



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.1.2001
COM (2001) 31 definitief

2001/0029 (COD)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET COMITE
VAN DE REGIO'S**

betreffende het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap

“Milieu 2010: Onze toekomst, onze keuze”

- Het zesde milieuactieprogramma -

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot vaststelling van het milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap voor
2001-2010**

(ingediend door de Commissie)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET COMITE
VAN DE REGIO'S**

betreffende het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap

Samenvatting

Kader voor het nieuwe programma

Een gezond milieu is essentieel voor de welvaart en de kwaliteit van het leven op lange termijn en burgers in Europa verlangen een hoog niveau van milieubescherming. Door toekomstige economische ontwikkelingen en toenemende welvaart zal het vermogen van de planeet om te voldoen aan de vraag naar hulpbronnen en om de verontreiniging te absorberen onder grote druk komen te staan. Tegelijkertijd zijn hoge milieunormen een drijfveer voor innovatie en bieden ze het bedrijfsleven nieuwe kansen. In het algemeen moet de samenleving toewerken naar het loskoppelen van milieueffecten en -afbraak en economische groei. Bedrijven dienen op eco-efficiëntere wijze te produceren, met andere woorden, dezelfde of meer producten te fabriceren met minder grondstoffen en minder afval, en consumptiepatronen dienen een duurzamer karakter te krijgen.

In de Europese Unie hebben dertig jaar milieubeleid geleid tot een uitgebreid stelsel voor milieutoezicht. Met het vijfde milieuactieprogramma (1992-1999), “Op weg naar duurzame ontwikkeling”, zijn nieuwe maatregelen genomen aangaande de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen en is het tot een bredere verbintenis gekomen. De algemene evaluatie van het programma bevatte de conclusie dat weliswaar vooruitgang was geboekt bij het terugdringen van verontreinigingsniveaus op sommige gebieden, maar dat er nog genoeg problemen overbleven en dat aantasting van het milieu zou doorgaan, tenzij:

- meer vooruitgang zou worden geboekt bij de tenuitvoerlegging van milieuwetgeving in de lidstaten;
- integratie van milieuoverwegingen in het economisch en sociaal beleid dat tot belastende activiteiten voor het milieu leidt, zou worden verbeterd en versterkt;
- belanghebbenden en burgers zich meer betrokken zouden voelen bij inspanningen ter bescherming van het milieu;
- een nieuwe impuls zou worden gegeven aan maatregelen gericht op het aanpakken van een aantal ernstige en hardnekkige milieuproblemen alsmede van een aantal problemen die thans ontstaan.

Dit kader vormde de leidraad voor de kernstrategie van het zesde milieuactieprogramma, dat de milieudoelstellingen en –prioriteiten vaststelt die een integrerend deel zullen uitmaken van de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Gemeenschap. Het programma legt de belangrijkste prioriteiten en doelstellingen voor het milieubeleid vast voor de komende vijf tot tien jaar en zet uiteen welke maatregelen moeten worden genomen.

Strategische benadering om de milieudoelstellingen te verwezenlijken

Milieubeleid moet innovatief zijn in zijn benadering en nieuwe wegen openen voor samenwerking met een grote dwarsdoorsnede van de samenleving.

Tenuitvoerlegging van bestaande milieuwetgeving dient te worden verbeterd. Krachtvolle juridische procedures voor het Europese Hof van Justitie dienen te worden gecombineerd met steun voor beste praktijken en een beleid van informatieverstrekking aan het publiek, inclusief de mogelijkheid van “name, shame and fame”.

Integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen dient te worden versterkt; zo dienen alle beleidsinitiatieven van de Commissie geheel in dit licht te worden beoordeeld. Vooruitgang dient te worden gemeten aan de hand van indicators en vergelijkingen.

Samenwerking met de markt, met aandacht voor zowel de belangen van het bedrijfsleven als die van de consument, zal bijdragen tot duurzamer productie- en consumptiepatronen. Bedrijven die niet aan de eisen voldoen, dienen niet eenvoudigweg te worden gestraft, maar er dienen systemen te komen voor het belonen van goede prestaties. Consumenten hebben nuttige informatie nodig die hun in staat stelt om milieuvriendelijke producten te kiezen, en zo de markt te sturen. Overheidssubsidies zouden milieuvriendelijke praktijken in de hand moeten werken. Bedrijven dienen te worden aangemoedigd te innoveren, bijvoorbeeld door de kansen te benutten die worden geboden door het gebruik, de ontwikkeling en verspreiding van schone technologieën.

Individuele burgers nemen elke dag beslissingen die rechtstreeks of onrechtstreeks van invloed zijn op het milieu. Gemakkelijk toegankelijke informatie van goede kwaliteit over het milieu en over praktische zaken zullen bijdragen tot de meningvorming en tot de juiste beslissingen.

Beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening in de lidstaten kunnen grote invloed hebben op het milieu en leiden tot versnippering van het platteland en belasting van stedelijke gebieden en de kust. De Gemeenschap kan steun bieden door beste praktijken te bevorderen en door middelen beschikbaar te stellen uit de structuurfondsen.

Deze benaderingen zullen van toepassing zijn op het gehele spectrum van milieuproblemen. Bovendien zal speciale aandacht worden geschonken aan vier prioritaire actiegebieden.

Aanpak van klimaatverandering

Doelstelling – stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarbij geen onnatuurlijke veranderingen in het wereldklimaat zullen optreden.

Wetenschappers zijn het erover eens dat er een klimaatverandering aan de gang is en dat menselijke activiteiten verantwoordelijk zijn voor verhoging van de concentraties van broeikasgassen die de oorzaak van het probleem zijn. De hoogste prioriteit van het zesde milieuactieprogramma zal zijn de ratificatie en tenuitvoerlegging van het Protocol van Kyoto ter vermindering van broeikasgasemissies met 8 % tussen 2008-12 vergeleken met de niveaus van 1990. Dit moet worden gezien als een eerste stap in de richting van het streefdoel op lange termijn, namelijk een vermindering met 70 %.

Natuur en biodiversiteit – bescherming van een unieke hulpbron

Doelstelling – bescherming en herstel van de werking van natuurlijke systemen en stopzetting van het verlies aan biodiversiteit in de Europese Unie en op wereldschaal. Bescherming van de bodem tegen erosie en verontreiniging.

Gezonde en evenwichtige natuurlijke systemen zijn van fundamenteel belang voor de instandhouding van het leven en het goed functioneren van de samenleving. De druk waaronder het milieu staat als gevolg van verontreiniging, niet-duurzaam gebruik van land en zee en de gevaren die de biodiversiteit bedreigen dient te worden tegengegaan. Volledige tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving is van groot belang om de verontreiniging een halt toe te roepen. Waardevolle milieugebieden dienen te worden beschermd door middel van het

communautaire Natura 2000-programma, waarvan volledige tenuitvoerlegging geboden is. Uitbreiding van de bescherming tot het platteland vereist een sterkere en doeltreffende integratie van milieu en biodiversiteit in het beleid op het gebied van landbouw, landschap, bosbouw en zeevaart, in combinatie met nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld ter ontwikkeling van een bodemstrategie voor Europa. Meer aandacht dient te worden geschonken aan de bescherming van het mariene milieu.

Milieu en gezondheid

Doelstelling – totstandbrenging van een milieukwaliteit waarbij de niveaus van door de mens gefabriceerde verontreinigende stoffen, met inbegrip van verschillende vormen van straling, niet leiden tot significante effecten op of risico's voor de gezondheid van de mens.

Het besef neemt toe - en er komen ook steeds meer bewijzen voor - dat de gezondheid van de mens wordt beïnvloed door milieuproblemen verband houdend met lucht- en waterverontreiniging, gevaarlijke chemische stoffen en geluidshinder. Er is een holistische en alomvattende benadering van milieu en gezondheid nodig, waarbij preventie en voorzorg ten aanzien van risico's centraal staan en rekening wordt gehouden met bijzonder kwetsbare groepen zoals kinderen en ouderen. Op de afzonderlijke beleidsterreinen zijn tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving en verdere maatregelen geboden.

Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en beheer van afval

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

De hulpbronnen van de planeet, met name hernieuwbare hulpbronnen zoals bodem, water, lucht en hout, ondervinden grote druk van de menselijke samenleving. Er is een strategie nodig gericht op maatregelen, zoals heffingen en prikkels, om een duurzamer gebruik van hulpbronnen te realiseren.

Volgens ramingen zullen afvalvolumes blijven toenemen, tenzij actie wordt ondernomen. Afvalpreventie zal een hoofdelement zijn van een geïntegreerde productbeleidbenadering. Verdere maatregelen zijn nodig om recycling en terugwinning van afval te stimuleren.

De Europese Unie en de rest van de wereld

Tenuitvoerlegging van het zesde milieuactieprogramma dient te geschieden in het kader van een uitgebreide Europese Unie, en bij alle uit het programma voortvloeiende maatregelen dient dit bredere perspectief in aanmerking te worden genomen.

De tenuitvoerlegging van de communautaire milieuwetgeving zal uiteraard de belangrijkste taak zijn van de kandidaat-lidstaten, gesteund door financieringsprogramma's van de Gemeenschap. De kandidaat-lidstaten hebben de kans vooruitgang te boeken op de weg naar een economische ontwikkeling die duurzaam is en niet leidt tot milieuproblemen van een type en op een schaal waarmee West-Europa nu te kampen heeft.

Internationaal gezien zal het van groot belang zijn milieuoverwegingen op volledige en correcte wijze in alle aspecten van de externe betrekkingen van de Gemeenschap te integreren. Internationale organisaties dienen het milieu serieus te nemen en er voldoende

middelen voor uit te trekken. Internationale verdragen, met name betreffende klimaatverandering, biodiversiteit, chemische stoffen en woestijnvorming, dienen te worden gesteund en uitgevoerd.

Beleidsvorming op basis van participatie en gedegen kennis

Participatie van belanghebbenden zal onontbeerlijk zijn voor de succesvolle tenuitvoerlegging van het zesde milieuactieprogramma, en dat geldt voor elk stadium van het beleidsvormingsproces, van het goedkeuren van streefdoelen tot het ten uitvoer leggen van de maatregelen. Gedegen wetenschappelijke kennis en economische beoordelingen, betrouwbare en up-to-date gegevens en informatie over het milieu en het gebruik van indicators dienen ten grondslag te liggen aan de opstelling, uitvoering en evaluatie van het milieubeleid.

oo O oo

Het voorgestelde besluit tot vaststelling van een zesde milieuactieprogramma zal een uitgebreide Europese Unie de doelstellingen, drijfveren en instrumenten verschaffen voor het tot stand brengen van een schoon en veilig milieu. Daarbij zullen burgers en bedrijfsleven actief worden betrokken en zal duurzame ontwikkeling centraal staan.

Inhoudsopgave

1.	Kader voor een nieuw milieuactieprogramma	9
1.1.	Bouwen op een stevige basis	10
1.2.	Bijdragen aan duurzame ontwikkeling	11
1.3.	Aard van het programma	12
2.	Een strategische benadering om de milieudoelstellingen te verwezenlijken.....	13
2.1.	Verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving.....	13
2.2.	Integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen	15
2.3.	Aanmoediging van de markt om voor het milieu te werken.....	15
2.4.	Empowerment voor en gedragsverandering bij burgers.....	21
2.5.	Vergroening van beslissingen aangaande planning en beheer van ruimtelijke ordening	23
3.	Aanpakken van de klimaatverandering	25
3.1.	Het probleem.....	25
3.2.	Doelstellingen en streefdoelen	27
3.3.	Beleidsbenadering	27
4.	Natuur en biodiversiteit – bescherming van een unieke hulpbron.....	32
4.1.	Het probleem.....	32
4.2.	Doelstellingen en streefdoelen	33
4.3.	Beleidsbenadering	33
4.4.	De weg naar de toekomst.....	34
4.5.	Internationaal optreden.....	40
4.6.	Strategie en actieplannen ten behoeve van biodiversiteit - het aanvullen van leemten in kennis.....	40
5.	Milieu en gezondheid	41
5.1.	Het probleem.....	41
5.2.	Algemene doelstellingen voor milieu en gezondheid	42
5.3.	Algemene beleidsbenadering	42
5.4.	Chemische stoffen: naar een niet-toxisch milieu	44
5.5.	Gewasbeschermingsmiddelen.....	46
5.6.	Zorgen voor een duurzaam gebruik en hoge kwaliteit van drinkwaterbronnen	48
5.7.	Luchtverontreiniging	50

5.8.	Vermindering van geluidshinder tot aanvaardbare niveaus.....	51
6.	Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en beheer van afvalstoffen.....	53
6.1.	Rendement en beheer van hulpbronnen.....	53
6.2.	Afvalpreventie en -beheer.....	55
7.	De Europese Unie en de rest van de wereld	60
7.1.	Een uitgebreide Europese Unie	60
7.2.	Een bijdrage tot de oplossing van internationale problemen.....	61
8.	Beleidsvorming op basis van participatie en gedegen kennis.....	65
8.1.	Betere regelgeving.....	65
8.2.	Informatie ten behoeve van beleidsvorming en evaluatie	67
8.3.	Leidende beginselen van de beleidsvorming op milieugebied in de EU.....	69

“Milieu 2010 – Onze toekomst, onze keuze”

Een actieprogramma voor het milieu in Europa aan het begin van de 21ste eeuw

1. KADER VOOR EEN NIEUW MILIEUACTIEPROGRAMMA

Een schoon en veilig milieu is een essentieel onderdeel van de welvaart en de kwaliteit van het leven die we voor deze en komende generaties wensen. Mensen eisen dat de lucht die ze inademen, het water dat ze drinken en het voedsel dat ze eten geen verontreiniging en verontreinigende stoffen bevatten; ze willen leven zonder geluidshinder en genieten van het landschappelijk schoon en de schoonheid van onbedorven kustlijnen en bergstreken. Ze willen ook een wereld die vrij is van de dreiging van een klimaatverandering.

De wereldbevolking zal verder groeien. Volgens ramingen verbruikt een persoon in de westerse wereld tijdens zijn leven tot vijftig maal meer hulpbronnen dan de gemiddelde persoon in een ontwikkelingsland. Voortdurende economische groei in de geïndustrialiseerde landen in combinatie met bevolkingsgroei en de vanzelfsprekende wens van ontwikkelingslanden om een inhaalslag te maken wat betreft materiële welvaart, zouden kunnen leiden tot een enorme groei van de vraag naar natuurlijke hulpbronnen. Zonder betere en verschillende benaderingen om aan deze vraag te voldoen, zullen de belasting van en gevolgen voor het wereldmilieu ongekend zijn.

Bij de bescherming van het milieu doen zich zowel uitdagingen als kansen voor. Niet alleen is het zo dat mensen in een schoon en veilig milieu willen leven, wij moeten ook inzien dat verontreiniging en klimaatverandering aanzienlijke kosten en andere schade veroorzaken. De bescherming van ons milieu hoeft niet automatisch een beperking van groei of verbruik te betekenen. Hoge milieunormen zijn ook de drijvende kracht achter innovatie - waarmee nieuwe markten en kansen voor het bedrijfsleven worden gecreëerd. We moeten juist streven naar verbetering van de *kwaliteit* van de economische groei en van andere menselijke activiteiten om zowel aan onze vraag naar goederen en diensten als naar een schoon en gezond milieu te voldoen. We moeten milieueffecten en -afbraak loskoppelen van economische groei. Een en ander kan voor een deel worden bereikt door belangrijke verbeteringen door te voeren op het vlak van eco-efficiëntie, dat wil zeggen het gebruik van minder natuurlijke hulpbronnen voor een bepaald niveau van economische productie of waardevermeerdering. Consumptiepatronen moeten een duurzamer karakter krijgen.

Kortom, we moeten toewerken naar een samenleving waarin de auto's waarmee we rijden “schoon” zijn, de afvalstoffen die we produceren worden gerecycled of op veilige wijze worden verwijderd, de energiebronnen en -technologieën die we gebruiken geen broeikas effect veroorzaken, de producten die we maken, van computers tot babyspeelgoed, geen gevaarlijke chemische stoffen in het milieu, ons voedsel of ons lichaam verspreiden, en onze bedrijfs-, toeristische, woon- en landbouwactiviteiten op zodanige wijze worden gepland dat de biodiversiteit, habitats en landschappen worden beschermd.

1.1. Bouwen op een stevige basis

De laatste dertig jaar zijn belangrijke vorderingen geboekt bij het tot stand brengen van een uitgebreid stelsel voor milieutoezicht in de EU. De algemene evaluatie¹ van het vijfde milieuactieprogramma, dat in 1992 werd gelanceerd, bevatte de conclusie dat vooruitgang was geboekt op vele gebieden, met nieuwe milieumaatregelen, met name inzake lucht en water, en een bredere verbintenis aangaande de integratie van milieudoelstellingen in andere beleidsterreinen. Het “Verslag over de toestand het milieu”² van het Europees Milieuagentschap en andere bronnen melden dat dit een aantal belangrijke verbeteringen heeft opgeleverd, zoals:

- de industriële emissies in de atmosfeer van toxische stoffen zoals lood en kwik zijn in belangrijke mate verminderd;
- de verzuring van bossen en rivieren, veroorzaakt door de uitstoot van zwaveldioxide (SO₂), is aanmerkelijk teruggedrongen;
- zuivering van rioolwater en water heeft geleid tot verbetering van de gezondheid van veel meren en rivieren.

Tevens is vooruitgang geboekt op vele andere gebieden waar communautaire wetgeving de grondslag legt voor verdere verbetering van het milieu. Uit de algemene evaluatie bleek echter ook dat de lidstaten helaas vaak achterblijven met de tenuitvoerlegging van wat op Europees niveau is besloten, waardoor burgers en het milieu niet ten volle van deze besluiten profiteren. De lidstaten moeten zich blijven inspannen om de communautaire regels in nationale wetgeving om te zetten en in de praktijk toe te passen.

Het vijfde milieuactieprogramma betekende tevens de start van nieuwe beleidsbenaderingen voor het aanpakken van milieuproblemen. Het benadrukte de noodzaak om milieudoelstellingen te integreren in andere beleidsterreinen, zoals vervoer-, industrie- of landbouwbeleid. In dezelfde geest motiveerde het programma het bedrijfsleven, regionale en plaatselijke autoriteiten en natuurlijk burgers om naar een beter milieu te streven. Hiertoe bevorderde het een uitbreiding naar andere instrumenten dan milieuwetgeving, zoals marktgeoriënteerde instrumenten, verhoogde bewustmaking en ruimtelijkeordeningsbeleid. Deze oriëntaties blijven prioriteiten, die ook in het onderhavige programma centraal staan.

Ondanks verbetering op sommige fronten blijft er een aantal hardnekkige problemen bestaan. Van bijzondere zorg zijn klimaatverandering, het verlies aan biodiversiteit en natuurlijke habitats, bodemverlies en -degradatie, steeds groter wordende afvalvolumes, de toename van chemische stoffen in het milieu, geluidshinder en verontreinigende stoffen in lucht en water. Tevens duikt een aantal nieuwe problemen op, zoals verontreinigende stoffen die de werking van onze hormoonhuishouding ontregelen. Prognoses geven aan dat, met het huidige beleid en gezien de sociaal-economische tendensen, veel van de milieubelastende activiteiten die tot problemen leiden, zoals vervoer, energiegebruik, toeristische activiteiten, landwinning voor infrastructuur, enzovoort, de situatie van het milieu de komende tien jaar verder zullen verslechteren. Een en ander betekent dat we niet zelfvoldaan kunnen zijn.

In de komende tien jaar zal de Gemeenschap ook nieuwe landen opnemen en nauwere banden aanknopen met andere buurlanden. De Gemeenschap moet deze landen blijven helpen hun

¹ “Het milieu in Europa - Wat zijn de vooruitzichten?”, COM (1999) 543 def.

² “Environment in the European Union at the turn of the Century”, Europees Milieuagentschap, 1999.

milieu te beschermen en er tevens voor zorgen dat haar eigen beleid op gebieden zoals vervoer en landbouw gericht is op duurzame ontwikkeling. De uitbreiding van de Gemeenschap brengt aanzienlijke baten met zich mee op milieugebied. Met de nieuwe lidstaten zal de Gemeenschap beschikken over een rijkere biodiversiteit, uitgebreide gebieden met onbedorven landschappen en kansen om het Europese milieu in zijn geheel te verbeteren.

Als Europeanen en als leden van enkele van de welvarendste samenlevingen ter wereld zijn we ons wel bewust van onze rol en verantwoordelijkheden op internationaal gebied. Aan de ene kant zijn we samen met andere ontwikkelde landen de voornaamste veroorzakers van wereldomvattende milieuproblemen, zoals de uitstoot van broeikasgassen, en verbruiken we een groot - naar sommigen beweren onbillijk - deel van de hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen van de planeet, zoals mineralen, vis en hout. Aan de andere kant heeft Europa steeds een leidende rol gespeeld bij internationale acties en samenwerking gericht op de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling, zoals bij de ontwikkeling van Agenda 21³ en het Protocol van Montreal⁴ ter bescherming van de ozonlaag.

1.2. Bijdragen aan duurzame ontwikkeling

Samen met economische welvaart en evenwichtige sociale ontwikkeling vormen een terughoudend gebruik van de natuurlijke hulpbronnen van de wereld en de bescherming van het wereldecosysteem de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Bij duurzame ontwikkeling gaat het om welvaart op lange termijn hier in Europa en op wereldniveau en om de erfenis die we voor toekomstige generaties achterlaten.

Het onderhavige programma stelt de milieuproblemen vast die moeten worden aangepakt voor het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling – klimaatverandering, het overmatig gebruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen, het verlies aan biodiversiteit en de accumulatie van persistente toxische chemische stoffen in het milieu. Het zet de doelstellingen en streefdoelen op milieugebied uiteen die moeten worden gehaald en beschrijft hoe de communautaire milieubeleidsinstrumenten zullen worden ingezet om deze problemen aan te pakken, daarbij wijzend op de noodzaak van verdere actie op andere beleidsterreinen. De veranderingen die nodig zijn, bijvoorbeeld in de wijze waarop we landbouw bedrijven, in energie voorzien, vervoer verzorgen en land gebruiken, moeten worden gerealiseerd door veranderingen in het huidige beleid op deze terreinen. Dit vereist de integratie van eisen inzake milieubescherming in andere beleidsterreinen; bovendien moet de Gemeenschap haar huidige bestuurssystemen tegen het licht houden en naar methoden zoeken om deze te veranderen teneinde te zorgen voor samenhang tussen de doelstellingen op sociaal, economisch en milieugebied en de wijzen waarop deze kunnen worden bereikt.

Duurzame ontwikkeling biedt ook grote kansen voor het postindustriële Europa dat aan het begin staat van de kennis- of “e-economie”. Indien we de ontwikkeling van een groenere marktplaats kunnen steunen en bevorderen, zullen zakenwereld en burgers hierop reageren met technologische - en beheersinnovaties die groei, concurrentievermogen, winstgevendheid en werkgelegenheid een sterke impuls zullen geven. Een progressief milieubeleid kan bijdragen tot de verwezenlijking van de bij de Europese Raad van Lissabon overeengekomen doelstelling om de EU tot de meest concurrentiekrachtige en op kennis gebaseerde economie

³ Goedgekeurd door meer dan 178 regeringen tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling (UNCED), die van 3 tot en met 14 juni 1992 werd gehouden te Rio de Janeiro, Brazilië.

⁴ Protocol van Montreal betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken, goedgekeurd in 1987.

te maken. Leidende industriële organisaties en bedrijven integreren reeds overwegingen op het gebied van duurzame ontwikkeling in de strategieën van hun kernactiviteiten.

Duurzame ontwikkeling houdt evenwel meer in dan een schoon milieu. Bij het nastreven van duurzame ontwikkeling dient rekening te worden gehouden met de sociaal-economische gevolgen van milieumaatregelen. Hoewel dit actieprogramma dus is toegespitst op de milieuaspecten van duurzame ontwikkeling, beoogt het tevens een verbetering van het milieu en van de kwaliteit van het leven van de burgers in de Europese Unie in bredere zin.

De Commissie is gecommitteerd tot het voorleggen van een EU-strategie inzake duurzame ontwikkeling voor de Europese Raad van Göteborg in juni 2001. Deze strategie zal toegespitst zijn op ecologische, sociale en economische problemen. Het onderhavige programma sluit geenszins verdere acties uit waarin deze strategie zou kunnen voorzien.

1.3. Aard van het programma

Dit nieuwe programma legt milieudoelstellingen voor de komende tien jaar en daarna vast en zet de maatregelen uiteen die in de komende vijf tot tien jaar moeten worden genomen om deze doelstellingen te bereiken. Hoewel het programma is toegespitst op maatregelen en verbintenissen die op communautair niveau moeten worden verwezenlijkt, stelt het ook maatregelen en verantwoordelijkheden vast die op nationaal, regionaal en plaatselijk niveau en in de verschillende economische sectoren moeten worden genomen. Bij de keuze van deze maatregelen wordt terdege rekening gehouden met de noodzaak het hoogst mogelijke niveau van harmonisatie en onderlinge aanpassing van wetten te realiseren teneinde de werking van de interne markt niet te verstoren. Dit alles omvat een beperkt aantal thematische strategieën - die een baaierd van instrumenten kunnen bevatten gaande van door het Europees Parlement en de Raad van Ministers goed te keuren wetsvoorstellen tot de verspreiding van informatie - op gebieden waar alleen een pakket van gecoördineerde maatregelen tot resultaten zal leiden. De thematische strategieën zullen de algemene beleidsbenadering vastleggen alsmede het voorgestelde pakket van maatregelen dat nodig is om de milieudoelstellingen en streefdoelen op een kosteneffectieve wijze te bereiken. Deze doelstellingen en streefdoelen zullen op hun beurt worden bepaald op grond van een gedegen wetenschappelijke en economische kosten-batenanalyse en door middel van een open dialoog met en raadpleging van de verschillende betrokken partijen.

De conclusies van de algemene evaluatie alsmede de verslagen over de toestand en de tendensen van het milieu geven aanleiding dit programma te richten op de volgende prioritaire thema's, die zijn onverdeeld in vier hoofdgroepen:

- (i) aanpakken van de klimaatverandering;
- (ii) natuur en biodiversiteit – bescherming van een unieke rijkdom;
- (iii) milieu en gezondheid;
- (iv) zorgen voor een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en afvalstoffen.

Het programma zal in 2005 worden geëvalueerd en waar nodig worden bijgewerkt teneinde rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen en informatie.

2. EEN STRATEGISCHE BENADERING OM DE MILIEUDOELSTELLINGEN TE VERWEZENLIJKEN

Milieuwetgeving is en blijft een belangrijke pijler van de benadering van de Gemeenschap om haar milieudoelstellingen te bereiken. Eén van de strategische prioriteiten voor de komende tien jaar is het aanpakken van de geconstateerde grote tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging op een aantal gebieden.

Om de uitdagingen van de milieuproblemen van vandaag het hoofd te bieden, is een uitsluitend op wetgeving gerichte benadering niet voldoende. Teneinde de noodzakelijke veranderingen in onze productie- en consumptiepatronen tot stand te brengen, moeten we een meer strategische benadering volgen. We moeten zo goed mogelijk gebruik maken van een hele reeks van instrumenten en maatregelen om de beslissingen van het bedrijfsleven, consumenten, burgers en beleidsmakers op andere gebieden te beïnvloeden, bijvoorbeeld op plaatselijk niveau wanneer het gaat om het nemen van besluiten aangaande ruimtelijke ordening en beheer.

