.<sup>15</sup> De effecten van deze maatregelen moeten worden afgewacht.

Met betrekking tot de energiebelasting is de aanneming van een richtlijn inzake de belasting op energieproducten in 2003,<sup>16</sup> in navolging van een voorstel van de Commissie uit 1997, een positieve ontwikkeling. De nieuwe richtlijn schrijft voor dat de minimumtarieven voor de belasting op olieproducten, die nog altijd meer dan 40% van het bruto binnenlands energieverbruik binnen de EU uitmaken (zie figuur 3 in de bijlage), moeten worden teruggebracht tot het niveau van 1992. De richtlijn voorziet tevens in minimumtarieven voor verscheidene andere energieproducten die met emissie gepaard gaan. Deze richtlijn brengt in een aantal lidstaten echter slechts een beperkte verhoging van de energiebelasting met zich mee. Dit betekent dat de invloed op het energierendement en de emissie gering zal zijn.

Er moet meer worden gedaan om trends tegen duurzaam energiegebruik te keren. Het totale energieverbruik binnen de EU stijgt sinds 1985 gestaag met zo'n 1% per jaar, terwijl het aandeel van duurzame energie laag blijft: rond 6% (zie figuur 3 in de bijlage). In de toetredende landen bedraagt dit aandeel 5%.<sup>17</sup> Volgens de jongste verwachtingen van het Europees Milieuagentschap gaat de EU de indicatieve doelstelling van 12% in 2010 zonder aanvullende beleidsmaatregelen niet halen. Ook is het niet waarschijnlijk dat de EU de indicatieve doelstelling van een aandeel van 22% voor duurzame energiebronnen gaat halen (zie figuur 4 in de bijlage).

In 2000 was de **vervoerssector** niet alleen goed voor circa 21% van de uitstoot van broeikasgassen in de EU, maar was het ook de enige sector waar de uitstoot toenam (zie figuur 5 in de bijlage). In de toetredende landen is de trend niet bemoedigend te noemen: deze vertonen een scherpe daling van het spoor- en busvervoer en hogere groeicijfers voor vlieg- en personenautovervoer dan in de EU.

In het kader van de EU-strategie voor duurzame energie, het 6<sup>e</sup> Milieuactieprogramma en het witboek over het Europees transportbeleid, zijn stappen gezet om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector te verminderen, waaronder een richtlijn inzake biobrandstoffen die voorziet in een marktaandeel voor alternatieve brandstoffen van 5,75% tegen 2010, een voorstel tot wijziging van de richtlijn inzake de belasting op zware voertuigen, maatregelen betreffende de belasting op brandstoffen, en de eerder genoemde richtlijn inzake de belasting op energieproducten, die lidstaten toestaat lagere minimumtarieven te hanteren voor alternatieve brandstoffen die tot minder CO<sub>2</sub>-uitstoot leiden.

Deze maatregelen, waarvan de effecten nog moeten komen, zijn belangrijke stappen om te bereiken dat er een verschuiving plaatsvindt van weg- en vliegvervoer naar vervoer per spoor, water of openbaar vervoer. Bovendien moeten deze maatregelen ervoor zorgen dat de milieukosten van de

---

<sup>13</sup> Deze richtlijn is sinds januari 2003 van kracht en kan volgens het tweede EPK-voortgangsverslag (blz. 13) een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van naar schatting 35-45 Mt CO<sub>2</sub>-eq opleveren.

<sup>14</sup> Deze maatregel kan naar schatting een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen van 65 Mt CO<sub>2</sub> per jaar opleveren.

<sup>15</sup> Voorstellen van de Commissie voor Richtlijnen 2002/31/EG en 2002/40/EG van 22 maart 2002 voor de tenuitvoerlegging van Richtlijn 1992/75/EEG van de Raad met betrekking tot de energie-etikettering van huishoudelijke airconditioners en elektrische ovens. Deze richtlijnen werden in januari 2003 van kracht en hebben ten doel het consumentengedrag te beïnvloeden door op verkooppunten etiketten met de energieprestaties van het betrokken apparaat te tonen.

<sup>16</sup> De richtlijn inzake de belasting op energieproducten moet op 1 januari 2004 van kracht worden.

<sup>17</sup> Sommige kandidaat-lidstaten halen echter een hoog aandeel voor duurzame energiebronnen: Letland (30%), Estland, Roemenië en Slovenië (elk 11%).

verschillende vervoersmethoden beter worden vertaald in de gebruikerstarieven, en tegelijk dat de groei van het vervoer en het BBP wordt ontkoppeld van milieuschade. Er moet echt meer worden gedaan om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van Kyoto, ook met het oog op toekomstige verplichtingen.<sup>18</sup>

De **landbouw**, in 2000 goed voor zo'n 10% van de totale uitstoot, blijft een belangrijke bron van uitstoot van methaan<sup>19</sup> en distikstofoxide,<sup>20</sup> twee belangrijke broeikasgassen.<sup>21</sup> De revisie van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, zoals overeengekomen in 2003, waarin wordt voorzien in een verhoging van de financiering van rurale ontwikkeling, is een positieve stap in de richting van de vermindering van de uitstoot in de landbouwsector.<sup>22</sup> De evaluatie van rurale ontwikkelingsplannen op middellange termijn van 2004 is een goede gelegenheid om het beleid ten aanzien van landbouw en klimaatverandering beter te formuleren.

Om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen en de samenhang in het beleid te verbeteren, moeten problemen rond de verandering van het klimaat beter worden geïntegreerd in het **cohesiebeleid** van de EU en moet de synergie tussen het milieu- en cohesiebeleid verder worden onderzocht. De Commissie heeft de onlangs aangenomen herziene richtsnoeren de lidstaten opgedragen vooral rekening te houden met de doelstellingen met betrekking tot de bevordering van energiezuinige maatregelen en de verhoging van het aandeel van de opwekking van elektriciteit uit duurzame bronnen tot 22%, en het streven naar een aandeel van 5,75% voor het gebruik van biobrandstoffen in de vervoerssector. Lokale en regionale instanties moeten deze richtsnoeren volgen en onderzoeken hoe de structuurfondsen het best kunnen worden gebruikt voor de economische ontwikkeling in de regio.

### 3.2. Natuur en biodiversiteit

De biodiversiteit weerspiegelt de complexiteit, het evenwicht en de toestand in de verschillende ecosystemen. Het speelt niet alleen een vitale rol in de levensvatbaarheid van die ecosystemen maar vormt ook de basis voor belangrijke economische, culturele en recreatieve activiteiten. De uitholling van de biodiversiteit<sup>23</sup> is daarom een groot punt van zorg. Tijdens de VN-top voor duurzame ontwikkeling in Johannesburg hebben de partijen zich verbonden aan een significante reductie van het verlies aan biodiversiteit per 2010. De EU gaat nog verder en wil het verlies in 2010 terugbrengen tot nul.<sup>24</sup>

Teneinde deze doelstellingen te halen, moet de huidige landbouw en visserij, die de biodiversiteit aanzienlijk belasten, duurzamer worden gemaakt door **milieuoverwegingen beter te integreren in het beleid**.

---

<sup>18</sup> Zie ook het tweede EPK-voortgangsverslag, blz. 14: "Om de uitstoot van broeikasgassen in de vervoerssector te beperken, moeten nieuwe strategieën worden ontwikkeld en het beleid en de maatregelen worden aangescherpt. Dit is noodzakelijk om de algehele vermindering die is bereikt in het kader van de doelstellingen van de eerste verplichting veilig te stellen en – nog belangrijker – met het oog op toekomstige verplichtingen."

<sup>19</sup> CH<sub>4</sub>; de uitstoot van methaan wordt voornamelijk veroorzaakt door ingewandsgisting en mestbeheer.

<sup>20</sup> N<sub>2</sub>O; de uitstoot van distikstofoxide komt voornamelijk van: (1) directe emissie door landbouwgrond en dierproductiesystemen; (2) indirecte emissie van stikstof door akkerland in de vorm van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) of ammoniak (NH<sub>3</sub>) of door uit- of afspoeling van nitraten; (3) emissie als gevolg van verbranding.

<sup>21</sup> Bovendien kan de afname van organisch bodemmateriaal op de akkers een aanzienlijke bijdrage leveren aan de uitstoot van CO<sub>2</sub>, maar de cijfers op Europees niveau zijn zeer onzeker. Daarom is de kwantificering van broeikasgasemissie in de biosfeer aangemerkt als onderzoeksprioriteit in het 6<sup>e</sup> OTO-kaderprogramma.

<sup>22</sup> Zie 3.2 voor meer informatie over de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

<sup>23</sup> Zoals vastgelegd in de Rode lijst van bedreigde diersoorten van de IUCN (World Conservation Union).

<sup>24</sup> Punt 31, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg (15-16 juni 2001).

Tegelijk moeten de problemen bij de bescherming van de biodiversiteit, zoals de problemen met de implementatie van de Habitat- en de Vogelrichtlijn en met de financiering van het Natura 2000-netwerk treffend illustreren, worden aangemaakt. **Er moeten oplossingen worden gevonden voor de huidige implementatieproblemen, en de druk op het milieu moet middels effectieve indicatoren beter worden geëvalueerd.**

### *Prioriteiten*

#### *3.2.1. Streven naar een duurzamer landbouwbeleid*

Volgens de onlangs overeengekomen hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid moet het overgrote deel van de directe betalingen van de EU worden losgekoppeld van de productie: er moet één betaling voor EU-boeren komen, die los staat van de productie. Deze betaling moet bovendien worden gekoppeld aan de mate waarin aan milieu- en voedselveiligheidsvoorwaarden, waaronder de relevante bepalingen van de Habitat- en de Vogelrichtlijn, wordt voldaan en aan de verplichting om landbouwgronden in een goede landbouwkundige en milieukundige staat te houden. De introductie van deze ontkoppeling moet de verdere intensivering van de landbouw terugdringen en aansporen tot duurzamere landbouwmethoden.

Daarnaast moet de ondersteuning van landelijke ontwikkeling worden verbeterd door overzetting van de bedragen die zijn bespaard op de directe uitkeringen aan boerenbedrijven die boven een bepaalde drempel uitkomen. Hierdoor kunnen nieuwe maatregelen worden geïntroduceerd om de productie van kwaliteitsgoederen op te voeren en de bescherming van het milieu te stimuleren. Op deze manier kunnen milieuvriendelijke landbouwmethoden, zoals de biologische landbouw, worden bevorderd (zie figuur 6 in de bijlage).

#### *3.2.2. Het gemeenschappelijk visserijbeleid groener maken*

Ondanks recente maatregel bevinden veel visvoorraden in de Europese wateren zich onder hun veilige biologische ondergrens (zie figuur 7 in de bijlage). Er moeten verdere stappen worden ondernomen om de duurzame exploitatie van de visstand te waarborgen en grotere economische schade op lange termijn aan de vissers en het zeemilieu te voorkomen. Contraproductieve subsidies worden geleidelijk afgeschaft en passende maatregelen zijn geboden om de visserij in staat te stellen zich aan te passen aan minder visactiviteiten, overeenkomstig de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De voorstellen van de commissie voor een ecologische benadering van de visserij, meerjarenplannen voor de vangst, activiteiten op basis van wetenschappelijk advies en de vermindering van de subsidies, kunnen bijdragen aan betere vooruitzichten voor de visstand in de EU.

#### *3.2.3. De bodem en het zeemilieu beter beschermen*

De bodem en de zee zijn niet alleen de basis voor landbouw en visserij, maar vormen ook enorme reservoirs voor biodiversiteit. Onderzoek heeft aangetoond dat zowel de bodem als de zee steeds meer worden bedreigd door een aantal menselijke activiteiten die, wat de bodem betreft, verantwoordelijk zijn voor erosie, afname van het gehalte aan organisch materiaal en de biodiversiteit, lokale en diffuse verontreiniging, afdichting, verdichting en verzilting. De problemen voor de zeeën variëren van eutrofiëring en daling van de visstand tot beïnvloeding van de biodiversiteit door de introductie van uitheemse soorten en opzettelijke of onopzettelijke olielozingen op zee. Daarom moeten zee en bodem beter worden beschermd. Er moet op dit gebied worden gekomen tot een geïntegreerde aanpak, afgestemd op de territoriale dimensie, met inbegrip van een passende medefinanciering via het cohesiebeleid.

Een eerste stap in die richting werd gezet met de goedkeuring van de mededelingen “Een strategie voor de bescherming van het mariene milieu”<sup>25</sup> en “Naar een strategie voor de bescherming van de Europese bodem”<sup>26</sup> in 2003. Deze mededelingen van de Commissie vormen het kader waarbinnen de noodzakelijke gegevens voor de uitwerking van actieplannen worden verzameld in samenwerking met alle belanghebbenden en met het oog op de ontwikkeling van een volwassen bodem- en zee-strategie.

#### 3.2.4. *De implementatie op het gebied van natuurbescherming verbeteren*

Om de tenuitvoerlegging van wetgeving op het gebied van onder meer natuur en biodiversiteit te verbeteren, moet al vanaf het formuleringsstadium rekening worden gehouden met vragen omtrent de implementatie, zoals bijvoorbeeld bij de Kaderrichtlijn water het geval was. Daarnaast moet de Commissie na uitvaardiging van de wetgeving een actieve rol spelen in de ondersteuning en advisering van de lidstaten, zoals momenteel bij de richtlijnen inzake vogels en habitats.

De tenuitvoerlegging van de **richtlijnen inzake vogels en habitats** verliep moeizaam. In meer dan een kwart van de gevallen waarin de Europese Commissie gerechtelijke stappen heeft ondernomen, betrof het overtredingen in verband met deze twee richtlijnen (zie figuur 8 in de bijlage). Om de tenuitvoerlegging van deze twee richtlijnen te verbeteren en werkelijk vooruitgang te boeken, worden nieuwe manieren voor samenwerking met de lidstaten ontwikkeld.

De implementatie van de twee richtlijnen wordt sinds 2000 versneld **begeleid**. In 2000 werd een interpretatiedocument over het beheer van Natura 2000 uitgegeven, een “coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones” waarin de Habitatrichtlijn voorziet. Binnenkort worden begeleidingsdocumenten over jacht en bosbeheer uitgegeven. Daarnaast werd in 2001 een initiatief voor duurzame jacht gestart. Dit initiatief is bedoeld om een constructieve dialoog met de lidstaten en belanghebbenden over jacht en milieubeheer tot stand te brengen.

Voor de **financieringsmogelijkheden voor Natura 2000** bieden de bestaande instrumenten, zoals het LIFE-Natuur-programma en de plannen voor plattelandontwikkeling in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, nu al belangrijke mogelijkheden. Hetzelfde geldt voor de structuurfondsen en het cohesiefonds, die als voorwaarde voor financiering stellen dat moet worden voldaan aan de eisen van Natura 2000. De Commissie werkt momenteel aan een mededeling over de mogelijkheden voor toekomstige EU-financiering voor Natura 2000.

Voor de **monitoring van de voortgang in de gebiedsaanwijzing** onder Natura 2000, hanteert de Commissie een afstandsbarometer. Nadat de gebieden zijn toegewezen, ontwikkelt de Commissie een barometer voor de voortgang van het gebiedsbeheer. Tegelijkertijd heeft de Commissie een voorstel ingediend om de derde fase van LIFE-programma met twee jaar te verlengen, vooral om het beheer van de aangewezen gebieden op nationaal en regionaal niveau te ondersteunen. Hiermee wordt de kloof overbrugd tussen deze derde fase en de nieuwe financiële vooruitzichten. Daarnaast ontwikkelt de Commissie indicatoren en geografische informatiesystemen om het beheer van de lidstaten te beoordelen en de Natura 2000-gebieden te monitoren.

---

<sup>25</sup> Mededeling van de Commissie: Naar een strategie voor de bescherming en de instandhouding van het mariene milieu, COM(2002)539 def. van 2 oktober 2002.

<sup>26</sup> Mededeling van de Commissie: Naar een thematische strategie inzake bodembescherming, COM(2002)179 def. van 16 april 2002.

### 3.2.5. *Tendensen in de biodiversiteit beter markeren*

De Commissie is onlangs begonnen met een **brede raadgevende evaluatie van het EU-beleid inzake de biodiversiteit**. Bij deze evaluatie wordt op lidstaat- en EU-niveau de voortgang beoordeeld van de tenuitvoerlegging van de strategie inzake biodiversiteit en de actieplannen, de effectiviteit van de activiteiten in termen van de invloed op het tempo van het verlies aan biodiversiteit, en de juistheid van de voorgestelde doelstellingen en activiteiten in het kader van de doelstellingen voor de biodiversiteit in 2010 en van de uitbreiding. Op grond hiervan doet de Commissie in een mededeling die is gepland voor juni 2004, aanbevelingen voor een ranglijst met prioritaire maatregelen waarin de actoren, tijdspaden en hulpbronnen worden vermeld.<sup>27</sup>

De ontwikkeling van het monitoring- en verslagleggingskader in verband met de strategie inzake biodiversiteit en de actieplannen maakt deel uit van het proces ter bevordering van het bewustzijn van trends in de biodiversiteit. De Commissie werkt actief samen met het Europees Milieugentschap aan de **vaststelling van een aantal implementatie-indicatoren betreffende de biodiversiteit**, waarbij wordt voortgeborduurd op de voortgang die is geboekt met de meetinstrumenten voor de biodiversiteit, waaronder normen voor de monitoring en het toezicht op habitats en soorten die voor de Europese biodiversiteit van belang zijn. Samen met voortgezet onderzoek zorgen deze normen ervoor dat de EU de vinger aan de pols van de Europese biodiversiteit kan houden, hetgeen van essentieel belang is om het beleid op dit vlak te volgen en te evalueren (zie figuur 9 in de bijlage).

### 3.2.6. *De bescherming van de biodiversiteit op internationaal niveau versterken*

Het Verdrag van Rio de Janeiro inzake de biodiversiteit is het belangrijkste internationale instrument voor de instandhouding en het duurzame gebruik van biologische hulpbronnen. Om de effectiviteit van dit verdrag te verhogen, heeft de Commissie zich ingespannen om de ontwikkeling van nieuwe instrumenten te ondersteunen<sup>28</sup> en om de aandacht van de ontwikkeling van beleid te verleggen naar de tenuitvoerlegging. De Commissie is ook actief in andere internationale overeenkomsten inzake biodiversiteit, zoals de *Convention on International Trade on Endangered Species* (CITES).<sup>29</sup>

Of de internationale overeenkomsten inzake biodiversiteit daadwerkelijk leiden tot een aanzienlijke vermindering van het verlies aan biodiversiteit is tevens afhankelijk van de effectieve tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten door alle betrokken partijen. Een van de prioriteiten in de internationale milieuactiviteiten van de EU is daarom de ontwikkeling van manieren om de tenuitvoerlegging van deze overeenkomsten in ontwikkelingslanden te bevorderen.<sup>30</sup>

Een ander belangrijk EU-initiatief op het gebied van de internationale biodiversiteit is het actieplan 'Wetshandhaving, governance en handel'<sup>31</sup> dat in mei 2003 werd aangenomen om conform de

---

<sup>27</sup> Deze activiteit is het gevolg van hoofdstuk IV, paragraaf 12, van de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende de strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit (COM (1998) 42 van 4 februari 1998).

<sup>28</sup> Zoals het strategisch plan van het VBD, de doelstelling 'het verlies aan biodiversiteit significant te verminderen per 2010', en de ontwikkeling, dankzij de inspanningen van de Commissie, van een herzien en uitgebreid werkprogramma voor de bossen, van richtsnoeren voor de toegang tot genetische hulpbronnen en verdeling van de voordelen, en van de leidende beginselen inzake zich agressief verbreidende uitheemse soorten.

<sup>29</sup> De Commissie ondersteunt met name de opnemingen in de CITES-bijlagen van aanvullende vis- en houtsoorten en zij onderneemt stappen voor de tenuitvoerlegging van deze verplichtingen in de EU-wetgeving.

<sup>30</sup> Zie hoofdstuk 6: Internationaal.

<sup>31</sup> COM(2003)251 def. van 21 mei 2003.

verplichtingen van Johannesburg de strijd aan te binden met de illegale houtkap. Het actieplan voorziet onder meer in de ondersteuning van bestuursverbetering in houtproducerende landen, vrijwillige partnerschappen met houtproducerende landen om te voorkomen dat illegaal gekapt hout op de EU-markt terechtkomt, en inspanningen voor de ontwikkeling van internationale samenwerking in de strijd tegen de illegale houtkap.

### 3.3. Beheer van hulpbronnen

In de strategie van Lissabon is het ambitieuze streven naar een economische groei van 3% per jaar opgenomen, wat grofweg betekent dat het BBP in 25 jaar verdubbelt. Maar als we extra sociale en milieukosten, zoals een voortdurende groei van het afvalvolume, willen vermijden, zullen we de sterke historische koppeling tussen de groei van het BBP en milieudruk moeten verbreken. De ontkoppeling van de economische groei en de achteruitgang van het milieu vormt een centraal thema in de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.<sup>32</sup> Dit kan onder meer worden bereikt door een aanzienlijk efficiënter gebruik van hulpbronnen.

In veel EU-landen is de effectiviteit van het gebruik van grondstoffen en energie fors verhoogd. Deze verbetering wordt echter voor een groot deel veroorzaakt doordat veel EU-landen in de jaren tachtig en negentig zijn overgestapt van een industriële naar een diensteneconomie (zie figuur 10 in de bijlage).

Om tot ontkoppeling te komen moeten **duurzame productie- en consumptiepatronen verder worden gestimuleerd**, zoals is onderstreept in het implementatieplan van Johannesburg. Door de ontwikkeling van een tienjarenprogramma voor duurzame productie en consumptie zorgt de EU ervoor dat de binnenlandse inspanningen consistent zijn met de internationale verplichtingen en deze ook ondersteunen, wat het leiderschap van de EU op het gebied van duurzame ontwikkeling ten goede komt.

---

<sup>32</sup> Het belang van ontkoppeling werd erkend in het voorstel van de Commissie voor een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, waarin als prioritaire doelstelling werd vastgelegd: “Economische groei, het gebruik van hulpbronnen en de vorming van afval van elkaar loskoppelen.” Dit werd opnieuw bevestigd tijdens de voorjaarsbijeenkomst van 2003 (zie punt 53, Conclusies van het voorzitterschap, Voorjaarsbijeenkomst 2003 van de Europese Raad te Brussel, 20-21 maart 2003).

## *Prioriteiten*

### *3.3.1. De inspanningen voor een duurzamer gebruik van hulpbronnen intensiveren*

De thematische strategie van de Commissie voor het beheer van hulpbronnen levert een bijdrage aan de overkoepelende doelstelling van de ontkoppeling.<sup>33</sup> Aangezien de tenuitvoerlegging van nieuw beleid en de aanpassing van bestaand beleid, zodat economische groei en de aan hulpbronnen gerelateerde negatieve milieueffecten kunnen worden ontkoppeld, een langdurig proces is, is de tijdsspanne voor de strategie gesteld op 25 jaar.

In 2004 wordt een voorstel gedaan voor een uitgebreide strategie op grond van een proces van openheid en samenwerking en waarin alle instanties en belanghebbenden van de Gemeenschap worden betrokken.