Dit programma stelt derhalve vijf prioritaire strategische actielijnen voor om te helpen de milieudoelstellingen te bereiken. De eerste actielijn beoogt het verbeteren van de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving. De tweede is gericht op het integreren van milieuoverwegingen in besluiten die in het kader van andere beleidsterreinen worden genomen. De derde is gericht op het vinden van nieuwe manieren om via bedrijven en consumenten nauwer met de markt samen te werken. De vierde behelst het geven van empowerment aan mensen als particuliere burgers en het bieden van hulp bij de totstandbrenging van veranderingen in hun gedrag. De vijfde actielijn, ten slotte, beoogt het bevorderen van betere beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.

2.1. Verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving

De tenuitvoerlegging van de uitgebreide baaierd van regelgeving op milieugebied van de Gemeenschap en het LIFE-programma hebben in grote mate bijgedragen tot de in hoofdstuk 1 genoemde verbeteringen. Hetzelfde geldt voor de eerste vrijwillige instrumenten die op communautair niveau zijn ingevoerd, namelijk het milieubeheer- en milieuauditsysteem⁵ (EMAS) en het Europees systeem voor de toekenning van milieukeuren. Deze wettelijke besluiten en instrumenten, die de ruggengraat van het communautaire beleid inzake milieubescherming vormen, zijn onlangs gedeeltelijk herzien om de samenhang en doeltreffendheid ervan te verbeteren.

De volledige toepassing, handhaving en tenuitvoerlegging van alle bestaande wetgeving is een strategische prioriteit voor de looptijd van dit programma. De Commissie zal daarom doorgaan met het starten van inbreukprocedures tegen lidstaten en deze indien nodig voor het Europese Hof van Justitie brengen om ervoor te zorgen dat ze de verplichtingen naleven die ze door de goedkeuring van bestaande wetgeving zijn aangegaan. Het blijft evenwel een probleem dat de juridische procedures veel tijd in beslag nemen en dat het vele jaren kan duren vooraleer actie wordt ondernomen.

⁵ Verwijzing naar EMAS invoegen, wanneer deze beschikbaar is.

Juridische procedures vormen evenwel niet noodzakelijkerwijs de enige manier om naleving van communautaire regels af te dwingen. Transparantie is een krachtig middel om lidstaten en autoriteiten die achterlopen bij het omzetten en toepassen van communautaire wetgeving, tot daden aan te zetten. Hiertoe behoren ook positieve voorbeelden van een bijzonder succesvol verlopen tenuitvoerlegging, waaruit andere landen lering kunnen trekken. De Commissie is van plan een dergelijke “name, shame and fame”-strategie te volgen voor bepaalde soorten wetgeving, een en ander indien mogelijk in samenwerking met het Europees Parlement. Informatie betreffende tenuitvoerlegging zal gemakkelijker toegankelijk worden gemaakt door middel een regelmatig bijgewerkt scoreblad. Meer in het algemeen zal de ratificatie en tenuitvoerlegging van het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie en deelname van het publiek aan de besluitvorming inzake milieukwesties eveneens bijdragen tot een betere tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving door de lidstaten.

Milieucriminaliteit, in de vorm van inbreuken op de milieuwetgeving van de EG en de mogelijke nationale wettelijke maatregelen ter uitvoering hiervan, moet, indien zij opzettelijk of als gevolg van ernstige nalatigheid plaatsheeft - waarbij in het bijzonder aan georganiseerde misdaad te denken valt - krachtig worden aangepakt. De Commissie zal een tweesporige benadering van de zaak aanmoedigen waarbij enerzijds strafmaatregelen op nationaal niveau moeten worden genomen, waar het communautaire recht opzettelijk met voeten wordt getreden, zulks overeenkomstig de EG-pijler, en anderzijds de nationale wettelijke maatregelen ter bestrijding van de milieucriminaliteit nader tot elkaar te brengen, zulks met name via gerechtelijke samenwerking, een en ander in overeenstemming met de derde pijler van de EU.

Tot slot speelt de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken betreffende de tenuitvoerlegging van communautaire wetgeving via het netwerk van de tenuitvoerleggende autoriteiten van de lidstaten (IMPEL) eveneens een belangrijke rol bij het steunen van het tenuitvoerleggingsproces.

Maatregelen

- Voortdurende steun voor het IMPEL-netwerk voor het uitwisselen van beste praktijken betreffende tenuitvoerlegging tussen lidstaten en uitbreiding van IMPEL naar de kandidaat-lidstaten.
- Rapportage over de tenuitvoerlegging, zowel door middel van het jaarlijkse verslag van de Commissie over de controle op de toepassing van communautaire milieuwetgeving en de jaarlijkse evaluatie inzake de tenuitvoerlegging van EG-milieuwetgeving als door bekendmaking van deze informatie in de vorm van een scoreblad voor tenuitvoerlegging.
- Een “name, shame and fame”-strategie betreffende afzonderlijke richtlijnen door de Commissie.
- Bevordering van betere normen voor inspectie door de lidstaten.
- Initiatieven tot bestrijding van milieucriminaliteit.
- Waar nodig actie ondernemen bij het Europese Hof van Justitie om tenuitvoerlegging af te dwingen.

2.2. Integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen

Beleid onder de controle van milieuthoriteiten kan slechts in beperkte mate bijdragen tot het behalen van milieudoelstellingen. De veranderingen die nodig zijn, bijvoorbeeld op het vlak van de landbouw, energievoorziening, vervoer, gebruik van hernieuwbare hulpbronnen en landgebruik, moeten ook tot stand worden gebracht door middel van veranderingen in het beleid dat deze terreinen bestrijkt alsmede in het algemene milieubeleid. Dit vereist het in een vroeg stadium integreren van milieudoelstellingen in de verschillende sectorale beleidsprocessen en de mogelijkheid om op grond van gedegen informatie over een veel langere periode te kunnen oordelen en besluiten.

De Gemeenschap heeft reeds het belang onderkend van de integratie van milieubescherming in andere beleidsterreinen en heeft daarom deze doelstelling opgenomen in artikel 6 van het Verdrag.

Tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Cardiff in 1998 is gepoogd dit artikel in het Verdrag praktische invulling te geven door de verschillende betrokken Raden te verzoeken strategieën en programma's voor te bereiden gericht op het integreren van milieuoverwegingen in hun respectieve beleidsterreinen. Een werkelijke milieubeoordeling van nieuwe beleidsvoorstellen van de Commissie en verdere inspanningen op het gebied van het definiëren van indicators voor het meten van voortgang op gebieden waar reeds werkzaamheden gaande zijn, moeten dit proces ondersteunen.

De volgende hoofdstukken geven aan waar de integratie van milieuoverwegingen in andere beleidsterreinen nodig is voor het bereiken van de doelstellingen van de prioritaire thema's. In hoofdstuk 8 wordt ingegaan op de verdere ontwikkeling van integratie-indicators als een belangrijk instrument voor het meten van voortgang. Daarnaast zal de Commissie haar interne mechanismen versterken om ervoor te zorgen dat in al haar initiatieven rekening wordt gehouden met milieuoverwegingen.

Maatregelen

- Totstandbrenging, waar nodig, van de interne “integratiemechanismen” binnen de Commissie die er onder meer voor zorgen dat milieubescherming alle aandacht krijgt bij de opstelling van alle beleidsinitiatieven van de Commissie.
- Voortzetting van het bevorderen van verbintenissen om de eisen van het Verdrag inzake integratie van het milieu ten uitvoer te leggen, zoals het initiatief dat tijdens de top van Cardiff is gestart, en ervoor zorgen dat de opgestelde strategieën in daadwerkelijke actie worden omgezet.
- Verdere ontwikkeling van indicators voor toezicht op en rapportage over het proces van sectorale integratie.

2.3. Aanmoediging van de markt om voor het milieu te werken

Tot nu toe is de benadering van het bedrijfsleven er grotendeels op gericht geweest normen en streefdoelen vast te stellen en er vervolgens voor te zorgen dat bedrijven deze normen naleven. De lidstaten hebben deze benadering in toenemende mate aangevuld met marktgerichte instrumenten, zoals milieuheffingen op verschillende producten, die gericht zijn op het wijzigen van de prijssignalen op de markt ten gunste van milieuvriendelijker producten, processen en diensten. Ter bevordering van de werkgelegenheid hebben

verschillende lidstaten eveneens milieubelastinghervormingen doorgevoerd, die nieuwe of hogere milieuheffingen combineren met verlagingen van de belasting op arbeid. Onder de juiste omstandigheden kunnen milieuheffingen zeer doeltreffend zijn zowel uit kosten- als uit milieuoogpunt⁶, zoals de gedifferentieerde belastingheffingen op loodhoudende versus loodvrije benzine hebben aangetoond. Dergelijke heffingen verschaffen eveneens prikkels voor bedrijven om onderzoek te verrichten naar en te investeren in milieuvriendelijker of minder hulpbronintensieve technologieën (dynamische efficiëntie). Een en ander maakt dergelijke heffingen bijzonder aantrekkelijk voor problemen van langdurige aard. Een voorbeeld van marktgerichte instrumenten waarvan de Gemeenschap gebruik maakt, is het sluiten van milieucontracten voor de landbouw teneinde boeren die specifieke verplichtingen op milieugebied aangaan, financiële voordelen aan te bieden.

De industrie verzet zich vaak tegen de invoering van milieuheffingen uit vrees voor verlies aan concurrentievermogen. Dit verklaart tevens waarom de meeste milieuheffingen vergezeld gaan van belangrijke uitzonderingen. Om deze bezwaren in verband met concurrentievermogen weg te nemen, is een geharmoniseerde aanpak op communautair niveau noodzakelijk. Deze ideeën vormen de kern van het voorstel van de Commissie van 1997 voor een heffing op energieproducten. Dit voorstel beoogt een verhoging van de minimumbelastingheffingen op momenteel reeds belaste energieproducten (minerale oliën) en de invoering van heffingen op energieproducten die tot dusverre zijn vrijgesteld in een aantal of in alle lidstaten (gas, elektriciteit, kolen). Tezelfdertijd moedigt het voorstel de lidstaten aan om andere heffingen te verlagen, met name belastingen op arbeid. Tot dusverre heeft dit voorstel niet de noodzakelijke unanieme steun van de lidstaten gekregen.

Het is mogelijk om de vraag van de markten en de consumenten te richten op producten en diensten die vanuit milieuoogpunt superieur zijn aan concurrerende producten. Dit kan worden gerealiseerd door middel van informatie en voorlichting en door ervoor te zorgen dat de werkelijke milieukosten zoveel mogelijk in de prijs van producten worden doorberekend. Dit zal het bedrijfsleven aanmoedigen om te reageren met innovaties en beheersinitiatieven die groei, concurrentievermogen en werkgelegenheid een extra impuls geven. Een en ander zal tevens de consumenten in staat stellen om een milieuvriendelijker levensstijl te kiezen op grond van geïnformeerde keuzen.

Partnerschappen met het bedrijfsleven

De Gemeenschap heeft reeds een aantal programma's en initiatieven ontwikkeld gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen de autoriteiten en de industrie en op het aanmoedigen van vrijwillige actie door de industrie om haar milieugedrag te verbeteren. Het milieubeheer- en milieuauditsysteem van de Gemeenschap (EMAS) moedigt bedrijven bijvoorbeeld aan om op vrijwillige basis milieubeheer- en milieuauditsystemen op te zetten voor specifieke locaties of voor het hele bedrijf en regelmatig verslagen over hun milieuprestaties te publiceren, die worden gecontroleerd door onafhankelijke, erkende milieuverificateurs. Hoewel het invoeren van EMAS door bedrijven bemoedigend is geweest, moeten aanvullende maatregelen worden onderzocht die tot een aanzienlijke toename leiden van het aantal bedrijven dat gedetailleerde en geverifieerde milieuverlagen of bredere verslagen over duurzame ontwikkeling publiceert (vergelijkbaar met bijvoorbeeld het Global

⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement: Behoeften en verantwoordelijkheden op elkaar afstemmen – milieuaangelegenheden integreren in de economische politiek, COM(2000) 576 def., 20.9.2000.

Reporting Initiative⁷ (GRI), dat bedrijven richtsnoeren geeft met betrekking tot de wijze van rapportage over de vorderingen die ze maken bij het voldoen aan doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling). Het LIFE-programma van de Gemeenschap zal een waardevol instrument blijven voor het aantonen van de mogelijkheden en voordelen van betere milieuprestaties van bedrijven en plaatselijke autoriteiten.

Er zijn echter nog veel andere mogelijkheden om het partnerschap met en de betrokkenheid van het bedrijfsleven te versterken. Een eerste, eenvoudige stap is het ontwikkelen van een programma ter ondersteuning van naleving. De Commissie zal, in samenwerking met industrie-organisaties, een reeks hulpmiddelen ontwikkelen gericht op het bevorderen van de kennis van bedrijven op het gebied van EG-milieureisten en van de wijze waarop hieraan moet worden voldaan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om richtsnoeren voor de naleving van verschillende typen regelgeving, samenvattingen van wetgeving, “zakboekjes” over beste praktijken en schonere technologie in verschillende bedrijfssectoren, de ontwikkeling van een gids van aanbieders van milieudiensten en milieubeheerssoftware die rechtstreeks van het internet kan worden gedownload.

Speciale aandacht zal uitgaan naar het afstemmen van deze hulpmiddelen op de behoeften van het midden- en kleinbedrijf (MKB). Zo zal de Commissie de mogelijkheden onderzoeken om een systeem te ontwikkelen om MKB's aan te moedigen hun naleving zelf te controleren en hun milieubeheersystemen te verbeteren. Verbetering van deelname van MKB's in het communautaire EMAS-programma is een prioriteit. Om het MKB een extra stimulans te geven, zouden de lidstaten kunnen worden aangemoedigd om hun vergunnings- en rapportageprocedures te vereenvoudigen voor bedrijven die onder het systeem zijn erkend. Programma's zoals het Europese eco-efficiëntie-initiatief (EEEI) moeten worden aangemoedigd om het inzicht in de positieve effecten van eco-efficiëntieconcepten op de resultaten van bedrijven te vergroten.

Een andere manier om het partnerschap met het bedrijfsleven te versterken, is het gebruik van vrijwillige milieuconvenanten. Deze moeten aan strikte criteria voldoen, zoals duidelijke doelstellingen, transparantie en monitoring, en daadwerkelijk leiden tot het realiseren van ambitieuze milieudoelstellingen. Er moeten duidelijke regels worden vastgelegd voor de procedure voor het onderhandelen over en afsluiten van dergelijke milieuconvenanten. Indien ze een degelijk ontwerp hebben, kunnen milieuconvenanten op een kosteneffectievere en snellere wijze verbeteringen op milieugebied opleveren.

Bedrijven die niet aan de wettelijke milieureisten voldoen, worden bestraft. Bedrijven die echter meer doen dan wettelijk vereist is, ontvangen daar doorgaans geen beloning voor, noch van de overheid noch van de markt. In samenwerking met de regeringen van de lidstaten zal de Commissie de ontwikkeling van nationale, maar geharmoniseerde beloningssystemen voor milieuprestaties steunen, aan de hand waarvan de goede uitvoerders kunnen worden vastgesteld en beloond. Een en ander zal worden gekoppeld aan vereenvoudigde vergunnings- en rapportageprocedures.

In het kader van de voorgestelde geïntegreerde productbeleidbenadering zal de Commissie manieren onderzoeken om de milieuprestatie van producten tijdens hun levenscyclus te verbeteren. Het doel bestaat erin om aan de vraag van consumenten te voldoen met minder hulpbronnen en minder gevaren en risico's voor het milieu en om het ontstaan van

⁷ Ogericht door de Coalition for Environmentally Friendly Economies en het Milieuprogramma van de Verenigde Naties in 1987; zie internetadres www.globalreporting.org.

afvalstoffen te voorkomen aan de bron. Hiertoe behoren het nemen van maatregelen op het gebied van economische prikkels voor milieuvriendelijke producten, het vergroten van de “groene” vraag door middel van betere informatie voor de consument, het ontwikkelen van een objectieve basis voor groen aankoopbeleid van de overheid, en actie om een milieuvriendelijker ontwerp van producten te bevorderen. Een en ander omvat overleg met betrokkenen om het productontwerp te verbeteren op grond van vrijwillige acties van bedrijven en sectoren en waar nodig zal ondersteuning plaatsvinden door middel van instrumenten zoals normalisatie en wetgeving.

De mogelijkheden om het milieu te verbeteren door middel van milieuvriendelijker technologieën, productieprocessen en materialen zijn zeer groot, maar gebrek aan informatie en andere hinderpalen belemmeren de toepassing ervan in bedrijven, met name in het MKB. Naast de steun voor moderne “groene” technologieën door middel van een ondersteuningsprogramma voor naleving en geïntegreerd productbeleid vormen technologietoonstellingen en technologie-inventarissen op het internet methoden om deze hinderpalen uit de weg te ruimen. De Commissie zal deze en andere specifieke maatregelen onderzoeken om ervoor te zorgen dat Europese bedrijven en het milieu de technologische kansen volledig benutten.

Maatregelen

- Bevordering van een bredere toepassing van het communautaire milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) en, daarnaast, ontwikkeling van maatregelen om te bevorderen dat een veel groter aantal bedrijven zorgvuldige en door onafhankelijke instellingen geverifieerde milieverslagen of verslagen over duurzame ontwikkeling publiceert.
- Opstelling van een ondersteuningsprogramma voor naleving, met specifieke steun voor het MKB.
- Invoering van beloningssystemen voor bedrijven voor milieuprestaties.
- Aanmoedigen van vrijwillig aangegane verplichtingen en overeenkomsten ter verwezenlijking van duidelijke milieudoelstellingen.
- Specifieke maatregelen, in het kader van een geïntegreerde productbeleidbenadering, om het “vergroenen” van producten en processen te bevorderen.

Consumenten helpen bij het maken van keuzen op basis van informatie

Om consumenten in staat te stellen keuzen te maken die milieuvriendelijke initiatieven van bedrijven ondersteunen, moet hun relevante en gemakkelijk te begrijpen informatie worden verstrekt over de milieuverdiensten van een product. Ook diegenen bij de overheid of het bedrijfsleven die verantwoordelijk zijn voor het aankoopbeleid, dienen over dergelijke informatie te beschikken. De Commissie zal opties onderzoeken om ervoor te zorgen dat bedrijven aan consumenten de noodzakelijke informatie verstrekken via hun websites en andere communicatiekanalen.

Een aantal lidstaten en de Gemeenschap hebben systemen voor de toekenning van milieukeuren aan producten ontwikkeld met als doel de keuze van consumenten te beïnvloeden ten gunste van milieuvriendelijke producten en bij te dragen aan de vergroening van overheidsaankopen. De Gemeenschap zal de voortgang en doeltreffendheid van het

communautaire systeem voor de toekenning van milieukeuren onderzoeken en in het licht daarvan de nodige veranderingen doorvoeren. In het kader van het voorgestelde geïntegreerde productbeleid zal de Gemeenschap eveneens maatregelen onderzoeken om het gebruik van milieukeuren aan te moedigen die consumenten in staat stellen de prestaties van producten te vergelijken. Goede voorbeelden zijn de classificatie van koelkasten en diepvriezers volgens hun energie-efficiëntie en wasmachines volgens zowel hun energie- als waterefficiëntie. Dergelijke systemen kunnen zeer doeltreffende hulpmiddelen zijn, vooral in combinatie met financiële prikkels van regeringen, zoals gedeeltelijke terugbetalingen voor producten die aan de hoogste milieuprestatiecriteria voldoen. De Commissie zal tevens onderzoeken op welke wijze een meer concurrerende prijsstelling voor milieuvriendelijke producten in het algemeen kan worden ingevoerd op de interne markt (bijvoorbeeld bij het definiëren van een nieuwe communautaire strategie inzake BTW).

Informatie over het gehalte aan of ontbreken van gevaarlijke stoffen, de oorsprong van materialen die worden gebruikt voor het vervaardigen van het product, de recyclebaarheid, enzovoort, zal eveneens doeltreffend zijn. Lidstaten en bedrijven dienen zich de komende jaren te richten op het invoeren van productinformatiesystemen voor alle soorten producten en de Commissie zal dit aanmoedigen in het kader van haar geïntegreerd productbeleid op de hierboven beschreven wijze. De richtlijn inzake misleidende reclame, die momenteel herzien wordt, heeft ook betrekking op ongegronde beweringen inzake milieueffecten. De Commissie ontwikkelt richtsnoeren om bedrijven te helpen met de naleving van de voorschriften van deze richtlijn, en nationale regeringen dienen passende mechanismen in het leven te roepen voor het controleren van dergelijke beweringen.

Overheidsaankopen vertegenwoordigen ongeveer 14 % van de vraag op de markt en inkoopmanagers bij bedrijven en andere overheids- en non-gouvernementele organisaties kunnen het “vergroenen” van de markt bevorderen door milieuprestatie als een van hun aankoopcriteria te hanteren. Met inachtneming van de verenigbaarheid met de interne markt zal de Commissie de invoering van een milieuvriendelijk aankoopbeleid blijven steunen door het opnemen van richtsnoeren in een gegevensbank. Zodoende kan zij bedrijven en plaatselijke autoriteiten helpen goede systemen in te voeren en voorkomen dat het wiel elke keer opnieuw moet worden uitgevonden. De Commissie zal ook de mogelijkheid onderzoeken van het bevorderen van een milieuvriendelijk aankoopbeleid, door een verplichting in te voeren om, voordat de aankoop plaats heeft, het milieueffect te beoordelen van de verschillende beschikbare alternatieven welke aan de behoeften van de contracterende autoriteiten beantwoorden. Op deze manier kunnen beslissingen worden genomen in het volle besef van de hieraan verbonden ecologische consequenties. Om een voorbeeld te stellen, zullen de Commissie en andere communautaire instellingen en instanties zelf een volledig onderzoek verrichten naar hun eigen aankooppraktijken en de nodige maatregelen nemen om hierin verbeteringen aan te brengen.

Maatregelen

- Beoordeling van de voortgang en doeltreffendheid van het communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren.
- Maatregelen, inclusief waar passend het gebruik van fiscale prikkels, om het gebruik van milieukeuren aan te moedigen die de consumenten in staat stellen om de milieuprestaties (bijv. energie-efficiëntie) van gelijksoortige producten te vergelijken.

- Bevordering van een milieuvriendelijk aankoopbeleid, met richtsnoeren en evaluatie van groen aankoopbeleid binnen de communautaire instellingen, die een voorbeeldfunctie zullen vervullen.

Voor het milieu schadelijke subsidies en staatssteun

Een ander gebied van de markt dat aandacht verdient, is dat van de overheidssubsidies die onbedoelde milieueffecten tot gevolg hebben. Subsidies voor kolen vertragen de overgang naar schonere energieproductiebronnen, zoals gas of windmolenparken, omdat het gebruik van kolen kunstmatig goedkoper blijft. Prijssteun in de landbouw en bepaalde betalingen voor basisproducten kunnen de ontwikkeling van landbouwpraktijken bevorderen die het milieu aantasten. In het kader van Agenda 2000 is belangrijke vooruitgang geboekt met de evaluatie en herziening van de subsidies die worden toegepast in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het cohesiefonds en de structuurfondsen van de EG. Maar er zijn meer inspanningen nodig wanneer deze programma's rond het midden van dit decennium opnieuw tegen het licht worden gehouden.

Aan de andere kant kunnen subsidies ook op een positieve manier worden gebruikt, bijvoorbeeld indien ze worden verstrekt als geldinjectie ten behoeve van de ontwikkeling van milieuvriendelijke productieprocessen en producten, mits een en ander geschiedt met inachtneming van de communautaire regels inzake staatssteun. De Commissie heeft onlangs nieuwe richtsnoeren voor overheidssteun op milieugebied goedgekeurd, met daaronder wijzigingen waardoor het gebruik van subsidies voor milieudoelinden wordt gemaximaliseerd, terwijl ervoor is gezorgd dat ze een minimaal effect hebben op de mededinging in de interne markt.

Vergroening van de financiële sector

De lenings- en investeringsactiviteiten van de financiële sector hebben belangrijke onrechtstreekse milieueffecten, omdat ze bepalen welke bedrijven en activiteiten toegang hebben tot financiering en welke voorwaarden eraan zijn verbonden. Het verschaffen van gemakkelijker toegang tot relevante informatie door de financiële sector en bedrijven zou een prikkel kunnen vormen voor milieuvriendelijker gedrag. Bovendien willen steeds meer aandeelhouders en consumenten niet alleen weten of een bedrijf goede producten en diensten tegen een redelijke prijs verschaft, maar willen ze ook de garantie dat deze op een milieuvriendelijke en maatschappelijk verantwoorde wijze zijn geproduceerd. De Commissie zal de financiële sector tegemoet komen door het op systematische wijze opnemen van informatie betreffende milieukosten in financiële verslagen aan te moedigen.

In gevallen waarin de financiële sector groene investeringsfondsen aanbiedt aan het publiek, kan worden gewerkt aan vrijwillige richtsnoeren aangaande wat als een "groene" investering mag worden aangeduid. Bovendien is het mogelijk om in samenwerking met de Europese Investeringsbank en de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling de fondsenstroom naar milieuvriendelijke activiteiten rechtstreeks te beïnvloeden.

Maatregelen

- Bevordering van de uitwisseling van beste beleidspraktijken tussen de lidstaten.
- Onderzoek van de mogelijkheid van een vrijwillig initiatief met de financiële sector dat bijvoorbeeld kan omvatten de uitwisseling van beste praktijken of een overeenkomst om geharmoniseerde normen toe te passen voor de rapportage door

bedrijven in de financiële sector, voor de verstrekking van leningen, voor groene investeringsfondsen, enzovoort.

- Een hechtere integratie van milieudoelinden en -overwegingen bij het kredietverstrekkingbeleid van de Europese Investeringsbank.

Totstandbrenging van een communautair milieuaansprakelijkheidsstelsel

In het algemeen heeft de wetgeving van de EG op milieugebied zich vooral gericht op het reguleren van bepaalde werkzaamheden of stoffen die risico's voor de gezondheid van de mens of het milieu opleveren. Deze wetgeving houdt zich echter zelden bezig met de vraag wat er moet gebeuren indien er, ondanks de wetgeving, toch letsel wordt veroorzaakt aan personen of schade aan hun eigendommen of aan het milieu. Het Verdrag bepaalt dat het communautaire milieubeleid moet zijn gebaseerd op bepaalde fundamentele beginselen, waaronder het beginsel dat de vervuiler betaalt en het voorzorgsbeginsel⁸. Een van de belangrijke taken van de Gemeenschap is derhalve ervoor te zorgen dat zij die schade veroorzaken aan de gezondheid van de mens of het milieu voor hun daden verantwoordelijk worden gesteld, en dat dergelijke schade waar mogelijk wordt voorkomen.

In haar Witboek betreffende milieuaansprakelijkheid van februari 2000⁹ stelde de Commissie een regeling voor, die aansprakelijkheid zou opleggen aan die partijen die schade veroorzaken aan personen of hun goederen, locaties verontreinigen of schade berokkenen aan de biodiversiteit. De Commissie werkt momenteel aan regelgeving betreffende milieuaansprakelijkheid.

Maatregel

- Regelgeving betreffende milieuaansprakelijkheid.