Tijdens de ontwikkeling van deze strategie wordt prioriteit gegeven aan drie strategische elementen. In het eerste stadium richt de strategie zich op het verzamelen van gegevens om te bepalen aan welke hulpbronnen de meeste aandacht moet worden besteed en welk effect hun gebruik op het milieu heeft. Hierbij wordt rekening gehouden met technologische mogelijkheden en sociaal-economische overwegingen. Een van de belangrijkste doelstellingen wordt het opvullen van de gaten in de routes die hulpbronnen in de economische cyclus doorlopen en hun invloed op het milieu. Op grond van deze informatie wordt beoordeeld in hoeverre de beleidskeuzen te verenigen zijn met de algemene doelstelling van ontkoppeling. Uiteindelijk worden activiteiten voorgesteld die ertoe moeten leiden dat er bij de opstelling van beleid in andere sectoren beter rekening wordt gehouden met overwegingen omtrent het gebruik van hulpbronnen.

Deze strategie wordt ondersteund door een geïntegreerd productbeleid<sup>34</sup> en een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling.<sup>35</sup> Op grond van een uitgebreide adviesronde onder alle belanghebbenden zal in deze initiatieven aandacht worden besteed aan de milieueffecten tijdens de levensduur van producten, teneinde de verontreiniging te verminderen, recycling indien economisch verantwoord mogelijk te maken en de kosten van afvalstorten te verlagen.

Het EU-hulpbronnenbeleid wordt ondersteund door belangrijke onderzoeken in het kader van het 6<sup>e</sup> kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van duurzame productie en consumptie.

Het EU-hulpbronnenbeleid moet flexibel genoeg zijn om een soepele aanpassing binnen het bedrijfsleven mogelijk te maken. Het gehele scala aan marktinstrumenten (evenals vrijwillige overeenkomsten<sup>36</sup> indien passend en kostenverantwoord) moet daarom worden gebaseerd op het streven naar ecologische doelmatigheid.

### *3.3.2. Zorgen voor een goede tenuitvoerlegging van bestaande afvalwetgeving*

We moeten niet alleen de vorming van afval voorkomen door onze productie- en consumptiepatronen te wijzigen, maar ook de milieueffecten van het gebruik van hulpbronnen beperken. Dit betekent dat de bestaande afvalwetgeving goed ten uitvoer moet worden gelegd.

---

<sup>33</sup> Mededeling van de Commissie: Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen, COM(2003)572 def. van 1 oktober 2003.

<sup>34</sup> Mededeling van de Commissie inzake geïntegreerd productbeleid, 12 juni 2003.

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie: Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling, COM(2003)301 def. van 27 mei 2003.

<sup>36</sup> COM(2002)412 def. van 17 juli 2002.



De afgelopen jaren hebben de lidstaten enige vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling en het in praktijk brengen van de afvalbeheersplannen die door de wetgeving van de Gemeenschap wordt vereist. Er is echter méér nodig om de bestaande wetgeving om te zetten en het storten van afval te verminderen. Daarnaast moet vooruitgang worden geboekt om de vorming van afval door productieprocessen te verminderen door beter gebruik te maken van milieuvriendelijke technieken.

De toetredende landen moeten zich in het bijzonder inspannen om van het storten van afval – in de meeste landen goed voor 90% van het gemeentelijk afval – over te stappen op een duurzamere vorm van afvalbeheer.

### **3.4. Milieu en gezondheid**

De bescherming van de volksgezondheid is altijd een prioriteit geweest binnen het EU-milieubeleid. De bestaande normen zijn echter gesteld alsof één norm in alle omstandigheden voldoet, zonder rekening te houden met de noodzaak de kwetsbaarste groepen in de samenleving zoals kinderen, te beschermen. De algehele invloed van de combinatie van giftige stoffen in ons milieu op onze gezondheid is echter nooit uitgebreid onderzocht. **Om de uitdagingen van milieu en gezondheid op een effectieve manier aan te pakken, is een nieuwe, geïntegreerde benadering noodzakelijk en moeten de hiaten in onze kennis en informatie over milieu- en gezondheidsschade door specifieke milieuverontreinigende stoffen en productgroepen worden opgevuld.**

#### *Prioriteiten*

##### *3.4.1. Een geïntegreerde aanpak van milieu- en gezondheidskwesties ontwikkelen*

Er bestaat een sterk verband tussen milieuproblemen en gezondheidsklachten. In de grote Europese steden sterven jaarlijks 60.000 mensen als gevolg van langdurige blootstelling aan luchtverontreiniging. Verder lijdt één op de zeven kinderen in Europa aan astma. Het aantal kinderen dat aan astma en andere allergische aandoeningen lijdt is in slechts dertig jaar tijd scherp gestegen.

Teneinde ziekte als gevolg van milieufactoren in Europa terug te dringen, moet er meer onderzoek worden gedaan naar het causale verband tussen milieuschade en de negatieve gevolgen voor de gezondheid. Dit is het hoofddoel van de EU-strategie voor milieu en gezondheid, aangenomen in juni 2003.<sup>37</sup>

De strategie behelst een geïntegreerde benadering die nodig is voor de aanpak van de complexe interactie tussen milieu en gezondheid en hun invloed op kwetsbare groepen, zoals kinderen. Op grond hiervan wordt een actieplan voor de periode 2004-2010 voorbereid. Dit actieplan vormt de belangrijkste bijdrage van de Commissie aan de Vierde Ministeriële Conferentie van de Wereldgezondheidsorganisatie over Milieu en Gezondheid die in 2004 in Boedapest zal worden gehouden. De belangrijkste activiteiten die worden overwogen zullen bestaan uit het vaststellen van een EU-kader voor biomonitoring, het starten van proefprojecten voor de geïntegreerde monitoring van dioxines, zware metalen en endocriene verstoringen, en het ontwikkelen van geharmoniseerde milieu- en gezondheidsindicatoren. In eerste instantie zal worden geconcentreerd op drie groepen ziekten: kanker bij kinderen, luchtwegaandoeningen en stoornissen in de ontwikkeling van het zenuwstelsel.

---

<sup>37</sup> Mededeling van de Commissie: Een Europese strategie voor milieu en gezondheid, COM(2003)338 def. van 11 juni 2003.

### 3.4.2. Luchtverontreiniging terugdringen

De afgelopen decennia is er veel vooruitgang geboekt in de verbetering van de luchtkwaliteit, maar er bestaan nog altijd ernstige problemen. Onderzoek<sup>38</sup> wijst uit dat de huidige mate van luchtverontreiniging ernstige risico's voor de gezondheid met zich meebrengt, met name die van bepaalde stoffen en ozon in de onderste laag van de atmosfeer. Er bestaat een reëel gevaar dat de neerwaartse tendens in de concentraties van deze verontreinigende stoffen zich zonder verdergaande maatregelen omkeert, bijvoorbeeld door het groeiende verkeer.

Teneinde dit probleem aan te pakken heeft de Commissie het programma "Schone lucht voor Europa" (CAFE) gestart om wetenschappelijk bewijs te verzamelen, de ontwikkeling van de verontreiniging tot 2020 te onderzoeken en de meest kostenverantwoorde maatregelen ter verbetering van deze situatie te selecteren. Dit programma bevindt zich in een gevorderd stadium en moet medio 2005 uitmonden in een thematische strategie voor luchtverontreiniging. In dit verband is een goede tenuitvoerlegging van cruciaal belang, maar om een mate van luchtverontreiniging te bereiken die geen grote negatieve gevolgen heeft voor milieu en gezondheid (en die zijn vastgelegd in het 6<sup>e</sup> MAP), zullen verdere wetgeving en andere maatregelen onvermijdelijk zijn.

### 3.4.3. Het beleid ten aanzien van chemicaliën hervormen

In de industrie en de huishoudens is het gebruik van synthetische chemicaliën wijdverbreid: wereldwijd wordt 400 miljoen ton aan chemicaliën verkocht.

De chemische industrie speelt een zeer belangrijke *economische* rol als toeleverancier voor de industrie en als aanjager van innovatie en leverancier van producten die nodig zijn om de kwaliteit van het leven te behouden en te verbeteren. De EU vormt de grootste chemieproducent ter wereld. Daarom is het behoud van een concurrerende en innoverende chemische industrie in Europa een belangrijke doelstelling.

Op *sociaal* niveau is de verbetering van de gezondheid en de veiligheid van werknemers en de bevolking een belangrijke politieke doelstelling van het EU-chemiebeleid. Daarnaast speelt het behoud van werkgelegenheid een grote rol.

Met betrekking tot het *milieu* zijn de preventie van chemische verontreiniging van lucht, water, bodem en gebouwen en van beschadiging van de biodiversiteit belangrijke doelstellingen. In dit verband is de beheersing van moeilijk afbreekbare, bio-accumulerende en giftige stoffen van bijzonder groot belang. De mogelijke gevolgen van synthetische chemicaliën voor milieu en gezondheid zijn een groeiende bron van zorg. Hoewel steeds meer onderzoekgegevens wijzen op een causaal verband tussen blootstelling aan bepaalde chemicaliën en negatieve gevolgen voor milieu en gezondheid, is het wetenschappelijk bewijs niet altijd sluitend. Daarom krijgt de verbetering van kennis over chemicaliën en beheersing van de risico's van chemische stoffen prioriteit.

In het kader van deze doelstellingen heeft de Commissie in oktober 2003<sup>39</sup> een voorstel gedaan voor een nieuw regelgevend kader voor chemicaliën. Deze nieuwe regelgeving heeft tot doel de bescherming van de volksgezondheid en het milieu te verbeteren en tegelijkertijd de concurrentiepositie van de EU te behouden en het innoverend vermogen van de chemische industrie

---

<sup>38</sup> Zie het verslag van de WHO-werkgroep *Health aspects of air pollution with particulate matter, ozone and nitrogen dioxide* (Bonn, 13-15 januari 2003), <http://www.euro.who.int/document/e79097.pdf>.

<sup>39</sup> COM(2003)644 van 29 oktober 2003.

in de EU te verhogen. Verder voorziet dit voorstel in een nieuw REACH-systeem (registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen), dat erop is gericht:

- bedrijven die chemische stoffen produceren en/of importeren te verplichten informatie te verschaffen over de eigenschappen van stoffen die in de EU worden geproduceerd en geïmporteerd, met name de 30.000 stoffen waarover weinig of geen informatie beschikbaar is, te beoordelen wat de risico's voor de gezondheid en het milieu zijn van stoffen die in relatief grote hoeveelheden worden gebruikt en de maatregelen te nemen die nodig zijn om deze risico's het hoofd te bieden.
- de daardoor verkregen informatie beschikbaar te stellen aan onderliggende bedrijfstakken, openbare instanties, de burgers en het algemene publiek.
- openbare instanties in staat te stellen sneller actie te ondernemen wanneer risicobeperkende maatregelen noodzakelijk zijn.
- Andere leidende beginselen van het REACH-programma zijn: het nemen van voorzorgsmaatregelen waar sprake is van onvoldoende informatie; preventie van milieu- en gezondheidsgevaaren door het gebruik van chemicaliën; stimulering van de vervanging van gevaarlijke stoffen door veiliger stoffen, waar mogelijk.

Daarnaast onderneemt de EU internationale activiteiten ter bevordering van het milieu en de volksgezondheid, vooral in ontwikkelingslanden, door middel van de onderhandeling en de afronding van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC) voor bepaalde gevaarlijke stoffen en pesticiden in de internationale handel, en het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen (POP's).<sup>40</sup>

#### *3.4.4. De EU-wetgeving inzake biotechnologie ten uitvoer leggen*

Technologische vooruitgang is een van de stuwende krachten van de economische groei. Innovatie wordt steeds meer gekoppeld aan de commerciële uitbating van onderzoek, en ontwikkeling leidt tot snel groeiende kennisgebieden, zoals biotechnologie. Teneinde de EU in staat te stellen optimaal gebruik te maken van de mogelijke voordelen van biotechnologie en tegelijk een voorzichtige aanpak van de risico's voor milieu en gezondheid te hanteren, zijn op EU-niveau passende autorisatieprocedures ingesteld.

Daarmee is de EU-wetgeving inzake de biotechnologie met betrekking tot genetisch gewijzigde organismen voltooid. Er zijn maatregelen genomen voor een beheerst gebruik en de opzettelijke vrijlating van genetisch gewijzigde organismen in het milieu,<sup>41</sup> en voor volledige traceerbaarheid en identificatie van genetisch gemodificeerde organismen en verwerkte voedsel- en voederproducten.

---

<sup>40</sup> In het Verdrag van Rotterdam, aangenomen en voor ondertekening geopend door een vergadering van gevolmachtigden op 10 september 1998, is een eerste verdedigingslijn tegen mogelijke problemen vastgelegd door de importerende landen, vooral ontwikkelingslanden, in staat te stellen te beslissen welke onder de PIC-procedure vallende chemicaliën zij willen ontvangen en welke niet omdat zij deze stoffen niet veilig kunnen beheren. Het Verdrag van Stockholm, dat op 22 mei 2001 werd aangenomen, is bedoeld om de opzettelijke productie van POP's te elimineren en de onopzettelijke productie van POP's als bijproduct gestaag te verminderen en zo mogelijk te elimineren. Het Verdrag van Stockholm inzake persistente organische verontreinigende stoffen biedt, op basis van het voorzorgsbeginsel, een kader om te zorgen voor de gestage vermindering c.q. eliminering van de productie van de initiële 12 prioritaire POP's. In de toekomst zal dit verdrag de betrokken partijen in staat te stellen andere kandidaatstoffen voor internationale actie te selecteren aan de hand van vastgestelde criteria, zodat de schadelijke gevolgen op de gezondheid en het milieu kunnen worden voorkomen of geminimaliseerd.

<sup>41</sup> Richtlijnen 98/81/EG en 2001/18/EG.

Deze maatregelen zorgen voor een goede bescherming van de gezondheid en het milieu. De tenuitvoerlegging van het Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid, dat de grensoverschrijdende bewegingen van genetisch gewijzigde organismen reguleert en in juni van kracht werd, verscherpt de bescherming van milieu en gezondheid in landen buiten de EU door de bewegingen van genetisch gewijzigde organismen te beheersen. Naar men hoopt zal de tenuitvoerlegging van deze maatregelen bijdragen tot het herstel van het vertrouwen van het publiek en aantonen dat de autorisatieprocedure voor het vrijgeven van genetisch gewijzigde organismen naar behoren functioneert.

Veel lidstaten liggen echter achter op schema met de omzetting en tenuitvoerlegging van wetgeving van de Gemeenschap inzake genetisch gewijzigde organismen. Toch is een tijdige en goede tenuitvoerlegging van de EU-wet- en regelgeving van cruciaal belang om aan te tonen dat technologische vooruitgang en vrije handel hand in hand kunnen gaan met strenge normen voor de bescherming van het milieu en de gezondheid.

#### *3.4.5. Een strategie ontwikkelen voor een duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen*

Overproductie in de landbouw en toenemend bewijs dat zelfs een lage blootstelling aan overblijfselen van bestrijdingsmiddelen in voedsel tot gezondheidsproblemen kan leiden, zijn aanleiding geweest voor een herziening van het EU-beleid in deze sector. Er moeten maatregelen worden genomen om de risico's voor milieu en gezondheid van bestrijdingsmiddelen te minimaliseren, de controle op het gebruik en de distributie van bestrijdingsmiddelen te verbeteren, de hoeveelheid schadelijke actieve substanties te verminderen, onder andere door deze te vervangen door veiliger (bijvoorbeeld organische) alternatieven, en akkerbouwmethoden te stimuleren waarbij weinig of geen bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Deze maatregelen worden opgenomen in de thematische strategie van de Commissie voor het duurzame gebruik van bestrijdingsmiddelen,<sup>42</sup> die momenteel wordt voorbereid.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Mededeling van de Commissie: Op weg naar een thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden, COM(2002)349 def. van 1 juli 2002.

<sup>43</sup> Deze maatregelen worden ook behandeld in verband met de herziening van het acquis inzake gewasbescherming.

## 4. EEN NIEUWE AANPAK VAN HET MILIEUBELEID

EU-beleidsantwoorden om tendensen tegen duurzaamheid te keren, kunnen alleen effect hebben wanneer wordt gekozen voor een nieuwe aanpak van het milieubeleid waarbij de nadruk ligt op **integratie, tenuitvoerlegging en informatie**. De effectiviteit van de EU in de verbetering van de milieupijler onder de strategie van Lissabon is afhankelijk van de mogelijkheden om:

- de *integratie* van de milieudimensie in alle andere beleidsterreinen op nationaal en EU-niveau te stimuleren en een geïntegreerde aanpak bij het opstellen van beleid te bevorderen;
- een nieuwe aanpak voor de *tenuitvoerlegging* te ontwikkelen, die ervoor moet zorgen dat enerzijds wordt voldaan aan de wetgeving binnen de EU waar het milieu optimaal van kan profiteren, en anderzijds het wetgevende kader inzake het milieu wordt gemoderniseerd door waar nodig te kiezen voor een flexibelere en marktgerichtere aanpak die is gericht op vaste langetermijndoelstellingen voor het milieu en waarbij steeds meer gebruik wordt gemaakt van marktinstrumenten;
- het milieubeleid te baseren op gedegen kennis en informatie, wat de effectiviteit ervan bevordert, en de openbare beschikbaarheid van *informatie* te verbreden ter stimulering van gedragswijzigingen die noodzakelijk zijn om te komen tot duurzame ontwikkeling.

### 4.1. Integratie

#### 4.1.1. De vorming van milieubeleid stimuleren

##### *Een geïntegreerde aanpak van de vorming van milieubeleid ontwikkelen*

In Europa is de milieuwetgeving van oudsher gericht op de bestrijding van specifieke verontreinigende stoffen en de bescherming van specifieke onderdelen van het milieu, waarbij vaker aan symptoombestrijding dan aan de oplossing van de oorzaak van die problemen wordt gewerkt of rekening wordt gehouden met de gecombineerde effecten van vervuiling op verschillende milieuaspecten en de onderlinge afhankelijkheid van deze aspecten.

De omkering van tendensen tegen duurzaamheid vergt de ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak van de opstelling van beleid. Het milieubeleid moet niet alleen zijn gericht op het herstellen van de beschadiging van het milieu, maar ook op de aanpak van de meest in het oog springende factoren waardoor het milieu onder druk komt te staan.

Het 6<sup>e</sup> MAP illustreert deze nieuwe aanpak, vooral door de EU-strategie voor het milieu en de gezondheid<sup>44</sup> en de toepassing van thematische strategieën. Deze strategieën, die in 2005 moeten worden gepresenteerd, zijn bedoeld om zeven centrale kwesties op een geïntegreerde wijze aan te pakken.<sup>45</sup> Eind 2003 zullen de strategieën zijn besproken in afzonderlijke mededelingen met een definitie van de problemen. Deze mededelingen worden voor advies gepresenteerd aan een brede kring van belanghebbenden. In het tweede stadium worden de strategieën zelf ontwikkeld. In deze

---

<sup>44</sup> Zie paragraaf 3.4. – Milieu en gezondheid.

<sup>45</sup> De zeven thematische strategieën betreffen: bodembescherming, het mariene milieu, duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen, het stedelijk milieu, duurzaam gebruik en beheer van hulpbronnen, afvalrecycling en luchtkwaliteit.

strategieën zullen duidelijke doelstellingen voor duurzaamheid worden opgenomen, die moeten worden bereikt middels een reeks kostenverantwoorde maatregelen die worden begeleid door een tijdpad en hun eigen doelstellingen.

**FIGUUR A: VOORTGANG MET BETREKKING TOT DE ONTWIKKELING VAN THEMATISCHE STRATEGIEËN**

<b>1. Luchtkwaliteit</b>	<b><i>Het programma "Schone lucht voor Europa" (CAFE): Naar een thematische strategie voor de luchtkwaliteit - COM(2001) 245 def., 4 mei 2001</i></b>
<i>Doel</i>	Er komt steeds meer wetenschappelijk bewijs dat het bestaande beleid niet voldoende is om de volksgezondheid en de ecosystemen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging. Deze strategie bestaat daarom uit een geïntegreerde reeks kostenverantwoorde maatregelen om te komen tot een mate van verontreiniging die niet leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor de gezondheid of het milieu.
<b>2. Bodembescherming</b>	<b><i>Naar een thematische strategie inzake bodembescherming - COM(2002) 179 def., 16 april 2002</i></b>
<i>Doel</i>	De bodem is een essentiële bron voor het goed functioneren van het milieu, voor de levensvatbaarheid van ecosystemen en als basis voor vele economische activiteiten. Deze strategie is gericht op de bescherming en instandhouding van de ecologische, chemische en fysieke staat van bodembronnen in Europa.
<b>3. Duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen</b>	<b><i>Naar een thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden - COM(2002) 349 def., 1 juli 2002</i></b>
<i>Doel</i>	De gevolgen van bestrijdingsmiddelen op de volksgezondheid en het milieu zijn een groeiende bron van zorg. Middels deze strategie wordt een reeks beleidsmaatregelen en -instrumenten vastgelegd om te komen tot een duurzamer gebruik van bestrijdingsmiddelen en de vermindering van de risico's die met dit gebruik gepaard gaan.
<b>4. Bescherming en instandhouding van het mariene milieu</b>	<b><i>Naar een strategie voor de bescherming en instandhouding van het mariene milieu - COM(2002) 539 def., 2 oktober 2002</i></b>
<i>Doel</i>	Het mariene milieu wordt blootgesteld aan allerlei bedreigingen. Een geïntegreerde en holistische aanpak is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de som van de maatregelen leidt tot de noodzakelijke bescherming en instandhouding van de ecologische, chemische en fysieke staat van het mariene milieu.
<b>5. Preventie en recycling van afval</b>	<b><i>Naar een thematische strategie voor afvalpreventie en afvalrecycling - COM(2003) 301 def., 27 mei 2003</i></b>
<i>Doel</i>	Er wordt steeds meer afval geproduceerd doordat afvalpreventie niet genoeg prioriteit heeft. Daarom moet de EU-aanpak van afvalbeheer in het kader van duurzaam beheer van hulpbronnen worden verbeterd. Deze strategie heeft tot doel de milieueffecten van het gebruik van hulpbronnen te verminderen door preventie en recycling van afval. Daarnaast moet de tenuitvoerlegging van de bestaande wetgeving inzake afval worden vereenvoudigd en verbeterd.
<b>6. Duurzaam gebruik en beheer van hulpbronnen</b>	<b><i>Naar een thematische strategie voor het duurzame gebruik van hulpbronnen - COM(2003) 572 def., 1 oktober 2003</i></b>
<i>Doel</i>	Door de wijdverbreide vraag naar natuurlijke hulpbronnen hebben veel beleidsterreinen invloed op hun gebruik en de daarmee samenhangende milieueffecten. Deze beleidsterreinen worden niet onderling gecoördineerd naar het verwezenlijken van samenhangende doelen met betrekking tot de gebruikte hoeveelheden of de milieueffecten. Deze kwestie moet worden aangepakt. De overkoepelende doelstelling van deze strategie is de ontkoppeling van economische groei en negatieve milieueffecten als gevolg van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen.
<b>7. Stedelijk milieu</b>	<b><i>Naar een thematische strategie voor het stedelijk milieu - verwacht eind 2003</i></b>
<i>Doel</i>	80% van de burgers in de EU woont in steden, die in het algemeen te lijden hebben van een slechte luchtkwaliteit, geluidsoverlast, verkeersopstoppingen en gebrek aan duurzame planning. In deze mededeling worden voorstellen gedaan voor een kader voor lokale, regionale en nationale activiteiten ter bevordering van duurzaam stadsvervoer, stadsbeheer en -planning, met het oog op de verbetering van het milieu en de kwaliteit van de stedelijke gebieden en een gezonde leefomgeving voor de inwoners van de steden te garanderen.

### *De samenhang van het beleid verbeteren*

Veel van de huidige tendensen die strijdig zijn met duurzaamheid worden veroorzaakt door een gebrek aan aandacht voor de onderlinge verbanden tussen de sectoren. Zodoende werkt het beleid binnen de verschillende sectoren elkaar tegen in plaats van dat het elkaar ondersteunt. Dit gebrek aan beleidssamenhang maakt het beleid ook duurder en minder effectief, wat de voortgang naar duurzame ontwikkeling verhindert.

Om te voorkomen dat de doelstellingen van de verschillende beleidsterreinen zodanig uiteenlopen dat het beleid onsamenhangend wordt, heeft de Commissie<sup>46</sup> op verzoek van de Europese Raad<sup>47</sup> in 2002 een uniform systeem voor ex-ante-beoordeling van de gevolgen van alle belangrijke beleidsvoorstellen geïntroduceerd. Door deze beoordelingsmethode kan de Commissie beslissingen nemen op basis van een gedegen analyse van economische, sociale en milieueffecten, en kunnen verstandige politieke inschattingen en afwegingen worden gedaan bij het bereiken van strijdige doelen.

Maar deze beoordeling is op zichzelf niet genoeg. Afwegingen en overlappings moeten niet alleen worden gesignaleerd, ze moeten ook systematisch worden betrokken in de opstelling van sectorbeleid.

#### *4.1.2. De integratie van sectoren verbeteren*

Om trends tegen duurzaamheid te keren is milieubeleid alleen niet genoeg. De huidige tendens in de visserij, landbouw, energie, vervoer en andere sectoren waar de druk op het milieu bijzonder hoog is, kan alleen worden gekeerd middels een proces van integratie van het milieubeleid in deze sectoren en door rekening te houden met de specifieke economische en sociale overwegingen die op deze sectoren van toepassing zijn.

Op het niveau van de Unie is het belang van beleidsintegratie vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag. In juni 1998 nam de Europese Raad een belangrijke stap om artikel 6 in de praktijk te brengen: het ‘proces van Cardiff’, waarin wordt opgeroepen tot verschillende raadsformaties om strategieën en programma’s voor te bereiden die zijn gericht op de integratie van het milieubeleid in hun eigen beleidsterrein, te beginnen met energie, vervoer en landbouw. Dit proces omvat momenteel negen sectoren.<sup>48</sup>

Het proces van Cardiff heeft positieve resultaten opgeleverd. Het heeft bijgedragen aan een betere profilering van het onderwerp van de integratie van het milieubeleid, dat nu geregeld op het hoogste politieke niveau wordt besproken. Daarnaast heeft het in enkele sectoren geleid tot concrete resultaten, zoals de historische hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in juni 2003. De consistentie en tenuitvoerlegging van bestaande strategieën moeten echter worden verbeterd, zoals ook werd onderstreept tijdens de voorjaarsbijeenkomst in maart 2003.<sup>49</sup> De Commissie is van zins daartoe een inventarisatie van de integratie tot nu toe uit te voeren. De Commissie zal onderzoeken welke maatregelen moeten worden genomen om het proces van Cardiff nieuw leven in te blazen, en met name of:

---

<sup>46</sup> Mededeling van de Commissie inzake effectbeoordeling, COM(2002)276 def. van 5 juni 2002.

<sup>47</sup> Punt 24, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Göteborg (15-16 juni 2001).

<sup>48</sup> Naast vervoer, landbouw en energie zijn dit: industrie, interne markt, ontwikkeling, visserij, algemene zaken en economische en financiële zaken.

<sup>49</sup> Zie punt 57, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel (20-21 maart 2003).



- er genoeg nadruk wordt gelegd op de tenuitvoerlegging van de strategie om ervoor te zorgen dat de Raad in zijn diverse samenstellingen de afspraken nakomt. Uiteraard moet de strategieën de tijd worden gegeven om te rijpen en te worden uitgevoerd. Er moet echter voor worden gewaakt dat deze strategieën niet blijven steken in goede bedoelingen;
- de strategiemonitoring moet worden versterkt: er moet vooruitgang worden geboekt in de ontwikkeling van integratie-indicatoren en sectorspecifieke ontkoppelingsdoelen<sup>50</sup>;
- in deze strategieën wordt voorzien in adequate bijwerkings- en evaluatieprocedures, zodat aanpassingen kunnen worden gedaan en bij de tenuitvoerlegging rekening kan worden gehouden met ter zake doende ontwikkelingen.

Bij de verdere ontwikkeling van het proces van Cardiff wordt rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de institutionele en beleidsmatige context van elke strategie. Om optimaal te kunnen profiteren van deze inspanningen ter verbetering van de integratie op het niveau van de Unie, moeten deze op nationaal niveau worden ondersteund.

#### *4.1.3. De integratie binnen de lidstaten verbeteren*

##### *Het nationale niveau*

Het merendeel van de lidstaten en de toetredende landen heeft een strategie voor duurzame ontwikkeling opgezet. De strategieën voor duurzame ontwikkeling op EU-niveau en nationaal niveau zijn onderling van elkaar afhankelijk, aangezien enerzijds sommige milieugebonden beleidsdoelen worden vastgesteld op EU-niveau – zoals normen voor de luchtkwaliteit en visquota – en bepaalde beleidsinstrumenten zijn gereserveerd voor het EU-niveau – zoals landbouwsubsidies, regels voor de interne markt, staatssteun en dergelijke. Aan de andere kant blijven de lidstaten en de regionale instanties, in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel, verantwoordelijk voor andere milieubeleidsgebieden. Tegen deze achtergrond is het van cruciaal belang om te zorgen voor samenhang en de synergie tussen de strategieën op nationaal en EU-niveau te maximaliseren.

De nationale strategieën bevinden zich in uiteenlopende stadia van ontwikkeling. De structuur en aanpak zijn echter helder genoeg om zich te lenen voor een voorbereidende vergelijkende analyse. Deze analyse moet gezien worden als eerste stap in de richting van verdere convergentie en consistentie van de strategieën en het identificeren van goede werkwijzen ter bevordering van hun verbreiding.

Een eerste overzicht op bestaande strategieën laat zien dat deze in hoge mate variëren naar hun nationale context. In veel van deze strategieën is de milieudimensie dominant aanwezig. In sommige strategieën zijn alle drie de dimensies in het beleid inzake duurzame ontwikkeling betrokken, waarbij sociale en economische doelen expliciet worden meegenomen. Ook in geografisch opzicht lopen de strategieën aanzienlijk uiteen: sommige concentreren zich vooral of uitsluitend op binnenlandse aangelegenheden, terwijl andere ook mondiale kwesties in hun aanpak betrekken; en sommige richten zich voornamelijk op de territoriale dimensie en andere niet. Tot slot zijn sommige strategieën gebaseerd op een aanpak per sector – zoals vervoer, landbouw, visserij en dergelijke – terwijl andere hun aanpak organiseren rond prioritaire kwesties – zoals klimaatverandering, bescherming van de biodiversiteit, gebruik van hulpbronnen en dergelijke.

---

<sup>50</sup> Dit werd onderstreept in de conclusies van het voorzitterschap van de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad (20-21 maart 2003), punt 57.

De uitwisseling van ervaringen kan uiteindelijk helpen om gemeenschappelijk elementen aan te wijzen die, wanneer opgenomen in de eigen strategie, een waardevolle bijdrage zouden kunnen zijn, los van de nationale context, en waarvan de verbreiding dus zeer vruchtbaar kan zijn.

Er moet prioriteit worden gegeven aan het onderzoek naar de manier waarop de belangrijkste kwesties van duurzame ontwikkeling in de lidstaten worden aangepakt. Op grond daarvan moeten de meest effectieve oplossingen worden geselecteerd om verder te kunnen worden verspreid waar ze relevant en haalbaar zijn.

Het succes van een strategie kan worden afgemeten aan de effectiviteit waarmee het probleem van de *afweging tussen de verschillende pijlers van duurzame ontwikkeling* wordt aanpakt. Daarom zou het nuttig zijn om de institutionele mechanismen die voor dit doel zijn ingezet met elkaar te vergelijken, en de onderliggende beginselen, de mechanismen zelf en hun effectiviteit onder de loep te nemen.

Een strategie die niet goed wordt uitgevoerd, is weinig waard. Ook *indicatoren en evaluatieprocedures* zijn onontbeerlijk voor een goed vervolg. In dit verband is het nuttig om de stappen die zijn gezet om de gevolgen en de effectiviteit van een strategie te beoordelen, met elkaar te vergelijken. De maatregelen moeten zich niet alleen concentreren op de gevolgen via uitkomstindicatoren, maar ook op de processen die de samenhang waarborgen.

#### *Het lokale en regionale niveau*

Lokale instanties spelen een sleutelrol in de opbouw, het bestuur en het onderhoud van economische, sociale en ecologische infrastructuren. Zij zijn verantwoordelijk voor de formulering van milieubeleid en -regelgeving en helpen bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid op nationaal en EU-niveau. Deze instanties zijn bijzonder actief op gebieden als grondgebruik, afvalbeheer, mobiliteitsplannen en de beheersing van industriële overlast. Vanwege deze brede verantwoordelijkheid en de bijzondere urgentie van milieuproblemen op lokaal niveau – zoals luchtvervuiling in stedelijke gebieden – moeten de inspanningen op nationaal en EU-niveau op het gebied van duurzame ontwikkeling worden aangevuld door passende maatregelen op regionaal en lokaal niveau.

Een belangrijk instrument voor duurzame ontwikkeling op lokaal en regionaal niveau is het proces Lokale Agenda 21, dat werd geïntroduceerd tijdens de top van 1992 in Rio de Janeiro. Dit proces is in Europa sindsdien bijzonder voortvarend ondersteund.

Aanvullende initiatieven, zoals het handvest van Aalborg van 1994, 'European Cities and Towns towards Sustainable Development' en de door de Commissie ondersteunde campagne voor duurzame steden hebben Europa gemaakt tot wereldwijd leider van de Lokale Agenda 21. Bijna 2000 Europese steden hebben vrijwillig het handvest van Aalborg ondertekend, waarmee ze zich verbinden aan de ontwikkeling van actieplannen op lange termijn voor duurzaamheid. Een belangrijke stap naar duurzame ontwikkeling op lokaal niveau.

De op handen zijnde thematische strategie voor het stedelijk milieu<sup>51</sup> zal voorzien in een kader dat de lokale, regionale en nationale autoriteiten kunnen gebruiken voor de aanpak van duurzaam stadsvervoer en stadsbeheer, planning en stedenbouw.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm)

<sup>52</sup> De prioritaire thema's voor de thematische strategie zijn stadsbeheer, stadsvervoer, bouw en stadsontwerp. Een belangrijk onderdeel van de thematische strategie is de bevordering van integratie van deze en andere thema's.

Het voornaamste instrument van de Commissie voor verdere ontwikkeling van regionale en lokale duurzame ontwikkeling is het cohesiebeleid. De invoering van integratie van milieuoverwegingen en sociale en economische overwegingen in dit beleidsterrein is daarom de beste manier om duurzame ontwikkeling op lokaal en regionaal niveau te bevorderen. Daarnaast kan het helpen de omzetting en tenuitvoerlegging van EU-milieuwetgeving te versoepelen.

## **4.2. Tenuitvoerlegging**

De laatste dertig jaar heeft de Europese Gemeenschap een uitgebreid corpus aan Europese milieuwetgeving ontwikkeld. Ongeveer 200 stukken EG-milieuwetgeving, waaronder meer dan 140 richtlijnen, zijn momenteel van kracht en deze omvatten vrijwel alle deelgebieden van het milieubeleid.

Adequaat in de lidstaten ten uitvoer gelegde EG-milieuwetgeving heeft bijgedragen aan aanzienlijke vooruitgang, bijvoorbeeld op het gebied van de waterkwaliteit of de behandeling van afval. Een goede tenuitvoerlegging van bestaande milieuwetgeving blijft een prioriteit.

Vaak vervangen of stroomlijnen pas aangenomen richtlijnen oudere initiatieven tot wetgeving.<sup>53</sup> In dit verband moet opnieuw aandacht worden besteed aan de noodzaak inconsistenties in het beleid te vermijden en te zorgen dat horizontale kwesties op een bevredigende manier worden aangepakt.

Duurzame ontwikkeling kan alleen worden bereikt door een gezamenlijke inspanning van de overheid en de samenleving als geheel. Het is daarom van belang dat voortgaande inspanningen om de milieuwetgeving te moderniseren, tegelijk worden uitgevoerd met een goede tenuitvoerlegging van EU-milieuwetgeving.

### *4.2.1. De tekortkomingen van de tenuitvoerlegging onder ogen zien*

De tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving levert steeds grotere uitdagingen op voor zowel de Commissie als (kandidaat-)lidstaten en is dringend aan verbetering toe.

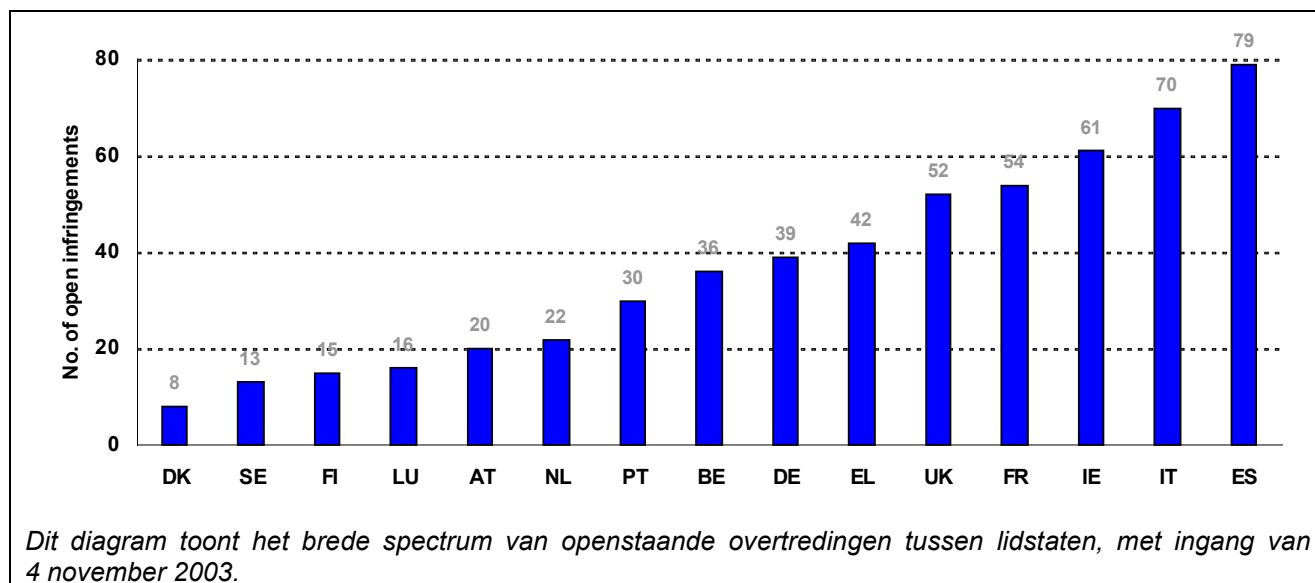
#### *De huidige overtredingenproblematiek*

De milieusector is goed voor een derde van alle overtredingen tegen de wetgeving van de Gemeenschap die de Commissie heeft onderzocht. Deze cijfer moeten echter worden gezien in hun context, want zij weerspiegelen het hele scala aan problemen bij de tenuitvoerlegging, van lidstaten die niet in staat zijn gebleken een richtlijn om te zetten in nationaal beleid tot en met de gevallen waarin de lidstaten daar wel in zijn geslaagd maar dit niet aan de Commissie duidelijk hebben gemaakt. Figuur B illustreert de huidige situatie.

---

<sup>53</sup> Bijvoorbeeld: Richtlijn 2000/76/EG betreffende de verbranding van afval vervangt drie oudere richtlijnen, en de Kaderrichtlijn water 2000/60/EG vervangt zeven richtlijnen.

FIGUUR B: OPENSTAANDE OVERTREDINGEN PER LIDSTAAT, MET INGANG VAN 4.11.2003



Bron: Europese Commissie

De vier belangrijkste oorzaken van de nijpende tekortkomingen in de tenuitvoerlegging zijn:

- In de lidstaten worden de middelen voor het omzetten en ten uitvoer leggen van milieuwetgeving niet altijd beschikbaar gesteld, hetgeen blijkt uit de gevallen waarin er sprake is van een tekort aan mensen en financiële middelen voor dit doel. De impliciete wens om kortetermijnkosten te vermijden duidt op een gebrek aan politieke wil om langetermijnproblemen aan te pakken.
- In sommige gevallen blijkt de tenuitvoerlegging van EU-milieuwetgeving bijzonder complex. Verscheidene richtlijnen eisen dat er bij de planning en goedkeuring van een project rekening moet worden gehouden met verstrekkende verplichtingen tot beoordeling op milieueffecten.<sup>54</sup> Dit bemoeilijkt de besluitvorming doordat er rekening moet worden gehouden met een breed scala aan beleidssectoren op verschillende bestuurslagen. Bovendien moeten milieuregels geregeld worden aangepast aan gewijzigde technische en wetenschappelijke normen. Deze voorwaarden kunnen remmend werken op een effectieve tenuitvoerlegging.
- Milieuwetgeving kan erg duur zijn. Zo kan het forse financiële investeringen vergen van nationale instanties en de samenleving als geheel, die daar moeilijk in kunnen voorzien.
- Mogelijk worden overtredingen tegen de milieuwetgeving vaker gemeld dan overtredingen in andere sectoren: milieuproblemen trekken veel publieke aandacht en gaan veel belanghebbenden aan, wat de kans dat deze onder de aandacht van de Commissie worden gebracht aanzienlijk vergroot.

<sup>54</sup> Zie bijvoorbeeld Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7) en Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175 van 5.7.1985, blz. 40) als gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (PB L 73 van 14.3.1997, blz. 5).

Deze aspecten krijgen speciale aandacht omdat de tenuitvoerlegging is aangewezen als een prioriteit van het 6<sup>e</sup> MAP<sup>55</sup>:

- De Commissie heeft zich ertoe verplicht de wetgeving van de Gemeenschap bij te werken en te vereenvoudigen.<sup>56</sup> In dit verband zal de Commissie in 2004 de wetgeving betreffende afval en luchtkwaliteit doorlichten op mogelijkheden voor simplificatie. Onderdelen van deze wet die kunnen worden vereenvoudigd zullen nauwgezet worden bekeken, waarna concrete voorstellen voor vereenvoudiging zullen worden gedaan, te beginnen in 2004 met de afvalwetgeving.<sup>57</sup> Deze verbetering van de wetgeving zal in de toekomst worden voortgezet en zal de Commissie in staat stellen de consistentie, helderheid en effectiviteit van de milieuwetgeving in de EG beter te beoordelen.
- Er worden nieuwe werkwijzen ontwikkeld met de lidstaten om mogelijke problemen met de tenuitvoerlegging met bovenliggende instanties op te lossen.
- Er worden stappen gezet om de financiële lasten van de tenuitvoerlegging aan te pakken, het rendement van de wetgeving te verbeteren en nieuwe wetgeving systematischer te baseren op beschikbaar wetenschappelijk bewijs.
- Er wordt gewerkt aan alternatieve procedures voor burgers bij klachten en overtredingen.

#### *Nieuwe werkwijzen ontwikkelen voor de samenwerking met de lidstaten*

Het is van groot belang om de lidstaten en regionale autoriteiten vanaf de formulering bij de beleidsvorming te betrekken. Onvoldoende samenwerking met de lidstaten heeft er in het verleden toe geleid dat de wetgeving te prescriptief of te duur was of te zeer uit de pas met de nationale context liep.

Men is zich steeds meer ervan bewust dat milieuwetgeving resultaatgerichter en flexibeler moet zijn met de betrekking tot de middelen om de beoogde doelstellingen te bereiken. De Kaderrichtlijn water van 2000, die wordt geflankeerd door een gedetailleerde strategie voor de tenuitvoerlegging waarbij lidstaten, belanghebbenden, ngo's en toetredende landen zijn betrokken, is een goed voorbeeld van de manier waarop deze nieuwe aanpak in de praktijk kan worden gezet. Deze ambitieuze richtlijn heeft tot doel om per 2015 te komen tot een gezonde ecologische en chemische situatie in alle kust- en binnenwateren, maar schrijft niet strikt voor welke middelen daarvoor in te zetten.

Vóór de aanneming is een hechtere samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten van het grootste belang. Daarnaast moeten concrete problemen bij de tenuitvoerlegging worden opgelost zodra een wet van kracht is geworden. Op EU-niveau zijn verscheidene belangrijke mechanismen ingesteld om de samenwerking na de aanneming te ondersteunen.

---

<sup>55</sup> De Commissie publiceert regelmatig onderzoeken over de tenuitvoerlegging en handhaving van de milieuwetgeving van de Gemeenschap. Het meest recente onderzoek behelsde het jaar 2002 en werd gepubliceerd in juli 2003 (werkdocument SEC(2003)804). Dit onderzoek biedt actuele informatie over de toepassing van de milieuwetgeving van de Gemeenschap. Daarnaast wordt beschreven wat de Commissie onderneemt om de voortgang van de tenuitvoerlegging in het kader van het Europese netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van milieuwetgeving (IMPEL) te vergemakkelijken.

<sup>56</sup> COM(2003)71 def.

<sup>57</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en aan de Raad: Het wetgevings- en werkprogramma voor 2004, COM(2003)645 def. van 29 oktober 2003.

- Het *informele EU-netwerk voor de tenuitvoerlegging en handhaving van milieuwetgeving* (IMPEL), een regelmatig terugkerende bijeenkomst van de Commissie, de lidstaten en de toetredende landen,<sup>58</sup> biedt gelegenheid voor de uitwisseling van informatie en goede praktijken en om de tenuitvoerlegging, toepassing en handhaving van de milieuwetgeving consistentere te maken.
- Een belangrijke stimulans voor IMPEL was de introductie van een systeem aan de hand waarvan de lidstaten verslag en advies uitbrengen over inspectiediensten en -procedures met betrekking tot de tenuitvoerlegging van wetgeving.<sup>59</sup> Dit systeem heeft bijgedragen aan de opstelling van minimale kwalificaties en opleidingsprogramma's voor inspecteurs, de versterking van grensoverschrijdende samenwerking van inspectiediensten en de preventie van illegale grensoverschrijdende milieupraktijken.
- Er worden regelmatig *begeleidende toelichtingen* uitgegeven om de lidstaten te adviseren over concrete aspecten van de tenuitvoerlegging, zoals de inspanningen om opheldering te geven omtrent de tenuitvoerlegging van natuur- en biodiversiteitswetgeving,<sup>60</sup> een document dat de Commissie onlangs uitgaf om de lidstaten te helpen bij de omzetting van de richtlijn inzake de strategische milieueffectbeoordeling.<sup>61</sup>
- Ook worden er geregeld *ad hoc-seminars met lidstaten* over de tenuitvoerlegging van bijzonder complexe richtlijnen georganiseerd om te voorkomen dat deze richtlijnen verkeerd worden toegepast.
- *De opbouw van capaciteit en trainingen* moeten de tenuitvoerlegging verder vergemakkelijken. De training voor de instanties die verantwoordelijk zijn voor de behandeling van afzonderlijke milieueffectbeoordelingen in het kader van de Richtlijn inzake milieueffectbeoordelingen.
- In 2001 is de Commissie begonnen met de "*Name, Fame & Shame*"-seminars om in het openbaar en in samenwerking met een lidstaat een specifiek beleidsterrein of stuk wetgeving te onderzoeken, zodat goede en slechte praktijken aan het licht komen. Deze seminars leveren een bijdrage aan het bewustzijn bij de lidstaten van de gevolgen van een slechte tenuitvoerlegging.
- Om het proces van tenuitvoerlegging goed te kunnen volgen is een doelmatige *verslaglegging* door de lidstaten onontbeerlijk. Overeenkomstig het 6<sup>e</sup> MAP heeft de Commissie zich verplicht een samenhangender en effectiever systeem voor milieuverslaglegging in te stellen.