2.4. Empowerment voor en gedragsverandering bij burgers

Europeanen zijn zeer begaan met de bescherming van het milieu en in de afgelopen jaren zijn ze, als individuen, een actievere rol gaan spelen op het gebied van milieubescherming. Veel mensen zijn zich gaan inspannen om hun persoonlijk en gezinsgedrag te veranderen, bijvoorbeeld door aan recycling te doen, milieuvriendelijke producten te kopen en energie-efficiënte systemen in hun huishouden te installeren. Bovendien kunnen goed geïnformeerde burgers, die actief betrokken zijn bij de besluitvorming betreffende het milieu, een krachtige nieuwe aanzet geven tot het bereiken van resultaten op milieugebied. Mensen eisen meer inspraak bij op communautair, regionaal, nationaal en internationaal niveau genomen besluiten die de gezondheid of kwaliteit van het milieu aantasten. Om hun rol doeltreffend te kunnen vervullen, hebben ze informatie van hoge kwaliteit nodig die ze kunnen gebruiken en begrijpen. Om hun mening tot uiting te brengen, moeten ze tevens toegang tot de betreffende besluitmakers krijgen.

In het kader van het Verdrag van Aarhus zijn de Gemeenschap en de instellingen van de lidstaten een reeks verplichtingen aangegaan betreffende betere transparantie, toegang tot milieu-informatie en deelname van het publiek aan de besluitvorming op milieugebied. Herzieningen van communautaire wetgeving en procedures staan reeds op stapel en zullen in de komende jaren worden voltooid. Tevens moet de Commissie de deelname van betrokken

⁸ Artikel 174, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁹ COM(2000) 66 def. van 9 februari 2000.

partijen aan de vaststelling van beleid en doelstellingen verbeteren, zoals is beschreven in hoofdstuk 8. De volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake milieueffectrapportage en de voorgestelde richtlijn voor strategische milieueffectrapportage zullen ertoe bijdragen burgers empowerment te geven door hun mogelijkheden voor inspraak bij beslissingen inzake planning, projecten en beleid te vergroten.

Om mensen in staat te stellen hun macht als kiezers en betrokken partijen uit te oefenen bij besluiten die op alle bestuursniveaus worden genomen, moeten ze weten en begrijpen wat de problemen zijn, wat nodig is om deze op te lossen en op welke wijze ze hieraan kunnen bijdragen. Daarbij zijn milieueducatie, informatie, met inbegrip van indicators en kaarten, en bewustmakingsinitiatieven van groot belang. Er worden reeds initiatieven ontplooid om een samenhangend en gemakkelijk begrijpbaar geheel van milieu-indicators op Europees niveau te ontwikkelen, alsmede om de presentatie van informatie te verbeteren in de vorm van kaarten. Omdat onderwijs in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de individuele lidstaten valt, worden deze aangemoedigd om in het lesprogramma op scholen ook aandacht aan het milieu te schenken.

Informatieverstrekking aan burgers, gericht op het aanmoedigen van duurzamer levensstijlen, kan waarschijnlijk het beste op plaatselijk, regionaal of nationaal niveau geschieden, via allerlei organisaties, van overheid tot NGO's, die respect en vertrouwen genieten. Er is praktische informatie nodig om mensen te helpen bij het kopen en gebruiken van alternatieve producten die energie-efficiënt, recyclebaar of anderszins milieuvriendelijk zijn, en van diensten die dergelijke kenmerken ook hebben. Op dit gebied zijn reeds verschillende initiatieven gestart, bijvoorbeeld websites en onderwijsprogramma's in het Verenigd Koninkrijk en Zweden. De Gemeenschap kan de verspreiding van dit soort inspanningen aanmoedigen door middel van informatie over beste praktijken en praktische toolkits, gericht op het helpen initiëren van actie door plaatselijke autoriteiten en andere organisaties.

Plaatselijke actie ten gunste van het milieu is een wijdverspreid verschijnsel en weerspiegelt het belang dat mensen eraan hechten om hun buurt leefbaar en het plaatselijk landschap en de natuur in stand te houden. De deelname van het publiek aan de planning kan worden vergroot door middel van betere en gemakkelijk toegankelijke informatie. Milieurapportage door bedrijven en autoriteiten moet informatie beschikbaar maken op plaatselijk niveau, zodat mensen gemakkelijk gegevens kunnen verkrijgen over de emissies van fabrieken of andere installaties in hun gebied. Dit is reeds standaardgebruik in de Verenigde Staten, waar kaarten die dergelijke informatie tonen, beschikbaar zijn via het internet. De evaluatie van de rapportage over milieu-informatie, die in hoofdstuk 8 aan de orde komt, zou deze toegang voor het publiek tot gemakkelijk begrijpbare, plaatselijke informatie tot doelstelling moeten verheffen.

Maatregelen

- Maatregelen om de toegang tot informatie over het milieu voor burgers te verbeteren en de kwaliteit van die informatie te verhogen (bijv. over niveaus van verontreinigende emissies op plaatselijk niveau).
- Samenstelling van praktische toolkits op regionaal of plaatselijk niveau om burgers in staat te stellen hun individuele of gezinsprestaties te vergelijken en informatie te verschaffen over de wijze waarop in die prestaties verbetering is te brengen.

2.5. Vergroening van beslissingen aangaande planning en beheer van ruimtelijke ordening

Bij de complexe wisselwerking tussen verschillende krachten en belastende activiteiten die milieuproblemen veroorzaken, speelt ruimtelijke ordening een cruciale rol. Ruimtelijke ordening bestrijkt een breed scala van doorgaans op plaatselijk en regionaal niveau genomen besluiten, die het karakter en de intensiteit van landgebruik en werkzaamheden op dat gebied bepalen en die vaak belangrijke effecten op het milieu kunnen hebben. Dergelijke effecten kunnen rechtstreeks zijn en bijvoorbeeld leiden tot de vernietiging van habitats en landschappen, of onrechtstreeks en bijvoorbeeld leiden tot grotere verkeersstromen en daardoor bijdragen tot vergroting van het fileprobleem, luchtverontreiniging en broeikasgassen. Deze effecten doen zich vooral voelen in stedelijke en kustgebieden, waar de problemen en conflicten rondom landgebruik en –ontwikkeling het grootst zijn.

De communautaire richtlijn inzake milieueffectrapportage¹⁰ (MER) en het voorstel inzake strategische milieueffectrapportage, die ervoor moeten zorgen dat de gevolgen voor het milieu van geplande infrastructuurwerken en ruimtelijkeordeningsbeleid op passende wijze in aanmerking worden genomen, zullen eveneens zorgen voor een betere integratie van milieuoverwegingen in besluiten aangaande het gebruik van land.

Verder kan de Gemeenschap doeltreffende planning en passend beleid op plaatselijk en regionaal niveau slechts aanmoedigen en bevorderen. Een op stapel staand groenboek inzake stedelijk vervoer zal betrekking hebben op beste praktijken en vergelijkende studies, met als doel een schoner vervoer door middel van een rationeler gebruik van auto's en de bevordering van openbaar vervoer. Op initiatieven zoals het netwerk van duurzame steden en het proefproject inzake geïntegreerd beheer van kustgebieden dient te worden voortgebouwd en er dienen meer van dergelijke initiatieven te komen. De Commissie zal tevens een specifiek programma lanceren, gericht op architecten, planners, overheidsambtenaren, projectontwikkelaars, milieugroepen en burgers, om de toepassing van beste praktijken aan te moedigen op het gebied van stadsplanning en de ontwikkeling van duurzame steden. Hierbij gaat het vooral om de ontwikkeling van netwerken van beste praktijken, bijvoorbeeld een website, die als forum voor de uitwisseling van ideeën en ervaringen zal dienen en als een toolkit ter ondersteuning van de verschuiving naar duurzame stedelijke ontwikkeling. De ontwikkeling van netwerken van toeristische bestemmingen zal de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken bij duurzame vormen van toerisme helpen bevorderen.

Communautaire programma's, met name op het gebied van regionaal beleid, zullen een belangrijke rol krijgen bij het bevorderen van milieubeheer. In het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid is er meer ruimte voor het aanmoedigen van milieuvriendelijk beheer van land door middel van milieuprogramma's voor de landbouw. Een en ander is van belang voor de ondersteuning van de tenuitvoerlegging van Natura 2000 en bredere oriëntaties op het gebied van de instandhouding van de biodiversiteit en het landschap.

Maatregelen

- Vergroting van de aandacht voor dit gebied door middel van een mededeling inzake planning en milieu – de territoriale dimensie.

¹⁰ Richtlijn 97/11/EG van 3 maart 1997 tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare of particuliere projecten, PB L 73 van 14 maart 1997, blz. 5-15.

- Maatregelen ter verbetering van de tenuitvoerlegging van de richtlijn inzake milieueffectrapportage en de volledige en juiste invoering van strategische milieueffectrapportage na goedkeuring op communautair niveau.
- Werkprogramma van de Commissie voor de verspreiding van beste praktijken op het gebied van duurzame ruimtelijke ordening, die de ontwikkeling van een website en aanverwante hulpmiddelen omvatten.
- Voortzetting van de steun voor programma's en netwerken ter bevordering van de uitwisseling van ervaring, en ontwikkeling van goede praktijken inzake duurzame stadsplanning.
- Communautair cohesiebeleid, en met name het gebruik van communautaire fondsen, moet ertoe bijdragen dat duurzame ruimtelijke ordening, met inbegrip van stadsontwikkeling, op passende wijze wordt aangepakt.
- Meer middelen en een bredere oriëntatie voor milieumaatregelen voor de landbouw binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- Bevordering en ontwikkeling van netwerken van toeristische bestemmingen ter aanmoediging van actieve partnerschappen voor duurzaam toerisme.

3. AANPAKKEN VAN DE KLIMAATVERANDERING

3.1. Het probleem

Er is steeds meer bewijs voorhanden dat het klimaat werkelijk aan het veranderen is. Hoewel ook natuurlijke factoren tot klimaatveranderingen kunnen leiden, is duidelijk dat menselijke activiteiten verhoging van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer veroorzaken. De wetenschappelijke gemeenschap is er nu stellig van overtuigd dat een en ander tot hogere temperaturen op de aarde zal leiden, met ernstige gevolgen voor de stabiliteit en het evenwicht van het klimaat. Hieronder volgt een aantal sterke aanwijzingen voor dit probleem zoals die worden genoemd in de evaluatierapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change:

- in de afgelopen honderd jaar zijn de gemiddelde temperaturen in Europa met ongeveer 0,8° gestegen;
- het voorbije decennium was het warmste dat ooit is geregistreerd en 1998 het warmste jaar;
- in Noord-Europa regent het meer, terwijl Zuid-Europa droger wordt.

Nieuwe prognoses¹¹ geven aan dat klimaatverandering zal leiden tot temperatuurstijgingen van 1° tot 6° in het jaar 2100, hetgeen gepaard zal gaan met stijgingen van de zeespiegel tot 90 centimeter en belangrijke veranderingen in weerpatronen, zoals meer droogtes, overstromingen, koudegolven en zware stormen. Voor Europa is de prognose dat de noordelijke gebieden warmer en natter zullen worden met meer overstromingen en zware stormen, terwijl de zuidelijke streken naar verwachting veel droger zullen worden, met belangrijke gevolgen voor landbouw, bosbouw, watervoorraden en toerisme. Indien maatregelen uitblijven, zal de klimaatverandering waarschijnlijk plaatsvinden in een tempo waarbij planten- en diersoorten in verschillende klimaatzones niet snel genoeg kunnen migreren om de klimaatverschuivingen in deze zones bij te houden. De consequenties voor de biodiversiteit, die reeds op andere fronten onder enorme druk staat, kunnen catastrofaal zijn.

Dit alles kan verwoestende gevolgen hebben voor de samenleving. In bepaalde regio's van de wereld kunnen een toename van droogtes en de instorting van de landbouw de veiligheid en sociale stabiliteit bedreigen. De ziektepatronen in de wereld zullen waarschijnlijk ook veranderen; zo zullen zich in gebieden die warmer en natter worden, tropische en subtropische ziekten verspreiden. De economische kosten van deze veranderingen zullen de kosten van herstelmaatregelen ver te boven gaan¹².

De broeikasgassen die reden tot bezorgdheid geven, zijn koolstofdioxide (CO₂), methaan (CH₄), stikstofoxide (N₂O), alsmede de zogeheten gefluoreerde gassen¹³. De belangrijkste oorzaak van de toename van de uitstoot van broeikasgassen is de verbranding van fossiele brandstoffen in auto's, vrachtwagens, vliegtuigen, krachtcentrales, huishoudelijke verwarmingsapparatuur, enzovoort. Andere bronnen van broeikasgassen zijn methaanemissies

¹¹ "Third Assessment Report, IPCC", (2000).

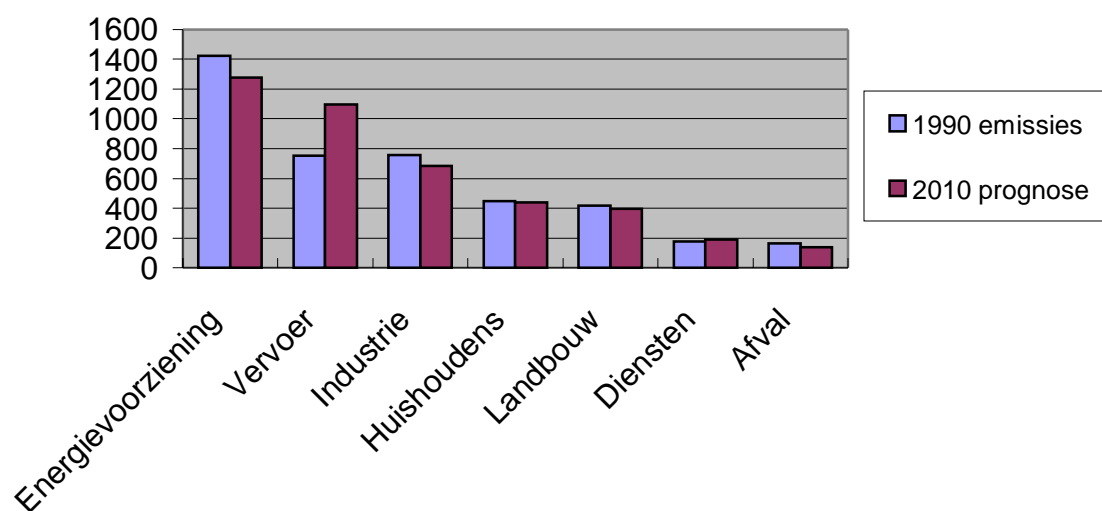
¹² Europese milieuprioriteiten: Een geïntegreerde economische en milieubeoordeling, DG Milieu (2000).

¹³ Behalve deze gassen zijn ozonafbrekende stoffen (zoals CFK's) zeer krachtige broeikasgassen. In het kader van het verdrag van Montreal wordt het gebruik ervan geleidelijk verboden. Het klimaatbeleid concentreert zich derhalve niet langer op deze gassen.

afkomstig van vee, stikstofoxiden uit landbouwgrond, methaanemissies uit afval op stortplaatsen, alsmede emissies van gefluoreerde gasen die vrijkomen bij productieprocessen. Ontbossing en veranderingen in landgebruik dragen in belangrijke mate bij tot de uitstoot van CO₂ in de atmosfeer. Omgekeerd is het mogelijk om de concentratie van CO₂ in de atmosfeer te verlagen door middel van geologische opslag en door het binden van koolstof aan biomassa (bossen) en bodems door bodemgebruikpatronen en –praktijken te wijzigen.

Het broeikas effect van deze gasen kan het herstel van de ozonlaag verder vertragen, die op zichzelf van invloed is op het wereldklimaat. Het is derhalve noodzakelijk beter inzicht te verkrijgen in de atmosfeer en in de chemie en dynamiek ervan.

De EU is haar verbintenis om de CO₂-emissies in 2000 te stabiliseren op het niveau van 1990 nagekomen, hoewel dit hoofdzakelijk te danken is aan eenmalige reducties in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Indien geen verdere maatregelen worden genomen, valt een daling van broeikasgasemissies niet te verwachten voor het jaar 2010. Een belangrijke stijging van de CO₂-emissies tot 40 % wordt voorspeld voor de vervoerssector, die vandaag de dag reeds verantwoordelijk is voor bijna 30 % van de totale CO₂-emissies in de EU. Onderstaande grafiek laat zien hoe de stijging in de belangrijkste economische sectoren waarschijnlijk zal verlopen.



Uitsplitsing van de bijdrage van belangrijke sectoren aan de emissie van broeikasgasen
cijfers in mt. CO₂-equivalent¹⁴

Toch hoeft de preventie van klimaatverandering niet minder groei of een lagere welvaart te betekenen. Het betekent veeleer een herstructurering van de economie en wel zodanig, dat emissies worden losgekoppeld van economische groei. Klimaatverandering is een krachtige drijfveer voor technologische innovatie en een grotere economische efficiëntie.

¹⁴ “Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change (January 2001)”, Directoraat-Generaal Milieu.

3.2. Doelstellingen en streefdoelen

Doelstelling

Overeenkomstig het doel van het raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering: stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarbij geen onnatuurlijke veranderingen in het wereldklimaat zullen optreden.

Streefdoelen

Wetenschappers ramen dat om dit doel te bereiken, de totale emissies van broeikasgassen op de langere termijn met ongeveer 70 % moeten worden gereduceerd ten opzichte van de niveaus in 1990.

Gezien deze langetermijndoelstelling dient te worden gestreefd naar een totale reductie met ongeveer 20 – 40 % (afhankelijk van de feitelijke percentages economische groei en dus broeikasgasemissies, alsmede van het succes van de genomen maatregelen ter bestrijding van klimaatverandering) in 2020 ten opzichte van 1990, een en ander door middel van een doeltreffende internationale overeenkomst.

Op korte termijn heeft de EU, in het kader van het Protocol van Kyoto, toegezegd de emissies van broeikasgassen met 8 % te verminderen in de periode 2008-2012, vergeleken met het referentiejaar 1990.

3.3. Beleidsbenadering

Beperking van klimaatverandering

Om klimaatverandering aan te pakken, is intensieve internationale samenwerking vereist. De Europese Unie is evenwel verantwoordelijk voor ongeveer 15 % van de uitstoot van broeikasgassen in de wereld, maar herbergt slechts 5 % van de wereldbevolking. Daarom moet Europa het voortouw nemen bij het terugdringen van de emissies. Een eerste belangrijke stap is het realiseren van het in het Protocol van Kyoto vastgelegde streefdoel, dat voor de Gemeenschap bestaat in een vermindering met 8 % van de emissies van broeikasgassen in de periode 2008-2012, vergeleken met de niveaus van 1990. Zelfs dit bescheiden streefdoel zal een belangrijke inspanning vereisen voor de verschillende economische sectoren die verantwoordelijk zijn voor de emissies. Tegelijkertijd dient de Gemeenschap zich sterk te maken voor een internationale overeenkomst inzake ambitieuzere reducties.

In een poging om op doeltreffender wijze communautaire actie te ondernemen bij het bestrijden van klimaatverandering heeft de Commissie een mededeling uitgebracht inzake het beleid en maatregelen van de Europese Unie ter beperking van broeikasgasemissies, en een groenboek over een systeem voor het verhandelen van emissierechten in de EU¹⁵. In dit verband heeft de Commissie het Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK) van start doen gaan¹⁶. De resultaten van het EPK zullen de basis vormen voor concrete beleidsvoorstellen op het gebied van energie, vervoer, industrie en landbouw en voor een systeem voor het verhandelen van emissierechten binnen de EU.

¹⁵ Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie, COM (2000) 87 def.

¹⁶ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen: Naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK), COM (2000) 88 def.

De communautaire inspanningen zullen zich richten op de volgende actielijnen:

- **specifieke maatregelen** ter verbetering van energie-efficiëntie, energiebesparing, meer gebruik van hernieuwbare energie en grondstoffen alsmede beperking van het ontstaan van andere broeikasgassen dan CO₂; een en ander kan bijvoorbeeld worden nagestreefd door middel van specifieke wetgeving (bijvoorbeeld de wetgeving inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging), milieuconvenanten met de industrie, het gebruik van marktinstrumenten en steun voor de toepassing van moderne technologie;
- de **integratie** van doelstellingen inzake klimaatverandering in sectorale beleidsterreinen van de Gemeenschap, zoals vervoer, energie, industrie, regionaal beleid en landbouw, op basis van specifieke doelstellingen, met vaststelling van concrete te nemen maatregelen en ontwikkeling van relevante indicators;
 - structurele veranderingen in de vervoerssector teneinde te beantwoorden aan de vraag naar vervoer, bevordering van een verschuiving naar spoorwegen, waterwegen en openbaar vervoer en verbetering van de vervoersefficiëntie zijn in dit verband van het grootste belang; er dient onderzoek te worden verricht naar alternatieve brandstoffen en passende motortechnologieën die een hoger rendement of lage of nulmissies van koolstof bieden, met als doel de exploitatie ervan commercieel haalbaar te maken; emissies van vliegtuigen, die tussen 1990 en 2010 naar verwachting met bijna 100 % zullen stijgen, zullen speciale aandacht krijgen;
 - op het gebied van energie is een verdere verschuiving nodig van elektriciteitsopwekking op basis van kolen en olie naar bronnen met lagere CO₂-emissies, met name aardgas, alsmede het van koolstof ontdoen van fossiele brandstoffen; in toenemende mate moet een verschuiving plaatsvinden naar duurzame energiebronnen met als doel in 2010 12 % van de elektriciteitsproductie uit deze bronnen te halen; wanneer kerncentrales worden gesloten, omdat het einde van hun levensduur is bereikt, moeten ze worden vervangen door alternatieven met lage of nulmissie; het gebruik van warmtekrachtkoppeling (waarbij de bij de productie van elektriciteit opgewekte warmte naar bedrijven en woningen wordt gedistribueerd) biedt mogelijkheden voor grotere efficiëntie en reductie van CO₂-emissies; in 2010 moet warmtekrachtkoppeling 18 % van de energievoorziening uitmaken; het beheer van de vraag naar energie zal een zeer belangrijk aspect van het energiebeleid vormen;
 - van de andere sectoren moet de landbouw een substantiële reductie van de uitstoot van stikstofoxiden en methaan verwezenlijken, en koolstofopslag dient te worden geëxploiteerd door middel van technieken die de koolstof-“sinks” in de land- en bosbouw vergroten en door middel van het gebruik van houtproducten in huizen en de industrie; de industrie moet streven naar een grotere energie-efficiëntie, gericht op een jaarlijkse verbetering van ten minste 1 %, zoals voorzien in het actieplan van de Europese Unie inzake energie-efficiëntie;
- ontwikkeling van **multisectorale benaderingen**, met inbegrip van het opzetten van een systeem voor het verhandelen van emissierechten voor de EU tegen 2005 en

invoering van een energiehelling die leidt tot een geleidelijke en voorspelbare verhoging van de energieprijzen;

- meer **onderzoek** met name naar innovatieve technologieën en materialen, koolstofbronnen en “sinks” in oceanen, de effecten van atmosferische chemie en tevens voorbereiding van maatregelen ten behoeve van ingrijpende beperkingen van het energiegebruik;
- verbetering van de **informatieverstrekking aan burgers en bedrijven** over klimaatverandering, de gevolgen voor hen op plaatselijk niveau en demonstratie van de wijze waarop ze een bijdrage kunnen leveren tot het aanpakken van klimaatverandering; regionale beoordelingen om de rechtstreekse effecten op plaatselijke gemeenschappen te tonen, zullen de noodzaak van verandering duidelijk overbrengen en de bewustmaking helpen vergroten.

De opslag van CO₂ in voormalige gas- en olievelden en in waterhoudende grondlagen dient te worden onderzocht en indien dit uit ecologisch en economisch oogpunt mogelijk is, te worden geëxploiteerd.

In het kader van het Europees Programma inzake Klimaatverandering¹⁷ (EPK) zal de Commissie communautair beleid en maatregelen in deze zin voorbereiden door middel van een proces waarbij alle belanghebbenden zijn betrokken. De lidstaten en de regionale en plaatselijke autoriteiten blijven echter verantwoordelijk voor veel van de stappen die moeten worden genomen, bijvoorbeeld op het gebied van vervoerbeleid, ruimtelijke ordening en bewustmakingsacties.

Wanneer de Europese Unie zich uitbreidt tot de landen van Midden- en Oost-Europa, zullen zich mogelijkheden voordoen om de emissies te beperken door de energie-efficiëntie in deze regio te verbeteren en ervoor te zorgen dat de prijzen van energie de milieukosten weerspiegelen. Het is van belang ervoor te zorgen dat de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in deze landen niet tot meer emissies van methaan en stikstofdioxide leidt.

Maatregelen

- Totstandbrenging van een systeem voor het verhandelen van CO₂-emissierechten in de EU.
- Inventarisering en herziening van de energiesubsidies in de lidstaten, met aandacht voor de compatibiliteit met doelstellingen op het gebied van klimaatverandering.
- Steun voor hernieuwbare energiebronnen door middel van de nieuwe richtlijn en door te zorgen voor voldoende steun in de geliberaliseerde energiemarkt.
- Toepassing van marktgerichte instrumenten, bijvoorbeeld door middel van de goedkeuring van voorstellen inzake energiehellingen.
- Bevordering van energiebesparing op zowel verwarming als koeling in gebouwen.

¹⁷ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake het beleid en de maatregelen van de EU om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen: Naar een Europees Programma inzake Klimaatverandering (EPK), COM (2000) 88 def.

- Milieuconvenant met de industrie inzake energie-efficiëntie en beperking van specifieke emissies.
- Vaststellen van specifieke maatregelen ter vermindering van de broeikasgasemissies door de luchtvaart, indien het vóór 2002 binnen de internationale burgerluchtvaartorganisatie niet tot overeenstemming over dergelijke maatregelen komt.
- Klimaatverandering als een hoofdthema van het communautaire beleid voor onderzoek en technologische ontwikkeling en bij de coördinatie van het onderzoek in de lidstaten.

Voorbereiding op klimaatverandering

Er ligt een lange tijdspanne tussen de reductie van broeikasgasemissies en het terugbrengen van de werkelijke concentraties. Aan te nemen valt dat zelfs indien inspanningen om de emissies terug te brengen tot duurzame niveaus, slagen, een zekere mate van klimaatverandering zal optreden ten gevolge van de ophoping van broeikasgassen in de atmosfeer die reeds heeft plaatsgevonden. Daarom zijn vaststelling en uitvoering van maatregelen nodig gericht op aanpassing aan de effecten van klimaatverandering.

Studies geven reeds een aantal probleemgebieden aan, zoals:

- energie- en vervoerssystemen en -infrastructuren, die bestand moeten zijn tegen extreme weersomstandigheden;
- stadsplanning, waarbij de aanleg van meer parken en groen wordt aangemoedigd alsmede het gebruik van bouwmaterialen die bijdragen tot het koeler maken van steden;
- landgebruik en landbouwpraktijken, waarvan aanpassing aan veranderde weerpatronen nodig is;
- maatregelen op het gebied van de volksgezondheid ter bestrijding van ziekten zoals maagaandoeningen, die in Europa waarschijnlijk meer zullen gaan voorkomen ten gevolge van vochtiger en warmer weer;
- rampendiensten, waarvan aanpassing en modernisering nodig is, die moeten zorgen voor passende uitrusting en procedures en die realistische schattingen dienen te maken van de mogelijke gevaren van klimaatverandering.