### *De financiële last van de tenuitvoerlegging verdelen*

---

<sup>58</sup> Voorheen bestond er ook een apart IMPEL-netwerk voor de toetredende landen: AC IMPEL. Deze twee organen zijn nu samengevoegd.

<sup>59</sup> Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (2001/331/EG), PB L 118 van 27 april 2001, blz. 41.

<sup>60</sup> Zie paragraaf 3.2.4 - De implementatie op het gebied van natuurbescherming verbeteren

<sup>61</sup> De richtlijn inzake de strategische milieueffectbeoordeling (SMER) moet op 21 juli 2004 zijn omgezet. Dit document is opgesteld om de lidstaten te begeleiden bij het streven naar een van meet af aan zo consistent mogelijke tenuitvoerlegging en toepassing van de SMER-richtlijn in de gehele Gemeenschap. Dit document is op te vragen via [http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923\\_sea\\_guidance.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf)

Het cohesiebeleid maakt een derde van de EU-begroting uit en levert een aanzienlijke bijdrage aan de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving. Verdere stappen op weg naar duurzame ontwikkeling als overkoepelend doel van het cohesiebeleid kunnen de mogelijkheden van de structuurfondsen om bij te dragen aan het milieubeleid en sociale en economische doelstellingen aanmerkelijk uitbreiden. De Habitatrichtlijn is een voor de hand liggende kandidaat aangezien deze richtlijn de Gemeenschap verplicht tot cofinanciering van het Natura 2000-netwerk.<sup>62</sup>

Het gebruik van structuurfondsen moet in overeenstemming zijn met het beleid en de instrumenten van de Gemeenschap, inclusief die voor milieu en duurzame ontwikkeling. Op deze manier kunnen de structuurfondsen een breekijzer voor de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving worden.

Tegelijkertijd blijft het LIFE-programma, dat voorziet in de financiering van projecten die erop zijn gericht te laten zien hoe nieuw beleid in de praktijk kan worden gebracht, de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving ondersteunen.

#### *Alternatieve procedures voor klachten en overtredingen bieden*

Tussen 1996 en 2000 is het aantal klachten in de milieusector alleen al verdrievoudigd. In 2002 registreerde de Commissie bijna 600 nieuwe klachten over milieukwesties.

De procedures voor klachten en overtredingen zoals vastgelegd in het Verdrag zijn niet genoeg om in afzonderlijke gevallen om te gaan met het groeiende bewustzijn en de toenemende respons van het publiek ten aanzien van milieukwestie. In veel gevallen kunnen indieners van klachten sneller worden bediend middels herstelmaatregelen volgens de nationale wetgeving.

Om het aantal inbreukprocedures op EU-niveau te verminderen en de rechten van de burgers te versterken, is het noodzakelijk de toegankelijkheid van informatie en justitie met betrekking tot milieukwesties te verbeteren en de klachtenprocedures in de lidstaten te harmoniseren. In dit verband is de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Aarhus<sup>63</sup> op EU-niveau van groot belang, want hierdoor zal de toegankelijkheid van milieugegevens en justitie op het niveau van de lidstaten worden verhoogd.

#### *4.2.2. Het milieubeleid aanpassen aan de uitdagingen van duurzame ontwikkeling*

Om vooruit te komen op de weg naar duurzame ontwikkeling, moet elke mogelijkheid tot synergie tussen het milieu en de sociale en economische pijlers van duurzame ontwikkeling te baat worden genomen.

#### *Het milieu en de sociale dimensie*

##### *– Milieu en werkgelegenheid*

Economische activiteiten die in verband staan met milieubescherming kennen een duidelijke hausse. De toenemende behoefte aan een betere kwaliteit van het milieu wordt nu al weerspiegeld in een stijging van het aanbod aan milieuvriendelijke producten en diensten en in een toename van de investeringen in ecologisch verantwoorde technologieën. Deze trends worden ook aangetoond door de huidige marktontwikkelingen in de milieu-gerelateerde industrie, zoals die zijn omschreven door

---

<sup>62</sup> Zie paragraaf 3.2. – Natuur en biodiversiteit.

<sup>63</sup> Het Verdrag van Aarhus behandelt de toegang tot informatie, de inspraak bij besluitvorming en de toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Zie Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

de OESO. Zowel de totale omzet als het scheppen van werkgelegenheid in deze sector, die momenteel goed is voor 2,5 miljoen banen, zijn de laatste tien jaar bovengemiddeld geweest.<sup>64</sup> Daarom moet de EU dit marktpotentieel ten volle benutten en de ideeën van ont koppeling en duurzame ontwikkeling maken tot de drijvende kracht achter groei van de werkgelegenheid door de nadruk te leggen op maatregelen die productiviteit koppelt aan een efficiënt gebruik van hulpbronnen door te investeren in innovatie, nieuwe technologie en het scheppen van banen. Overeenkomstig het Europees groei-initiatief zal dit de belangrijkste drijfveer zijn van het actieplan voor milieutechnologie.

– *Milieu en de kwaliteit van arbeid*

Milieubeleid kan de kwaliteit van werkgelegenheid beïnvloeden. Zo heeft het toenemend gebruik van milieutechnologie in verschillende gevallen geleid de vervanging van low-techafvalbeheer door high-techschoonmaakwerk. De evolutie van het milieubeleid van symptoombestrijding naar een geïntegreerde aanpak waar over het algemeen beter opgeleide medewerkers voor nodig zijn, heeft aan deze tendens bijgedragen. Deze verschuivingen moeten gepaard gaan met mogelijkheden voor omscholing voor de medewerkers. Op zijn beurt kan deze omscholing een belangrijk middel zijn om het bewustzijn van de milieu-uitdagingen in het kader van duurzame ontwikkeling te prikkelen.

Veel werknemers staan ook in hoge mate bloot aan milieugevaren; ook dit aspect moet worden opgenomen in het milieubeleid. Bijvoorbeeld: naar schatting overlijden rond de 35.000 werknemers per jaar als gevolg van blootstelling aan kankerverwekkende stoffen op de werkplaats.<sup>65</sup>

– *Milieubeleid en de strijd tegen armoede en uitsluiting*

Milieubeleid kan bijdragen aan de strijd tegen armoede en uitsluiting. Vaak profiteren de armen het meest van de voordelen van milieubeleid; zij zijn degenen die het meest te lijden hebben van slechte lucht en de aantasting van het landschap. Daarom kan de aanpak van milieuschade een positieve invloed hebben op de welvaartsverdeling.

*Het milieu en de economische dimensie*

Soms gaat een hoge graad van milieubescherming onvermijdelijk ten koste van de economische groei en de concurrentiepositie. Toch bestaan er ook gebieden waarin deze hand in hand gaan:

- *Een aantal activiteiten van het bedrijfsleven is direct afhankelijk van de kwaliteit van natuurlijke hulpbronnen.* Het toerisme en de voedingsmiddelenbranche zijn hier duidelijke voorbeelden van. In specifieke gevallen van commercieel geëxploiteerde hulpbronnen, zoals de visstand, bedreigt de huidige niet-duurzame tendens niet alleen het milieu, maar ook de bedrijfstak zelf en daarmee de broodwinning van degenen die erin werken. Onder deze omstandigheden is het van groot belang dat er heldere grenzen worden gesteld aan de druk op natuurlijke hulpbronnen, zodat deze zich kunnen herstellen en de productiviteit op lange termijn kan worden gehandhaafd.
- *In de snel bewegende economie waarin het bedrijfsleven werkt zijn innovatie, kennis en ontvankelijkheid voor de opvattingen van het publiek van onschatbare waarde om dicht op de markt en de klant te staan.* In dit verband kan succesvol zakendoen niet langer worden

---

<sup>64</sup> COM(2002)122 def. van 13.3.2002, Verslag van de Commissie: Milieutechnologie voor duurzame ontwikkeling.

<sup>65</sup> “Assessment of the Impact of the New Chemicals Policy on Occupational Health”, RPA, 2003.



gebaseerd op een strategie van kostenminimalisering waarin het milieu wordt gezien als een goedkope hulpbron. Het milieu wordt steeds meer een bron van waarde en een middel tot verbetering van de concurrentiepositie doordat het de dynamiek en het imago van bedrijven kan stimuleren.

- *De bevordering van de kwaliteit van het milieu kan goed opgeleide werknemers en buitenlandse investeerders aantrekken.* Deze trend wordt geïllustreerd door de nieuwe high-tech-onderzoekparken waar ‘groene’ locaties als een groot goed worden gezien, net als hulpbronnen van hoge kwaliteit en de nabijheid van kenniscentra.

Om de economische groei met alle voordelen van dien te stimuleren en de milieuschade tot het minimum te beperken, moet de synergie tussen ondernemerschap en milieu ten volle worden benut. Daarvoor is wetgeving nodig, maar moeten ook innovatieve instrumenten in het milieubeleid worden opgenomen die de belangen van het bedrijfsleven (inclusief de industrie) verenigen met de bescherming van het milieu.

Aan de ene kant is er de noodzaak van een evenwichtige benadering van regulering op basis van een combinatie van flexibiliteit, stimulering en voorspelbaarheid om het bedrijfsleven en de sociale partners actief hierin te betrekken. In dit verband zal de Commissie, om het rendement te verhogen, waar mogelijk steeds meer gebruik maken van marktinstrumenten. Aan de andere kant moet de industrie worden aangespoord om duurzame ontwikkeling te verwelkomen door een beter begrip van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor het milieu. Voor het geval dat bedrijven zich onverantwoord opstellen en schade aan het milieu toebrengen, moet er een sanctioneringssysteem in de vorm van een aansprakelijkheidsstelsel worden ingesteld.

*De synergie tussen milieu en bedrijfsleven verder ontwikkelen*

- Bevorderen van de ontwikkeling van milieutechnologie

Nieuwe en innovatieve technologieën zijn een belangrijk middel om te komen tot de kennissamenleving die de EU middels de strategie van Lissabon voor ogen staat. Deze technologieën leveren een krachtige stimulans voor economische groei, de concurrentiepositie, de verbetering van de milieubescherming en de kwaliteit van het leven. Ze kunnen bijdragen aan de verlaging van de kosten van milieubescherming door ervoor te zorgen dat de gebruikers ervan tegen lagere kosten aan de milieueisen kunnen voldoen.

Milieutechnologieën kunnen hulpbronnen vrijmaken voor andere sectoren van de economie. Deze ont koppeling van economische groei enerzijds en milieuschade en gebruik van hulpbronnen anderzijds is precies wat nodig is om te komen tot duurzame ontwikkeling. Milieutechnologieën vormen op deze manier een natuurlijke brug tussen de economische en milieupijler van de strategie van Lissabon.

Markttechnische en institutionele barrières verhinderen echter dat de mogelijkheden van deze technologieën ten volle kunnen worden benut. Daarom moet er op verschillende fronten actie worden ondernomen. Er moet meer worden gedaan om het bewustzijn te vergroten en hiaten in de informatievoorziening met betrekking tot deze mogelijkheden op te vullen. Het LIFE-programma levert in dit opzicht een waardevolle bijdrage. Daarnaast moeten marktobstakels, vooral de vele directe en indirecte subsidies voor vervuilende technologieën, worden weggenomen.

De Commissie geeft prioriteit aan de ontwikkeling van milieutechnologieën. De Commissie werkt aan een actieplan om te komen tot een effectief kader ter stimulering van milieutechnologieën. Dit

actieplan bouwt voort op het Commissieverslag over milieutechnologieën van 2002<sup>66</sup> en de mededeling ‘Developing an action plan for environmental technology of 2003.’<sup>67</sup>

– Bevoordelen van flexibele, marktgerichte oplossingen

Op voorwaarde dat deze goed zijn ontworpen, zijn flexibele, marktgerichte systemen zoals belastingen, toeslagen, vermindering van subsidie op schadelijke activiteiten of bevordering van handel en vrijwillige milieuovereenkomsten aantrekkelijk: ze kunnen een bijdrage leveren aan de effectiviteit van de tenuitvoerlegging en een grotere acceptatie in het bedrijfsleven door kostenverlaging. Tegelijkertijd kunnen ze de economie van de EU concurrerender maken door een efficiënter gebruik van hulpbronnen. Deze mogelijkheden worden meer en meer door beleidsmakers erkend.

De afgelopen jaren is op EU-niveau belangrijke vooruitgang geboekt in het gebruik van marktinstrumenten, wat onder meer blijkt uit de aanneming van de richtlijn inzake de verhandeling van emissierechten.<sup>68</sup> Activiteiten op EU-niveau zijn vooral van belang om te voorkomen dat de interne markt wordt verstoord en het risico te vermijden dat de concurrentiepositie verloren gaat door nationale initiatieven om de markt ‘groener’ te maken.

De Commissie zal haar visie op het gebruik van marktinstrumenten in het kader van het milieubeleid uiteenzetten in een mededeling die naar verwachting in 2004 zal verschijnen.

– Zorgen voor voorspelbare regelgeving

Dat er steeds meer wordt vertrouwd op flexibele regelgeving en vrijwillige initiatieven, betekent niet dat stringenter regelgeving en bindende instrumenten aan betekenis inboeten. Voor de bepaling van milieunormen blijft een stelsel van verplichtingen noodzakelijk. Deze verplichtingen moeten dan ook een integraal onderdeel vormen van het milieubeleid.

Bindende instrumenten kunnen de industrie en andere economische actoren op kosten jagen. Daarom moeten lange-termijndoelstellingen worden geformuleerd die trapsgewijs moeten worden gehaald, zodat de industrie en andere economische actoren kunnen anticiperen op wijzigingen en hun bedrijfsplannen navenant kunnen aanpassen. Hoe voorspelbaarder de regulering, hoe gemakkelijker deze is in te passen in de normale investeringscycli van de bedrijven.

*Nieuwe zakelijke benaderingen van het milieu stimuleren*

– Bevorderen van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid

De inspanningen van de overheid om de regelgeving flexibeler te maken, moeten worden ondersteund door inspanningen van het bedrijfsleven.

---

<sup>66</sup> COM(2002)122 van 13 maart 2002.

<sup>67</sup> Mededeling van de Commissie: De ontwikkeling van een actieplan voor milieutechnologie, COM(2003)131 def. van 25 maart 2003.

<sup>68</sup> Zie paragraaf 3.1. - Klimaatverandering.

Dit kan het best worden bereikt door de ontwikkeling van bedrijfsstrategieën voor maatschappelijk verantwoord ondernemen met een expliciete milieuparagraaf. Dit impliceert dat bedrijven zich vrijwillig onderwerpen aan verplichtingen die verder gaan dan de regelgeving, wat de normen voor milieubescherming en sociale ontwikkeling met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling aanscherpt.<sup>69</sup> Maatschappelijk ondernemen kan zo een belangrijke bijdrage aan duurzame ontwikkeling betekenen.

Een groeiend aantal Europese bedrijven heeft de afgelopen jaren strategieën voor maatschappelijk verantwoord ondernemen ontwikkeld. Deze strategieën worden in de eerste plaats beschouwd als een middel om de concurrentiepositie te verstevigen, aangezien een verbetering van de sociale en milieuprestaties tot een hogere winstgevendheid kan leiden. Ze worden ook gezien als een marketingmiddel, omdat wordt aangenomen dat een gezond bedrijf met een maatschappelijk beleid nieuwe klanten aantrekt.

Het externe effect van maatschappelijk verantwoord ondernemen kan aanmerkelijk worden bevorderd door de communicatie van bedrijven over de inspanningen die zij daartoe leveren. Maatschappelijk verantwoord ondernemen kan ook in belangrijke mate worden gestimuleerd door uitwisseling van de beste zakelijke praktijken tussen bedrijven en binnen sectoren en door benchmarking van zakelijke initiatieven. De instelling van het *European Multistakeholder Forum on CSR* (Europees horizontaal forum voor maatschappelijk verantwoord ondernemen) is een stap in die richting. De twee volgende hulpmiddelen zijn reeds door de Commissie goedgekeurd en kunnen een belangrijke bijdrage leveren om maatschappelijk verantwoord ondernemen in de praktijk te brengen:

- *Publicatie van grondige en onafhankelijk gecontroleerde milieurapporten door bedrijven.* Het 6<sup>e</sup> MAP stimuleert de publicatie van dergelijke rapporten. Dit is vooral van belang voor grotere bedrijven. Het aantal bedrijven dat binnen de EU is gevestigd en regelmatig milieurapporten uitgeeft, stijgt gestaag maar is nog niet hoog genoeg. Om optimaal effect te hebben, moeten deze rapporten worden gebaseerd op een gemeenschappelijke reeks indicatoren, wat benchmarking per sector mogelijk maakt.
- *Communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS).* Het systeem EMAS, dat werd geïntroduceerd in 1993, is bedoeld om de voortdurende verbetering van milieuprestaties bij industriële activiteiten te bevorderen door organisaties te verplichten hun eigen milieuprestaties te verbeteren en te evalueren en het publiek daarvan te informeren. Sinds 2001 is de doelstelling van het EMAS uitgebreid naar alle sectoren van de economie, waaronder openbare instanties.<sup>70</sup> Deze doelstelling wordt aangepast aan de context van het MKB. Sinds 1993 is het aantal EMAS-registraties gestaag gestegen, zij het dat ze onevenredig over de Unie verdeeld zijn.

#### *Een EU-kader voor aansprakelijkheid introduceren*

Aansprakelijkheid is het logische vervolg op de verantwoordelijkheid van bedrijven voor het milieu. Aansprakelijkheid ontmoedigt niet-duurzame praktijken en ondersteunt verantwoord gedrag van bedrijven.

---

<sup>69</sup> Mededeling van de Commissie over de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven: een bijdrage van het bedrijfsleven aan duurzame ontwikkeling, COM(2002)347 van 2 juli 2002.

<sup>70</sup> Zie Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en van de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), PB L 114 van 24.4.2001, blz. 1.

De ontwerp-richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid<sup>71</sup> voorziet in een kader voor milieuaansprakelijkheid op EU-niveau op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Dit ontwerpvoorschrift verplicht de operatoren om preventief op te treden als er milieuschade dreigt te ontstaan en, in het geval van schade, deze op eigen kosten te herstellen.

Tijdens de Milieuraad van juni jongstleden werd over de aansprakelijkheidsrichtlijn politieke overeenkomst bereikt, waardoor deze als wet kan worden aangenomen in 2004, overeenkomstig de conclusies van de voorjaarsbijeenkomst van 2003.<sup>72</sup>

#### *Het milieu beschermen via het strafrecht bij ernstige schending van het Gemeenschapsrecht*

Sommige lidstaten kennen tegen de ernstigste overtredingen van de milieuwetgeving van de Gemeenschap geen sancties in de zin van het strafrecht. De Commissie heeft daarom in 2001 een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad inzake milieubescherming door het strafrecht.<sup>73</sup> Toen de Raad op zijn beurt een kaderbeschikking<sup>74</sup> onder de derde pijler van het Verdrag van de Europese Unie aannam, spande de Commissie een proces aan bij het Hof van Justitie om duidelijkheid te krijgen of bepalingen inzake strafmaatregelen onder de eerste of onder de derde pijler van het Verdrag van de Europese Unie moet worden ondergebracht.<sup>75</sup>

Daarnaast heeft de Commissie onmiddellijk na de ramp met de tanker Prestige voor de Spaanse kust in november 2002 twee nieuwe instrumenten aangenomen waarin nieuwe sancties in de zin van het strafrecht worden geïntroduceerd ter preventie van nieuwe olielozingen langs de Europese kust.<sup>76</sup>

### **4.3. Kennis en informatie**

De bijdrage die kennis en informatie aan de vorming van milieubeleid leveren, valt in twee delen uiteen:

- Ten eerste stellen kennis en informatie beleidsmakers in staat tot een betere besluitvorming te komen. In het kader van duurzame ontwikkeling is meer kennis nodig om beleidsvormers in staat te stellen te beoordelen of er actie moet worden ondernomen, bij onzekerheid de risico's te in te schatten en de mogelijke kosten en baten van het beleid voor alle drie de dimensies te wegen. Daarom moet het kennis over milieuzaken en hun

---

<sup>71</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, COM(2002)17 def. van 23 januari 2002.

<sup>72</sup> Punt 58, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel (20-21 maart 2003).

<sup>73</sup> COM (2001)139 def.; PB C 180 van 26.6.2001, blz. 238.

<sup>74</sup> PB L 29 van 5.2.2003, blz. 55.

<sup>75</sup> Zie persbericht IP/03/461 van de Commissie en de samenvatting van zaak 176/03, gepubliceerd in PB C 135 van 7.4.2003, blz. 1.

<sup>76</sup> Een voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake verontreiniging vanaf schepen en invoering van sancties, inclusief strafrechtelijke sancties, voor milieumisdrijven (COM(2003)92 def. van 5 maart 2003). Dit voorstel bestaat uit twee onderdelen. Het voorziet in de opname van bestaande internationale ontheffingsregels voor lozingen vanaf schepen in de wetgeving van de Gemeenschap (MARPOL 73/78-normen) en bepaalt dat overtredingen van deze regels worden aangemerkt als misdrijf. Om dit voorstel om te zetten in een richtlijn, heeft de Commissie een voorstel aangenomen voor een kaderbesluit van de Raad tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van verontreiniging vanaf schepen (COM(2003)227 def. van 2 mei 2003). Dit voorstel heeft met name betrekking op de harmonisatie van straffen, door grenzen te stellen aan de celstraffen en de boetes die door de lidstaten kunnen worden opgelegd.

onderlinge verhouding worden verbeterd, zodat het beleid op de meest betrouwbare wetenschappelijke kennis en informatie wordt gebaseerd.

- Ten tweede is een brede beschikbaarheid van milieugegevens en een toenemende deelname van belanghebbenden in de besluitvorming inzake het milieu essentieel voor de verbetering van het bestuur en de kwaliteit van beleidsinitiatieven.

#### *4.3.1. Onze activiteiten baseren op gedegen kennis*

Het 6<sup>e</sup> MAP onderstreept met kracht dat het milieubeleid moet zijn gebaseerd op kennis en het beste wetenschappelijke bewijs. De informatie die de basis vormt van deze kennis (gegevens, statistieken, indicatoren, of beste praktijken op wetenschappelijk, technisch of economisch gebied) is afkomstig van verscheidene bronnen en belanghebbenden, met name de lidstaten, het Europees Milieuagentschap, Eurostat, het 6<sup>e</sup> OTO-kaderprogramma en de verschillende onderzoekprogramma's en organisaties op nationaal en EU-niveau. Een betere communicatie tussen de verschillende netwerken is noodzakelijk voor de verbetering van wederzijdse coördinatie, de vergroting van informatiestromen en de verbetering van de manier waarop de beschikbare informatie wordt gebruikt.