De verantwoordelijkheid voor aanpassingsbeleid op het gebied van klimaatverandering valt in de eerste plaats toe aan de lidstaten en de regionale en plaatselijke autoriteiten. De Gemeenschap kan hun inspanningen evenwel steunen.

Maatregelen

- Herziening van het communautair beleid, vooral met betrekking tot cohesie om ervoor te zorgen dat bij investeringsbeslissingen op passende wijze rekening wordt gehouden met de aanpassing aan de gevolgen van de klimaatverandering.

- Ontwikkeling van hulpmiddelen voor regionale klimaatmodellering en beoordeling ter voorbereiding van regionale aanpassingsmaatregelen en ter ondersteuning van bewustmaking van burgers en bedrijven.

Leidende rol van de Europese Unie voor internationale actie

De Europese Unie zal op internationaal niveau een voortrekkersrol moeten blijven spelen bij het vaststellen en controleren van streefdoelen die beantwoorden aan de noodzaak van doeltreffende actie tegen klimaatverandering en bij het aandringen op naleving. Een eerste stap zal de tijdige ratificatie van het Protocol van Kyoto zijn, zodat dit in 2002 in werking kan treden.

Bij toekomstige internationale overeenkomsten betreffende de reductie van de emissies van broeikasgassen moeten ook landen worden betrokken, die zich nog niet hebben verbonden tot de emissiereducties in het Protocol van Kyoto, met name landen die reeds een relatief hoog ontwikkelings- en inkomensniveau hebben. Bij in toekomstige overeenkomsten vast te leggen streefdoelen moeten onder meer overwegingen betreffende een billijke verdeling van broeikasgasemissies als richtsnoer dienen.

Maatregel

- Ratificatie en tenuitvoerlegging van het Protocol van Kyoto.

Klimaatverandering is een belangrijke uitdaging voor de moderne samenleving, die gecoördineerde actie en langetermijnplanning op internationaal niveau vereist. Op de juiste uitgevoerd, zullen inspanningen ter beperking van klimaatverandering waarschijnlijk belangrijke kansen en baten voor bedrijven opleveren, alsmede afgeleide voordelen zoals minder luchtverontreiniging. De industrie zal steun ontvangen om te innoveren, nieuwe producten en diensten te ontwikkelen en wereldwijd nieuwe markten te veroveren. Maar bovenal zal het succes van de inspanningen ertoe leiden dat toekomstige generaties een leefbaar milieu en een duurzame samenleving erven.

4. NATUUR EN BIODIVERSITEIT – BESCHERMING VAN EEN UNIEKE HULPBRON

4.1. Het probleem

Gezonde en evenwichtige natuurlijke systemen zijn van fundamenteel belang voor het in stand houden van het leven op deze planeet. De samenleving maakt gebruik van de natuur om de mens te voorzien van de nodige hulpbronnen om te overleven: lucht, water, voedsel, vezels, geneesmiddelen en bouwmaterialen. Wij waarderen de natuur ook als zodanig, als leverancier van diensten, als bron van esthetisch plezier en uit wetenschappelijke belangstelling. Kinderen moeten opgroeien in het bewustzijn van de hen omringende natuur. Als soort is de mens verantwoordelijk voor de instandhouding van de intrinsieke kwaliteiten van de natuur, zowel voor deze als voor toekomstige generaties.

Dit betekent dat we oplossingen moeten vinden voor de schade ten gevolge van menselijke activiteiten voor de natuur en de biodiversiteit die daarvan afhankelijk is. Deze schadelijke activiteiten zijn als volgt onder te verdelen:

- verontreiniging door vervoer, industrie en landbouw vormt een continue bedreiging voor natuurgebieden en in het wild levende dieren; verontreiniging kan worden veroorzaakt door onmiddellijke en dramatische gebeurtenissen, zoals de ramp te Baia Mare in Roemenië, waar cyanide en zware metalen uit een goudmijn wegstreamden in de rivier en massale sterfte veroorzaakten van in het wild levende dieren; de gevolgen kunnen zich ook accumuleren in de loop van de tijd, bijvoorbeeld zure regen die bodems, bossen en meren aantast, of chemische stoffen die de voortplanting van vogels en andere dieren bedreigen; “eutrofiëring”, ofwel een overvloed aan nutriënten in het water, die algen- of andere plantengroei veroorzaakt zou het mariene en zoetwaterleven kunnen bedreigen; ioniserende straling vormt een mogelijke dreiging voor flora en fauna en hierop moet toezicht worden gehouden;
- schade voor het milieu komt ook voort uit veranderingen in de manier van landgebruik en uit het gebruik van natuurlijke hulpbronnen in een sneller tempo dan deze zich kunnen herstellen, bijvoorbeeld visbestanden; het aanleggen van nieuwe wegen, het bouwen van huizen en andere ontwikkelingen versnipperen het platteland in steeds kleinere gebieden, waardoor het moeilijker wordt voor de verschillende soorten om te overleven; alle tendensen wijzen erop dat het verlies van het open platteland aan landschapontwikkeling in de toekomst zal doorgaan;
- er bestaat ook bezorgdheid over de mogelijke risico’s en de ongewenste en onvoorziene gevolgen voor de biodiversiteit van de introductie van bepaalde uitheemse soorten, die niet zijn aangepast aan de plaatselijke omstandigheden en/of het gebruik van GGO’s.

De exploitatie van de zee en de uiteenlopende gevolgen voor het mariene milieu vormen zeer vergelijkbare bedreigingen die eveneens voortkomen uit menselijke activiteiten.

In gevallen waarin habitats worden aangetast of verloren gaan, komen in het wild levende dieren dikwijls in het gedrang of worden met uitroeiing bedreigd. In Europa wordt 38 % van de vogelsoorten en 45 % van alle vlinders bedreigd. In Noord- en West-Europa is ongeveer 60 % van de wetlands verloren gegaan. Ongeveer twee derde van de bomen in de Europese Unie wordt bedreigd en in het zuiden vormen bosbranden een groot probleem. Sommige visbestanden staan op het punt te verdwijnen en bepaalde mariene soorten anders dan vis voor

commerciële doeleinden zijn gedecimeerd. Op wereldschaal hebben activiteiten als het rooien van bossen en het illegaal kappen geleid tot een verlies van 90 % van de tropische kustwouden aan de Atlantische kust in Zuid-Amerika, een gebied met een rijke biodiversiteit. Internationale handel in in het wild levende dieren wordt beschouwd als een bedreiging voor ongeveer 30 000 soorten¹⁸.

Instandhouding van natuur en biodiversiteit betekent niet noodzakelijkerwijs de afwezigheid van menselijke activiteiten. Veel van de huidige waardevolle landschappen en halfnatuurlijke habitats zijn het resultaat van landbouwactiviteiten in het verleden. De ecologische stabiliteit van zulke moderne landschappen met verschillende flora- en faunasoorten wordt echter ook bedreigd in gevallen waarin land niet bewerkt of verwaarloosd wordt. Instandhouding van waardevolle landschappen zoals deze vereist passende activiteiten op het vlak van landbeheer.

De bodem is een eindige, onder bedreiging staande hulpbron, die van vitaal belang is voor de landbouw. Erosie ten gevolge van klimaat- en weersomstandigheden vormt in het bijzonder een probleem in Zuid-Europa, maar in toenemende mate ook in Noord-Europa. Erosie houdt meestal verband met een verminderde hoeveelheid organisch materiaal in de bodem, hetgeen tevens woestijnvorming in de hand kan werken. Sommige landbouwpraktijken en het onbewerkt laten van gronden behoren tot de factoren die tot erosie kunnen leiden. Andere bedreigingen zijn verontreiniging en het verlies van gronden aan landschapontwikkeling.

Toerisme en natuurlijk milieu staan in nauw onderling verband. Indien niet op de juiste wijze beheerd, kunnen natuur en biodiversiteit, alsmede cultureel erfgoed, ernstig worden aangetast door ongecontroleerde toeristische ontwikkeling. Kwetsbare gebieden, zoals eilanden, kustgebieden en bergstreken verschaffen een rijke biodiversiteit en vereisen speciale aandacht en specifieke geïntegreerde beheersmiddelen indien ze voorwerp van toeristische ontwikkeling vormen.

Verscheidenheid, spreiding, samenstelling wat betreft leeftijd en omvang en het voorkomen van bepaalde soorten zijn indicators van de gezondheidstoestand van de natuurlijke systemen van de aarde, waarvan de samenleving afhankelijk is. Om de onvervangbare hulpbronnen van de natuur en de biodiversiteit in stand te houden, is optreden geboden voor het te laat is.

4.2. Doelstellingen en streefdoelen

Bescherming en indien nodig herstel van de structuur en werking van natuurlijke systemen en stopzetting van de aantasting van biodiversiteit, zowel in de Europese Unie als op wereldschaal.

Bescherming van bodems tegen erosie en verontreiniging.

4.3. Beleidsbenadering

De bescherming van de natuur en de biodiversiteit in de Gemeenschap geschiedt volgens een meersporenbeleid, waarbij kan worden voortgebouwd op bestaande beleidsmaatregelen en instrumenten:

- de inrichting van het Natura 2000-netwerk, met als doel de meest representatieve natuurgebieden en ecosystemen te inventariseren die moeten worden beschermd en beheerd;

¹⁸ “Environment in the European Union at the turn of the Century”, Europees Milieuagentschap, 1999.

- de bijdrage van de natuurprojecten van het LIFE-programma aan de tenuitvoerlegging van het communautaire natuurbeleid;
- de communautaire strategie voor de biodiversiteit; in het kader hiervan wordt een aantal actieplannen opgesteld voor het aanpakken van de kernproblemen in de verschillende sectoren van economisch en sociaal beleid;
- communautaire wetgeving op het gebied van de bescherming van de waterkwaliteit en waterhulpbronnen, vermindering van luchtverontreiniging, verzuring en eutrofiëring, het verplicht stellen van milieueffectrapportages voor projecten en voor (toekomstige) ruimtelijkeordeningsplannen en –programma's;
- ontwikkeling, in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, van met name milieumaatregelen voor de landbouw sedert 1992 en van ontwikkelingsplannen voor het platteland met bijzondere aandacht voor het milieu voor de periode 2000-2006 in overeenstemming met Agenda 2000; verder vormen de nieuwe milieubeschermingseisen voor de landbouw (met inbegrip van de mogelijkheid van intrekking of vermindering van rechtstreekse betalingen om naleving af te dwingen) uit hoofde van Agenda 2000 zowel een opdracht als een kans voor de lidstaten om een beter evenwicht tot stand te brengen tussen landbouw en milieu;
- herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid na 2002, wat een betere integratie van milieuoverwegingen zal betekenen;
- de Commissie heeft bovendien aanbevelingen gedaan voor de uitvoering van het geïntegreerd beheer van kustgebieden; dit initiatief biedt een geïntegreerde en participatieve aanpak voor de vele en complexe problemen waarmee kustgebieden te kampen hebben.

4.4. De weg naar de toekomst

Het gevaar van verontreiniging

Tenuitvoerlegging

De natuur en de biodiversiteit zullen reeds gebaat zijn bij de praktische **tenuitvoerlegging** van milieuwetgeving in de lidstaten. In sommige gevallen verdient tenuitvoerlegging versterking. Met name water en lucht zijn belangrijke gebieden waar optreden noodzakelijk is.

Rampen en burgerbescherming

De Gemeenschap heeft een samenhangend en geïntegreerd beleid nodig om natuurrampen en ongevallen te bestrijden. De Gemeenschap kan de lidstaten helpen door middel van preventieve langetermijnmaatregelen. Deze kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het verlenen van steun voor instrumenten voor ruimtelijkeordeningsbeleid, evaluatie- en waarschuwingssystemen, alsmede voor een betere bestrijding van rampen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van satellietbewaking (via het Galileo-satellietnavigatiesysteem) en uitwisseling van ervaring.

De Seveso II-richtlijn¹⁹ biedt een goede basis voor het beheer van industriële risico's. De werkingssfeer van deze richtlijn zou echter moeten worden uitgebreid teneinde nieuwe activiteiten te omvatten zoals ongevallen in mijnen of met pijplijnen. Uit recent onderzoek²⁰ blijkt dat de lidstaten de controle van risico's van grote ongevallen met pijplijnen op een zeer uiteenlopende wijze regelen en dat er op dit gebied nog grote leemten zijn.

Maatregelen

- Communautaire coördinatie bij initiatieven van lidstaten met betrekking tot ongevallen en natuurrampen.
- Maatregelen ter voorkoming van industriële ongevallen, met inbegrip van de uitbreiding van de Seveso II-richtlijn tot pijplijnen, mijnbouw en maatregelen inzake mijnbouwafval.

Stralingsbescherming

Het huidige stralingsbeschermingssysteem is rond de bescherming van de mens ontworpen. Er is een begin gemaakt met een internationaal debat over de noodzaak om planten en dieren eveneens te beschermen. De Gemeenschap zou aan deze werkzaamheden moeten deelnemen.

Maatregelen

- Bestudering van de noodzaak van maatregelen ter bescherming van planten en dieren tegen ioniserende straling en om hiertoe milieukwaliteitsnormen te ontwikkelen.

Landgebruik

Bescherming van natuurlijke land- en zeegebieden en van de biodiversiteit die daarvan afhankelijk is, vereist een goede beheersing van de verschillende belastende effecten op de ontwikkeling en het gebruik ervan. Een en ander houdt erkenning in van het belang van milieuoverwegingen en van een gezonde economie en sociale structuur in onze plattelands- en kustgebieden.

Een dergelijke aanpak bestaat uit de volgende elementen.

Bescherming en beheer van gebieden van bijzonder belang - Natura 2000

Volledige tenuitvoerlegging van het Natura 2000-programma is en blijft de belangrijkste hoeksteen van het Europees beleid ter bescherming van biodiversiteit en van de ecosystemen die daarvan afhankelijk zijn. De eerste stap zal bestaan uit goedkeuring door de Commissie van de lijsten met geselecteerde gebieden. In een tweede fase moeten lidstaten ernaar streven om uiterlijk in het jaar 2004 voor elk gebied een beheersplan op te stellen.

Beheer van het platteland

¹⁹ Richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, PB L 10 van 14 januari 1997.

²⁰ 'Regulatory benchmark for the control of major accident hazards involving pipelines, JRC (1999).

Landbouw

De hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid hebben een positief effect gehad op het landelijk milieu en dat zal in de toekomst zo blijven. Dit beleid kan evenwel verder worden ontwikkeld door ervoor te zorgen dat een groter deel van de in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid beschikbare middelen wordt besteed aan milieuvriendelijke maatregelen.

In Midden- en Oost-Europa kan het gemeenschappelijk landbouwbeleid een bijdrage leveren aan de modernisering van de landbouw, maar modernisering dient op genuanceerde wijze plaats te vinden, met het accent op plattelandontwikkeling. De mogelijkheid om grote delen van het land aan te wijzen als gebieden die voor milieumaatregelen in aanmerking komen, dient te worden onderzocht.

De toepassing van maatregelen voor plattelandontwikkeling, met inbegrip van steun van de Gemeenschap in het kader van het "Speciaal toetredingsprogramma voor landbouw en plattelandontwikkeling" (SAPARD), dient gericht te zijn op de bevordering van organische landbouw, energieteelt, activiteiten ten behoeve van het behoud van land en de ontwikkeling van niet met de landbouw verband houdende activiteiten op boerderijen.

Landschappen

Landschappen zijn systemen met een eigen geologie, landgebruik, natuurlijke en door de mens gecreëerde kenmerken, fauna en flora, waterlopen en klimaat. Ze worden gevormd en gekenmerkt door sociaal-economische omstandigheden en bewoningspatronen. Het behoud en de verbetering van landschappen zijn belangrijk voor de kwaliteit van het leven en het plattelandstoerisme, alsook voor de werking van natuurlijke systemen. Landschapontwikkeling en sommige landbouwmethoden kunnen evenwel de leefbaarheid en het bestaan van landschappen bedreigen. Daarom worden in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid reeds landbouwmethoden aangemoedigd die de traditionele landschappen meer respecteren. In een breder kader voorziet het Europees Landschapsverdrag²¹ in maatregelen om landschappen te inventariseren en te beoordelen, kwaliteitsdoelstellingen voor landschappen te bepalen en passende maatregelen te nemen.

Op communautair niveau moeten regionaal en landbouwbeleid ertoe bijdragen dat de bescherming, het behoud en het herstel van landschappen daadwerkelijk in de doelstellingen, maatregelen en steunmechanismen wordt geïntegreerd.

Het geïntegreerd beheersprogramma voor kustgebieden is een voorbeeld van de maatregelen en aanpak die noodzakelijk zijn om economische welvaart en een goede sociale structuur te verenigen met de bescherming van de natuur en landschappen.

Bescherming en duurzame ontwikkeling van bossen

Bossen vormen een zeer belangrijke natuurlijke hulpbron en vertegenwoordigen een aanzienlijke economische rijkdom. Goed onderhouden bossen die op duurzame wijze worden beheerd, leveren een grote bijdrage aan biodiversiteit en plattelandontwikkeling. Duurzaam beheer werpt een dam op tegen de risico's van teloorgang en brand. Maatregelen zijn nodig

²¹ Het Europees Landschapsverdrag, goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 20 juli 2000, werd op 20 oktober 2000 door 18 landen ondertekend tijdens een ministersconferentie in Florence.

om ervoor te zorgen dat bossen niet alleen worden gebruikt voor commerciële doeleinden, maar ook hun functie vervullen in verband met water en waterkwaliteit, bodembescherming en -stabiliteit, alsmede het tegengaan van aardverschuivingen en lawines. Een en ander zou moeten gebeuren binnen het kader van de van 1998 daterende bosbouwstrategie, waarmee in het bijzonder maatregelen op regionaal en plaatselijk niveau worden gesteund.

Sedert de Conferentie van de Verenigde Naties over milieu en ontwikkeling (UNCED), in 1992 gehouden te Rio de Janeiro, zijn wereldwijd aanzienlijke inspanningen geleverd om het concept duurzaamheid toe te passen op bossen. Er zijn specifieke aanbevelingen overeengekomen in het kader van het Intergouvernementeel Forum voor Bossen, de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout, het Verdrag inzake biologische diversiteit en andere fora. In Europa heeft de ministersconferentie voor de bescherming van bossen (MCPFE) een platform opgericht om aan het duurzaam beheer en de bescherming van bossen te werken. In zijn resolutie van 15 december 1998 over een bosbouwstrategie voor de Europese Unie benadrukte de Raad de multifunctionele rol van bossen en inventariseerde de tenuitvoerlegging van de internationale verplichtingen die de lidstaten en de Europese Gemeenschap zijn aangegaan.

De verdere ontwikkeling van bosbouw in het kader van ontwikkelingsplannen voor het platteland moet worden aangemoedigd en hierbij dient in het bijzonder de nadruk te liggen op een beheer dat meervoudige functies nastreeft, met inbegrip van biodiversiteit, natuurbehoud, natuurbescherming en ontspanning. Het is noodzakelijk om, in overeenstemming met gepaste richtsnoeren, op nationaal en regionaal niveau bosbouwprogramma's op te zetten ter bevordering van een duurzaam bosbeheer. Deze programma's moeten kwaliteitsdoelstellingen voor het milieu bevatten betreffende productie, biodiversiteit en de gevolgen voor water en ontspanning.

Het toekennen van certificaten voor bossen is bedoeld om de consumenten te laten zien dat hout of houtproducten afkomstig zijn van bossen waar de commerciële exploitatie op duurzame wijze en met inachtneming van goede milieupraktijken geschiedt. De ontwikkeling van betrouwbare systemen voor de toekenning van certificaten voor bossen dient te worden bevorderd.

Bescherming van de bodem

Tot op heden is weinig aandacht besteed aan gegevensverzameling en onderzoek op het gebied van bodems. De toenemende bezorgdheid ten aanzien van bodemerosie, het verlies van land aan landschapsontwikkeling, en bodemverontreiniging geeft evenwel aan dat een systematische aanpak van bodembescherming nodig is, die betrekking heeft op de volgende gebieden:

- erosie en woestijnvorming;
- verontreiniging ten gevolge van afvalstortplaatsen, industrie en mijnbouw;
- verontreiniging door lucht, water en bepaalde landbouwpraktijken en het gebruik van rioolslib dat zware metalen, organische verontreinigende stoffen of ziekteverwekkende organismen bevat;
- verlies van land en dus van bodem aan landschapsontwikkeling;
- de rol van de bodem als koolstof-“sink” bij klimaatverandering.

Gelet op de complexe aard van de problemen die de bodem bedreigen en de behoefte aan een bodembeleid dat is gestoeld op degelijke gegevens en beoordelingen, wordt een thematische strategie voorgesteld op het gebied van bodembescherming. De onderzoeksprogramma's van de Europese Unie dienen deze inspanningen te ondersteunen.

Mariene milieu

De kennis van de structuur en de werking van het mariene milieu is verassend beperkt, niettegenstaande de belangrijke rol van dit milieu als bron voor de voedselvoorziening, terrein voor recreatie en aandrijver van het klimaat. Ook het inzicht in en de voorspelbaarheid van de gevolgen van menselijke activiteiten voor mariene ecosystemen is erg gering. De samenleving heeft evenwel een grote invloed op het mariene milieu en de biodiversiteit daarvan, met name door de verontreiniging van rivieren, kustwateren en zeeën, afkomstig van industriële en huishoudelijke bronnen. Andere milieuproblemen worden veroorzaakt door schepen die hun olietanks ledigen, scheepsongevallen en het intensieve gebruik van kustgebieden door de mens. De invoering van uitheemse (allochtone) soorten in nieuwe mariene systemen kan ook milieubelastende effecten veroorzaken.

Een en ander heeft geleid tot een toenemende verstoring en verontreiniging van de zeeën met negatieve gevolgen voor mariene habitats en marien leven.

In bijna alle regionale zeeën valt een afname van de visserij te constateren. Veel vissoorten zijn overbevist. De belastende effecten van de visserij dienen te worden verminderd. Dit zal op zijn beurt een positief effect hebben op de visbestanden, mariene zoogdieren, de reptielen- en vogelpopulatie alsmede op de mariene habitats. Het gemeenschappelijk visserijbeleid zal in 2002 een herziening ondergaan en milieuproblemen anders dan die in verband met het duurzaam gebruik van geëxploiteerde populaties, zullen volledig worden geïntegreerd in de analyse en in de aanbevelingen voor de toekomst.

Bescherming van het mariene milieu en de biodiversiteit ervan houdt echter meer in dan het duurzaam gebruik van hernieuwbare mariene hulpbronnen en vereist een geïntegreerde strategie om de verontreiniging en aantasting van mariene habitats en kustlijnen te bestrijden. De Gemeenschap dient gecoördineerde acties op touw te zetten om deze problemen vast te stellen en te kwantificeren, zodat passende maatregelen kunnen worden genomen. Deze acties moeten een antwoord bieden op de vele problemen die hun oorsprong vinden in de volgende zeer uiteenlopende economische activiteiten van de mens:

- toename van de bevolking en verstedelijking van kustgebieden;
- buitensporige hoeveelheden stikstof en fosfor afkomstig van activiteiten op het land en uit de lucht die eutrofiëring kunnen veroorzaken;
- niet-duurzame ontwikkeling van het toerisme op het vasteland;
- verontreiniging ten gevolge van ongevallen, in het bijzonder met tankers die olie en andere chemische producten vervoeren;
- verontreiniging door scheepvaart, bijvoorbeeld door het reinigen van olietanks;
- verontreiniging van rivieren en havens;
- problemen veroorzaakt door kabels en pijplijnen;

- verontreiniging als gevolg van praktijken waarbij radioactieve stoffen in het milieu terecht komen, en waarbij zich het gevaar van ioniserende straling voordoet;
- storting in zee van havenslib en –sedimenten;
- de intensieve visserij die de leefbaarheid op lange termijn van visbestanden en andere biota bedreigt.

De juiste en volledige tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake nitraten en stedelijk afvalwater zal een belangrijke positieve factor zijn bij het terugdringen van eutrofiëring, die een ernstige bedreiging vormt voor het mariene milieu.

Maatregelen

- Thematische strategie met betrekking tot de bodem.
- Integratie van landschapsbescherming en -herstel in landbouw- en regionaal beleid.
- Uitbreiding van het Natura 2000-programma tot het mariene milieu.
- Aanmoediging van geloofwaardige systemen voor boscertificering.
- Verdere ontwikkeling van bosbouw en goed bosbeheer in het kader van ontwikkelingsplannen voor het platteland.
- Meer inspanningen voor de integratie van milieuoverwegingen in het beleid op het gebied van landbouw, visserij en bossen.
- Herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid.
- Ontwikkeling van een strategie voor de bescherming van het mariene milieu.
- Toepassing van geïntegreerd beheer van kustgebieden.

Versterking van het toezicht op de monitoring, etikettering en traceerbaarheid van GGO's

De moderne biotechnologie vergemakkelijkt de identificatie en karakterisering van biodiversiteit op genetisch niveau en verschaft daarmee mogelijkheden voor de ontwikkeling en het gebruik van milieuvriendelijker producten en procédés. Hoewel de toepassing van moderne biotechnologie, met inbegrip van het vrijkomen van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) in het milieu, mogelijke voordelen biedt voor het beperken van verontreiniging en voor de biodiversiteit, mogen de mogelijke risico's op lange termijn, met name voor de biodiversiteit, niet over het hoofd worden gezien. De Gemeenschap heeft wetgeving uitgevaardigd ter controle van het op de markt brengen van deze producten, waarvoor beoordeling nodig is van de mogelijke risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu. Deze wetgeving wordt versterkt door de invoering van verplichte monitoring alsmede etikettering en traceerbaarheid tijdens elke fase van het op de markt brengen. Deze maatregelen moeten de lidstaten, die verantwoordelijk zijn voor de naleving van deze wetgeving, beter in staat stellen om monitoring van de langetermijneffecten voor het milieu toe te passen. Ratificatie en tenuitvoerlegging van het Protocol van Cartagena inzake biologische veiligheid zijn eveneens prioritair.

Maatregel

- Versterking van het toezicht op de monitoring, etikettering en traceerbaarheid van GGO's.

4.5. Internationaal optreden

Op internationaal niveau heeft de Europese Unie belang bij de bevordering van duurzamer landbouw, bosbouw, visserij, mijnbouw, oliewinning en andere economische activiteiten. Dit zal niet alleen bijdragen tot de instandhouding van de biodiversiteit, maar tevens waarborgen dat de natuurlijke systemen van de planeet goed blijven functioneren. Een en ander zal bijdragen tot de ontwikkeling van samenlevingen die duurzaam en welvarend zijn en beter in staat zijn om handel te drijven.

Om dit streefdoel te realiseren, moet het communautaire handels-, ontwikkelings- en steunbeleid²² rekening blijven houden met problemen op het gebied van de natuur en biodiversiteit door volledige en serieuze milieueffectbeoordelingen van steunprojecten uit te voeren. Armoedebestrijdingsstrategieën, milieuveiligheid, duurzaamheid en behoud van natuurlijke hulpbronnen en biodiversiteit zullen bij deze aanpak centraal staan.

4.6. Strategie en actieplannen ten behoeve van biodiversiteit - het aanvullen van leemten in kennis

Naast de tenuitvoerlegging van de actieplannen en onderzoeksprogramma's in de verschillende sectoren, moet aanvulling van de leemten in kennis de toekomstige werkzaamheden tot behoud van biodiversiteit versterken. In het bijzonder is meer kennis nodig van de toestand van de biodiversiteit alsmede van bedreigingen en tendensen ervan. Er is een groot gebrek aan gegevens op dit gebied en organisaties zoals het Europees Milieuagentschap en de nationale instanties voor statistische gegevens en informatie moeten hun aandacht richten op het verzamelen van fundamentele informatie op dit gebied.