#### *Kennis als drijvende kracht achter het milieubeleid*

Informatie helpt het publieke bewustzijn van de toestand van en trends in de verschillende milieukwesties te verhogen, en speelt een aantal belangrijke rollen in de vorming van het milieubeleid. Ten eerste is het een drijvende kracht achter het milieubeleid. Door de drijvende krachten, de belastende factoren en de veranderingen in het milieu voortdurend te volgen, kunnen problemen worden onderkend zodra ze zich voordoen. Ten tweede is informatie van groot belang bij het vinden van de juiste maatregelen in antwoord op een onderkend probleem. Door de complexiteit van veel milieuproblemen is kennis van de onderlinge verbanden en overlappings cruciaal om te komen tot de meest geschikte maatregelen zonder andere beleidsterreinen negatief te beïnvloeden. Ten derde kunnen gegevens over het milieu beleidsvormers helpen bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid. Beleid kan alleen effectief zijn als het correct en consistent ten uitvoer wordt gelegd. Feedback kan ervoor zorgen dat nieuw beleid profiteert van lessen uit het verleden. Tot slot helpt informatie bij de evaluatie van de effectiviteit van het beleid – kort gezegd: om vast te stellen of het probleem is opgelost.

#### *Een passend kader tot stand brengen*

Uit oogpunt van kwaliteit, volledigheid en tijdigheid is informatie over het milieu vaak de mindere van informatie uit andere sectoren, met name de economie. Hoewel deze kritiek enigszins gerechtvaardigd is, bestaat er een groot verschil in de hulpbronnen die worden aangeboord om aan deze informatie te komen.

De verbetering van de informatievoorziening met betrekking tot het milieu is echter niet alleen een kwestie van meer middelen, maar ook van een beter gecoördineerde aanpak van de verzameling van gegevens. Op dat gebied moet de samenwerking tussen het Europees Milieuagentschap, Eurostat en andere netwerken die worden ondersteund door het onderzoekskaderprogramma van de Commissie, worden verbeterd. De Commissie heeft zich middels het 6<sup>e</sup> MAP verplicht tot het scheppen van een coherenter en effectiever kader voor verslaglegging, waardoor de druk op de lidstaten wordt verminderd. De Commissie komt in 2005 met voorstellen in die richting.

Voor de monitoring en verslaglegging bij het ontwerpen van beleid moeten echter voldoende middelen aanwezig blijven. Dit kan later belangrijke gevolgen hebben voor de monitoring van de

tenuitvoerlegging van milieuwetgeving en op de informatie aan het publiek. Zo kan de vergelijkbaarheid van informatie tussen lidstaten worden gehinderd als er te grote verschillen bestaan tussen het aantal of de locatie van de monitoringgebieden, zoals dat eerder het geval was bij de monitoring van de luchtkwaliteit.

#### *De basis van onze kennis verbeteren*

Veel van de thematische strategieën zullen voorzieningen bevatten, zoals indicatoren, om voortdurend hun effectiviteit te volgen. Er wordt gewerkt aan de verbetering van de milieu-indicatoren, vooral op gebieden waar hiaten bestaan, zoals biodiversiteit en chemische stoffen.<sup>77</sup> In dit verband kan de nadruk op wetenschappelijke ondersteuning voor beleidsmaatregelen binnen het 6<sup>e</sup> OTO-kaderprogramma, dat voorziet in ondersteunend onderzoek voor milieubeleidsinitiatieven in verschillende stadia van de beleidsvorming – ontwerp, ontwikkeling en tenuitvoerlegging – een nuttig instrument zijn.

Vooruitgang kan in dit verband worden bemoeilijkt doordat de schaal van een milieuprobleem vaak moeilijk te beoordelen is. Niettemin wordt er gewerkt aan verscheidene initiatieven om milieugerelateerde “integratie”-indicatoren aan te wijzen en te ontwikkelen, zoals TERM<sup>78</sup> voor het vervoer en IRENA<sup>79</sup> voor de landbouw. Daarnaast heeft Eurostat op verzoek van het Europees Statistisch Comité een internationale taakgroep ingesteld om indicatoren voor duurzame ontwikkeling te ontwikkelen aan de hand waarvan de overlappingsen en uitruil van de drie dimensies kunnen worden gemeten.

Een ander initiatief van de Commissie is de totstandkoming van een gemeenschappelijke infrastructuur voor ruimtelijke informatie in Europa (INSPIRE), om de samenhang tussen de publieke bronnen van ruimtelijke informatie te waarborgen en zo de schaal en interoperabiliteit te beperken. Hierop sluit het initiatief voor mondiale monitoring van milieu en veiligheid (GMES) nauw aan. Dit initiatief heeft tot doel monitoringdiensten te ontwikkelen om beleid met betrekking tot milieu en veiligheid te ondersteunen. GALILEO en ESPON zijn andere instrumenten op dit gebied. GALILEO, het Europese programma voor mondiale navigatiediensten, heeft vele toepassing. Zo kan GALILEO een bijdrage leveren om de oceaan en de cryosfeer in kaart te brengen, waardoor onder meer kan worden bepaald hoe groot een verontreinigd gebied is en waar verontreiniging vandaan komt. ESPON, de waarnemingspost voor de ruimtelijke ordening van het Europees grondgebied, kan helpen bij de bepaling van een reeks territoriale indicatoren om de regionale invloed van Gemeenschapsbeleid te analyseren.

Hiermee moet een breed scala aan instrumenten ter beschikking komen van de Commissie en het Europees ruimteagentschap (ESA), zodat Europa in 2008 beschikt over eigen monitoringcapaciteit. De Commissie zal streeft naar samenwerking tussen deze initiatieven. Uiteindelijk is het de bedoeling dat de mogelijkheden van bestaande en nieuwe technologieën met betrekking tot gegevensverzameling en -analyse ten volle worden benut en de lasten van de verslaglegging worden verlicht, wat de tenuitvoerlegging van milieubeleid vergemakkelijkt en de integratie van de milieudimensie in andere beleidsterreinen bevordert.

#### *Risicobeheer*

---

<sup>77</sup> BIO-IMPS (indicatoren voor de tenuitvoerlegging met betrekking tot biodiversiteit) voor biodiversiteit en REACH (registratie, evaluatie en toelating van chemische stoffen) voor chemische stoffen.

<sup>78</sup> “Transport and Environment Reporting Mechanism”.

<sup>79</sup> Ontwikkeling van milieu-indicatoren in de landbouw.

Door een tekort aan wetenschappelijk expertise zal onze kennis altijd begrensd zijn. Deze hiaten in onze kennis mogen geen excuus voor inactiviteit zijn. Er bestaat behoefte aan aanpak van risicobeheer op basis van het voorzorgsbeginsel,<sup>80</sup> het beginsel van preventie aan de bron en van ‘de vervuiler betaalt’. De richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid zorgt voor de financiële middelen voor het herstel van eventuele milieuschade. Een essentieel onderdeel van een dergelijke aanpak is dat de aard en de schaal van de risico’s aan het publiek worden medegedeeld.

#### 4.3.2. *Verbeterde toegang tot informatie en deelname aan de beleidsvorming*

Publieke toegankelijkheid van milieugegevens verbetert niet alleen de verklaarbaarheid en transparantie van de overheid, maar verbetert ook het bestuur. Deelname van het publiek aan de vorming van milieubeleid zorgt ervoor dat alle belanghebbenden worden geraadpleegd, waardoor niet alleen de kwaliteit van de beleidsuitkomsten maar ook de kansen op een succesvolle tenuitvoerlegging worden vergroot. Gezien de mogelijke invloed van de voorgestelde maatregelen op vele groepen, wordt in artikel 10 van het 6<sup>e</sup> MAP benadrukt hoe belangrijk het is om de belanghebbenden in alle stadia van de beleidsvorming uitgebreid te raadplegen en de milieu-ngo’s in die besluitvorming te betrekken. Wat dat laatste betreft, doet de Commissie in de periode 2002-2006 mee aan een programma<sup>81</sup> ter ondersteuning van ngo’s op milieugebied, waaronder ngo’s uit toetredende landen en kandidaat-lidstaten.

De publieke toegang tot milieugegevens en de deelname aan de vorming van het milieubeleid op EU-niveau zal verder worden verbreed door de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Aarhus,<sup>82</sup> dat tevens voorziet in het recht op milieurechtspraak. Aarhus kan worden beschouwd als een instrument voor de democratisering van het milieu en voor interactie met het publiek. In oktober 2003 heeft de Commissie een pakket voorstellen aangenomen dat is gericht op de ratificering van het Verdrag van Aarhus.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel, COM(2000)1 def. van 2 februari 2000.

<sup>81</sup> Besluit nr. 466/2002/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 1 maart 2002 tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties die voornamelijk werkzaam zijn op het gebied van milieubescherming (PB L 75 van 16.3.2002, blz. 1-6).

<sup>82</sup> Het VN/ECE-Verdrag inzake de toegankelijkheid van informatie, publieksdeelname aan de besluitvorming en de toegankelijkheid van de rechtspraak in milieukwesties.

<sup>83</sup> Het juridische pakket, dat is aangenomen op 24 oktober 2003, bestaat uit drie voorstellen: een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (COM(2003)624 def.); een voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op EG-instellingen en organisaties (COM(2003)622 def.); en een voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende het sluiten, namens de Europese Gemeenschap, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (COM(2003)625 def.).

## 5. NIEUWE LIDSTATEN: DE SPECIFICIEKE UITDAGINGEN VAN DE UITBREIDING

Nu de uitbreidingsonderhandelingen zijn afgesloten, de toetredingsverdragen met Cyprus, de Tsjechische Republiek, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, de Slowaakse Republiek en Slovenië zijn getekend, en deze landen hun toetreding hebben geratificeerd, is de weg vrij voor een historische uitbreiding van de EU met tien leden in 2004.

De laatste tien jaar hebben de toetredende landen, begeleid en gecontroleerd door de EU, op milieugebied aanzienlijke stappen gezet. Ze naderen de EU-normen in dit kader: gemiddeld is circa 90% van het acquis omgezet; op bepaalde gebieden, zoals horizontale wetgeving, lucht en water is de omzetting vrijwel voltooid. Tegelijkertijd zijn er belangrijke stappen ondernomen met betrekking tot de implementatie, vooral via door versterking van de bestuurlijke capaciteit.

Met de uitbreiding van de EU voor de deur, zijn de meeste toetredende landen goed op weg om het acquis met ingang van de toetreding ten uitvoer te kunnen leggen. De uitgebreide monitoringverslagen over de gereedheid voor het EU-lidmaatschap,<sup>84</sup> die zijn aangenomen in november 2003, bevatten geen ernstige punten van zorg op milieugebied. In deze rapporten werd echter wel de aandacht gevestigd op een aantal problemen met de verplichtingen die het lidmaatschap met zich meebrengt: voor de meeste landen blijft de tenuitvoerlegging van de wetgeving in het kader van Natura 2000 het grootste probleem, voor andere is dat afvalbeheer en industriële verontreiniging.

De onderhandelingen voor toetreding van Roemenië en Bulgarije worden voortgezet, hoewel het milieuhoofdstuk voor Bulgarije voorlopig is gesloten.<sup>85</sup> In de periodieke verslagen, die door de Commissie op hetzelfde moment zijn aangenomen als de uitgebreide monitoringverslagen voor de toetredende landen, wordt geconcludeerd dat Bulgarije goed voldoet aan het milieu-acquis en de inspanningen voor de tenuitvoerlegging moet behouden en versterken, met name op het gebied van de versterking van het bestuur. In het verslag over Roemenië wordt geconcludeerd dat er weliswaar een aanzienlijke hoeveelheid wetten is aangenomen, maar dat de bestuurscapaciteit en de financiële middelen toch tekortschieten.

Deze inspanningen beginnen vruchten af te werpen. De laatste jaren is het milieu in toetredende landen en kandidaat-lidstaten verbeterd, waarbij een flinke vermindering van lucht- en waterverontreiniging is gerealiseerd.<sup>86</sup>

De Commissie stelt alles in het werk om de milieu-uitdagingen na de uitbreiding aan te gaan. Daarbij wordt prioriteit gegeven aan capaciteitsopbouw en financiering waar verdere vooruitgang is gewenst, en aan integratie waar de situatie achteruitgaat. Aan integratie is de laatste tien jaar weinig aandacht besteed doordat bijna alle energie opging aan de implementatie.

---

<sup>84</sup> Uitgebreide monitoringverslagen van de Europese Commissie over de gereedheid voor het EU-lidmaatschap van Tsjechië, Estland, Cyprus, Letland, Litouwen, Hongarije, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije: COM(2003) 675 def.; SEC(2003) 1200; SEC(2003) 1201; SEC(2003) 1202; SEC(2003) 1203; SEC(2003) 1204; SEC(2003) 1205; SEC(2003) 1206; SEC(2003) 1207; SEC(2003) 1208; SEC(2003) 1209.

<sup>85</sup> Er is overeenstemming bereikt over overgangsregelingen tot 2011 voor het zwavelgehalte in vloeibare brandstoffen, tot 2009 voor de emissie van vluchtige organische verbindingen afkomstig van de opslag en distributie van aardolieproducten, tot 2011 voor de opsporing en recycling van verpakkingsafval, tot 2014 voor het storten van bepaalde vloeibare afvalmaterialen, tot 2009 voor bepaalde vormen van afvalvervoer, tot 2011 voor IPPC (met betrekking tot bepaalde bestaande installaties), tot 2014 voor stedelijk afvalwater en tot 2014 voor grote verbrandingsinstallaties.

<sup>86</sup> Zie "Het Europese milieu: de derde beoordeling", Europees Milieuagentschap, Beoordelingsrapport milieu nr. 10, 2003.



## **5.1. Implementatie van het milieu-acquis: de institutionele dimensie**

Voor de toetredende landen betekent de uitbreiding een verhoging van de eisen en uitbreiding van de werkzaamheden met betrekking tot monitoring, inspectie, uitgifte van vergunningen en rapportage, wat voor deze landen een flinke uitdaging zal betekenen. Moeilijkheden van milieuinstanties bij het verkrijgen van afdoende financiering en personeel en een aanhoudend tekort aan coördinatie tussen beleidssectoren vormen een hinderlijk obstakel.

Daar staat tegenover dat in het merendeel van de toetredende landen steeds meer mensen worden ingezet voor de implementatie van milieuwetgeving. Daarnaast zijn bilaterale uitwisselingsprogramma's met de regeringen van de lidstaten opgezet en opgenomen in zogenoemde "tweelingprojecten". Tegelijkertijd worden inspectiebureaus versterkt, milieuagentschappen opgezet en monitoringsystemen voor lucht- en waterkwaliteit uitgebreid. Deze stappen alleen zijn echter niet afdoende. Lidstaten zouden moeten worden aanspoord tot voortzetting van de technische bijstand en tweelingactiviteiten na toetreding. De overgangsfaciliteit kan hierbij helpen.

## **5.2. Implementatie van het milieu-acquis: de financiële dimensie**

De financiële dimensie is even uitdagend als de institutionele. De kosten om te voldoen aan het milieu-acquis – die zware investeringen met zich meebrengen – bedraagt voor de tien toetredende landen naar schatting tussen 50 tot 80 miljard euro. Hier komt nog circa 30 miljard euro bij voor Bulgarije en Roemenië.<sup>87</sup> Alleen al de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater vergt forse investeringen van rond de 15 miljard euro. De volledige implementatie van deze richtlijn betekent dat de nieuwe lidstaten de komende jaren gemiddeld tussen 2% en 3% van het BBP aan het milieu moeten besteden. Momenteel geven deze landen daar lang niet zo veel aan uit.

De afgelopen jaren is merkbaar vooruitgang geboekt:

- De milieu-infrastructuur is ontwikkeld en verbeterd: het aansluitingspercentage op verwerkingsinstallaties voor afvalwater ligt ver onder het EU-gemiddelde, maar is sinds begin jaren negentig verdubbeld. Sinds 2000 hebben de pretoetredingsinstrumenten ISPA, PHARE en SAPARD bijgedragen aan de verbetering van de milieu-infrastructuur.
- Voor een aantal wetgevingen die forse investeringen vergen zijn implementatieplannen en financieringsstrategieën opgesteld.

In de meeste toetredende landen zijn nu afvalplannen aangenomen en beoordelingen van de luchtkwaliteit gedaan. Er is echter meer nodig. In de periode voorafgaand op de uitbreiding bleek met name de financiering van milieuprojecten problematisch, vooral voor het beheer van water en stedelijk afval en veroorzaakt door bestuurlijke tekortkomingen in een aantal landen. Het is van het allergrootste belang om te zorgen voor genoeg financiële middelen voor een effectieve tenuitvoerlegging van EU-wetgeving. Tegelijkertijd moet de institutionele capaciteit worden versterkt om te waarborgen dat de financiële middelen voor de financiering van de milieu-infrastructuur doelmatig worden gebruikt.

Tegen deze achtergrond gelden de volgende prioriteiten:

---

<sup>87</sup> Deze cijfers betreffen alleen de onderdelen van het milieu-acquis die zware investeringen met zich meebrengen (stedelijk afvalwater, toevoer van afvalwater en lucht [IPPC]). Mededeling van de Commissie COM(2001)304 def.

- Zorgen dat de structuurfondsen, het cohesiefonds en de rurale ontwikkelingsplannen worden gebruikt om de lidstaten in staat te stellen aan het eind van de overeengekomen omzettingperiodes volledig te voldoen aan het acquis, en in het bijzonder aan de investeringsintensieve richtlijnen inzake afvalbeheer, watervoorziening en stedelijk afvalwater.
- Zorgen dat een significant deel van de belangrijkste structuurfondsen in de huidige periode worden gebruikt voor de financiering van de milieu-infrastructuur en de opbouw van capaciteit.
- Zorgen dat de EU aanvullende financiering uit andere bronnen bevordert, zoals de Europese Investeringsbank (EIB), bilaterale toelagen en kredietstelsels, commerciële bankleningen, directe investeringen uit het buitenland en opbrengsten uit consumententarieven, beloningen en belastingen.
- De toetredende landen aansporen om voldoende bronnen in de nationale begroting voor de tenuitvoerlegging veilig te stellen. Het verplichte karakter van de doelstellingen en de heldere definitieve deadlines voor richtlijnen waar een omzettingperiode aan is toegekend (en waarvoor is voorzien in een gedetailleerd plan voor tenuitvoerlegging, waaronder financiële strategieën) rechtvaardigen de reservering van voldoende financiële en personele middelen voor tenuitvoerlegging op nationaal niveau.

### **5.3. Verbetering van de integratie**

De nadruk die milieubeleidsmakers in de toetredende landen hebben gelegd op het voldoen aan het acquis en het algemene tekort aan middelen hebben het integratieproces belemmerd. Na toetreding moeten de inspanningen voor integratie worden verhoogd.

De groeiverwachtingen voor de toetredende landen voor de komende jaren zullen een gestage stijging van de vraag naar vervoer en elektriciteit veroorzaken, wat de prestaties met betrekking tot klimaatverandering voor sommige van die landen schaadt. De toetredende landen zitten op schema wat betreft de Kyoto-doelstellingen, hetgeen in de eerste plaats wordt veroorzaakt door de economische neergang en de hervormingen tijdens de eerste helft van de jaren negentig. In deze landen is de totale emissie van broeikasgassen tussen 1990 en 1999 gedaald met 32%.<sup>88</sup> Om ervoor te zorgen dat de economische groei niet gepaard gaat met een toename van de uitstoot van broeikasgassen, moeten de langetermijninvesteringen in de toetredende landen worden verduurzaamd.

Daarom moet de verdere integratie van het beleid ten aanzien van klimaatverandering in de structuurfondsen, waaruit veel investeringen in vervoer en energie worden betaald, worden gezien als een prioriteit in een langetermijnperspectief na Kyoto. Bovendien moet er speciale aandacht worden besteed aan de integratie van transport en energie:

*Vervoer:* De toetredende landen blijven aanzienlijk beter presteren dan de huidige EU-lidstaten als het aankomt op de deling van verkeersstromen, het energieverbruik in de vervoerssector en de uitstoot van stikstofoxiden. Sommige indicatoren beginnen echter de verkeerde kant op te wijzen, met scherpe dalingen van het vrachtvervoer per spoor, een toename van 62% van het aantal kilometers autoweg en een stijging van 73% van het eigendom van personenauto's.

---

<sup>88</sup> Zie het verslag van de Commissie krachtens Beschikking 93/389/EEG van de Raad inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap, COM(2002)702 def. van 9 december 2002.

In de verlening van financiële bijstand door de Gemeenschap, vooral met betrekking tot de vervoersprogramma's, moet daarom prioriteit worden gegeven aan een verschuiving in vervoerswijzen en aan duurzame vervoersprojecten, met een speciale nadruk op de renovatie van het stedelijk openbaar vervoer, een gebied waar de toetredende landen achterlopen.

*Energie:* In de toetredende landen is de energiezuinigheid vooruitgegaan door positieve maatregelen, maar ook door economische hervormingen. Niettemin blijft dit ver achter bij het gemiddelde van de EU15 en de intensiteit van het energieverbruik per productie-eenheid is nog altijd veel hoger dan bij de EU15.

De mogelijkheden voor win-winoplossingen voor energiebesparing moeten in verband met investeringen in de opwekking van energie en in bedrijfstakken ten volle worden benut. Waar mogelijk, moet elke ondersteuning van deze sectoren door de Gemeenschap gepaard gaan met energiebesparing.

Wat betreft duurzame energie hebben de toetredende landen zich verbonden aan doelstellingen in het kader van de richtlijn inzake elektriciteit uit duurzame energiebronnen.<sup>89</sup> Het totale EU25-doel voor duurzame elektriciteit is voor het jaar 2010 gesteld op 21%, tegen 22% voor EU15.

---

<sup>89</sup> Richtlijn 2001/77/EG. Deze richtlijn wordt in mei 2004 door de nieuwe lidstaten omgezet.

## 6. INTERNATIONALE DIMENSIE

Omdat het milieu geen grenzen kent, kan de milieupijler van duurzame ontwikkeling niet worden gestimuleerd door afzonderlijke landen of regio's. De EU heeft zich daarom verplicht tot een externe stimulering van milieubescherming.<sup>90</sup> De uitdagingen van het milieubeleid in een internationale omgeving vergen de formulering van specifieke antwoorden. Hieraan wordt door de EU gewerkt.

### 6.1. Internationale uitdagingen voor het milieubeleid

De EU staat voor vier belangrijke uitdagingen in het streven naar wereldwijde duurzame ontwikkeling:

#### *Multinationale en multilaterale oplossingen voor milieuproblemen bevorderen*

Omdat veel van de meest urgente milieu-uitdagingen een internationaal karakter hebben, kunnen deze alleen middels een multilaterale en multinationale aanpak worden benaderd. Met het oog op economische en politieke belangen op korte termijn en in een tijdperk waarin de verleiding om terug te vallen op een unilaterale aanpak groot is, is de bevordering van internationale samenwerking op bilateraal en multilateraal niveau een complexe zaak.