Indien degelijke gegevens beschikbaar, zijn kunnen beter bruikbare pakketten indicators worden ontwikkeld om de tendensen en de oorzaken ervan te verklaren aan de beleidsmakers en het bredere publiek. Er wordt momenteel reeds gewerkt aan indicators voor de landbouw en het milieu om de indicators en de daarmee samenhangende gegevensbehoeften te definiëren.

Betere kennis van de effecten van onze samenleving en economie op biodiversiteit zal een beter en gericht beleid mogelijk maken. Hierbij moet worden gelet op afgeleide en onverwachte effecten, bijvoorbeeld de resultaten van belastingverlaging op tweede woningen. Onderzoek op dit gebied is noodzakelijk.

Maatregelen

- Programma voor het verzamelen van gegevens en informatie op het gebied van natuur en biodiversiteit.
- Steun voor onderzoek van biodiversiteit.

²² In overeenstemming met het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap, als uitgedrukt in de gezamenlijke verklaring van Commissie en Raad van 10 november 2000.

5. MILIEU EN GEZONDHEID

5.1. Het probleem

De laatste tientallen jaren is het besef toegenomen dat de kwaliteit van lucht, water, bodem en voedsel de kwaliteit van de gezondheid en het leven beïnvloedt. Voorbeelden hiervan zijn de toename van allerlei vormen van allergie, ademhalingsziekten en kanker, alsmede de ontregeling van de hormoonhuishouding van het lichaam, fertiliteitsstoornissen en vroegtijdige dood. De oorzaken van de verschillende gezondheidsproblemen die verband houden met het milieu, zijn talrijk, zoals verontreiniging door vervoer, landbouwactiviteiten, industriële processen, huishoudelijk afvalwater en afvalbeheer. Het aanpakken van deze gezondheidsproblemen vereist maatregelen en initiatieven op verschillende gebieden.

De laatste dertig jaar heeft het milieubeleid van de Gemeenschap geresulteerd in een waaier van doeltreffende beleidsmaatregelen gericht op het beperken van emissies en concentraties van verontreinigende stoffen. De niveaus van vele luchtverontreinigende stoffen in sommige steden en op het platteland zijn aanzienlijk verminderd. De concentraties van PCB's en dioxines die in het milieu en in voedsel worden aangetroffen, zijn gedaald, maar er zijn nog steeds aanvullende inspanningen nodig²³. Het drinkwater is nu veel zuiverder dan twintig jaar geleden. Recente herzieningen en aanpassingen van de EU-wetgeving en normen in het licht van nieuw bewijsmateriaal en technologische vooruitgang betekenen dat de EU-burgers mogen verwachten dat zij de vruchten zullen plukken van verdere verbeteringen op vele gebieden. Een en ander op voorwaarde dat de lidstaten de wetgeving ter zake volledig ten uitvoer leggen.

Niettegenstaande al hetgeen reeds is bereikt, lijden steeds meer kinderen aan astma, zijn veel rivieren en meren nog steeds niet veilig om in te zwemmen en zijn er aanwijzingen dat vaste deeltjes (stof) en het ozonniveau bij de grond elk jaar de gezondheid van duizenden mensen kunnen bedreigen en vroegtijdige dood kunnen veroorzaken. Alles duidt erop dat de honderden, zo niet duizenden chemische stoffen die door de mens zijn gefabriceerd, met inbegrip van gewasbeschermingsmiddelen, in het milieu aanwezig blijven en zich na verloop van tijd ophopen. Pas nu beginnen de gevolgen hiervan voor de gezondheid geleidelijk duidelijk te worden. Blootstelling in lage dosis aan een combinatie van verontreinigende stoffen in lucht, water, voedsel, consumentenproducten en gebouwen kan in hoge mate verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van astma, allergieën, sommige vormen van kanker, neurotoxiciteit en aantasting van het immuunsysteem. Een steeds groter wordend probleem is ook de geluidshinder²⁴.

Verder bestaat er slechts een beperkt inzicht in de effecten van kleine hoeveelheden verontreinigende stoffen die zich in het lichaam ophopen alsook in de manier waarop verschillende verontreinigende stoffen met elkaar reageren in het lichaam (dit wordt vaak het "cocktail"-effect genoemd). Bij de vaststelling van sommige bestaande normen is uitgegaan van de "gemiddelde" volwassene, zonder rekening te houden met de noodzaak om groepen in de maatschappij te beschermen die zeer kwetsbaar zijn, zoals kinderen en ouderen. Deze situatie vereist een vernieuwde aandacht voor gezondheidsproblemen die verband houden met het milieu.

²³ 'Environment in the European Union at the turn of the Century', Europees Milieuagentschap, 1999.

²⁴ 'Environment in the European Union at the turn of the Century', Europees Milieuagentschap, 1999.

5.2. Algemene doelstellingen voor milieu en gezondheid

Totstandbrenging van een milieukwaliteit waarbij de niveaus van door de mens gefabriceerde verontreinigende stoffen, met inbegrip van verschillende vormen van straling, niet leiden tot significante effecten op of risico's voor de gezondheid van de mens.

Gezondheid wordt gedefinieerd als een toestand van volkomen fysiek, psychisch en sociaal welbevinden, en niet enkel de afwezigheid van ziekte of gebrek.

5.3. Algemene beleidsbenadering

In het verleden impliceerde het aanpakken van gezondheidsproblemen ten gevolge van het milieu het zoeken naar afzonderlijke verontreinigende stoffen en het bepalen van normen per afzonderlijk medium (dat wil zeggen lucht, water, afval, enzovoort). Nu de kennis van de problemen toeneemt, wordt duidelijk dat de wisselwerking tussen gezondheid en milieu niet zo eenvoudig verloopt. Zo kan verontreiniging die normaal gesproken niet rechtstreeks schadelijk is, wel schadelijke gevolgen hebben wanneer deze voorkomt in de bodem of in water. Veel problemen zijn tevens nauw met elkaar verbonden, zodat pogingen om een bepaald probleem op te lossen, andere problemen kunnen verergeren of juist verbeteren. Dit vereist de goedkeuring van een meer holistische en alomvattende beleidsaanpak.

Het is tevens noodzakelijk om meer aandacht te besteden aan preventie en voorzorg. Er zijn strengere verplichtingen nodig voor producenten en gebruikers om gegevens en beoordelingen te verstrekken betreffende de gezondheidsrisico's die zijn verbonden aan het gebruik van een bepaalde chemische stof. Preventie en voorzorg houden tevens in dat gestreefd moet worden naar vervanging van het gebruik van gevaarlijke stoffen door minder gevaarlijke wanneer dit technisch en economisch haalbaar is.

Het algemeen beleid dat de Gemeenschap in de komende jaren beoogt te voeren, wordt hieronder uiteengezet. Voor elk type of groep van verontreinigende stoffen is het volgende noodzakelijk:

- inventarisatie van de risico's voor de gezondheid van de mens, rekening houdend met bijzonder kwetsbare groepen zoals kinderen en ouderen, en vaststelling van passende normen; regelmatige herziening en aanpassing van deze normen in het licht van nieuwe wetenschappelijke kennis en technische vooruitgang; indien er onzekerheid is over de risico's, maar het vermoeden bestaat van mogelijk ernstige effecten of gevolgen, zal een aanpak op basis van het voorzorgsbeginsel²⁵ worden gevolgd;
- evaluatie van de weg of wegen waarlangs verontreinigende stoffen het menselijk lichaam bereiken, en vaststelling van de meest effectieve werkwijze die nodig is om de niveaus van blootstelling te beperken of ten minste terug te brengen tot aanvaardbare niveaus (die in sommige gevallen nul kunnen zijn);
- verwerking van de verschillende prioriteiten inzake milieu en gezondheid in specifieke beleidsmaatregelen en normen betreffende lucht, water, afval en bodem, alsook in een nieuw "geïntegreerd productbeleid" om mogelijkheden te zoeken voor het elimineren van emissies of het gebruik van gevaarlijke stoffen in producten of productieprocessen.

²⁵ COM (2000) 1 def., Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel.

Het concept van geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) zal een belangrijke rol blijven spelen bij de beoordeling van de effecten van industriële installaties. Volledige toepassing ervan zal slechts mogelijk zijn wanneer alle relevante referentiedocumenten inzake beste beschikbare technologie (BAT) beschikbaar zijn. Verder zal het noodzakelijk zijn deze documenten bij te werken om de ontwikkeling van de technologie en technieken te volgen. IPPC zal tevens een sleutelrol spelen in het toetredingsproces.

Het nieuwe Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER), dat voorzien is in de richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, zal van groot belang zijn voor het verschaffen van toegankelijke en vergelijkbare milieu-informatie betreffende de emissies van verontreinigende stoffen afkomstig van industriële bronnen. Het EPER draagt bij aan de verhoging van het bewustzijn van de bevolking en geeft een aanzet in de richting van een openbaar “recht om te weten” op het gebied van industriële verontreiniging. Het is een eerste stap in de richting van de ontwikkeling van een beter geïntegreerd “emissie-en overdrachtsregister van verontreinigende stoffen”. Zulk een register is het doel van het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot milieu-informatie en deelname van het publiek aan de besluitvorming inzake milieukwesties.

Wat de kandidaat-lidstaten betreft, is een van de grootste uitdagingen het zoeken van oplossingen voor de gevolgen en risico's voor de gezondheid die gepaard gaan met een aantal problemen op het gebied van lucht- en waterverontreiniging. De tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de EU in deze landen zal bijdragen tot de oplossing van deze problemen, maar de inspanningen moeten ook worden gericht op technologieoverdracht, beste praktijken en steun voor institutionele versterking op het gebied van de opstelling en toepassing van milieubeleid.

Maatregelen

- Verbetering van onderzoek en wetenschappelijke kennis in de Gemeenschap om de doelstellingen inzake gezondheid en milieu naderbij te helpen brengen, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan:
 - vaststelling van prioritaire gebieden voor onderzoek en actie;
 - definiëring en ontwikkeling van indicators van gezondheid en milieu;
 - nieuw onderzoek van bestaande normen en grenswaarden in het licht van de bezorgdheid voor bijvoorbeeld kwetsbare groepen (ouderen, kinderen, astmapatiënten, enzovoort) om te bepalen of aanpassing hiervan noodzakelijk is en op welke manier dit het beste kan geschieden;
 - opsporing, evaluatie en validering van het meest recente onderzoek en monitoring van tendensen om mogelijk nieuwe of zich ontwikkelende problemen tijdig te signaleren;
 - verdere toepassing en uitwerking van de IPPC-richtlijn.
- Ontwikkeling van het Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER) tot een meer omvattend emissie- en overdrachtsregister van verontreinigende stoffen (PRTR).

5.4. Chemische stoffen: naar een niet-toxisch milieu

Het probleem

Er bestaan momenteel naar schatting 30 000 door de mens gefabriceerde en gebruikte chemische stoffen, voor het overgrote deel waarvan slechts een (in hoeveelheden van meer dan één ton) zeer beperkte of helemaal geen kennis voorhanden is aangaande de risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu. De mogelijke risico's zijn talrijk en kunnen zeer ernstig zijn zoals kanker, geboortefwijkingen, ontregeling van de hormoonhuishouding van het lichaam, schade aan vitale organen, huidafwijkingen, allergieën, astma, enzovoort. Chemische stoffen bieden de samenleving evenwel ook talrijke voordelen, zoals een betere gezondheidszorg.

De uitdaging waarvoor wij ons gesteld zien, is dus het opzetten van een nieuw systeem voor risicobeheersing voor geproduceerde, gebruikte en in de handel gebrachte chemische stoffen, dat de samenleving in staat stelt om de voordelen te benutten van het gebruik van chemische stoffen en tegelijkertijd onaantvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu te vermijden.

Doelstellingen en streefdoelen

Doelstelling

Verwezenlijking van een milieu waarin de niveaus van door de mens gefabriceerde chemische stoffen geen grote risico's en gevolgen veroorzaken voor de gezondheid van de mens en het milieu.

Streefdoelen

Beoordeling van alle in relevante hoeveelheden geproduceerde chemische stoffen aan de hand van een stapsgewijze benadering met duidelijke streefdata en termijnen (als aangegeven in het Witboek inzake de nieuwe strategie voor chemische stoffen), te beginnen met in grote hoeveelheden geproduceerde chemicaliën en chemicaliën die reden tot bijzondere bezorgdheid geven.

Beleidsbenadering

De huidige communautaire wetgevende benadering van chemische stoffen is verdeeld tussen de aanpak van reeds op de markt aanwezige chemische stoffen en de aanpak van nieuwe nog op de markt te brengen chemische stoffen. De Gemeenschap heeft een uitgebreide en strikte wetgeving²⁶ ingevoerd alsook procedures voor de kennisgeving van nieuwe chemische stoffen. Dit systeem zorgt ervoor dat mogelijke risico's terdege worden geëvalueerd en dat de resultaten worden gebruikt om te beslissen of een nieuwe chemische stof al dan niet mag worden geproduceerd en gebruikt, en in het bevestigende geval, op welke wijze, zonder een significant risico met zich mee te brengen voor de gezondheid van de mens en het milieu.

Het belangrijkste probleem betreft reeds bestaande chemische stoffen (chemische stoffen ontwikkeld vóór 1981, het jaar waarin bovengenoemde wetgeving in werking is getreden). Er worden momenteel ten minste 30 000 van dergelijke stoffen geproduceerd, waarvan 2 500 door de Commissie zijn aangewezen als chemische stoffen met een hoog volume wat betreft

²⁶ Volledige verwijzing vermelden naar relevante richtlijnen, verordeningen, enzovoort.

productie en gebruik. Er is op het ogenblik nog zeer weinig inzicht in de risico's die met veel van deze stoffen gepaard gaan. De Commissie heeft reeds een lijst opgesteld van 140 gevaarlijke stoffen waaraan prioritair aandacht moet worden besteed en die het voorwerp moeten uitmaken van risicobeoordelingen. De vooruitgang op dit gebied verloopt spijtig genoeg tot op heden uiterst langzaam.

Op internationaal vlak heeft de Gemeenschap zich verbonden om het VN-verdrag over persistente organische verontreinigende stoffen (Persistent Organic Pollutants - POPs) af te ronden en te ratificeren. Dit verdrag is erop gericht om de productie en het gebruik van twaalf persistente organische verontreinigende stoffen te beperken en te verbieden, om bestaande voorraden te verwijderen en besmette gebieden te saneren, en om nieuwe chemische verbindingen te bepalen die in het verdrag moeten worden opgenomen. De Gemeenschap heeft ook reeds een aantal verdragen geratificeerd en is thans bezig met de uitvoering daarvan (bijv. OSPAR²⁷ en HELCOM²⁸); deze verdragen zijn gericht op de bescherming van de mariene wateren van de Gemeenschap tegen verontreiniging en voorzien in beperkingen van of de afbouw van de productie en het gebruik van bepaalde chemische stoffen.

De strategie van de Commissie voor de Gemeenschap bestaat erin om het communautair beleid inzake chemische stoffen te herzien teneinde bovengenoemde streefdoelen te realiseren en ervoor te zorgen dat de volgende maatregelen worden genomen.

Maatregelen

- Ontwikkelen van één enkel nieuw systeem voor het testen, de beoordeling en de risicobeheersing van nieuwe en bestaande chemische stoffen.
- Ontwikkeling van een testregeling, een en ander afhankelijk van eigenschappen, gebruiksdoeleinden, blootstelling en de hoeveelheden geproduceerde of ingevoerde chemicaliën. Alle chemische stoffen moeten worden geregistreerd. Bij bepaalde hogere tonnages of in het geval van specifieke en als zodanig gedefinieerde gevaarlijke eigenschappen, moet bijzondere aandacht worden gegeven aan langetermijn- en chronische effecten.
- Stoffen met bepaalde gevaarlijke eigenschappen die reden tot zeer grote bezorgdheid geven zullen aan nieuwe specifieke, snelle risicobeheersingsprocedures worden onderworpen, alvorens zij voor bepaalde doeleinden mogen worden aangewend.
- Aanpassing van de informatie die de industrie verstrekt over de eigenschappen van elke chemische stof die zij produceert en gebruikt - dit houdt in dat niet alleen informatie wordt verstrekt betreffende de gezondheid, maar ook over mogelijke risico's voor het milieu.
- Versterking van de middelen en structuren die nodig zijn om het beheer van chemische stoffen in de EU en de lidstaten uit te voeren, zodat bovengenoemd streefdoel kan worden verwezenlijkt en de maatregelen kunnen worden toegepast.

²⁷ Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

²⁸ Verdrag ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied, 1992.

5.5. Gewasbeschermingsmiddelen

Het probleem

Een groep chemische stoffen die speciale aandacht verdient, is die van de gewasbeschermingsmiddelen (dat wil zeggen producten ter bescherming van planten en biociden). Besmetting van het grondwater, de bodem, het voedsel en zelfs de lucht door gewasbeschermingsmiddelen kan schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid. Vanwege hiaten in de voorhanden zijnde kennis van het probleem is het moeilijk nauwkeurige uitspraken te doen over de omvang en ontwikkeling ervan, maar er zijn voldoende redenen om aan te nemen dat het hier om een ernstig en groeiend probleem gaat. Vooral de besmetting van grondwater baart zorgen. Gemiddeld wordt 65 % van het Europese drinkwater geleverd door grondwater en zelfs nadat maatregelen zijn genomen om verdere besmetting te voorkomen, duurt het vaak lang voordat het grondwater weer aan aanvaardbare kwaliteitsnormen voldoet. Ook de besmetting van voedingsmiddelen geeft reden tot bezorgdheid alsmede aanwijzingen voor de continue ophoping van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen in planten en dieren en de gevolgen daarvan voor hun gezondheid en vermogen om zich voort te planten.

Doelstelling

Totstandbrenging van een situatie waarin het gebruik van en de gehalten aan gewasbeschermingsmiddelen in het milieu niet leiden tot significante risico's of gevolgen voor de gezondheid van de mens en de natuur. Dit zal een algehele vermindering van het gevaar van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen inhouden.

Beleidsbenadering

Hoewel de kwaliteit van drinkwater uit de kraan al aan strenge eisen ten aanzien van besmetting door gewasbeschermingsmiddelen is onderworpen, is er een dringende noodzaak om te voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in drinkwaterbronnen terechtkomen. Ook moeten de risico's voor de volksgezondheid van besmetting van voedsel door gewasbeschermingsmiddelen worden teruggebracht evenals de gevolgen voor planten en dieren.

De Gemeenschap heeft een tweesporenbeleid goedgekeurd voor het verminderen van de risico's die samenhangen met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen:

- a) het verbieden van het op de markt brengen en gebruik van de meest gevaarlijke en risicovolle gewasbeschermingsmiddelen of het aan strikte beperkingen onderwerpen ervan;
- b) bewerkstelligen dat de beste praktijk wordt gevolgd ten aanzien van het gebruik van de andere, toegelaten gewasbeschermingsmiddelen.

De Gemeenschap heeft reeds een aantal concrete stappen in deze richting gezet, zoals het voorschrijven van maximumgehalten aan residuen van gewasbeschermingsmiddelen in en op graanproducten, fruit, groenten en andere voedingsmiddelen en regels voor het op de markt brengen van nieuwe gewasbeschermingsmiddelen en het opnieuw toelaten op de markt van bestaande gewasbeschermingsmiddelen. Wat dit laatste betreft, is er veel te weinig vooruitgang geboekt en de Gemeenschap heeft onlangs besluiten genomen om daarin verandering te brengen. Naar verwachting zal dit tot resultaat hebben dat een aantal van de meer problematische gewasbeschermingsmiddelen vrijwillig aan de markt zal worden

onttrokken. Daarnaast is het nodig de basiswetgeving inzake gewasbeschermingsmiddelen te herzien ter verbetering van het algemene mechanisme van het toelatingssysteem.

Tot nu toe ontbreekt het aan een goedgekeurde communautaire strategie en een actieplan inzake het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Alleen als gewasbeschermingsmiddelen op een verantwoorde wijze worden gebruikt, is het mogelijk de gevolgen ervan voor het milieu en de gezondheid van de mens binnen de perken te houden. Het zal duidelijk zijn dat de lidstaten en de landbouwsector grotendeels verantwoordelijk zijn voor het ondernemen van actie inzake het toepassen van de beste praktijken bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

Gewasbeschermingsmiddelen die problematisch zijn in de EU, veroorzaken in de ontwikkelingslanden en landen in overgangsfase (zoals kandidaat-lidstaten) vaak nog veel ernstiger problemen. Het minste wat de Gemeenschap moet doen, is deze landen adequate informatie te verschaffen aangaande de bevindingen van onderzoek op dit gebied. Aandacht dient te worden gegeven aan een verbod op de export van ten minste de meest problematische stoffen en aan de ontwikkeling van het vermogen van deze landen om op verantwoorde wijze met chemische stoffen en gewasbeschermingsmiddelen om te gaan. Dit geldt in het bijzonder voor het verwijderen van de toenemende voorraden van in onbruik geraakte gewasbeschermingsmiddelen.

Maatregelen

- Een gedragscode inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Herziening van Richtlijn 91/414 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen ter verbetering van het algehele mechanisme van het toelatingssysteem, in het bijzonder door het opnemen van vergelijkende beoordeling.
- Communautaire thematische strategie inzake het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Deze maatregelen betreffen de volgende onderdelen:
 - minimalisering van de risico's van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, die voornamelijk verband houden met de toxiciteit van de stoffen, en controle op de voortgang;
 - betere controle op het gebruik en de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen;
 - vervanging van de meest gevaarlijke actieve stoffen door veiliger stoffen, met inbegrip van niet-chemische alternatieven;
 - bewustmaking en opleiding van gebruikers;
 - bevordering van de invoering van gewasbeschermingsmiddelenarme of -vrije landbouw en het gebruik van technieken op het gebied van geïntegreerde plagenbestrijding;
 - bevordering van het invoeren van fiscale prikkels om het gebruik van de meest gevaarlijke gewasbeschermingsmiddelen te verminderen, zoals een gewasbeschermingsmiddelenheffing;

- koppeling van de toekenning van gelden uit het plattelandsontwikkelingsfonds aan het aanvaarden van een gedragscode inzake het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.
- Ratificatie van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC) voor bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en gewasbeschermingsmiddelen in de internationale handel.
- Wijziging van Verordening (EEG) 2455/92 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen teneinde deze in overeenstemming te brengen met het Verdrag van Rotterdam, ter verbetering van enkele van de procedurele mechanismen ervan en ter verbetering van de informatieverstrekking aan ontwikkelingslanden.
- Ontwikkeling/volledige tenuitvoerlegging van communautaire programma's ter verbetering van het beheer van chemische stoffen en gewasbeschermingsmiddelen in ontwikkelingslanden en kandidaat-lidstaten, waaronder ook de verwijdering van voorraden van in onbruik geraakte gewasbeschermingsmiddelen.
- Steun voor onderzoeksinspanningen gericht op de vermindering en het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

5.6. Zorgen voor een duurzaam gebruik en hoge kwaliteit van drinkwaterbronnen

Het probleem

De laatste tientallen jaren zijn aanzienlijke verbeteringen gerealiseerd ten aanzien van vele aspecten van de waterkwaliteit, maar de voorhanden zijnde gegevens en prognoses laten zien dat er nog steeds problemen en negatieve ontwikkelingen zijn, bijvoorbeeld op het vlak van de verontreiniging van grondwater door gewasbeschermingsmiddelen en nitraten ten gevolge van landbouwactiviteiten. En hoewel de kwaliteit van het zwemwater aan de Europese kusten geleidelijk toeneemt, is op een aantal plaatsen nog een lange weg te gaan.

De winning en het verbruik van waterbronnen in de EU hebben momenteel op lange termijn gezien geen duurzaam karakter. In sommige streken echter, vooral in Zuid-Europa, doen zich niet-duurzame ontwikkelingen voor. De drie voornaamste gebruikers van water zijn de landbouw, de industrie en de huishoudelijke sector. De efficiëntie van het watergebruik in de industrie is aanzienlijk verbeterd, maar in beide andere sectoren is op dit gebied slechts weinig vooruitgang geboekt.

Doelstelling

Vaststelling van kwaliteitsniveaus voor water die niet leiden tot onaanvaardbare gevolgen en risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu, en verwezenlijking van een situatie waarin de winningspercentages uit waterbronnen op lange termijn een duurzaam karakter hebben.

Beleidsbenadering

Veel van de beleids-, wettelijke en normatieve maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit en -gebruik te realiseren, zijn al in uitvoering. De voornaamste taak ligt in het waarborgen van de volledige en correcte tenuitvoerlegging van de bestaande wetgeving en het integreren van de communautaire doelstellingen inzake

waterkwaliteit in de andere sectorale beleidsterreinen, zoals landbouw-, industrie- en regionaal beleid. Bovendien is bepaalde regelgeving, zoals de zwemwaterrichtlijn²⁹, aan herziening toe om rekening te houden met nieuwe wetenschappelijke informatie en technologische ontwikkelingen. Verder dienen lidstaten stappen te ondernemen om te bewerkstelligen dat ze worden betrokken bij beslissingen op het gebied van ruimtelijke ordening en landgebruik op plaatselijk niveau. Ook de tenuitvoerlegging van de nitraatrichtlijn³⁰ vereist nog inspanningen van de lidstaten.

Onlangs heeft de Gemeenschap een nieuwe waterkaderrichtlijn³¹ goedgekeurd, die waterbescherming uitbreidt tot alle wateren en krachtens welke een wettelijk bindende “goede status”-doelstelling voor die wateren wordt vastgesteld. Tevens legt deze richtlijn de lidstaten de verplichting op om voor watergerelateerde diensten een prijsstellingsbeleid toe te passen als een effectief middel ter bevordering van waterbehoud. Op deze wijze is het mogelijk de milieukosten van water in de prijs van water tot uiting te laten komen. De richtlijn erkent dat waterbeheer en –kwaliteit in overeenstemming moeten zijn met plaatselijke omstandigheden en behoeften, die van regio tot regio verschillen. Daarom wordt de nadruk gelegd op de noodzaak dat alle betrokkenen op de verschillende niveaus hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Zo moeten nationale, regionale en plaatselijke overheden onder meer maatregelen nemen ter verbetering van de efficiëntie van het watergebruik en ter bevordering van veranderingen in landbouwpraktijken die nodig zijn om waterbronnen en –kwaliteit te beschermen. De correcte tenuitvoerlegging van de waterkaderrichtlijn zal leiden tot nieuwe en belangrijke verbeteringen van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater.

De communautaire onderzoeksprogramma’s kunnen bijdragen tot het ontwikkelen van geavanceerde technologieën, beste praktijken met betrekking tot het beheer van water, en methoden en instrumenten ter ondersteuning van de wetgeving inzake water.

Maatregelen

- Verwezenlijking van de volledige en correcte tenuitvoerlegging van de waterkaderrichtlijn.
- Verwezenlijking van de volledige en correcte tenuitvoerlegging van de nitraatrichtlijn met als doel beëindiging van de eutrofiëring van de meren, rivieren en zeeën in de Gemeenschap en beperking van de gevolgen voor het grondwater tot de grenswaarden van de waterkaderrichtlijn.
- Geleidelijke beëindiging van het lozen van bepaalde gevaarlijke stoffen in de communautaire wateren binnen de in de waterkaderrichtlijn vastgestelde tijdslimiet (dat wil zeggen uiterlijk in 2020).
- Herziening van de zwemwaterrichtlijn.