#### *Negatieve milieueffecten op andere landen ondervangen*

Veel intern EU-beleid – met name op het gebied van landbouw en visserij – heeft effecten op andere landen, vaak ontwikkelingslanden. Daarnaast hebben Europese productie- en consumptiepatronen gevolg voor het milieu in andere landen en dragen ze bij aan mondiale milieuproblemen. Hoewel er geen sluitend bewijs voor is, bestaat er ongerustheid dat hoge milieunormen kunnen leiden tot de verplaatsing van vervuilende industrieën naar armere landen met minder strenge normen in wat wel wordt genoemd ‘de race naar de bodem’. Terwijl industrialisatie en economische ontwikkeling in de andere landen moeten worden gestimuleerd, moet de EU ervoor zorgdragen dat die landen daarbij niet worden opgezadeld met de sociale en milieukosten van de EU. Eén manier om de verplaatsing van kosten te ondervangen is door de verplaatsing van schonere technologieën, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de flexibele instrumenten van Kyoto.

#### *De koppeling tussen armoede en de achteruitgang van het milieu aanpakken*

Momenteel leven wereldwijd 1,2 miljard mensen van minder dan 1 dollar per dag. Een dergelijke armoede en de strijd om te overleven laten te weinig ruimte voor investeringen in milieubescherming. Toch vormt een duurzaam beheer van lokale natuurlijke hulpbronnen voor ontwikkelingslanden een absolute noodzaak, aangezien de economie van veel ontwikkelingslanden afhankelijk is van deze hulpbronnen. Omdat armoede en de achteruitgang van het milieu onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, zijn internationale inspanningen om de voorwaarden voor milieubescherming en duurzame ontwikkeling te scheppen door de armoede te bestrijden noodzakelijk.

#### *Aandacht besteden aan de relatie tussen milieu en veiligheid*

---

<sup>90</sup> Mededeling van de Commissie, Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling, COM(2002)82 def. van 13 februari 2002.

Er bestaat een sterk verband tussen milieu- en veiligheidsproblemen. Schaarse hulpbronnen kunnen een bron voor conflicten vormen, zoals wordt geïllustreerd door de terugkerende spanningen rond de watervoorziening in bepaalde delen van de wereld. Bovendien kunnen conflicten kunnen leiden tot aanzienlijke schade aan het milieu, wat een hindernis kan zijn voor economische en sociale ontwikkeling, migratie kan veroorzaken en binnenlandse en regionale spanningen kan oproepen. Aan de andere kant kunnen milieukwesties die minder in het oog springen worden gebruikt als katalysator voor samenwerking en om vertrouwen tussen buurlanden te kweken.

Deze verbanden tussen milieu en veiligheid moeten systematischer worden onderzocht. Dit impliceert dat veiligheidsoverwegingen moeten worden meegewogen in de manier waarop milieubeleid wordt gevoerd. Op soortgelijke wijze moeten milieuoverwegingen worden meegewogen in het buitenlands beleid.

## 6.2. Antwoorden van de EU

Om op een effectieve manier te reageren op deze uitdagingen geeft de EU prioriteit aan de volgende vier beleidswegen.

### 6.2.1. *Duurzame ontwikkeling bovenaan de internationale agenda zetten*

Op grond van de overtuiging dat een multilaterale en multinationale aanpak de enige effectieve manier is om wereldwijde milieuproblemen te benaderen, heeft de EU de afgelopen jaren vooraan gestaan in de opzet en voortstuwing van de internationale milieuagenda. Dit wordt geïllustreerd door zowel haar betrokkenheid bij en het leiderschap in multilaterale milieuprocessen en door haar actieve betrokkenheid bij samenwerkingsverbanden in milieukwesties. De meeste internationale overeenkomsten die hiervoor nodig zijn, zijn in werking gezet. De volgende taak is te zorgen voor een effectieve tenuitvoerlegging in geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden.

#### *Het leiderschap van de EU tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg*

Het succes van de top van Johannesburg is grotendeels te danken aan het doorzettingsvermogen en het leiderschap van de EU. Het implementatieplan van Johannesburg stelt niet alleen nieuwe doelen op belangrijke gebieden als de toegankelijkheid van sanitaire inrichtingen, de bescherming van de biodiversiteit, de bescherming van de visstand en de regulering van chemische stoffen, maar vormde ook het startsein voor meer dan tweehonderd vrijwillige partnerschappen voor duurzame ontwikkeling, waaronder twee belangrijke EU-partnerschappen voor water en energie. Bij alle landen, de geïndustrialiseerde landen voorop, bestaat ook de bereidheid om productie- en consumptiepatronen die tegen het beginsel van duurzaamheid ingaan zodanig te wijzigen dat dit leidt tot de ontkoppeling van economische groei en de achteruitgang van het milieu.

De EU is vastbesloten het implementatieplan van Johannesburg om te zetten in concrete resultaten. De EU-strategie voor duurzame ontwikkeling is hiervoor het belangrijkste instrument. De evaluatie van de strategie voor duurzame ontwikkeling die voor 2004 op stapel staat biedt de mogelijkheid om de interne en internationale dimensie verder te integreren.

Wat concrete activiteiten betreft, zal de verdere ontwikkeling van het **EU-waterinitiatief** – dat hoge verwachtingen wekt in met name Afrika – vooral door de instelling van de voorgestelde EU-waterfaciliteit een sleutelrol spelen. Van even groot belang wordt het stellen van doelen voor duurzame energie middels de **coalitie van Johannesburg voor duurzame energie** (JREC) die dankzij de inspanningen van de EU is gevormd. Daarnaast speelt de succesvolle tenuitvoerlegging van het **EU-initiatief voor de uitbanning van armoede en voor duurzame ontwikkeling** (het EU-energie-initiatief) een cruciale rol. Tijdens de wereldconferentie over duurzame energie in 2004

kunnen beide initiatieven worden gepresenteerd en kan verdere vooruitgang op dit terrein worden geboekt.

### *Partners zoeken voor de oplossing van milieuproblemen*

De snel naderende uitbreiding levert de EU in 2004 tien nieuwe lidstaten op, maar ook nieuwe buurlanden in het oosten en, door de toetreding van Cyprus en Malta, een hechtere band met de zuidelijke flank van de Middellandse Zee, wat resulteert in een ongeëvenaarde verbreding van de strategische belangen van de EU. In dit verband is het van belang om de banden met de landen op de westelijke Balkan, Rusland en de nieuwe onafhankelijke staten en rond de Middellandse Zee te verstevigen, ook op milieugebied, om duurzame ontwikkeling in de grotere Europese regio te bevorderen.<sup>91</sup> In verband hiermee is de Commissie van zins een pakket voor het grotere Europa met een strategisch document, een actieplan en landenverslagen over de milieudimensie aan te nemen.

De EU zet zich tevens in voor de verbetering van milieusamenwerking met belangrijke **partners buiten de vergrote Europese regio**, in de geïndustrialiseerde wereld en onder ontwikkelingslanden. Dergelijke samenwerking vindt al met een aantal landen plaats.

De EU en de VS vormen de grootste economieën ter wereld en moeten daarom ten aanzien van duurzame ontwikkeling het voortouw nemen. Gemeenschappelijke activiteiten in het verleden hebben geleid tot belangrijke successen, zoals de instelling van het regionaal milieucentrum voor Midden-Europa en Oost-Europa. De EU blijft zich actief inzetten voor de verdieping van de samenwerking met de VS op bilateraal en multilateraal niveau.

### *6.2.2. De consistentie van het beleid versterken*

De geloofwaardigheid en effectiviteit van de EU bij de bevordering van duurzame ontwikkeling op internationaal niveau is onder meer afhankelijk van haar mogelijkheden om te zorgen voor coherentie in haar interne en externe activiteiten en milieuproblemen verder in haar eigen extern beleid te integreren.

### *De coherentie tussen het interne en externe beleid van de EU waarborgen*

Tijdens de top van Johannesburg werd erkend dat intern beleid effect heeft op andere landen en dat ook deze effecten dringend moeten worden aangepakt. In dit kader zetten de EU en andere geïndustrialiseerde landen zich in voor de ontwikkeling van een **tienjarig programmakader voor duurzame productie en consumptie**.<sup>92</sup>

Daarnaast moet de **coherentie tussen onze intern en extern beleid worden gewaarborgd** om de milieudruk van de EU te verminderen, vooral in de sectoren landbouw en visserij. De integratie van de verplichtingen van Johannesburg in het intern beleid is noodzakelijk, wil de EU voldoen aan haar internationale verplichtingen.

### *Milieuproblemen verder integreren in het extern beleid van de EU*

Er wordt gewerkt aan de integratie van ontwikkelingssamenwerking, buitenlands beleid en handelsbeleid, overeenkomstig de **integratie van het milieubeleidstrategie van de Raad voor Ontwikkeling en de Raad voor Algemene Zaken** die in 2001 respectievelijk 2002 zijn

---

<sup>91</sup> Mededeling van de Commissie inzake de grotere Europese nabuurschap, COM(2003)104 def. van 11 maart 2003.

<sup>92</sup> Zie paragraaf 3.3 (Beheer van hulpbronnen) voor meer informatie over duurzame productie en consumptie.

aangenomen. Deze inspanningen moeten worden geleverd, omdat deze, net als die in het kader van het proces van Cardiff, niet een eenmalige operatie moeten zijn, maar vrucht moeten afwerpen doordat gebruik wordt gemaakt van permanente processen.

Bij de tenuitvoerlegging van deze strategie, gaat speciale aandacht uit naar twee doelstellingen: (a) de bevordering van de synergie tussen ontwikkeling en milieu, vooral ter implementatie van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden en (b) het waarborgen van passende procedures voor de beoordeling van de invloed die de programma's voor ontwikkelingssamenwerking op het milieu hebben. Omgekeerd moeten ook de gevolgen van milieubeleid voor de ontwikkelingslanden worden beoordeeld.

In het kader van het handelsbeleid wordt sinds 1999 het programma voor de **beoordeling van gevolgen voor de duurzaamheid** (SIA – Sustainability Impact Assessment) ontwikkeld en verfijnd om onderhandelaars te informeren over de mogelijke sociale, economische en milieugevolgen van een handelsovereenkomst. Dit heeft tot doel de resultaten van de SIA waar mogelijk te integreren in de onderhandelingen en om waar nodig begeleidende maatregelen te nemen om de positieve invloed te maximaliseren en de negatieve zo veel te beperken.<sup>93</sup> Daarnaast werkt de EU aan de integratie en bespreking van duurzame ontwikkeling in het kader van bilaterale en regionale onderhandelingen over handelsovereenkomsten.

### 6.2.3. *Een bijdrage leveren aan de voorwaarden voor mondiale duurzame ontwikkeling*

De EU spant zich in voor de doelstellingen van het implementatieplan Johannesburg, aangezien dat plan een essentiële bijdrage vormt aan de bestrijding van armoede. Daarnaast blijft de EU een hoofdrol spelen in de voortzetting van andere multilaterale inspanningen die ervoor moeten zorgen dat de voordelen van de mondialisering breder worden gedeeld, dat de armoede wordt verminderd, en dat de hulpbronnen voor duurzame ontwikkeling beschikbaar worden gesteld aan de ontwikkelingslanden. In de ogen van de EU vormen het implementatieplan van Johannesburg, de verplichtingen van officiële ontwikkelingshulp (ODA) zoals overeengekomen tijdens de conferentie van Monterrey over ontwikkelingsfinanciering (2002) en de WHO-onderhandelingen volgens de Doha Development Agenda (2001) drie elkaar aanvullende pijlers voor duurzame ontwikkeling op wereldschaal.

In dit verband moeten concrete stappen worden genomen om de verhoogde ODA's die in Monterrey zijn overeengekomen om een bijdrage te leveren aan de Millennium Doelstelling die stelt dat in 2015 het aantal mensen dat in armoede leeft moet zijn gehalveerd. De inspanningen om de WHO-onderhandelingen in het kader van de 'Doha Development Agenda' tijdig af te ronden moeten worden voortgezet, ondanks de teleurstellende afloop van de vijfde ministeriële bijeenkomst van de WHO in Cancún. Daarbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de agenda voor duurzaamheid een noodzakelijk tegenwicht biedt; zonder dit tegenwicht kan de vrijhandel waar de WHO naar streeft geen instrument zijn in de evenwichtige verdeling van de voordelen van mondialisering. In dit verband moeten effectieve ondersteunende maatregelen – zoals de ondersteuning van verantwoord ondernemen, duurzame en eerlijke handel en exportkredieten in overeenstemming met duurzame ontwikkeling – worden gestimuleerd.

Ondertussen blijft de EU de spil in de uitvoering van de multilaterale milieuovereenkomsten (MEA's) – met name het protocol van Kyoto en andere, zoals het verdrag inzake biologische

---

<sup>93</sup> De SIA's van de associatieovereenkomst tussen de EU en Chili en bepaalde aspecten van de Doha Development Agenda zijn al afgerond. SIA's voor ACS, de Samenwerkingsraad van de Golfstaten en de Euromediterrane vrijhandelszone zijn aan de gang of staan op het punt te worden gestart.

diversiteit<sup>94</sup> – en in de zoektocht naar nieuwe financiële middelen voor de tenuitvoerlegging van alle belangrijke MEA's en voor milieubescherming in ontwikkelingslanden. De EU blijft tevens het milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) zowel financieel als institutioneel ondersteunen om het mondiale milieubeheer te verbeteren.

#### 6.2.4. *De stem van de EU in het internationale milieudebat luider laten weerklinken*

Vanwege het groeiende bewustzijn van mondiale milieuproblemen in de afgelopen decennia, de daaruit voortvloeiende aanneming van allerlei multilaterale milieuovereenkomsten en de vele verbanden tussen milieu en veiligheid, is er behoefte aan een beter kader voor milieudiplomatie op EU-niveau. De Europese veiligheidsstrategie, die in december 2003 moet worden aangenomen door de Europese Raad, biedt mogelijkheden voor vooruitgang in de gezamenlijke aanpak van milieu- en veiligheidsproblemen.

Tijdens de Europese Raad van Thessaloniki steunden de Europese regeringsleiders en staatshoofden een voorstel van het Griekse voorzitterschap om een netwerk van deskundigen aan te leggen die een Europees initiatief voor groene diplomatie moeten aanvoeren.<sup>95</sup> Dit initiatief, dat in eerste instantie als netwerk functioneert, is bedoeld om de benoemde deskundigen en diplomaten geregeld met elkaar van gedachten te laten wisselen over horizontale kwesties aangaande het milieu en duurzame ontwikkeling in het kader van bilaterale en multilaterale onderhandelingen. Dit is een belangrijke ontwikkeling in de tenuitvoerlegging van de integratiestrategie van de Raad voor Algemene Zaken en kan een bruikbaar instrument zijn om de stem en invloed van de EU in internationale milieukwesties te vergroten. De Commissie onderzoekt daarom de mogelijkheden die dit initiatief biedt en de implicaties voor en de mogelijke geledingen van bestaande samenwerkingsverbanden.

---

<sup>94</sup> Zie paragraaf 3.2. - Natuur en biodiversiteit.

<sup>95</sup> Zie paragraaf 2.2. - Toekomstige uitdagingen voor het milieubeleid.



## 7. CONCLUSIES

In deze evaluatie wordt gepleit voor een versnelling van de hervormingen voor de verbetering van het milieu in de EU en daarbuiten, met name door de economische groei los te koppelen van druk op het milieu. Dit stemt overeen met de doelstellingen van het 6<sup>e</sup> MAP en de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.

De conclusies van deze evaluatie wijzen op de noodzaak van verdere inspanningen om te voldoen aan de verplichtingen van de EU op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling. Deze inspanningen moeten zijn gericht op de tijdige tenuitvoerlegging van bestaande milieuwetgeving, de versterking van beleidscohesie en -integratie, de interne en mondiale stimulering van duurzame ontwikkeling, de succesvolle uitbreiding van de Unie en de vestiging van een stevige basis voor toekomstig milieubeleid.

Tijdens de voorjaarsbijeenkomst van 2003 werd erop gewezen dat *“economische en sociale ontwikkeling uiteindelijk alleen duurzaam [kan] zijn als er actie wordt ondernomen om de belasting van het milieu te beteugelen en de natuurlijke hulpbronnen te beschermen in het kader van de in Göteborg gelanceerde algehele strategie voor duurzame ontwikkeling. Daarbij moet er onder meer naar worden gestreefd milieuaantasting en het gebruik van hulpbronnen los te koppelen van de economische groei.”*<sup>96</sup>

Daarom moet de komende jaren een evenwichtig beleid worden ontwikkeld om groei en werkgelegenheid te simuleren die ook het milieu en de volksgezondheid beschermen tegen de toenemende bedreigingen, zodat de kwaliteit van het leven ook voor toekomstige generaties wordt gewaarborgd.

### (1) Tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van bestaande EU-milieuwetgeving en milieugerelateerde wetgeving in andere sectoren speelt een sleutelrol in de verbetering van de toestand van het milieu. Er moeten meer inspanningen in die richting worden gepleegd en er moet meer nadruk worden gelegd op de werkbaarheid van nieuwe wetgeving.

In het kader van de uitbreiding geeft de Commissie prioriteit aan het veiligstellen van afdoende financiering voor de investeringen die nodig zijn om binnen de transitieperiode te blijven die in de akten van toetreding zijn vastgelegd voor de tenuitvoerlegging van het milieu-acquis.

Om de wetgeving te vertalen in concrete resultaten voor het milieu, is het belangrijk dat de lidstaten:

- hun **nationale toewijzingsplannen in het kader van de richtlijn inzake de verhandeling van emissierechten**, die bij de Commissie in maart 2004 moeten worden ingediend, af te ronden, en hun inspanningen om de doelstellingen in het kader van de verdeling der lasten volgens het protocol van Kyoto te verhogen door nationale strategieën aangaande de klimaatverandering te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen.

---

<sup>96</sup> Punt 53, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel (20-21 maart 2003).

- het voltooide **EU-regelgevingskader voor de biotechnologie** om te zetten en ten uitvoer te leggen om milieu en volksgezondheid afdoende te beschermen, innovatie te stimuleren en de concurrentiepositie van de industrie in de EU veilig te stellen.
- de bestaande **afvalwetgeving** volledig omzetten en toepassen, en de afvalstort verminderen.
- alle nodige stappen te nemen voor de tijdige tenuitvoerlegging van de **Kaderrichtlijn water** op basis van de gezamenlijke strategie voor tenuitvoerlegging en andere waterrichtlijnen, om de watervoorraden adequaat te beschermen.

## (2) **Integratie**

Milieubeleid is op zichzelf niet genoeg om de trends in beleidsterreinen met een bijzonder hoge milieudruk te keren. Daarom moet de integratie van de vereisten voor milieubescherming in alle beleidsmaatregelen en activiteiten van de Gemeenschap worden bevorderd. In het bijzonder:

- Er moeten inspanningen worden geleverd om de milieukosten van de verschillende vervoerswijzen zodanig te verwerken in de prijzen die aan de gebruikers worden berekend, dat deze volledig worden geïnternaliseerd. Door een progressieve aanpak moet de prijsstelling voor infrastructuur de externe kosten beter weerspiegelen – en deze zo helpen internaliseren.
- Ook in de landbouw moeten inspanningen worden geleverd voor de integratie van het milieubeleid, overeenkomstig met het gemeenschappelijk landbouwbeleid zoals overeengekomen in juni 2003, om te voldoen aan de doelstellingen van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling en het 6<sup>e</sup> MAP. Daarom moet:
  - de **hervorming van de gemeenschappelijke marktorganisaties** worden voortgezet met het oog op de loskoppeling van de ondersteuning van producten en de productiesubsidies middels betalingen aan afzonderlijke boerenbedrijven.
  - de **tussenevaluatie van de rurale ontwikkelingsplannen** vormt een goede gelegenheid om de bijdrage van rurale ontwikkeling aan de milieudoelstellingen, met name met betrekking tot klimaatverandering en de bescherming van Natura 2000-gebieden, verder te versterken.
- Voortbordurend op de recente hervorming van het **gemeenschappelijk visserijbeleid** moeten ook in de visserij inspanningen worden geleverd voor de integratie van het milieubeleid, zoals is neergelegd in het actieplan voor integratie van het milieubeleid van het gemeenschappelijk visserijbeleid.<sup>97</sup>
- Het **cohesiebeleid** moet een bijdrage blijven leveren aan de doelstellingen van het milieubeleid.

Tegelijkertijd moet de integratie van het milieubeleid nieuw leven worden ingeblazen. In het bijzonder:

---

<sup>97</sup> Mededeling van de Commissie tot vaststelling van een actieplan van de Gemeenschap om milieubeschermingseisen in het gemeenschappelijk visserijbeleid te integreren, COM(2002)186 van 28 mei 2002.

- De integratie-indicatoren moeten verder worden ontwikkeld, waarbij wordt voortgeborduurd op lopende activiteiten in het kader van het vervoer (TERM), de landbouw (IRENA), en de energievoorziening (ERM).
  - Er moeten sectorspecifieke ontkoppelingsdoelen worden gesteld waaraan de voortgang kan worden afgemeten.
  - In de integratiestrategieën van de Raad moeten bijwerkings- en herzieningsmechanismen worden opgenomen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen worden omgezet in zichtbare activiteiten.
- Overeenkomstig de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van maart 2003<sup>98</sup> jaarlijks de balans opmaken van de integratie van het milieubeleid.

---

<sup>98</sup> Punt 58, Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Brussel (20-21 maart 2003).

### (3) De milieudimensie van duurzame ontwikkeling

- Alle noodzakelijke stappen zullen worden genomen om een hoge economische groei en hoge mate van sociale cohesie in de Unie te bereiken en deze **los te koppelen** van de achteruitgang van het milieu.
- De convergentie tussen het milieu- en het cohesiebeleid op EU-niveau en nationaal niveau moet verder worden gestimuleerd. Daartoe ondersteunt de Commissie benchmarking en peer review tussen lidstaten en het aanwijzen en uitwisselen van goede praktijken in de milieudimensie van hun nationale strategie voor duurzame ontwikkeling.
- De ontwikkeling van **indicatoren voor milieu en duurzame ontwikkeling** moet verdergaan op basis van de taakgroep van Eurostat en in nauwe samenwerking met de lidstaten en het Europees Milieuagentschap.
- De **evaluatie van de strategie voor duurzame ontwikkeling** die voor 2004 op stapel staat biedt de gelegenheid de voortgang tot nu toe te beoordelen, het verband tussen de strategieën voor duurzame ontwikkeling op nationaal en EU-niveau te bezien en prioritaire activiteiten voor de versnelling van de hervorming aan te wijzen. Bovendien zal in deze evaluatie het verband tussen Göteborg, Lissabon worden verduidelijkt en zal deze een bijdrage leveren aan een betere integratie van de externe en interne pijlers van de strategie.
- Het **actieplan voor milieutechnologie** ETAP, dat voor eind 2003 op het programma staat, moet voorstellen voor concrete maatregelen op nationaal en EU-niveau bevatten. In samenwerking met de EIB-groep zal de Commissie verder onderzoeken welke instrumenten relevant zijn voor de ondersteuning van meer investeringen in milieutechnologieën.
- Het kader van de milieuwetgeving zal worden gemoderniseerd door meer gebruik te maken van marktinstrumenten ter bevordering van de milieubescherming. Hierbij wordt verdergewerkt op basis van de aanbevelingen in dit kader in de globale richtsnoeren voor het economisch beleid sinds 2001. In dit verband publiceert de Commissie in 2004 een **mededeling over het gebruik van marktinstrumenten ten bate van milieubeleid in de interne markt**, waarin de onderlinge verhouding tussen de nieuwe, onlangs ingevoerde instrumenten – zoals de verhandeling van emissierechten, energiebelasting en milieurichtsnoeren voor staatssteun – wordt verduidelijkt.
- Om te zorgen dat het REACH-systeem tijdig wordt ingevoerd, moet de Raad het voorstel van de Commissie inzake een nieuw **chemicaliënbeleid** met voorrang aannemen.
- De richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid moet snel worden afgerond, zodat een EU-kader voor milieuaansprakelijkheid kan worden ingesteld op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’.