²⁹ Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, PB L31 van 05.02.76, blz. 1-7, zoals gewijzigd bij Richtlijn 90/656/EEG van de Raad van 4 december 1990, PB L 353 van 17.12.90 en Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, PB L 377 van 31.12.91.

³⁰ Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, PB L 375 van 31.12.1991, blz. 1-8.

³¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

- Integratie van de waterkaderrichtlijn en ander beleid op het gebied van waterkwaliteit in verdere ontwikkelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het regionale ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap.

5.7. Luchtverontreiniging

Het probleem

Communautaire wetgeving, bijvoorbeeld inzake emissies van energiecentrales, industriële installaties en motorvoertuigen, heeft de laatste jaren tot een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit geleid en dit decennium zal verdere vooruitgang worden geboekt. Maar sommige verontreinigende stoffen, zoals vaste deeltjes (stof) en het ozonniveau bij de grond, blijven problematisch en blijken elk jaar weer verantwoordelijk voor de aantasting van de gezondheid van vele burgers. Derhalve zijn verdere specifieke maatregelen nodig. De problemen concentreren zich vaak in sommige streken en steden ten gevolge van de concentratie van bronnen (verwarming en koeling van gebouwen, vervoer en industrie) en van klimatologische en geografische omstandigheden. In deze gevallen zijn op de allereerste plaats de betreffende plaatselijke en regionale overheden verantwoordelijk voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen ter vermindering van de emissies.

Hoewel de ontwikkelingen inzake de luchtkwaliteit in het algemeen bemoedigend zijn, zijn voortdurend inspanningen nodig en blijft waakzaamheid geboden om de juiste richting aan te houden, zoals bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van verzuring.

Doelstelling

Vaststelling van kwaliteitsniveaus voor de lucht die niet leiden tot onaanvaardbare gevolgen en risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu.
--

Beleidsbenadering

De Gemeenschap is op vele niveaus actief om blootstelling aan luchtverontreiniging te verminderen: door middel van EG-regelgeving, door middel van inspanningen op het bredere internationale niveau teneinde grensoverschrijdende verontreiniging te verminderen, door middel van samenwerking met sectoren die verantwoordelijk zijn voor de luchtverontreiniging, en met nationale, regionale autoriteiten en NGO's, en door middel van onderzoek.

De komende tien jaar zullen de inspanningen vooral zijn gericht op:

- **tenuitvoerlegging:** bewerkstelligen dat in 2005 en 2010 aan de nieuwe normen voor luchtkwaliteit, waaronder die voor deeltjes, zwaveldioxide, stikstofdioxide, koolmonoxide, zware metalen en aromatische koolwaterstoffen zoals benzeen, wordt voldaan en dat normen voor voertuigen en puntbronnen van verontreiniging worden nageleefd;
- **coherentie:** een allesomvattend, geïntegreerd en coherent kader in het leven roepen voor alle regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit en aanverwante beleidsinitiatieven onder de titel "Clean Air For Europe (CAFE)".

Ten aanzien van **luchtverontreiniging van het binnenklimaat** bestaat de noodzaak om het bestaande gegevensmateriaal kritisch te bezien en het onderzoek en de gegevens te verbeteren. Een en ander met als doel beter inzicht te krijgen in het probleem, prioriteiten te stellen en te beoordelen in hoeverre inspanningen op EU-niveau nodig zijn. Het probleem van de binnenlucht houdt deels verband met de kwaliteit van de buitenlucht, waaraan op bovenbeschreven wijze aandacht zal worden besteed. Maar het probleem houdt ook verband met het vrijkomen van chemische stoffen die worden gebruikt in producten zoals tapijten, lijm, verf en ander bouw materiaal. Naarmate de problemen en prioriteiten duidelijker worden, zullen ze bijvoorbeeld moeten worden gekoppeld aan initiatieven van de Commissie en de lidstaten inzake een geïntegreerd productbeleid en het herziene communautaire beleid inzake chemische stoffen.

Maatregelen

- Onderzoek door de Commissie naar de programma's inzake luchtkwaliteit van de lidstaten in het kader van de EG-wetgeving om hun doeltreffendheid te waarborgen.
- Verbetering van bewaking en indicators, en informatieverstrekking aan het publiek aangaande luchtkwaliteit en oorzaken.
- Ontwikkeling van een thematische strategie inzake luchtverontreiniging (CAFE), waarvan de belangrijkste onderdelen zijn:
 - het opsporen van leemten en prioriteiten voor verdere maatregelen (bijvoorbeeld op het gebied van vaste deeltjes, smog, NOx), rekening houdend met risico's voor kwetsbare groepen;
 - het evalueren en indien nodig bijstellen van bestaande normen op het gebied van luchtkwaliteit en nationale emissieplafonds (met aandacht voor kwetsbare groepen);
 - het ontwikkelen van betere systemen voor het verzamelen van informatie, het opstellen van modellen en het maken van prognoses.
- Onderzoek naar het probleem van de luchtkwaliteit van het binnenklimaat en de invloed ervan op de volksgezondheid teneinde prioriteiten te stellen en te beoordelen of een communautaire strategie en een actieplan nodig zijn om het probleem aan te pakken.

5.8. Vermindering van geluidshinder tot aanvaardbare niveaus

Het probleem

In Europa is geluidshinder een almaar toenemend probleem dat volgens schattingen schadelijke gevolgen heeft voor de gezondheid en de kwaliteit van het bestaan van ten minste 25 % van de bevolking van de EU. Geluidshinder verhoogt de stressniveaus, verstoort de slaap en kan leiden tot een verhoogde kans op hartaandoeningen. Het probleem houdt vooral verband met vervoers- en bouwactiviteiten, waarbij de hinder wordt veroorzaakt door (vracht)auto's, vliegtuigen en voertuigen en apparatuur die in de bouw worden gebruikt.

Doelstellingen en streefdoelen

Realisering van een vermindering van het aantal mensen dat geregeld en langdurig wordt
--

blootgesteld aan hoge geluidsniveaus van een geschatte 100 miljoen mensen in het jaar 2000 met ongeveer 10 % in het jaar 2010 en met 20 % in 2020.

Beleidsbenadering

Tot op heden waren communautaire initiatieven voor het verminderen van geluidshinder vooral gericht op het vaststellen van maximale geluidsniveaus van bepaalde typen apparatuur, zoals stroomgenerators, grasmaaimachines en motorvoertuigen. Hoewel dit een belangrijke bijdrage vormt tot de aanpak van het probleem, is de grootste uitdaging evenwel het terugdringen van geluidshinder veroorzaakt door vervoersactiviteiten in het algemeen en lucht- en wegvervoer in het bijzonder.

In plaats van doelstellingen op het gebied van de vermindering van geluidshinder van bovenaf aan lidstaten op te leggen, is de strategie van de Commissie om maatregelen vast te stellen die geluidsniveaus plaatselijk kunnen verminderen en om beleidslijnen te ontwikkelen ter bevordering van uitvoering van dergelijke maatregelen. Als een eerste stap binnen het tijdsbestek van dit programma moet de Gemeenschap wetgeving inzake de beoordeling van geluidshinder goedkeuren en ten uitvoer leggen. De belangrijkste onderdelen van die richtlijn zijn: harmonisatie van indicators om te komen tot een gemeenschappelijk inzicht in en een gemeenschappelijke taal voor wat geluidshinder is, en de eis om geluidshinder in kaart te brengen en om bij plaatselijke beslissingen aangaande ruimtelijke ordening doelstellingen ten aanzien van geluidshinder te formuleren. Voor het publiek dient informatie over geluidshinder beschikbaar te zijn. Waar nodig zal de Commissie de maximale geluidsniveaus van verschillende typen voertuigen, machines en andere producten (opnieuw) vaststellen.

Maatregel

- Goedkeuring en tenuitvoerlegging van de voorgestelde communautaire richtlijn inzake geluidshinder.

6. DUURZAAM GEBRUIK VAN NATUURLIJKE HULPBRONNEN EN BEHEER VAN AFVALSTOFFEN

6.1. Rendement en beheer van hulpbronnen

6.1.1. Het probleem

De hulpbronnen van de aarde, in het bijzonder **ecologische en hernieuwbare hulpbronnen** zoals bodem, water, lucht, hout, biodiversiteit en visbestanden, komen onder steeds grotere druk te staan. Immers, de groei van de wereldbevolking en de huidige patronen binnen de economische ontwikkeling komen tot uiting in een toenemend beroep op deze hulpbronnen. Er is steeds meer reden om aan te nemen dat de draagkracht van het milieu op een aantal fronten spoedig zal worden overschreden. In vele delen van de wereld komt de vraag naar zoet water nu al vaak boven het aanvullingspercentage uit. Bovendien hebben veel gebieden te kampen met een verontrustende mate van woestijnvorming, ontbossing en bodemdegradatie.

Enkele indicators van het toenemende beroep van de mens op de hulpbronnen van de aarde

Indicator	Eenheden	1950	1972	1997
Bevolking	(in miljard personen)	2,5	3,8	5,8
Megasteden	(met meer dan acht miljoen inwoners)	2	9	25
Voedsel	(gem. dagproductie in calorieën per hoofd)	1 980	2 450	2 770
Visserij	(jaarlijkse visvangst in miljoen ton)	19	58	91
Watergebruik	(jaarlijks watergebruik in miljoen ton)	1 300	2 600	4 200
Voertuigen	(miljoen voertuigen in omloop)	70,3	279,5	629 ¹
Kunstmestgebruik	(miljoen ton)	36,5 ²	83,7	140,3 ³
Bedekking met regenwoud	(index van regenwoudbedekking 1950 = 100)	100	85	70
Olifanten	(miljoen dieren)	6,0	2,0	0,6

Voetnoten:

1. gegevens voor 1994

2. gegevens voor 1961

3. gegevens voor 1994

Bron: World Resources Institute

Het gebruik van **niet-hernieuwbare hulpbronnen**, zoals metalen, mineralen en koolwaterstoffen - en het daarmee samenhangende ontstaan van afvalstoffen -, heeft talloze gevolgen voor het milieu en de gezondheid van de mens. Bovendien plaatst het verbruik van schaarse niet-hernieuwbare hulpbronnen de mens voor een ethisch dilemma met betrekking tot de vraag hoeveel we nu moeten gebruiken en hoeveel we voor toekomstige generaties over moeten laten. Maar omdat dit geen echt milieuprobleem is, kan het beter in het kader van een bredere strategie voor duurzame ontwikkeling worden besproken.

6.1.2. Doelstellingen

Totstandbrenging van een situatie waarin het verbruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen en de gevolgen daarvan de draagkracht van het milieu niet overschrijden, en komen tot een loskoppeling van het gebruik van hulpbronnen en economische groei door middel van een aanzienlijke verhoging van het rendement van hulpbronnen, dematerialisatie van de economie en afvalpreventie.

6.1.3. Beleidsbenadering

Het bestaande beleidskader van de Gemeenschap op milieugebied is grotendeels juist vastgesteld met het doel de gevolgen van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen voor het milieu en de gezondheid van de mens beperkt te houden. Het betreft hier bijvoorbeeld communautaire maatregelen gericht op de verbetering van het rendement van hulpbronnen bij energiegebruik en het duurzame gebruik van water en van de bodem. Voor niet-hernieuwbare hulpbronnen is de situatie geheel anders. Hoewel hiervoor onrechtstreeks veel verschillende beleidsinstrumenten bestaan, ontbreekt het de Gemeenschap aan een coherent beleid gericht op het realiseren van de algehele loskoppeling van het gebruik van hulpbronnen en de economische groei.

Als eerste stap moet de Gemeenschap daarom een thematische strategie ontwikkelen inzake het duurzame gebruik van hulpbronnen, in het bijzonder niet-hernieuwbare hulpbronnen. De basisaanpak zal bestaan uit:

- het tot stand brengen van een consistent analytisch kader ter vaststelling van criteria voor het stellen van prioriteiten, en het uitvoeren van de noodzakelijke analyse en gegevensverzameling om vast te stellen welke hulpbronnen het meest worden bedreigd; de criteria zullen verband moeten houden met vragen als: zal de schade aan het milieu ten gevolge van het gebruik van een bepaalde hulpbron langdurig en onomkeerbaar zijn?, zullen toekomstige generaties de beschikking hebben over vervangende hulpbronnen?, enzovoort;
- het vaststellen en ten uitvoer leggen van specifieke beleidsmaatregelen ter vermindering van het verbruik van deze hulpbronnen, bijvoorbeeld door veranderingen in de vraag ernaar, verbetering van de efficiëntie waarmee ze worden gebruikt, het voorkomen van verspilling ervan en verbetering van het tempo waarin ze na gebruik weer in het economisch circuit terugkomen.

Maatregelen die bij zulk een thematische strategie behoren, zijn de volgende:

- onderzoek en technologische ontwikkeling op het gebied van minder hulpbronintensieve producten en productieprocessen;
- bestepraktijkprogramma's voor bedrijven;
- verschuiving van de belastingdruk naar het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, een belasting op onbewerkte grondstoffen en het gebruik van andere economische instrumenten, zoals verhandelbare rechten ter bevordering van het invoeren van hulpbronefficiënte technologieën, producten en diensten;
- afschaffing van subsidies die het overmatig gebruik van hulpbronnen bevorderen;

- opnemning van overwegingen betreffende het rendement van hulpbronnen in het geïntegreerde productbeleid, systemen voor de toekenning van milieukeuren, groen aankoopbeleid en milieurapportage.

Voor het verminderen van het gebruik en het verbeteren van het rendement waarmee de economie en de samenleving hulpbronnen gebruiken, zijn maatregelen nodig op verschillende bestuurlijke niveaus en in de verschillende sectoren van de economie. Tegelijkertijd dient het besef door te dringen dat verbetering van het rendement van hulpbronnen zal leiden tot verbetering van het economisch rendement in het algemeen en daardoor tot toename van het concurrentievermogen en bevordering van innovatie.

Maatregel

- Thematische strategie inzake het duurzaam gebruik van hulpbronnen.

6.2. Afvalpreventie en -beheer

6.2.1. *Het probleem*

Zonder nieuwe initiatieven zullen de afvalstromen in de Gemeenschap in de nabije toekomst naar verwachting blijven toenemen. Behalve dat een groot beslag wordt gelegd op kostbare ruimte, brengt het beheer van afvalstromen talloze verontreinigende stoffen in de lucht, in het water en in de bodem en komen broeikasgassen vrij uit stortplaatsen en bij het vervoer van afval. Tegelijkertijd vertegenwoordigt afval vaak een verlies van kostbare hulpbronnen, waarvan er veel schaars zijn en zouden kunnen worden teruggewonnen en gerecycled om de vraag naar onbewerkte grondstoffen terug te dringen.

Naarmate de samenleving welvarender en productiever wordt, neemt de vraag naar producten toe. Gekoppeld aan de steeds kortere levensduur van producten, levert dit toenemende hoeveelheden afval van afgedankte producten en bijbehorend mijn- en fabricageafval op. Tegelijkertijd worden veel producten steeds complexer en bevatten ze een grote verscheidenheid van stoffen, die de risico's van afval voor de gezondheid van de mens en het milieu nog versterken. Het is duidelijk dat, als er niets verandert in het huidige consumptie- en productiepatroon, nog grotere hoeveelheden afval zullen ontstaan – waarvan een aanzienlijk deel gevaarlijk zal blijven.

Het ontbreken van een gegevensverzameling op EU-niveau maakt het moeilijk te beoordelen of de milieueffecten van het beheer van afval toe- dan wel afnemen. Nieuwe afvalverwerkingsinstallaties voldoen aan extreem hoge bedrijfsnormen, waardoor de emissies en risico's drastisch zijn afgenomen. Ondanks dat gaat veel afval nog steeds naar verouderde en minder goed beheerde installaties, wat voor een deel te wijten is aan het verzuim van lidstaten om communautaire wetgeving op het gebied van afval correct ten uitvoer te leggen. In veel gebieden binnen de Gemeenschap zijn de gevolgen van afvalbeheer en –vervoer dan ook nog steeds problematisch.

6.2.2. Doelstellingen en streefdoelen

Doelstellingen

- Loskoppeling van het ontstaan van afval en economische groei en realisering van een significante algehele vermindering van de hoeveelheden afval door verbeterde initiatieven voor afvalpreventie, een hoger rendement van hulpbronnen en een verschuiving naar duurzamer consumptiepatronen.

Voor afval dat toch nog ontstaat, een situatie realiseren waarin:

- het afval niet gevaarlijk is of ten minste slechts zeer geringe risico's voor milieu en gezondheid van de mens met zich meebrengt;
- het meeste afval ofwel wordt teruggebracht in het economische circuit vooral d.m.v. recyclage, ofwel aan het milieu wordt teruggegeven in een nuttige (bijvoorbeeld compostering) of ongevaarlijke vorm;
- de afvalhoeveelheden die toch nog voor definitieve verwijdering bestemd zijn, tot een absoluut minimum beperkt blijven en op veilige wijze worden vernietigd of verwijderd;
- het afval zo dicht mogelijk bij de plaats van het ontstaan ervan wordt verwerkt.

Streefdoelen – binnen een algemene strategie van afvalpreventie en meer recycling: realisering, binnen de looptijd van het programma, van een aanzienlijke vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen die voor definitieve verwijdering bestemd zijn, en van de hoeveelheden gevaarlijke afvalstoffen.

- vermindering van de hoeveelheid afvalstoffen die voor definitieve verwijdering bestemd zijn met 20 % in 2010 ten opzichte van 2000, en met 50 % in 2050;
- vermindering van de hoeveelheden gevaarlijke afvalstoffen met 20 % in 2010 ten opzichte van 2000 en met 50 % in 2020.

6.2.3. Beleidsbenadering

De aanpak van het communautaire beleid op het gebied van afvalbeheer is gebaseerd op het leidende beginsel van de afvalhiërarchie, waarbij afvalpreventie bovenaan staat, vervolgens, afvalterugwinning (waaronder hergebruik, recyclage en energierugwinning, met voorkeur voor materiaalrugwinning) en tenslotte afvalverwijdering (waaronder verbranding zonder energierugwinning en storten). De huidige opbouw van het beleid en de regelgeving van de Gemeenschap omvat drie hoofdelementen:

- (i) kaderwetgeving en -regelgeving inzake afvaldefinities, vergunningstelsels voor stortplaatsen, controle op de overbrenging van afvalstoffen, enzovoort;
- (ii) wet- en regelgeving inzake de bedrijfsnormen van afvalverwerkingsvoorzieningen, zoals stortplaatsen en verbrandingsovens;
- (iii) wetgeving gericht op specifieke prioritaire afvalstromen, zoals afgedankte voertuigen, die vooral tot doel heeft de mogelijkheden voor terugwinning en recycling te vergroten en het gevaarlijke karakter ervan te verminderen.

Dit wordt ondersteund door wetgeving ter verbetering van de beschikbaarheid van indicators en statistieken voor het meten van de voortgang bij het realiseren van een beter afval- en hulpbronnenbeheer.

In de meeste lidstaten ondervindt deze aanpak grote steun; het Europees Parlement zal een centrale positie blijven innemen in de strategie voor afvalbeheer van de Commissie. Speciale aandacht zal worden gegeven aan de sterke verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande maatregelen door de lidstaten.

Aangezien de tenuitvoerlegging van de eisen van de communautaire wetgeving op afvalgebied veelal bij de plaatselijke overheden berust, beoogt de Commissie hun betrokkenheid bij de voorbereiding van wet- en regelgeving te verbeteren alsmede de steun die zij geeft voor de uitwisseling van ervaringen en beste praktijken tussen deze overheden.

In de kandidaat-lidstaten zullen de toegenomen consumptie en de veranderende levensstijl naar het zich laat aanzien de druk op de vaak reeds overbelaste afvalbeheersystemen en – infrastructuur verder vergroten. Vandaar dat behalve verbetering van bestaande afvalbeheersystemen investeringen in initiatieven op het gebied van afvalpreventie en recycling en in de infrastructuur de hoogste prioriteit verdienen.

Afvalpreventie: kleinere volumes en minder gevaarlijk afval

Hoewel bovengenoemde aanpak met succes is toegepast bij de verbetering van de normen voor afvalbeheer, zijn de afvalvolumes er nog niet door verminderd. Het accent dient nu te liggen op afvalpreventie zowel wat kwantiteit (dat wil zeggen volumes) als kwaliteit (dat wil zeggen gevaarlijk karakter) betreft. Voor beleidsmakers is dit een van de meest uitdagende aspecten van het afvalprobleem. Het vereist het loskoppelen van het ontstaan van afval en de economische groei.

Afvalpreventie is nauw verbonden met de verbetering van het rendement van hulpbronnen, de beïnvloeding van consumptiepatronen en de vermindering van de afvalstromen die ontstaan bij de vervaardiging en het gebruik van producten en op het moment waarop producten zelf afval worden. Maatregelen ter voorkoming van afval moeten daarom eerst en vooral aan de bron worden genomen. Enerzijds houdt dit in het zoeken naar wegen om de levensduur van producten te verlengen, het gebruik van minder hulpbronnen voor producten en het overgaan op schonere en minder verspillende productieprocessen, en anderzijds het beïnvloeden van de keuzen van de consument en de vraag op de markt ten gunste van minder verspillende producten en diensten. Dit zal de speerpunt zijn van de beoogde thematische strategie op het gebied van hulpbronnenbeheer, geïntegreerd productbeleid en, met betrekking tot het gevaarlijke karakter van afval, het communautaire beleid inzake chemische stoffen.

Nauwkeuriger gezegd, houdt dit alles het volgende in:

- het opstellen van een lijst van gevaarlijke stoffen die de grootste problemen vormen in verschillende afvalstromen, en het bevorderen van vervanging door minder gevaarlijke stoffen of alternatieve productontwerpen waar dit mogelijk is; waar dit niet mogelijk is, het accent leggen op het tot stand brengen van gesloten systemen, waarbij de producent verantwoordelijk wordt gesteld voor het verzamelen, verwerken en recyclen van afval op een zodanig wijze, dat de risico's en gevolgen voor het milieu tot een minimum beperkt blijven;

- het integreren van de doelstellingen en prioriteiten op het gebied van afvalpreventie in het geïntegreerde productbeleid van de Gemeenschap met het doel waar mogelijk het gehalte aan gevaarlijke stoffen in producten te verminderen, de levensduur van producten te verlengen, het recyclen en reconditioneren van producten gemakkelijker maken, enzovoort;
- het bevorderen van het gebruik van economische instrumenten, zoals de ecotaks op hulpbron- en afvalintensieve producten en processen;
- het, voor zover dat effectief is, verantwoordelijk stellen van producenten voor hun producten wanneer deze afval worden;
- het beïnvloeden van de vraag van de consument ten gunste van producten en processen die leiden tot minder afval, bijvoorbeeld via groen aankoopbeleid, systemen voor de toekenning van milieukeuren, informatiecampagnes en andere instrumenten;
- het instellen van een onderzoek naar de meest problematische en gevaarlijke afvalstromen die ontstaan in de verschillende productiesectoren (zoals de mijnbouw, de energieproductie, de industrie, de bouw, de landbouw, enzovoort); en het samen met de betrokken sectoren zoeken van wegen om deze afvalstromen te doen verdwijnen; oplossingen zullen vooral bestaan uit het gezamenlijk financieren van onderzoek naar en ontwikkeling van schonere, innovatieve procestechologieën en het bevorderen van de verspreiding van de beste technologie en praktijk.

Maatregel

- Integratie van doelstellingen en criteria op het gebied van afvalpreventie in het geïntegreerde productbeleid en in de strategie inzake chemische stoffen van de Gemeenschap.

Recycling bevorderen

Overeenkomstig de afvalhiërarchie dient afval dat niet kan worden voorkomen, zoveel mogelijk te worden teruggenomen met voorkeur voor regeling. Hierdoor kan de vraag naar onbewerkte grondstoffen worden teruggedrongen. Bovendien maakt het de burgers meer bewust van de gevolgen voor de afvalberg van hun keuzen als consument – wat vaak leidt tot een toename van de vraag van de consument naar minder verspillende producten en verpakkingssystemen.

De aanpak van de Commissie inzake recycling is steeds gericht geweest op “prioritaire” afvalstromen, zoals afval van verpakkingen en afgedankte voertuigen, en op het uitvaardigen van regelgeving tot vaststelling van recyclingdoelstellingen waaraan de lidstaten moeten voldoen. Hierbij ligt de nadruk op het verantwoordelijk stellen van de producenten voor het beheer van hun producten wanneer deze afval worden en op het verminderen van het gehalte aan gevaarlijke stoffen in de producten. De ervaring met de tenuitvoerlegging van regelgeving leert dat er behoefte bestaat aan consistent beleid op communautair niveau ter bevordering van recycling in het algemeen. Dit beleid dient de verschillende milieueffecten en zelfs compromissen in aanmerking te nemen alsmede economische en sociale aspecten.

Het doel is afval terug te winnen en te recyclen tot zinvolle niveaus, dat wil zeggen tot het punt waarop er nog een milieuvoordeel bestaat en het economisch en technisch haalbaar is.

Maatregelen

- Herziening van de richtlijn inzake slib.
- Aanbeveling inzake bouw- en sloopafval.
- Initiatief voor wet- en regelgeving inzake biologisch afbreekbaar afval.
- Thematische strategie inzake afvalrecycling die de volgende typen maatregelen omvat:
 - het bepalen welk afval bij voorrang moet worden gerecycled, op basis van criteria die verband houden met de prioriteiten op het gebied van hulpbronnenbeheer, met de resultaten van analyses die aangeven in welke gevallen recycling een duidelijk netto milieuvoordeel oplevert, en met het gemak en de kosten van recycling;
 - het formuleren van beleidslijnen en maatregelen die waarborgen dat het verzamelen en recyclen van deze prioritaire afvalstromen plaatsvindt, met inbegrip van indicatieve recyclingdoelstellingen en controlesystemen om vorderingen van lidstaten bij te houden en te vergelijken;
 - het opstellen van beleid en het aanwijzen van instrumenten ter bevordering van de oprichting van markten voor gerecyclede materialen.

7. DE EUROPESE UNIE EN DE REST VAN DE WERELD

7.1. Een uitgebreide Europese Unie

De in dit programma uiteengezette maatregelen gelden voor een uitgebreide Europese Unie. In de loop van het programma zullen de nieuwe lidstaten het profiel van de Europese Unie wijzigen. Uitbreiding van de Unie van vijftien tot achtentwintig of meer landen betekent een toename van het aantal inwoners met 170 miljoen, een vermeerdering van het landoppervlak met 58 % en een unieke verzameling milieuproblemen en -rijksdommen.

In de tien kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa bestaat een groot deel van het landoppervlak uit nog ongerept gebied, met oude bossen. De landbouw is voornamelijk extensief en bevordert de instandhouding van een rijke biodiversiteit. Maar er zijn ook industrie centra of voormalige militaire locaties die zwaar zijn vervuild en waarvan het schoonmaken enorme inspanningen zal kosten.

De Europese Unie heeft de meest complete en geavanceerde milieuwetgeving ter wereld. Door deze wetgeving goed te keuren en ten uitvoer te leggen, zullen de kandidaat-lidstaten niet alleen in ruimere mate voldoen aan de voorwaarden voor het lidmaatschap van de Europese Unie, maar, op den duur, ook profiteren van een schoner en gezonder milieu.

Prioriteit heeft nog steeds de volledige tenuitvoerlegging van de wet- en regelgeving en daarvoor zal een sterke en goed geoutilleerde administratie nodig zijn. Maar het zal vaak van essentieel belang zijn prioriteiten te stellen. De Gemeenschap zal vooral financiële middelen beschikbaar stellen als bijdrage aan de hoge kosten van de tenuitvoerlegging van richtlijnen, zoals die inzake verwerkingsinstallaties voor afvalwater. De Gemeenschap moet ervoor zorgen dat deze financiering aan de plaatselijke omstandigheden en behoeften kan worden aangepast. Gekozen oplossingen zullen voor elk land, elke regio en elk gewest weer anders zijn. Volledige tenuitvoerlegging van de milieunormen van de Gemeenschap vormt de voornaamste taak voor de kandidaat-lidstaten.

Mettertijd zullen de kandidaat-lidstaten de communautaire verworvenheden in hun geheel moeten implementeren. Teneinde dit proces in de juiste banen te leiden, zal de omzetting van het milieu-acquis in het nationale rechtstelsel voltooid moeten zijn wanneer het tijdstip van de toetreding daar is. Men zou de nodige prioriteit moeten geven aan de uitvoering van kaderrichtlijnen, alsmede aan richtlijnen van horizontale aard.

Andere belangrijke punten die naast de tenuitvoerlegging van de communautaire milieuregelgeving de aandacht verdienen, betreffen de integratie van milieuoverwegingen in economische en maatschappelijke beleidsterreinen. De grootste uitdagingen worden hieronder nader toelicht.

– Duurzame economische ontwikkeling

De economische herstructurering en vernieuwing in de kandidaat-lidstaten bieden mogelijkheden voor economische groei gebaseerd op schonere technologieën en een beter milieubeheer. Veel van de in de lidstaten gevestigde, op export gerichte bedrijven beschouwen milieubeheer al als een hoofdelement van hun concurrentievermogen, een tendens die aanmoediging verdient. De samenlevingen van de kandidaat-lidstaten hebben de kans gemeenschappen op te bouwen die duurzaam, aangenaam om in te leven en welvarend zijn. Het zal buitengewoon belangrijk zijn dat de mogelijke voordelen van een gezond milieu,

ook wat hulpbronnen en financiën betreft, aan beleidsmakers duidelijk te maken. Daarbij kunnen organisaties als het Regionaal Milieucentrum een nuttige rol spelen. In de praktijk zullen het gebruik van strategische milieueffectrapportage en integratie van milieudoelstellingen en –beleid in andere beleidsterreinen de belangrijkste instrumenten blijken te zijn.

– *Openbaar vervoer – een waardevol bezit dat bescherming verdient*

Momenteel is in kandidaat-lidstaten een beter evenwicht tussen openbaar en particulier vervoer dan in de Europese Unie. In Midden- en Oost-Europa zijn reeds problemen vanwege achterblijvende investeringen in openbaarvervoersystemen. Het zal van belang zijn de alternatieven voor wegvervoer in de toekomst te ondersteunen. De Gemeenschap kan het goede voorbeeld geven door de wijze waarop zij financiële steun verleent aan vervoer, zoals reeds het geval is met projecten voor vervoer per spoor. Wegvervoer dient zorgvuldig te worden gepland, zodat nieuwe ontwikkelingen geen schade toebrengen aan steden en dorpen en evenmin aan flora en fauna. In de Gemeenschap zijn initiatieven ophanden ter bevordering van vrachtvervoer per spoor, het gebruik van waterwegen en, in bredere zin, gecombineerd vervoer in de Europese Unie en dit verdient navolging in de kandidaat-lidstaten.

– *Geplande ontwikkeling*

Stadsplanning in de kandidaat-lidstaten moet worden aangemoedigd om te bereiken dat de uitbreiding van steden beter onder controle blijft en niet ten koste gaat van het milieu. In de praktijk betekent dit aandacht voor stadsvernieuwing in plaats van het ontwikkelen van nieuwe stadslocaties in landelijke gebieden.

– *Bewustmaking*

Protestacties ten gunste van het milieu waren een kenmerk van de weerstand tegen de oude regimes in de kandidaat-lidstaten in Midden- en Oost-Europa. Op dit bewustmakingsproces dient te worden voortgebouwd door te laten zien dat milieu en economische ontwikkeling elkaar niet uitsluiten. Daarbij moet de boodschap aan de kandidaat-lidstaten zijn dat ze de kans hebben een moderne en welvarende samenleving tot stand te brengen, die ongerepte landschappen en landelijke gebieden in stand weet te houden. Maar bij het bewustmakingsproces dienen jonge mensen niet te worden vergeten; zij immers kunnen de aanzet geven tot positieve veranderingen voor het milieu in de toekomst.

Maatregelen

- Intensieve dialoog met de overheden van de kandidaat-lidstaten inzake duurzame ontwikkeling.
- Samenwerking met milieu-NGO's en bedrijven in de kandidaat-lidstaten om bewustmaking tot stand te brengen.

7.2. Een bijdrage tot de oplossing van internationale problemen

Economische globalisatie houdt in dat de noodzaak om op internationaal niveau actie te ondernemen ten gunste van het milieu nu nog meer geboden is dan slechts enkele jaren geleden. Globalisatie is van invloed op mensen en de politiek in bijna elk land. Goederen, diensten, geld, informatie en mensen reizen over de aardbol. Globalisatie heeft grote gevolgen voor het milieu en vereist nieuwe beleidsbeslissingen.

Europeanen zijn zich, als leden van enkele van de meest welvarende samenlevingen ter wereld, zeer wel bewust van hun rol en verantwoordelijkheden op het internationale vlak. Enerzijds zijn ze de voornaamste veroorzakers van wereldomvattende milieuproblemen als de broeikasgasemissies en verbruiken ze een groot deel – naar sommigen beweren een onbillijk deel – van de hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen van de planeet, zoals mineralen, vis en hout. Anderzijds neemt Europa steeds het voortouw als het gaat om internationale acties ten gunste van het milieu en samenwerking op milieugebied. Deze samenwerking moet zich uitbreiden tot de totstandbrenging van een grotere internationale consensus, die ertoe bijdraagt handelsconflicten te voorkomen en goedkeuring te krijgen voor een benadering die, waar nodig, is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.

De onderlinge afhankelijkheid van landen brengt de noodzaak van een wereldomvattend samenwerkingsverband met zich mee. In de toekomst, wanneer de ontwikkelingslanden een groter deel van de milieudruk voor hun rekening nemen, zal het nodig zijn hoge milieunormen in te voeren. Alles wijst erop dat lage normen hand in hand gaan met armoede. Verbetering van het milieu vormt een aanvulling op een succesvolle economische ontwikkeling, maar ontwikkelingslanden zullen de instrumenten en hulpbronnen nodig hebben om hun productiviteit en productiemethoden te verbeteren. Hierbij kunnen handel en buitenlandse investeringen een positieve rol spelen. De burgers van ontwikkelingslanden dienen tot het inzicht te komen dat er een positieve relatie bestaat tussen ontwikkeling, de kwaliteit van het milieu en de levensstandaard.

Doelstellingen

Integratie van milieuoverwegingen en -doelstellingen in alle aspecten van de externe betrekkingen van de Europese Unie.

Bewerkstelligen dat het milieu serieus wordt genomen en dat internationale organisaties er voldoende middelen voor uittrekken.

Tenuitvoerlegging van internationale verdragen, in het bijzonder inzake het klimaat, de biodiversiteit, chemische stoffen en woestijnvorming.

Bijdragen tot de bescherming van het milieu van aangrenzende landen

De Gemeenschap moet met aangrenzende landen samenwerken om het milieubewustzijn van het publiek en van de politiek te vergroten en om te zorgen voor de tenuitvoerlegging door zowel de Europese Unie als de aangrenzende landen van activiteiten ten gunste van milieubescherming.

Maatregelen

- Totstandbrenging van een sterke milieupijler in het Euro-mediterraan partnerschap en het Tacis-programma betreffende de nieuwe onafhankelijke staten.
- Vaststelling van duurzame ontwikkeling als een doelstelling van de in ontwikkeling zijnde Euro-mediterrane vrijhandelszone (MFTA).

Integratie van milieuoverwegingen in het externe beleid van de Europese Unie

Milieuoverwegingen zouden bij de externe betrekkingen van de EU principieel een hoofdrol moeten gaan spelen, met name in de volgende gevallen:

- Het ontwikkelingsbeleid moet steun blijven geven voor het duurzame beheer van het water, de bodem en de bossen, de toegankelijkheid en het eigendomsrecht van hulpbronnen, de toegang tot duurzame energie en de interactie tussen gezondheid, armoede en stadsontwikkeling.
- Het handelsbeleid, op multilateraal niveau en ook in alle regionale en bilaterale overeenkomsten, moet de milieubescherming ondersteunen. Handel, internationale investeringsstromen en exportkredieten moeten positief de factoren worden bij het nastreven van milieubescherming en duurzame ontwikkeling.
- Milieubescherming moet een onderdeel vormen van de EU-beleidsmaatregelen inzake de voorkoming en oplossing van conflicten, hetgeen dus ook voor het gemeenschappelijk extern en veiligheidsbeleid geldt. Hierbij dient het accent aanvankelijk op water- en landgebruik te liggen.

Maatregelen

- De Commissie en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat milieubescherming een hoofdrol gaat spelen bij de ontwikkeling van en de samenwerking op het vlak van het extern beleid, waarbij het delen van beste praktijken moet worden aangemoedigd.
- Methodes en criteria blijven ontwikkelen voor beoordelingen van duurzaamheidseffecten voor alle multilaterale en bilaterale handelsovereenkomsten.
- Verder gaan met de bevordering van gezonde milieupraktijken bij rechtstreekse externe investeringen en exportkredieten.

Versterking van de internationale bestuurlijke leiding op milieugebied

Bestaande internationale organisaties die op het vlak van de milieuproblematiek werkzaam zijn, moeten meer gewicht en invloed krijgen om efficiënter te kunnen werken. Dit houdt het volgende in:

- een versterking van het internationale institutionele raamwerk, en in het bijzonder van het VN-milieuprogramma (UNEP) op korte termijn, en zorgen voor een betere coördinatie van de milieu-instellingen, waaronder een verbeterde coördinatie tussen verdragen via collocatie van secretariaten, financiering en mechanismen waarmee controle op de naleving van regels en voorschriften moet worden uitgeoefend;
- waarborging van financiering en meer aandacht van de politiek;
- grotere nadruk, bij het uitwerken van internationale milieuwetten, op een verbetering in de uitvoering van en het toezicht op bestaande overeenkomsten.

Op langere termijn dient het wereldwijde, institutionele kader voor het milieu zich met de economische institutionele pijler te kunnen meten.

Een effectievere rol voor de EU in internationale fora

De Europese Unie moet een actieve en effectievere rol spelen in internationale fora, en met name in internationale milieuorganisaties zoals UNEP. De EU zou ook moeten streven naar een betere integratie van milieubewegingen in de activiteiten van andere UN-organen en de internationale financieringsinstellingen. Een en ander dient vergezeld te gaan van een even

sterke als eendrachtige participatie in daarmee verband houdende financiële besprekingen door betere coördinatie met de lidstaten. Er is ruimte voor het verbeteren van de dialoog met derde landen, waaronder enkele belangrijke ontwikkelingslanden, over wereldomvattende milieuaangelegenheden.

8. BELEIDSVORMING OP BASIS VAN PARTICIPATIE EN GEDEGEN KENNIS

8.1. Betere regelgeving

Stimuleren van innovatie door middel van regelgeving

Milieuregelgeving is essentieel geweest voor het welslagen van het communautaire milieubeleid, bijvoorbeeld op het gebied van het verminderen van lucht- en waterverontreiniging. Maar de bronnen van milieuverontreiniging zijn niet langer geconcentreerd in afzonderlijke industriële installaties, maar zijn te vinden in allerlei economische activiteiten en consumentengedrag. Dit beperkt de ruimte voor het oplossen van milieuproblemen door eenvoudigweg “bevel en controle”-regelgeving toe te passen.

Gezien deze situatie speelt het bedrijfsleven een steeds grotere rol bij het realiseren van milieudoelstellingen en streefdoelen; verontreiniging duidt erop dat een onderneming inefficiënt werkt en slecht wordt geleid. Bedrijven die innoveren om nieuwe markten te veroveren of hun concurrentievermogen te vergroten, dienen zich ook in te spannen om minder verontreiniging en afval te veroorzaken. Er bestaan vele voorbeelden van bedrijven die met succes hun productiemethoden hebben gemoderniseerd, afval recyclen en daarmee hun kosten hebben teruggebracht.

Regelgeving kan dienen om ondernemingen te stimuleren op winstgevende wijze te innoveren, zowel op het gebied van hun markt als op milieugebied. Wetgeving dient te zijn gericht op het vaststellen van de geschikte hoge normen die moeten worden bereikt, maar beoogt niet zozeer het voorschrijven van de middelen voor het realiseren van de doelstellingen als wel het reguleren van de resultaten. Regulering dient flexibel te zijn, rekening te houden met de wijdverbreide economische en geografische diversiteit en waar nodig overgangperiodes in te lassen. Ten slotte kan regelgeving bedrijven positieve prikkels geven om goed te presteren en de gestelde normen zelfs te overschrijden.

In sommige gevallen zouden niet aan de regelgeving ontleende methodes de meest geschikte en flexibele manieren zijn om milieuvraagstukken aan te pakken. De Commissie bestudeert momenteel nieuwe governance-methodes, waaronder alternatieven voor de traditionele regelgeving, zoals vrijwillig aangegane verplichtingen en overeenkomsten, waardoor bedrijven beter tot innoveren en veranderen in staat zouden zijn. Hieronder valt ook het opzetten van een regulerend kader waarbij beleidsdoelstellingen worden vastgesteld en de praktische uitvoeringsmaatregelen in onderlinge samenwerking door het bedrijfsleven moeten worden vastgesteld, zulks ter ondersteuning van het wettelijk kader ("co-regulering").

Zorgen voor een brede dialoog en een gedegen wetenschappelijke basis

Het programma stelt het strategische kader en algemene prioriteiten vast voor communautaire maatregelen op milieugebied in het volgende decennium. Teneinde de uitvoerbaarheid van maatregelen en de doeltreffendheid van regelgeving te verzekeren, dient de ontwikkeling van de streefdoelen en beleidlijnen in een open dialoog met alle betrokken groepen plaats te vinden.

Deze dialoog zal moeten worden geschraagd door een gedegen wetenschappelijke en economische beoordeling op basis van informatie en gegevens over de toestand van het milieu en over de milieubelastende activiteiten en stuwende krachten achter milieuproblemen. Waar mogelijk dienen de inspanningen te worden ondersteund door de ontwikkeling van

scenario's en prognose-instrumenten. Een en ander zal een belangrijke opwaardering vereisen van de kwaliteit van de milieu- en economische gegevens, beoordelingen en beleidsevaluaties die momenteel beschikbaar zijn ter ondersteuning van de besluitvorming. De ervaring die in de periode van het vijfde programma met initiatieven zoals normen voor luchtkwaliteit is opgedaan, leert dat, hoewel deze benadering veel tijd en middelen vraagt, de betrokkenheid van de belanghebbende partijen er groter door wordt en het stellen van ambitieuze, maar realistische en haalbare streefdoelen gemakkelijker. Door doorlichting van het gehele scala van mogelijke beleidsmaatregelen is het mogelijk de meest doeltreffende instrumenten te kiezen en de juiste balans te vinden tussen activiteiten op alle verantwoordelijkheidsniveaus – communautair, nationaal en plaatselijk.

Bovendien zijn de milieuproblemen waar we nu mee te kampen hebben, vaak complexer dan twintig jaar geleden; onderlinge verbindingen en zelfs compromissen zijn duidelijker geworden. Daardoor kan het ondernemen van actie ten aanzien van het ene probleem de oplossing van andere problemen in de weg staan of juist bevorderen. De maatregelen moeten daarom op geïntegreerde wijze worden beoordeeld om ongewenste neveneffecten te vermijden.

Analyse van de kosteneffectiviteit is een belangrijk element van milieuvorstellen en de ervaring met de Auto Oil-programma's is een goed voorbeeld van het maximaliseren van milieuvordelen tegen de laagst mogelijke kosten. Deze analyse stelt beleidsmakers in staat een maximaal rendement te halen uit maatregelen en zal een belangrijk beginsel zijn voor de maatregelen die uit dit programma voortvloeien.

Verbreding van de dialoog

De Commissie heeft zich gecommitteerd aan het ontwikkelen van een opener en transparanter bestuur, dat de Europese burger dichter bij de Europese instellingen brengt. Dit betreft met name ook het beleidsvormingsproces, waarbij daadwerkelijke inspanningen nodig zijn om te bewerkstelligen dat alle belanghebbende groepen de gelegenheid krijgen invloed uit te oefenen op de besluitvorming. Hierbij gaat het om economische belangen, nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten en milieugroeperingen.

Niet-gouvernementele organisaties (NGO's) spelen hierbij een belangrijke rol. Ze sluizen de opvattingen van de "man in de straat" door naar beleidsmakers, nemen deel aan groepen van deskundigen of technici en houden toezicht op de tenuitvoerlegging van wetgeving. Ze vertegenwoordigen een breder openbaar belang in het beleidvormingsproces.

Maatregelen

- De nieuwe benadering van de Commissie op het gebied van strategisch beleid en strategische planning houdt in dat op alle beleidsterreinen waarvoor de Commissie van plan is voorstellen te doen, in een vroeger stadium informatie zal worden verstrekt.
- De Gemeenschap zal de milieu-NGO's financieel blijven steunen om hun deelname aan dialoogprocessen te bevorderen.

De rol van onderzoek

Onderzoek kan de ontwikkeling van communautair milieubeleid ondersteunen door bij te dragen aan een beter inzicht in de aard en de gevolgen van interacties tussen mens en milieu.

De complexiteit van het milieu is zodanig, dat dit inzicht van essentieel belang is voor de ontwikkeling van doeltreffend beleid. Bovenstaande bespreking van de betrokken thema's laat zien dat dit in het algemeen geldt, maar speciaal van belang is op sommige gebieden zoals klimaatverandering en de raakvlakken tussen gezondheid en milieu, ecosystemen, biodiversiteit en bescherming en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en afvalstoffen. Onderzoek speelt ook een belangrijke rol bij het ontwikkelen van innovatieve technologieën en beheerpraktijken, die zijn vereist om milieuproblemen op te lossen.

Het onderbouwen van voorstellen en beslissingen met wetenschappelijke adviezen van de hoogst beschikbare kwaliteit is essentieel voor het verkrijgen van goedkeuring van belanghebbenden en voor het vermijden van onnodige conflicten met handelspartners van de Gemeenschap. De Europese onderzoekruimte biedt allerlei mogelijkheden op dit gebied en dient ten volle te worden benut.

Zoals reeds uiteengezet in de mededeling van de Commissie over de Europese onderzoekruimte, gaat ongeveer 5% van de openbare onderzoekfinanciering in de Gemeenschap naar de communautaire onderzoekprogramma's. Daarom is het van wezenlijk belang dat men, in aanvulling op de communautaire onderzoekprogramma's op dit gebied, een coördinatie bevordert van de nationale onderzoekprogramma's, om te bereiken dat deze meer effect hebben.

Voort zal het van belang zijn aandacht te schenken aan de verbetering van de verspreiding van onderzoeksresultaten, zodat ze zowel beter bruikbaar zijn voor beleidsmakers als ertoe bijdragen dat het publiek beter inzicht krijgt in milieuaangelegenheden.

Maatregelen

- Tweejaarlijkse beoordelingen van milieuonderzoekprogramma's en van de steeds evoluerende behoeften en prioriteiten op onderzoekgebied.
- Vorming van fora van belanghebbenden ter bevordering van interactie, uitwisseling van informatie en beste praktijken en ter verwezenlijking van de doeltreffende verspreiding van onderzoekbevindingen.
- De lidstaten ertoe aanmoedigen om in hun onderzoekprogramma's een hoge mate van prioriteit aan milieuvraagstukken toe te kennen. Deze onderzoekprogramma's zouden op communautair niveau moeten worden gecoördineerd om de toegevoegde waarde ervan te vergroten.
- Ervoor zorgen dat milieuvraagstukken in de onderzoekprogramma's van de Gemeenschap zwaar blijven doorwegen.

8.2. Informatie ten behoeve van beleidsvorming en evaluatie

Toestand van het milieu, tendensen en stuwende krachten

Om de voortgang van dit programma te controleren en, meer in het algemeen, om tot geïnformeerd beleid te komen, is gedegen kennis nodig van de huidige milieuproblemen, hun geografische verdeling en de sociaal-economische tendensen die vaak de oorzaak zijn van de aantasting van het milieu. Dit betekent dat moet worden gezorgd voor het gedurende een bepaalde tijdsperiode verzamelen van relevante en consistente gegevens en voor een wel doordachte interpretatie en presentatie van deze gegevens. Deze taak wordt vervuld door het

Europees Milieuagentschap en Eurostat op basis van door de lidstaten verstrekte informatie. Maar het is duidelijk dat de lidstaten grotere prioriteit moeten geven aan het verstrekken van de benodigde gegevens. Milieu- en duurzaamheidsproblemen moeten hoger op de wetenschappelijke en statistische agenda komen te staan en het opvullen van leemten in de basisgegevens dient hogere prioriteit te krijgen. Mede hierdoor zal het mogelijk zijn tot een totaalbeeld van de milieuproblemen te komen.

Beleidsbeslissingen kunnen ook worden ondersteund door inzicht in de tendensen van verschillende problemen, die het opstellen van scenario's en modellen mogelijk maken voor het beproeven van de doeltreffendheid van verschillende maatregelen. Een goed inzicht in de sociaal-economische tendensen die vaak de voornaamste stuwende krachten zijn achter milieuaangelegenheden, is ook van groot belang voor de ontwikkeling van doeltreffend beleid.

Voortgang meten – rapportage, indicators en evaluatie

Voor het meten van de voortgang bij het realiseren van de doelstellingen is informatie vereist over de toestand van het milieu en over de oorzaken van milieuproblemen. Bovendien is een doeltreffend rapportagesysteem inzake de omzetting, tenuitvoerlegging en doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen nodig. De huidige gegevens en het bestaande rapportagesysteem verschaffen slechts een globaal beeld van de toestand van het Europese milieu en de bijbehorende sociaal-economische tendensen, en een onvolledig beeld van de omzetting en tenuitvoerlegging van milieuregelgeving van de EU. Een en ander vormt een ernstige beperking van de mogelijkheden om tot zinvolle evaluatie van het beleid te komen en inzicht te krijgen in de effecten van menselijke activiteiten op het milieu.

De Commissie is voornemens een systematisch evaluatieproces in te stellen om het toekomstige beleid en de tenuitvoerlegging daarvan te verbeteren en in staat te zijn mogelijke toekomstige ontwikkelingen te beoordelen. Een uitgebreide pakket indicators zal essentieel zijn voor de tussentijdse evaluatie van de voortgang bij de tenuitvoerlegging van dit programma.

Er wordt momenteel naar duidelijk omschreven en consistente pakketten indicators gezocht voor het meten van de voortgang ten opzichte van de gestelde streefdoelen, met inbegrip van indicators van de geldwaarde van de gevolgen van milieuaantasting. Indicators kunnen ook een belangrijke rol spelen bij de bewustmaking van zowel beleidsmakers als het publiek ten aanzien van de toestand en de tendensen van verschillende problemen. Er worden duidelijke en consistente pakketten indicators ontwikkeld voor het vergelijken van de voortgang ten opzichte van vastgestelde streefdoelen. Een pakket hoofdindicators voor de Europese Unie zal de basis vormen voor het meten van de voortgang op het gebied van de hoofdthema's van dit programma. Deze indicators worden ondersteund door een meer gedetailleerd pakket indicators voor de kwaliteit van het milieu alsmede door kernpakketten van integratie-indicators voor elk beleidsterrein, zoals vervoer (op dit terrein zijn al aanzienlijke vorderingen gemaakt dankzij het initiatief inzake een "rapportagesysteem voor vervoer en milieu"), landbouw en energie.

Voor een goed verloop van dit proces is breed onderzoek naar het gehele systeem nodig, dat betrekking heeft op de toestand en tendensen van het milieu, statistische rapportage, wettelijke eisen en beleidsevaluatie. Dit onderzoek zal bijdragen tot het vaststellen van de behoefte aan prioritaire gegevens en de lidstaten in staat stellen hun middelen aan te wenden voor het verzamelen van die gegevens. Zo zal het stroomlijnen en harmoniseren van de in verband met de naleving en voor statistische doeleinden verzamelde gegevens een

aanzienlijke verbetering betekenen van de mogelijkheden van het statistische systeem om de noodzakelijke gegevens te leveren. Dit onderzoek zal alle activiteiten bestrijken die de gegevens, indicators en informatie verschaffen die het mogelijk maken de voortgang te meten, het beleid tegen het licht te houden en bij te stellen en toekomstige ontwikkelingen te voorspellen.

Maatregelen

- Opstelling en regelmatige publicatie van een verslag over hoofdindicators voor het milieu.
- Publicatie, op geregelde tijden, van verslagen inzake indicators van de toestand van het milieu.
- Geregelde rapportage over vooruitgang ten opzichte van de pakketten integratie-indicators, vooral wat betreft landbouw en bossen, energie, visserij en zeevaart, toerisme, industrie, regionaal beleid en vervoer.
- Ontwikkeling van epidemiologische indicators en indicators van de kosten van schade en van relevante gegevensbanken met waardebeoordelingen.
- Instelling van een breed onderzoek naar informatie- en rapportagesystemen dat leidt tot de invoering van een meer samenhang vertonend en doeltreffend rapportage- en evaluatiesysteem dat vergelijkbare milieugegevens en -informatie van hoge kwaliteit oplevert.
- Steun voor lidstaten bij het opzetten van passende gegevensverzamelingsystemen en in het bijzonder bij het vaststellen van prioriteiten teneinde het gebruik van de schaarse geldmiddelen te optimaliseren.
- Versterking van de ontwikkeling van geografische informatiesystemen en toepassingen voor bewaking vanuit de ruimte, waaronder het initiatief “Global Monitoring for Environment and Security” ter ondersteuning van beleidsvorming en tenuitvoerlegging van het beleid.

8.3. Leidende beginselen van de beleidsvorming op milieugebied in de EU

Het communautaire milieubeleid is stevig gestoeld op een aantal leidende beginselen. Het voorzorgsbeginsel en de beginselen dat de verontreiniging bij de bron moet worden aangepakt, dat de vervuiler moet betalen en dat prioriteit moet worden gegeven aan preventieve maatregelen zijn reeds vastgesteld in het Verdrag en liggen ten grondslag aan een groot deel van de huidige milieuregelgeving. In het Verdrag ligt ook het integratiebeginsel vast, dat vereist dat beleidsmakers op alle andere beleidsterreinen de milieudoelstellingen van de Europese Gemeenschap op volledige en correcte wijze in aanmerking nemen.