### (4) Internationale dimensie

Om te zorgen voor een tijdige en succesvolle tenuitvoerlegging van de EU-initiatieven die tijdens de Wereldtop over duurzame ontwikkeling zijn gelanceerd, moet de EU:

- het **EU-initiatief inzake water** stimuleren in samenspraak met alle belangrijke belanghebbenden. Dit initiatief zal aanzienlijk zijn geholpen als de Raad instemt met het

voorstel van de Commissie voor een aanvullende **waterfaciliteit** van nog eens €1 miljard ten bate van de tenuitvoerlegging in ACS-landen.

- de leiding nemen in de voorbereiding van de wereldconferentie over duurzame energie van 2004 in Bonn.
- zowel het EU-initiatief voor de uitbanning van armoede en voor duurzame ontwikkeling als de coalitie van Johannesburg voor duurzame energie bevorderen, vooral door doelstellingen voor duurzame energie af te spreken.

## BIJLAGE

### Feiten en cijfers ter illustratie van de milieutrends

#### AANVULLENDE INFORMATIE OVER DE RICHTLIJN INZAKE DE VERHANDELING VAN EMISSIERECHTEN

Deze richtlijn voorziet in een inleidende fase van de handel in de elektriciteits- en warmteopwekkingssector en energie-intensieve industrie vanaf 2005 als inleiding op de start van de verhandeling van emissierechten volgens het protocol van Kyoto in 2008. De Commissie beoordeelt het bereik van het systeem in 2004 en 2006 vanuit het oogpunt van een mogelijke uitbreiding naar andere sectoren, zoals het vervoer, de chemie of aluminium.

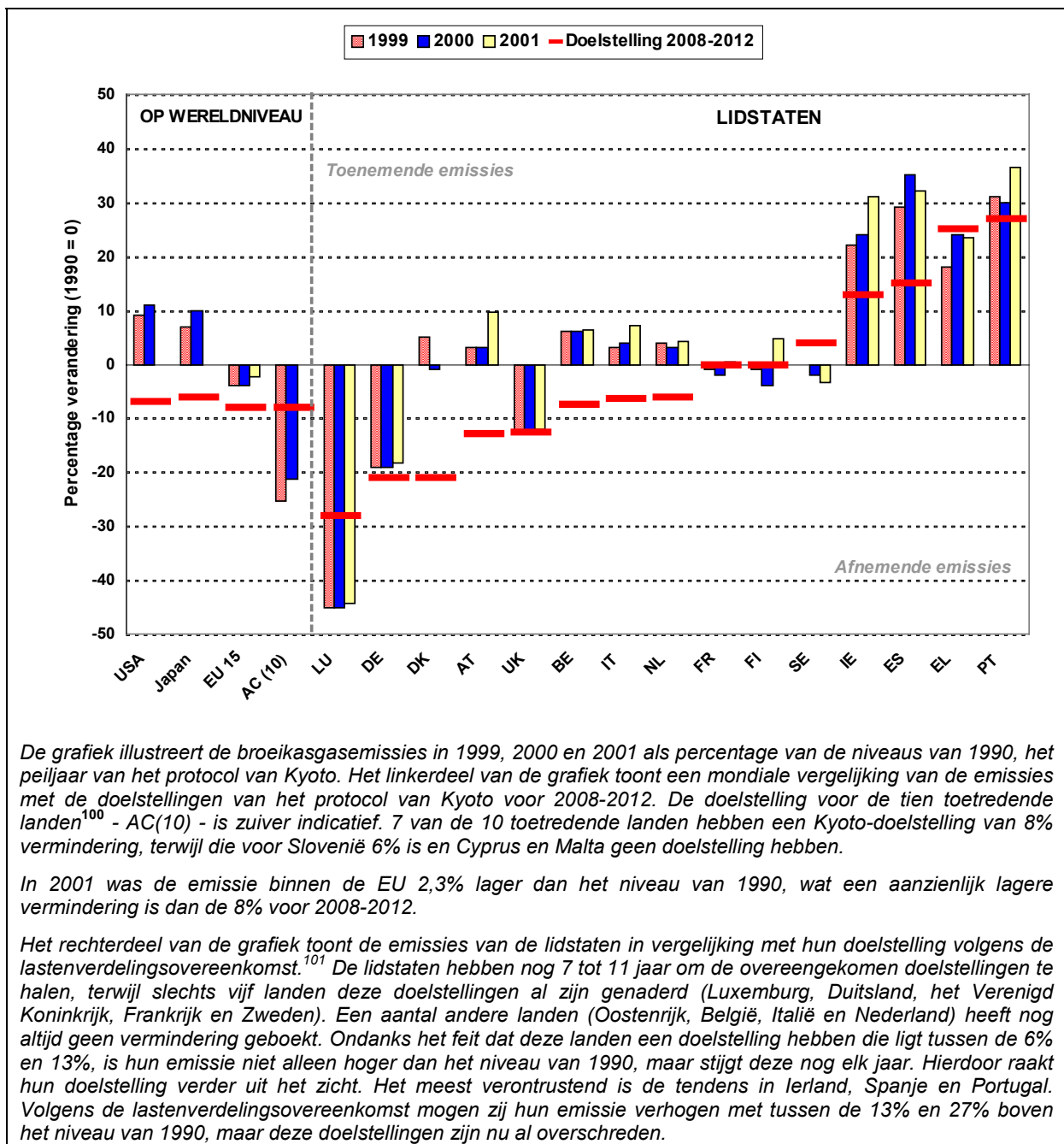
De lidstaten en de toetredende landen zetten vaart achter de tenuitvoerlegging van de richtlijn. De overheden krijgen de belangrijke taak van de opstelling van een nationaal toewijzingsplan in het voorjaar van 2004, waarin de methodologie voor de bepaling van broeikasgaslimieten en het daaruit voortvloeiende aantal toewijzingen voor elke installatie uiteen worden gezet.

Later dat jaar zal de Commissie richtsnoeren aannemen voor de monitoring en verslaglegging van de emissie op bedrijfsniveau. Ook wordt voorzien in de aanneming van een verordening voor een gestandaardiseerd en beveiligd systeem van registers voor de uitgifte, overzetting en annulering van verhandelbare toewijzingen.

De richtlijn inzake de verhandeling van emissierechten werd in juli 2003 aangevuld met een nieuw voorstel van de Commissie waarin Europese bedrijven toestemming wordt gegeven wereldwijd projecten uit te voeren voor de beperking van emissies en de verdiende kredieten om te zetten in emissietoewijzingen volgens het systeem voor de handel in emissierechten van de EU (Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van de richtlijn tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, met betrekking tot de project-mechanismen van het Protocol van Kyoto, COM(2003)403 def. van 23 juli 2003).

Dit voorstel bouwt voort op de marktgerichte flexibele mechanismen 'gezamenlijke tenuitvoerlegging' en 'schone ontwikkelingsmechanismen' zoals voorgesteld in het protocol van Kyoto. Deze twee systemen zijn ontworpen om overheden in staat te stellen om aan een deel van hun nationale verplichtingen tot vermindering van de uitstoot van broeikasgassen te voldoen door projecten ter vermindering van de uitstoot te ontwikkelen in andere landen. Het doel hiervan is de mondiale doelstellingen voor de vermindering van de uitstoot te halen op een kostenverantwoorde manier én geavanceerde technologie over te brengen naar andere geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden. Terwijl 'gezamenlijke tenuitvoerleggings'-projecten worden ondernomen in landen waarvoor verminderingdoelen zijn gesteld (de geïndustrialiseerde landen), worden de 'schone-ontwikkelingsmechanisme'-projecten gerealiseerd in landen waarvoor geen kwantitatieve doelen zijn gesteld (de ontwikkelingslanden).

**FIGUUR 1: TOTALE BROEIKASGASEMISSIES (IN CO<sub>2</sub>-EQUIVALENTEN) ALS PERCENTAGE VAN DE NIVEAUS VAN 1990 MET DOELSTELLINGEN VAN HET PROTOCOL VAN KYOTO/LASTENVERDELINGSOVEREENKOMST<sup>99</sup>**



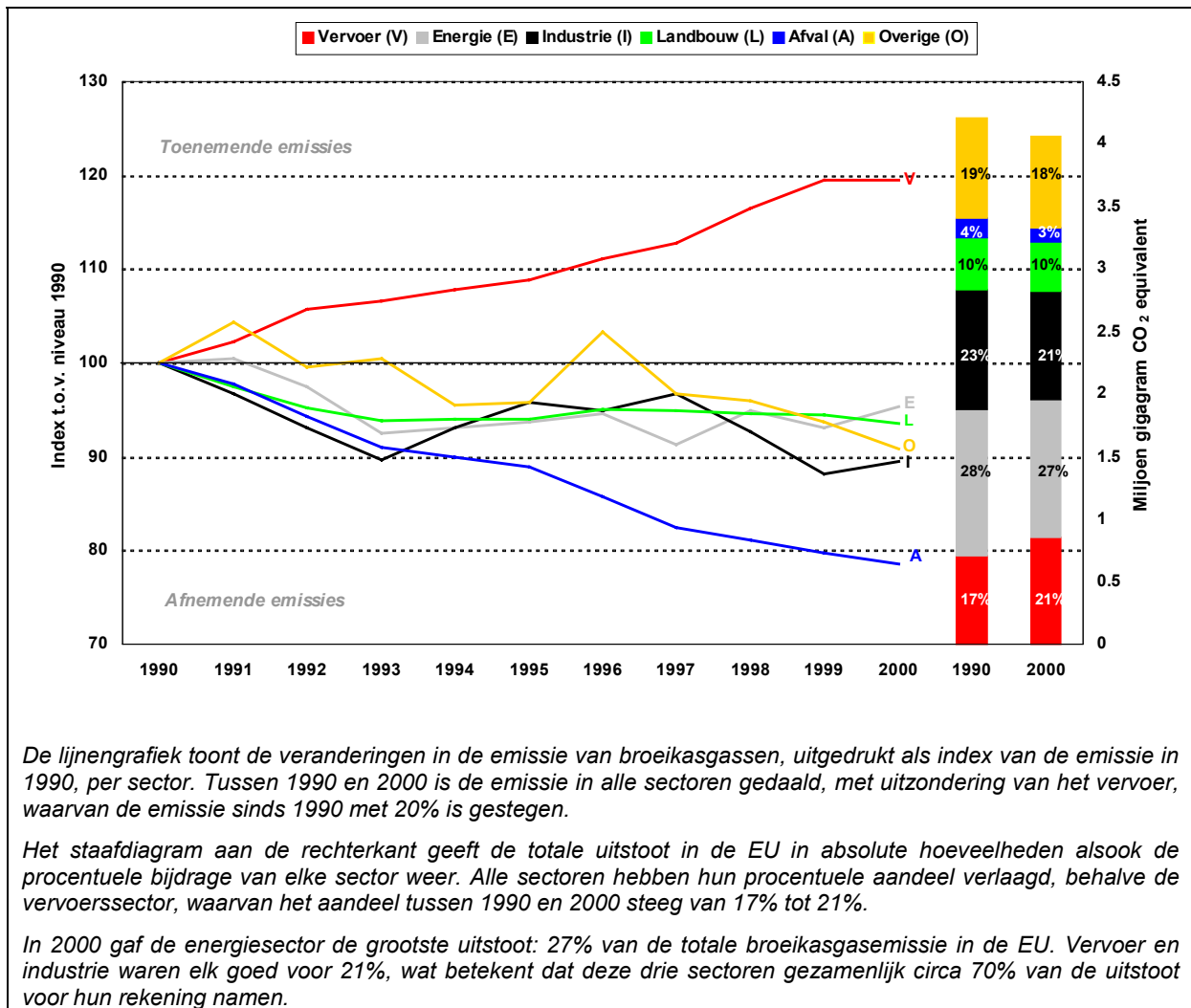
<sup>99</sup> De totale broeikasgasemissie bestaat uit de Kyoto-set van zes broeikasgassen: CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC's, PFC's en SF<sub>6</sub>. Emissies en verwijderingen als gevolg van veranderingen in grondgebruik en bosbouw (LUCF) zijn niet opgenomen. Emissie van de VS en Japan in 2000 op grond van schattingen van Eurostat.

<sup>100</sup> Met de tien toetredende landen worden de landen bedoeld die op 1 mei 2004 toetreden. Bulgarije, Roemenië en Turkije behoren hier niet toe.

<sup>101</sup> De doelstellingen voor de reductie van de emissie van de EU en de lidstaten werden aangenomen door de Raad van 4 maart 2002 in een juridisch bindend *besluit inzake de tenuitvoerlegging van het protocol van Kyoto*. Het besluit van de Raad omvat de conclusies van de Raad van 16 juni 1998, waarin de bijdrage van de lidstaten aan de vermindering voor de EU van 8% werd vastgelegd. Dit staat ook bekend als de "*lastenverdelingsovereenkomst*".

Bronnen: Europees Milieuagentschap, Europees Thematisch Centrum voor Lucht en Klimaatverandering, Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering, U.S. Climate Action Report 2002, Derde mededeling van Japan (mei 2002), nationale autoriteiten.

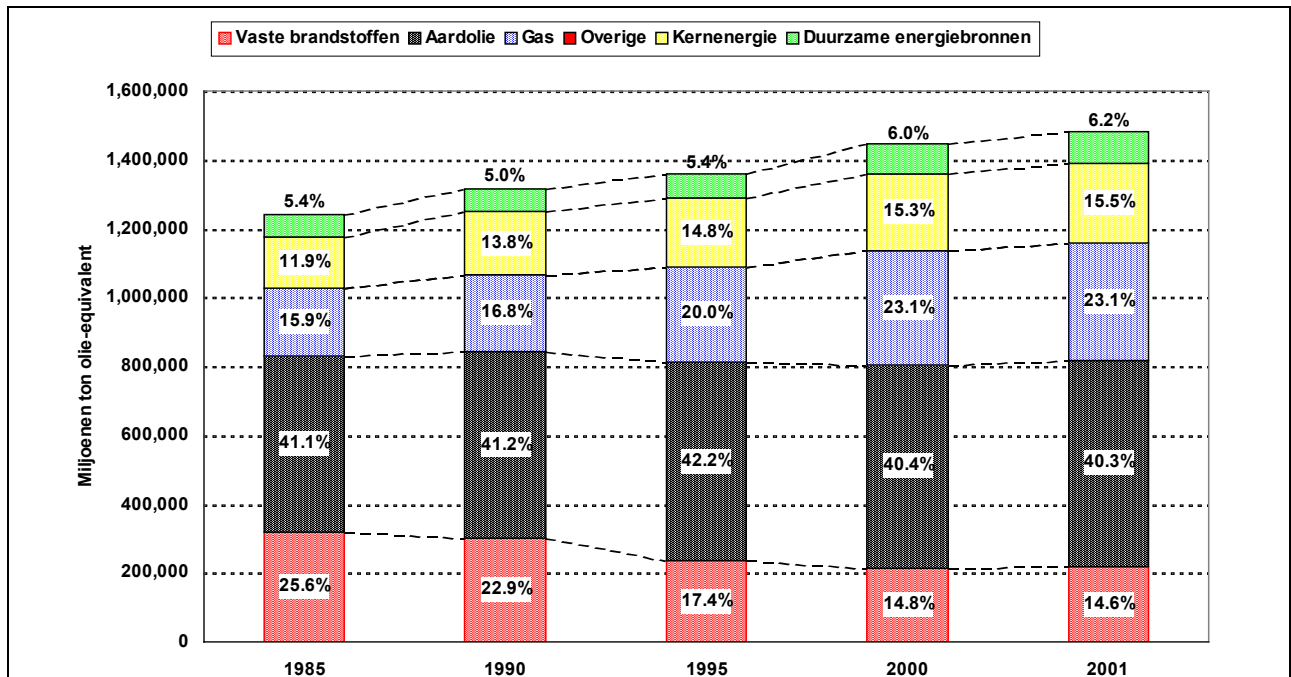
**FIGUUR 2: TOTALE BROEIKASGASEMISSIES IN DE EU PER SECTOR ALS INDEX VAN DE NIVEAUS VAN 1990 (LINKS) EN IN ABSOLUTE HOEVEELHEDEN (RECHTS)**



Bron: IPCC-database, Europees Milieuagentschap



**FIGUUR 3: BRUTO BINNENLANDS ENERGIEVERBRUIK IN DE EU PER SOORT BRANDSTOF (IN MILJOENEN TON OLIE-EQUIVALENT) 1985-2001**



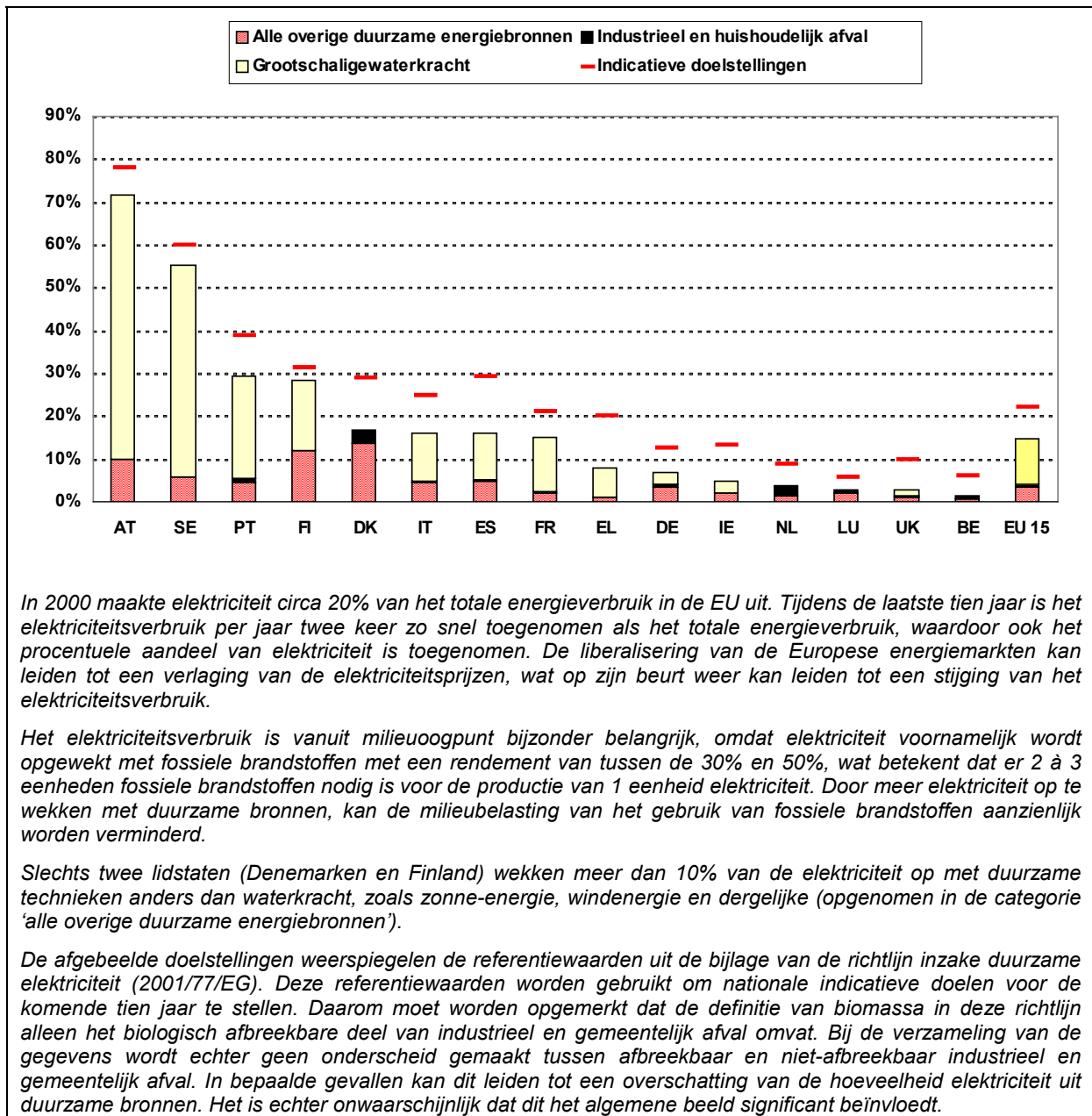
Terwijl het totale binnenlandse energieverbruik in de EU sinds 1985 met circa 1% per jaar steeg, zijn de procentuele aandelen aanzienlijk gewijzigd. Het meest opmerkelijk is de afname van vaste brandstoffen (zoals steenkool en bruinkool) en de stijging van aardgas. Dit is het gevolg van veranderingen in de relatieve economische rentabiliteit. Olie blijft dominant en neemt meer dan 40% van het totale bruto binnenlands verbruik voor zijn rekening.

Hoewel de bijdrage van duurzame energiebronnen in absolute hoeveelheden is gestegen, is hun aandeel in het totale energieverbruik in de afgelopen 16 jaar niet noemenswaardig toegenomen.

De categorie 'overige' omvat afgeleide warmte en industrieel afval. In totaal neemt deze categorie nooit meer dan 0,5% van het totale verbruik voor zijn rekening. De waarden voor duurzame energie in 2001 zijn voorlopig, en daarmee ook het totale verbruik.

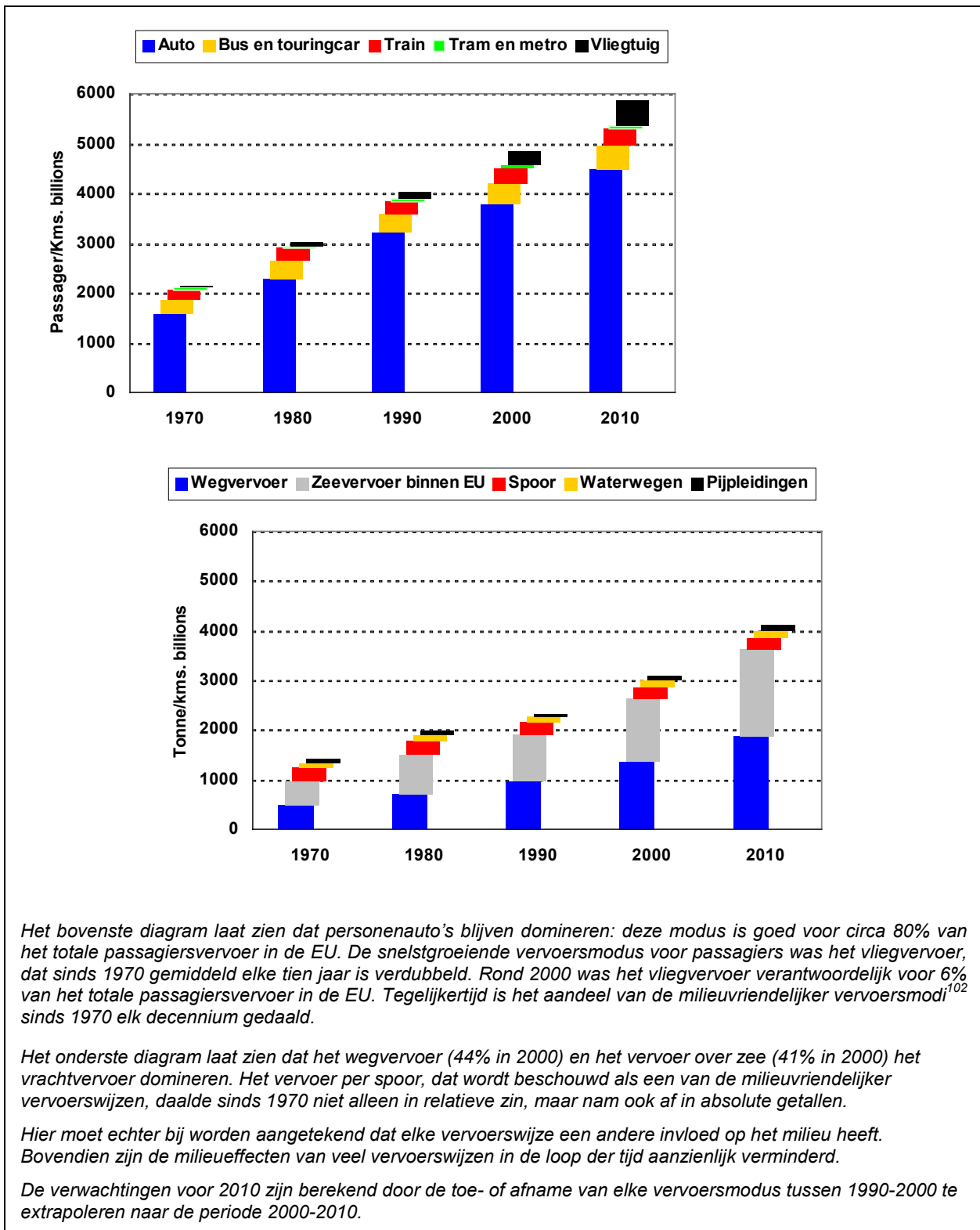
Bron: Eurostat, New Cronos-database

**FIGUUR 4: AANDEEL VAN ELEKTRICITEIT GEPRODUCEERD UIT DUURZAME ENERGIEBRONNEN ALS PERCENTAGE VAN HET BRUTO ELEKTRICITEITSVERBRUIK IN 2000**



Bron: Europees Milieuagentschap

**FIGUUR 5: VOLUME PASSAGIERS- (BOVEN) EN VRACHTVERVOER (ONDER) IN EU15 PER VERVOERSMODUS 1970-2000 MET DE VERWACHTINGEN VOOR 2010**

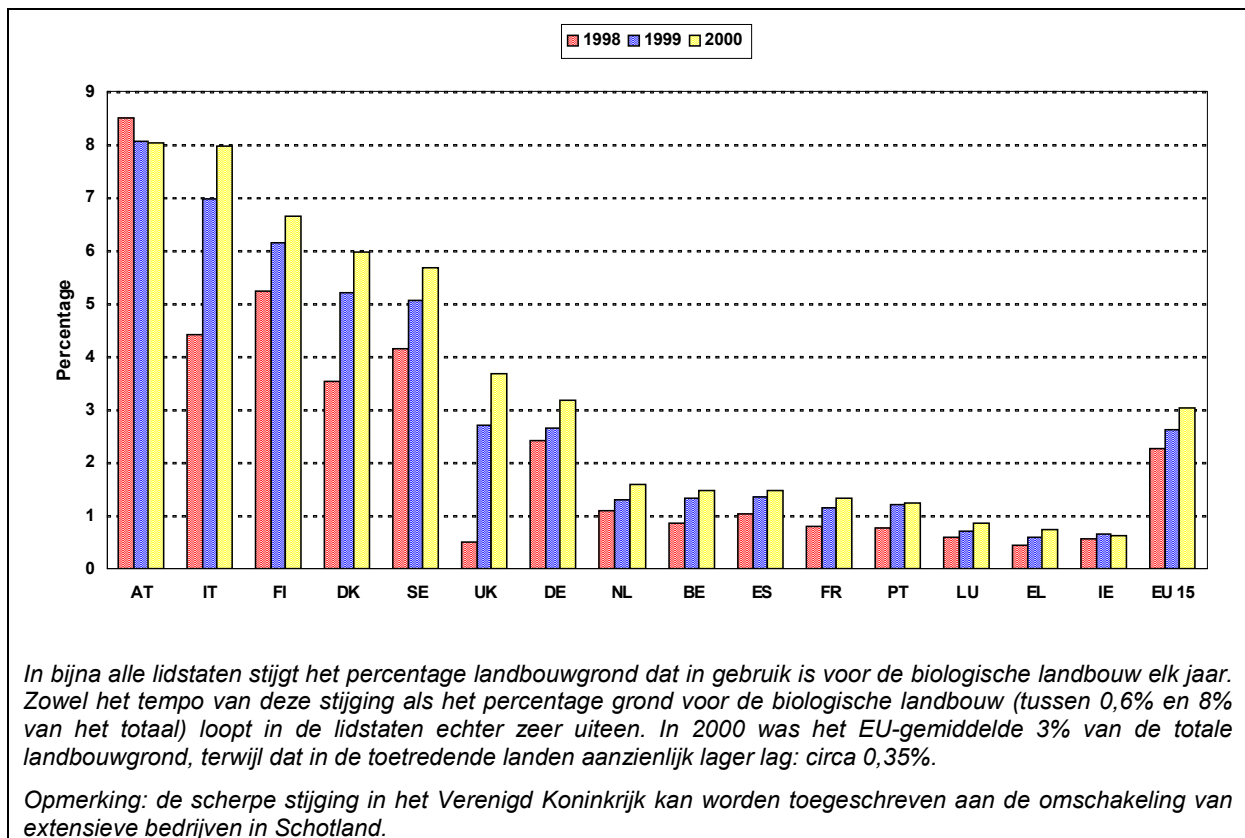


Bron: Eurostat, New Cronos

<sup>102</sup>

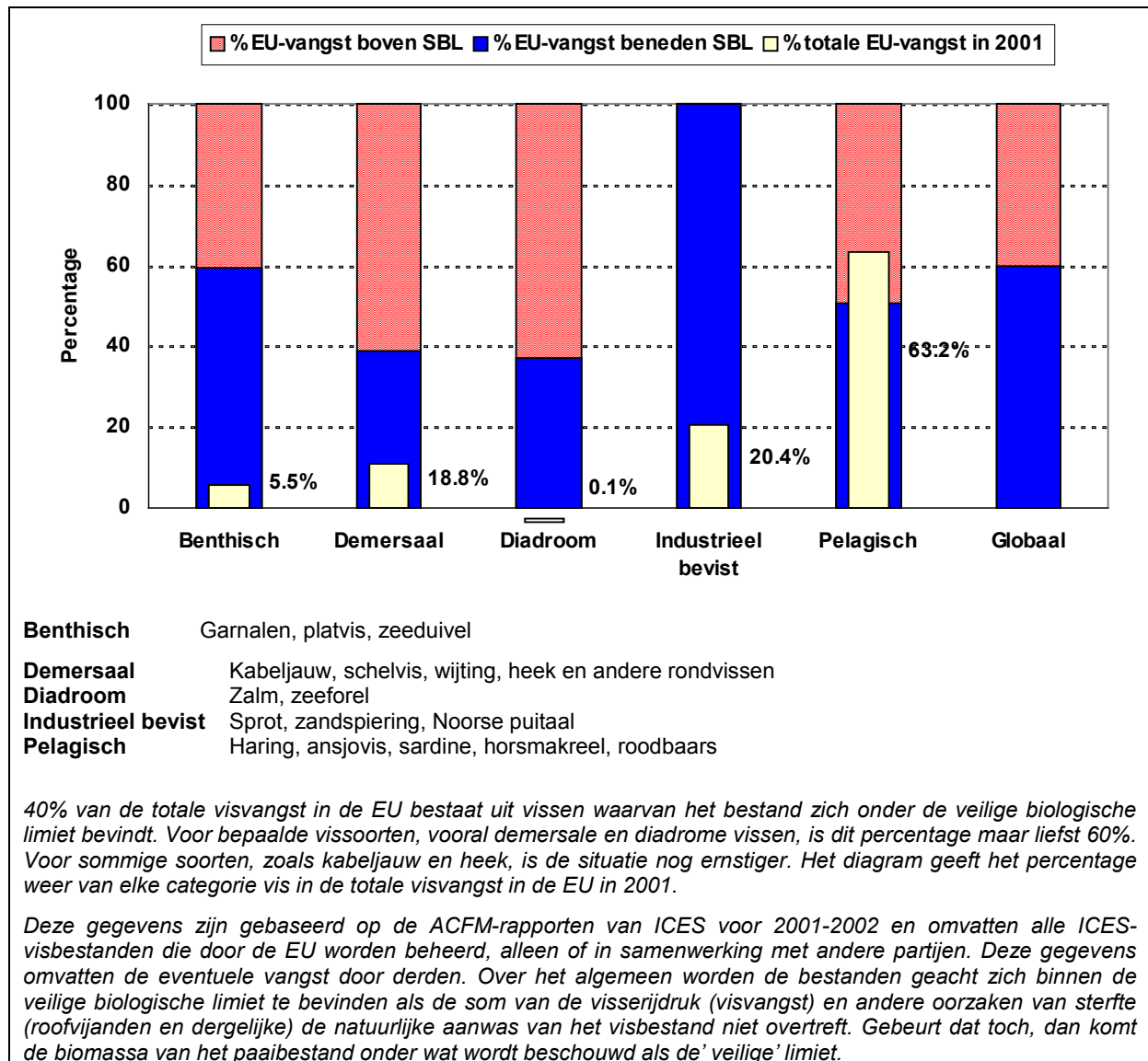
Trein, bus, tram en metro.

**FIGUUR 6: BIOLOGISCHE LANDBOUW ALS PERCENTAGE VAN DE TOTALE LANDBOUW.**



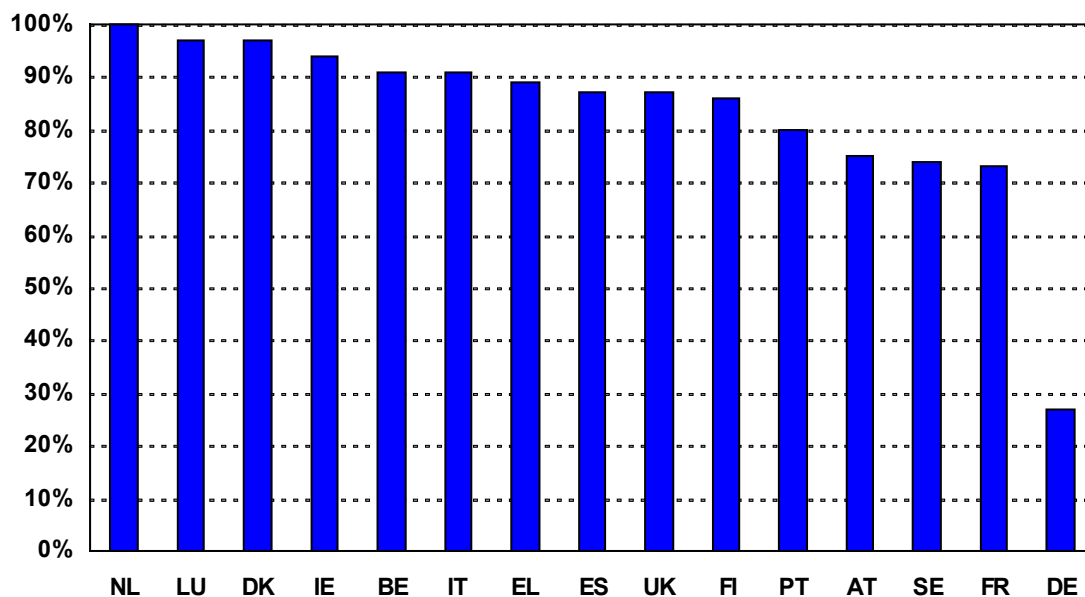
Bron: Europees Milieuagentschap, Eurostat, Farm Structure Survey 2000

**FIGUUR 7: PERCENTAGE VAN DE VISVANGST IN 2001 IN EU-WATEREN DAT GEACHT WORDT DE VEILIGE BIOLOGISCHE LIMIET (SBL) TE Overschrijden, EN TOTALE VISVANGST IN TON**



Bron: International Council for the Exploration of the Sea (ICES)

**FIGUUR 8: NATURA 2000-NETWERK: TOEREIKENDHEID VAN VOORSTELLEN VAN LIDSTATEN (SINDS 30.6.2003)**



De lidstaten moeten voor het Natura 2000-netwerk gebieden geschikt maken voor de bescherming van een aantal soorten en habitats die als belangrijk voor de gehele Gemeenschap worden beschouwd. Het diagram toont het percentage soorten en habitats waarvoor de lidstaten sinds 30 juni 2003 voorstellen hebben ingediend waarvan is vastgesteld dat deze voldoende zijn om het netwerk te kunnen creëren<sup>103</sup>.

Hoewel het algemene beeld gematigd positief is, moet de bescherming van de omschreven soorten en habitats worden gezien als een belangrijke maatregel om het verlies aan biodiversiteit rond 2010 ten goede te keren.

**N.B.** De Commissie heeft onlangs een belangrijke reeks voorstellen ontvangen van Duitsland. Deze zijn nog niet in het diagram verwerkt. Deze reeks betekent een verdubbeling van het aantal voorgestelde gebieden in Duitsland en zullen het aangewezen hiaat aanzienlijk verkleinen.

De indicatoren voor de beschermde gebieden geven aan wat het beleid voor effect heeft en tot op welke hoogte dit beleid ten uitvoer is gelegd, maar zeggen niets over het verlies aan biodiversiteit. Het Europees Milieuagentschap werkt aan een biodiversiteitsindex. Deze zal naar verwachting eind 2004 gereed zijn.

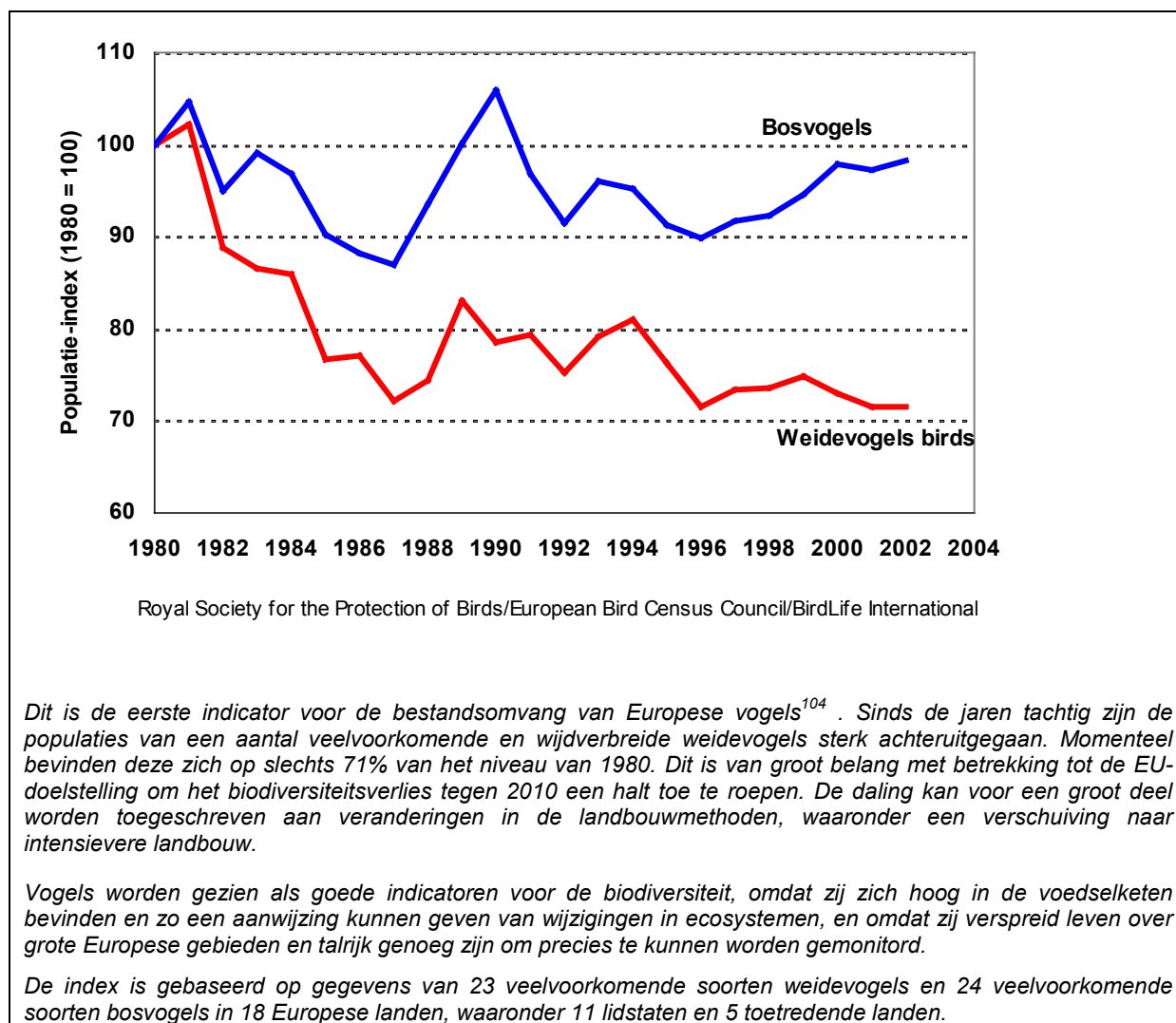
Bron: Europees Thematisch Centrum / Europees Milieuagentschap

Zie <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm> voor meer informatie.

<sup>103</sup>

De criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke soorten en habitats moeten worden beschermd, zijn vastgelegd in bijlage 3 van de Habitatrictlijn. De definitieve lijst van soorten en habitats die aan deze criteria voldoen, is in samenspraak met de lidstaten en belanghebbenden voor elke lidstaat vastgesteld. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat de beschermingsgebieden zijn verspreid over de zes belangrijkste biogeografische zones in de EU: de Atlantische eilanden (Macaronesië) en de alpiene, de Atlantische, de mediterrane, de boreale en de continentale zone.

**FIGUUR 9: PAN-EUROPESE INDICATOR VAN DE BESTANDSOMVANG VAN GESELECTEERDE BOS- EN WEIDEVOGELS**

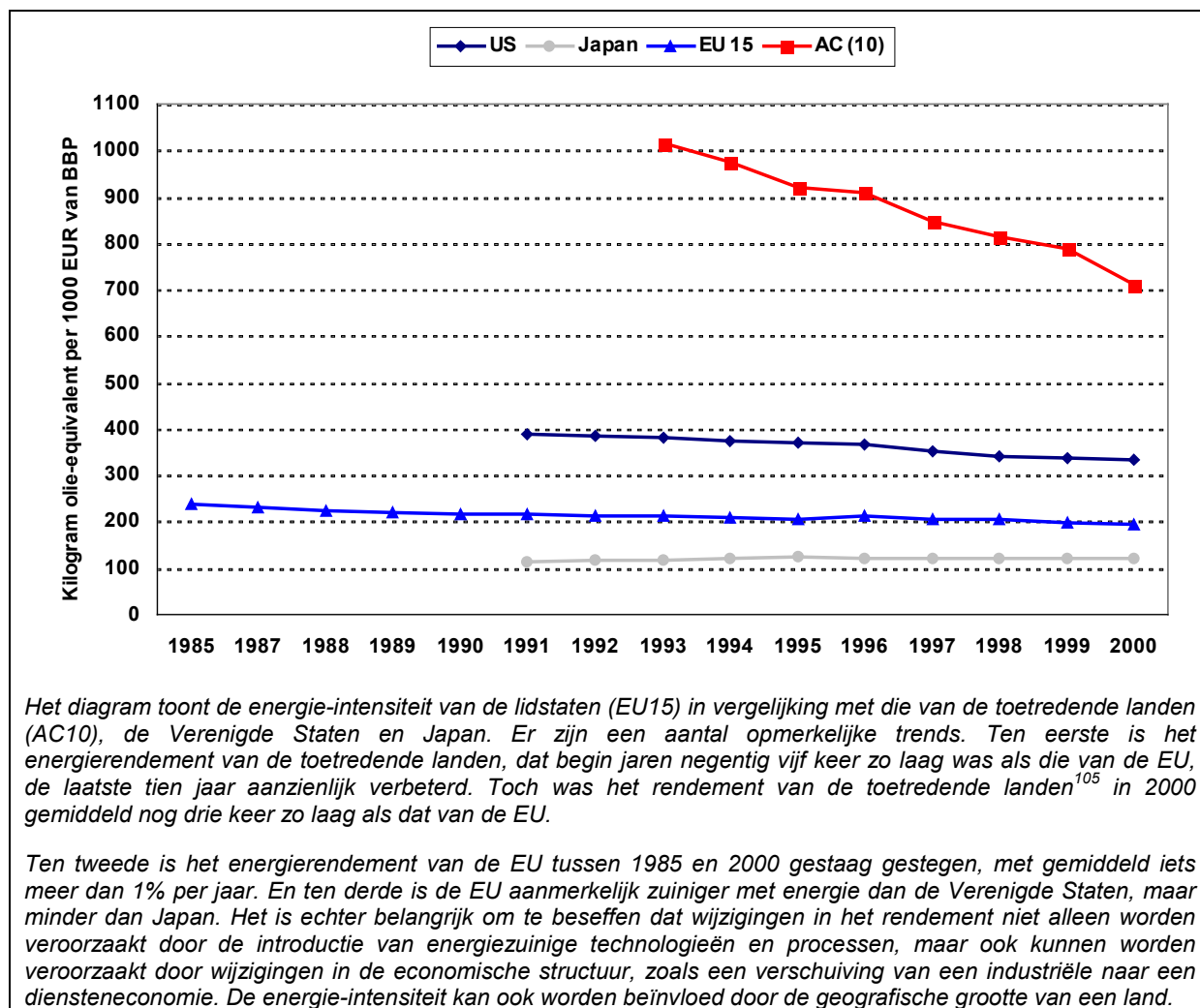


Bron: Royal Society for the Protection of Birds / European Bird Census Council / BirdLife International.

<sup>104</sup>

De bedoelde EU-landen zijn: Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Ierland, Italië, Nederland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. De bedoelde toetredende landen zijn: Estland, Letland, Polen, Tsjechië en Hongarije. De bedoelde EVA-landen zijn: Noorwegen en Zwitserland.

FIGUUR 10: ENERGIE-INTENSITEIT VAN DE ECONOMIE



Bron: Eurostat, New Cronos

<sup>105</sup> Er bestaat een groot onderling verschil in de energie-intensiteit van de toetredende landen. Zo had Cyprus in 2000 een waarde van 236 kg olie-equivalent (kgoe) per € 1000 BBP, terwijl Letland een waarde had van 1316 kgoe per € 1000 BBP. Het onderlinge verschil tussen de lidstaten was aanzienlijk kleiner. Het meest energie-efficiënte land was Denemarken met een waarde van 124 kgoe per € 1000 BBP, het minst energie-efficiënte land was Griekenland met 264 kgoe per € 1000 BBP.