Bovendien zouden wij een mogelijke, breder opgezette toepassing moeten onderzoeken van de volgende benaderingen:

- bevordering van het vervangen van gevaarlijke door minder gevaarlijke stoffen, daar waar bruikbare alternatieven (substituten) beschikbaar zijn en

- de producent laten bewijzen dat de gevaarlijke stoffen die zij momenteel gebruiken of die zij fabriceren met het voornemen deze te gebruiken geen onnodige of onaanvaardbare risico's voor milieu en menselijke gezondheid opleveren ("omkering van de bewijslast").

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot vaststelling van het milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap voor
2001-2010**

(ingediend door de Commissie)

TOELICHTING

1. INLEIDING

In 1992 werd het vijfde milieuactieprogramma, “Op weg naar duurzame ontwikkeling”, uitgevaardigd. Aan het einde van het programma was duidelijk dat, ondanks het bestaan van een uitgebreide milieuregelgeving, het milieu nog steeds aandacht vereiste.

Dit nieuwe actieprogramma beoogt de gebieden vast te stellen waar nieuwe maatregelen of een nieuwe aanpak nodig zijn. Veel van de conclusies en maatregelen van het vijfde programma blijven geldig, maar het gaat daarbij vooral om tenuitvoerlegging in de praktijk. Hardnekkiger en moeilijker op te lossen problemen, zoals klimaatverandering, vereisen meer gecoördineerde inspanningen op communautair niveau. Dit actieprogramma stelt deze inspanningen vast en plaatst de uitdagingen die het milieubeleid biedt, in de bredere context van duurzame ontwikkeling, de onderlinge verbondenheid van economische vooruitgang en een gezond milieu, globalisatie en de uitbreiding van de Europese Unie.

2. ALGEMENE EVALUATIE VAN HET VIJFDE MILIEUACTIEPROGRAMMA

Bij het beoordelen van het vijfde milieuactieprogramma werd de Commissie gevraagd zich te richten op een algemene evaluatie van de resultaten ervan. Deze evaluatie, die was gebaseerd op het verslag over de toestand van het milieu van het Europees Milieuagentschap, leidde tot de conclusie dat vooruitgang was geboekt bij het behalen van milieudoelstellingen, maar dat er nog veel ongedaan was gebleven. De algemene evaluatie werd gepubliceerd om als uitgangspunt te dienen voor het debat over toekomstige milieuprioriteiten.

3. EXTERNE RAADPLEGING

Na de publicatie van de algemene beoordeling heeft brede raadpleging van belanghebbenden in lidstaten plaatsgevonden. Het betrof twaalf door plaatselijke overheden georganiseerde seminars, één seminar met vertegenwoordigers van industrie en bedrijfsleven, bijeenkomsten en contacten met verschillende non-gouvernementele organisaties en schriftelijk commentaar van regionale instanties en individuen. Ter ondersteuning van het proces werd een openbare website geopend.

De kandidaat-lidstaten werden ook uitgenodigd om hun visie te geven op de prioriteiten van een actieprogramma dat betrekking zal hebben op de periode volgend op de eerste toetredingen tot de Unie. Het Regionale Milieucentrum in Hongarije coördineerde de inbreng van nationale overheden en non-gouvernementele organisaties.

4. HET ACTIEPROGRAMMA EN DUURZAME ONTWIKKELING

Het vijfde milieuactieprogramma was een belangrijk instrument bij het vaststellen van duurzame ontwikkeling als een doelstelling voor de Europese Unie. Dit werd vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam.

Duurzame ontwikkeling wordt niet gerealiseerd door milieubeleid alleen, maar vereist de volledige inzet van alle beleidsmakers op alle communautaire beleidsterreinen, inclusief dat van het milieu. Beoogd wordt een optimaal evenwicht tot stand te brengen tussen economische, sociale en milieudoelstellingen.

Daardoor krijgt dit nieuwe milieuactieprogramma een geheel ander karakter. Het programma vertegenwoordigt de milieudimensie van een bredere communautaire strategie voor duurzaamheid. Beoogd wordt te komen tot vaststelling van de voornaamste milieuproblemen en de stuwende krachten daarachter. Integratie van milieuoverwegingen is het mechanisme om te bewerkstelligen dat de andere beleidsterreinen de problemen op doeltreffende wijze aanpakken.

5. FINANCIËLE IMPLICATIES

Het actieprogramma bevat een uiteenzetting van de prioritaire doelstellingen die moeten worden behaald om een schoon en gezond milieu tot stand te brengen. Het geeft aan wat de belangrijkste uitdagingen zijn voor de toekomst, maar schrijft niet voor hoe de benodigde maatregelen er precies uit moeten zien. Dat zal het onderwerp zijn van latere initiatieven, waarbij de financiële implicaties van elke maatregel worden aangegeven.

6. SUBSIDIARITEIT

Het actieprogramma heeft betrekking op die milieuproblemen waarbij actie en leiderschap op Europees niveau nodig zijn. Hieruit blijkt het grensoverschrijdende karakter van milieuproblemen en hun oplossingen.

7. SAMENHANG MET ANDER COMMUNAUTAIR BELEID

Het actieprogramma erkent de sterke verbondenheid tussen het economische en het sociale beleid van de Gemeenschap en de mogelijke effecten op het milieu. Integratie van milieuoverwegingen, vastgelegd in artikel 6 van het Verdrag, is een essentieel onderdeel van het actieprogramma.

8. EEN TIJDSBESTEK VAN TIEN JAAR

Voor het programma wordt een tijdsbestek van tien jaar voorgesteld. Dit wordt beschouwd als een minimum om:

- nieuwe maatregelen te ontwikkelen,
- de maatregelen om te zetten en ten uitvoer te leggen,
- de maatregelen effect te laten sorteren,

- de doeltreffendheid van de maatregelen te kunnen beoordelen.

Om op veranderende omstandigheden te kunnen inspelen, is voorzien in een evaluatie halverwege de looptijd van het programma. Er zullen regelmatig indicators worden gepubliceerd om voortgangsbewaking mogelijk te maken en waar nodig het ondernemen van actie te bevorderen.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot vaststelling van het milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap voor
2001-2010**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, inzonderheid op artikel 175, lid 3,

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité²,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's³,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Een schoon en gezond milieu is van essentieel belang voor de continuering van het welzijn en de welvaart van de samenleving, maar voortgezette groei op wereldschaal zal leiden tot een ongekende belasting van het milieu.
- (2) Het vijfde milieuactieprogramma van de Gemeenschap, "Op weg naar duurzame ontwikkeling", liep op 31 december 2000 ten einde en heeft tot een aantal belangrijke verbeteringen geleid.
- (3) Een aantal ernstige milieuproblemen is nog onopgelost en vereist verdere actie.
- (4) Een terughoudend gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en de bescherming van het wereldecosysteem zijn samen met economische welvaart en een evenwichtige sociale ontwikkeling voorwaarden voor duurzame ontwikkeling.
- (5) Dit programma is gericht op de milieudimensie van duurzame ontwikkeling en tevens op een algemene verbetering van het milieu en de kwaliteit van het leven in de Europese Unie.
- (6) Dit milieuactieprogramma stelt de milieuprioriteiten vast voor maatregelen van de Gemeenschap, waarbij het programma een periode van tien jaar bestrijkt, zodat er

¹ PB C [...], [...], blz. [...].

² PB C [...], [...], blz. [...].

³ PB C [...], [...], blz. [...].

⁴ PB C [...], [...], blz. [...].

voldoende tijd is voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van nieuwe maatregelen en de evaluatie van de effecten ervan.

- (7) De doelstellingen, prioriteiten en maatregelen van deze beschikking zijn van toepassing op een uitgebreide Gemeenschap.
- (8) Wetgeving staat centraal bij het aangaan van de uitdagingen op milieugebied en volledige en correcte tenuitvoerlegging van de bestaande wetgeving zal prioriteit hebben.
- (9) Integratie van milieuoverwegingen in economisch en sociaal beleid is essentieel voor het aanpakken van de stuwende krachten achter de milieubelastende activiteiten en er is verdere vooruitgang nodig is.
- (10) Een strategische benadering is nodig om de noodzakelijke veranderingen in consumptie- en productiepatronen tot stand te brengen die van invloed zijn op de toestand en tendensen van het milieu; deze benadering behelst het zoeken naar nieuwe manieren om met de markt samen te werken, alsmede het geven van empowerment aan burgers en het bevorderen van betere beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.
- (11) Er is wetenschappelijke consensus dat menselijke activiteiten verhoging van de concentraties van broeikasgassen veroorzaken, die leiden tot hogere temperaturen op de aarde en verstoring van het klimaat.
- (12) De gevolgen van klimaatverandering voor de menselijke samenleving en de natuur zijn ernstig en vereisen maatregelen ter vermindering van de broeikasgasemissies.
- (13) Klimaatverandering kan worden voorkomen zonder vermindering van het groei- en welvaartsniveau door middel van de loskoppeling van economische groei en emissies.
- (14) Gezonde en evenwichtige natuurlijke systemen zijn essentieel voor de ondersteuning van het leven op deze planeet.
- (15) Menselijke activiteiten zijn zeer belastend voor de natuur en de biodiversiteit en veroorzaken problemen die vooral verband houden met verontreiniging, de wijze waarop land en zee worden geëxploiteerd.
- (16) De bodem is een ernstig bedreigde eindige hulpbron die van vitaal belang is voor de landbouw.
- (17) De volksgezondheid wordt ondanks betere normen op milieugebied, beïnvloed door de kwaliteit van lucht, water en voedsel en er valt een toename te constateren van allerlei vormen van allergie, ademhalingsziekten, kanker en andere aandoeningen.
- (18) Verontreiniging ten gevolge van vervoer, landbouwactiviteiten, industriële processen, huishoudelijk afvalwater en afvalbeheer draagt bij tot de slechte kwaliteit van het milieu waardoor gezondheidsproblemen optreden.
- (19) Er is meer aandacht nodig voor preventie en voorzorg bij het ontwikkelen van een benadering ter bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu.

- (20) Het vermogen van de planeet om aan de vraag naar hulpbronnen te voldoen en het uit het gebruik van die hulpbronnen resulterende afval te absorberen, wordt bedreigd en het gebruik van metalen, mineralen en koolwaterstoffen heeft schadelijke gevolgen.
- (21) De afvalvolumes in de Gemeenschap blijven toenemen, wat leidt tot een verlies aan land en hulpbronnen alsmede tot verontreiniging.
- (22) Een aanzienlijk deel van het afval is gevaarlijk.
- (23) Economische globalisatie houdt in dat de noodzaak om op internationaal niveau actie te ondernemen ten gunste van het milieu nu nog meer geboden is, waarbij nieuwe initiatieven van de Gemeenschap nodig zijn gekoppeld aan beleid op het gebied van handel, ontwikkeling en externe betrekkingen.
- (24) Aan beleidsvorming op milieugebied dient, gezien de complexiteit van de problemen, een gedegen wetenschappelijke en economische beoordeling ten grondslag te liggen, die is gebaseerd op kennis van de toestand en tendensen van het milieu, in overeenstemming met artikel 174 van het Verdrag.
- (25) Informatie voor beleidsmakers en het publiek moet relevant, up-to-date en gemakkelijk te begrijpen zijn.
- (26) Vooruitgang bij het verwezenlijken van milieudoelstellingen dient te worden gemeten en geëvalueerd.
- (27) Halverwege de looptijd van het programma dient een evaluatie van de vooruitgang plaats te vinden, alsmede een beoordeling van de noodzaak om de doelstellingen te veranderen,

BESLUITEN:

Artikel 1

Vaststelling van het programma

1. Dit besluit stelt een programma vast voor communautaire actie inzake het milieu, hierna "het programma" te noemen, waarin de beoogde prioritaire doelstellingen worden uiteengezet.
2. Dit programma zal de periode bestrijken die begint op 1 januari 2001 en eindigt op 31 december 2010.

Artikel 2

Algemeen doel en doelstellingen

1. Het programma stelt de belangrijkste milieudoelstellingen en -prioriteiten vast van de huidige en - in de toekomst - uitgebreide Gemeenschap die zullen bijdragen tot de communautaire strategie op het gebied van duurzame ontwikkeling, op basis van een beoordeling van de toestand en tendensen van het milieu en de vaststelling van hardnekkige milieuproblemen die initiatieven van de Gemeenschap vereisen.

2. Het programma zal de volledige integratie van eisen op het gebied van milieubescherming in andere communautaire beleidsterreinen bevorderen en er tegelijkertijd voor zorgen dat ten gunste van het milieu voorgestelde en goedgekeurde maatregelen de doelstellingen van de economische en sociale dimensie van duurzame ontwikkeling in aanmerking nemen volledig rekening houden met alle opties en instrumenten en zijn gebaseerd op een brede dialoog en gedegen kennis.
3. Het programma is gericht op de stabilisering van concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarbij geen onnatuurlijke veranderingen van het wereldklimaat zullen optreden. Hiertoe is het nodig dat voortgang wordt geboekt ten aanzien van de door het Intergovernmental Panel on Climate Change vastgelegde langetermijneis ter vermindering van de broeikasgasemissies met 70 % ten opzichte van het niveau van 1990, met de volgende doelstellingen:
 - ratificatie van het Protocol van Kyoto en realisering van het streefdoel de emissies tussen 1990 en 2008-12 met 8 % te verminderen voor de huidige lidstaten;
 - plaatsing van de Gemeenschap in een geloofwaardige positie om aan te dringen op een internationale overeenkomst inzake een nieuw doel voor de periode volgend op Kyoto, dat moet zijn gericht op een aanzienlijke emissiereductie.
4. Het programma is gericht op de bescherming en het herstel van de werking van natuurlijke systemen en de stopzetting van het verlies aan biodiversiteit zowel in de Europese Unie als op wereldschaal, met de volgende doelstellingen:
 - bescherming van de natuurlijke omgeving tegen schadelijke en verontreinigende emissies;
 - bescherming van de bodem tegen erosie en verontreiniging;
 - bescherming van de biodiversiteit, in overeenstemming met de communautaire strategie inzake biodiversiteit⁵;
 - bescherming van de biodiversiteits- en landschapswaarden in de plattelandsgebieden van de Gemeenschap.
5. Het programma is gericht op een milieu waarin de niveaus van door de mens geproduceerde verontreinigende stoffen niet leiden tot grote gevolgen of onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid. In het bijzonder is het programma gericht op:
 - verwerving van een beter inzicht in de bedreigingen voor de volksgezondheid;
 - beoordeling van alle in relevante hoeveelheden geproduceerde chemicaliën aan de hand van een stapsgewijze benadering met duidelijke streefdata en termijnen (als aangegeven in het Witboek inzake de nieuwe strategie voor chemische stoffen), te beginnen met in grote hoeveelheden geproduceerde chemicaliën en chemicaliën die reden tot bijzondere bezorgdheid geven;

⁵ Mededeling van de Europese Commissie aan de Raad en het Parlement betreffende de strategie van de Europese Gemeenschap inzake biodiversiteit, COM (98) 42 def.

- verwezenlijking van een situatie waarin de concentraties van gewasbeschermingsmiddelen in het milieu niet leiden tot aanzienlijke risico's of gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu en meer in het algemeen realisering van een algehele vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
 - vaststelling van kwaliteitsniveaus voor water die niet leiden tot grote gevolgen en risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu en verwezenlijking van een situatie waarin de winningspercentages uit onze waterbronnen op lange termijn een duurzaam karakter hebben;
 - vaststelling van kwaliteitsniveaus voor de lucht die niet leiden tot grote gevolgen en risico's voor de gezondheid van de mens en het milieu;
 - aanzienlijke vermindering van het aantal mensen dat geregeld en langdurig wordt blootgesteld aan hoge geluidsniveaus.
6. Het programma is gericht op een beter rendement en een beter beheer van hulpbronnen en afval, met de volgende doelstellingen:
- verwezenlijking van een situatie waarin het verbruik van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen en de gevolgen daarvan de draagkracht van het milieu niet overschrijden;
 - aanzienlijke vermindering van de hoeveelheid afval die voor definitieve verwijdering bestemd is en van de volumes gevaarlijk afval, in de looptijd van het programma;
 - realisering van een significante algehele vermindering van de hoeveelheden afval door initiatieven voor afvalpreventie, een hoger rendement van hulpbronnen en een verschuiving naar duurzamer consumptiepatronen, waarbij loskoppeling plaatsvindt van het ontstaan van afval en economische groei;
 - voor afval dat toch nog ontstaat: totstandbrenging van een situatie waarin het afval niet gevaarlijk is of zo weinig mogelijk risico's met zich meebrengt; terugwinning (en vooral recycling) verdient de voorkeur; de afvalhoeveelheden die voor definitieve verwijdering bestemd zijn, moeten tot een minimum beperkt blijven en op veilige wijze worden vernietigd of opgeruimd; afval moet zo dicht mogelijk bij de plaats van ontstaan worden verwerkt, voor zover dit verenigbaar is met communautaire wet- en regelgeving en niet leidt tot een afname van de economische en technische efficiëntie van afvalverwerking.
7. Het programma zal de goedkeuring van beleidsbesluiten en benaderingen bevorderen die duurzame ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten mogelijk maken.
8. Bevordering van milieu en duurzame ontwikkeling in de kandidaat-lidstaten via:
- een bredere dialoog met de regeringen in de kandidaat-lidstaten over duurzame ontwikkeling;
 - samenwerking met op milieugebied werkzame non-gouvernementele organisaties en bedrijven in de kandidaat-lidstaten om het milieubewustzijn te vergroten.

9. Het programma zal de ontwikkeling van een wereldwijd partnerschap voor het milieu bevorderen en bijdragen tot duurzame ontwikkeling door te bewerkstelligen dat:
 - integratie van overwegingen en doelstellingen betreffende milieu en duurzame ontwikkeling in alle aspecten van de externe betrekkingen van de Gemeenschap plaatsvindt;
 - internationale organisaties zich met milieuproblemen bezighouden en voldoende middelen uittrekken voor het aanpakken ervan;
 - tenuitvoerlegging van internationale verdragen inzake het milieu plaatsheeft;
 - actief wordt gestreefd naar consensus op het gebied van de evaluatie van risico's voor de gezondheid van de mens en milieu, met inbegrip van de uitwisseling van informatie, samenwerking op onderzoekgebied en de ontwikkeling van testprocedures om internationale consensus tot stand te brengen inzake een benadering die waar nodig is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.
10. Het programma zal ervoor zorgen dat de communautaire beleidsvorming op milieugebied op geïntegreerde wijze plaatsvindt, op basis van een brede dialoog met belanghebbenden, betrokkenheid van de burgers, een analyse van de kosteneffectiviteit en gedegen wetenschappelijke gegevens en informatie, rekening houdend met de laatste onderzoeksbevindingen en technologische ontwikkelingen.

Artikel 3

Strategische benaderingen voor het realiseren van milieudoelstellingen

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake strategische benaderingen zullen onder meer worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties.

1. Bevordering van een doeltreffender tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving inzake het milieu, onverminderd het recht van de Commissie om inbreukprocedures te starten, vereist:
 - steun voor de uitwisseling van informatie over beste praktijken betreffende de tenuitvoerlegging door middel van het IMPEL-netwerk;
 - maatregelen ter bestrijding van milieucriminaliteit;
 - bevordering van betere normen voor inspectie en monitoring door lidstaten.
2. Integratie van eisen op het gebied van milieubescherming bij de vaststelling van alle communautaire beleidslijnen en activiteiten. Hiervoor is het volgende vereist:
 - ervoor zorgen dat de door de Raad op diverse beleidsgebieden opgestelde integratiestrategieën in daadwerkelijke actie worden omgezet;
 - regelmatige controle, via relevante indicators, van en rapportage over het proces van sectorale integratie;
 - verdere integratie van milieucriteria in communautaire financieringsprogramma's.

3. Bevordering van de toepassing van het beginsel "De vervuiler betaalt", via het gebruik van marktinstrumenten, met inbegrip van het gebruik van het systeem van het verhandelen van emissierechten, milieuheffingen, belastingen en subsidies, om zowel de negatieve als de positieve gevolgen voor het milieu te internaliseren.
4. Bevordering van samenwerking en partnerschap met bedrijven en hun vertegenwoordigende lichamen inzake milieuaangelegenheden vereist:
 - bevordering van een bredere toepassing van het communautaire milieubeheer- en milieuauditsysteem⁶ en ontwikkeling van initiatieven om te bevorderen dat bedrijven zorgvuldige en door onafhankelijke instellingen geverifieerde milieuverslagen of verslagen over duurzame ontwikkeling publiceren;
 - opstelling van een ondersteuningsprogramma voor naleving, met specifieke steun voor het midden- en kleinbedrijf;
 - stimulering van de invoering van beloningssystemen voor bedrijven voor milieuprestaties;
 - bevordering van een geïntegreerde beleidbenadering die ertoe zal leiden dat rekening wordt gehouden met milieueisen tijdens de gehele levensduur van producten en meer wijdverbreide toepassing van milieuvriendelijke processen en producten;
 - bevordering van het ontstaan van vrijwillige verbintenissen en overeenkomsten met het oog op het verwezenlijken van duidelijke milieudoelstellingen.
5. Totstandbrenging van een situatie waarin consumenten beter zijn geïnformeerd over de gevolgen voor het milieu van processen en producten:
 - bevordering van het invoeren van milieukeuren die consumenten in staat stellen de milieuprestaties van producten van hetzelfde type met elkaar te vergelijken;
 - aanmoediging van het gebruik van betrouwbare beweringen in verband met het milieu en voorkoming van misleidende beweringen;
 - bevordering van een milieuvriendelijk aankoopbeleid, met inachtneming van de communautaire regels inzake concurrentie en de interne markt, met richtsnoeren inzake beste praktijken, te beginnen met een evaluatie van het milieuvriendelijke aankoopbeleid in Europese instellingen.
6. Ondersteuning van de integratie van milieuoverwegingen in de financiële sector vereist:
 - onderzoek van een vrijwillig initiatief met de financiële sector, dat betrekking heeft op richtsnoeren voor het opnemen van gegevens over milieukosten in financiële jaarverslagen van bedrijven, en uitwisseling van beste praktijken op beleidsgebied tussen lidstaten;
 - een beroep op de Europese Investeringsbank om milieudoelstellingen en -overwegingen in haar kredietverstrekkingsovereenkomsten te integreren.

⁶ Volledige verwijzing invoegen, wanneer deze beschikbaar is.

7. Totstandbrenging van een communautair aansprakelijkheidsstelsel vereist:
 - regelgeving inzake milieuaansprakelijkheid.
8. Bevordering van een beter inzicht in milieuaangelegenheden onder Europese burgers vereist:
 - steun voor de verstrekking van toegankelijke informatie aan burgers over het milieu;
 - samenstelling van praktische toolkits waardoor plaatselijke en regionale autoriteiten of andere organisaties in staat zijn met burgers te communiceren over milieuaangelegenheden en met name over de beoordeling van de milieuprestaties van huishoudelijke apparaten, en informatie ter verbetering ervan.
9. Stimulering en bevordering van doeltreffende beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening rekening houdend met milieuoverwegingen, met volledige inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, vereist:
 - bevordering van beste praktijken met betrekking tot duurzame planning op het gebied van ruimtelijke ordening, met bijzondere nadruk op het geïntegreerd beheersprogramma voor kunstgebieden;
 - steun voor programma's en netwerken ter bevordering van de uitwisseling van ervaringen en de ontwikkeling van goede praktijken inzake duurzame stadsontwikkeling en duurzaam gebruik van de zee;
 - vermeerdering van het aantal hulpmiddelen en verbreding van de oriëntatie voor milieumaatregelen in de landbouw binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid;

Artikel 4

Prioritaire actielijnen voor de aanpak van de klimaatverandering

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake klimaatverandering zullen onder meer worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties.

1. Met het oog op het bereiken van de in het Protocol van Kyoto vastgelegde streefdoelen:
 - ratificatie en tenuitvoerlegging van het Protocol van Kyoto;
 - vaststelling van op kosteneffectieve wijze te realiseren doelstellingen voor vermindering van broeikasgasemissies in de verschillende sectoren, in combinatie met het Europese programma inzake klimaatverandering;
 - totstandbrenging van een systeem voor het verhandelen van CO₂-emissierechten in de gehele Gemeenschap;
 - inventarisatie en evaluatie van energiesubsidies in de lidstaten; dit zal ook een beschouwing van de verenigbaarheid met het verwezenlijken van de doelstellingen inzake klimaatverandering inhouden;

- bevordering van een verschuiving naar het gebruik van koolstofarme brandstoffen voor de elektriciteitsproductie;
- aanmoediging van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen, met het streefdoel om in 2010 12 % van de energie uit hernieuwbare hulpbronnen te halen;
- bevordering van het toepassen van fiscale maatregelen, en met name op communautair niveau, om het overschakelen op schonere energie en schoner vervoer alsmede technologische innovatie te stimuleren, met inbegrip van de goedkeuring van een kader voor energiebelasting;
- bevordering van de totstandkoming van een milieuconvenant met industriële sectoren op het gebied van energie-efficiëntie;
- vaststelling van specifieke maatregelen ter beperking van broeikasgasemissies door de luchtvaart, indien hierover in 2002 binnen de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie nog geen overeenstemming is bereikt;
- erop toezien dat klimaatverandering als hoofdthema geldt van zowel het communautaire beleid op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling, als bij de nationale onderzoekprogramma's;
- ontwikkeling van middelen om het MKB te helpen zich aan te passen, te innoveren en de werkprestaties te verbeteren;
- invoering van prikkels om warmtekrachtkoppeling in hogere mate toe te passen;
- bevordering van milieuefficiënte praktijken en technieken in de industrie;
- bevordering van energiebesparing bij het verwarmen en koelen van gebouwen.

2. Voorbereiding van maatregelen gericht op aanpassing aan klimaatverandering vereist:

- evaluatie van het communautaire beleid, in het bijzonder op het vlak van cohesie, zodat bij investeringsbeslissingen op passende wijze rekening wordt gehouden met de aanpassing aan klimaatverandering;
- ontwikkeling van hulpmiddelen voor het opstellen van regionale klimaatmodellen, en beoordelingen ter voorbereiding van regionale aanpassingsmaatregelen en ter ondersteuning van bewustmaking van burgers en bedrijven.

Artikel 5

Prioritaire actielijnen inzake de natuur en biodiversiteit

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake de bescherming en het herstel van natuurlijke systemen en de biodiversiteit zullen worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties. Hiervoor is vereist:

1. Bij ongelukken en rampen:

- bevordering van communautaire coördinatie bij door de lidstaten te nemen maatregelen bij ongevallen en natuurrampen;
 - ontwikkeling van maatregelen ter voorkoming van de risico's van grote ongevallen ten gevolge van pijplijnen en mijnbouw, alsmede maatregelen m.b.t. mijnbouwafval.
2. Een thematische strategie inzake bodembescherming.
 3. Bevordering van de integratie van landschapsbescherming en –herstel in andere beleidsterreinen.
 4. Stimulering van een verdere ontwikkeling van de positieve elementen van de relatie tussen landbouw en milieu in toekomstige evaluaties van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
 5. Bevordering van een betere integratie van milieuoverwegingen in het gemeenschappelijk visserijbeleid, waarvoor de herziening van dit beleid in 2002 een goede gelegenheid is.
 6. Ontwikkeling van strategieën en maatregelen voor bossen, waarin de volgende elementen zijn opgenomen:
 - ontwikkeling van de nationale en regionale bosbouw en van een duurzaam bosbeheer, in het kader van plannen voor plattelandsontwikkeling en in overeenstemming met het werk van het Intergouvernementeel Forum voor Bossen en de pan-Europese ministersconferentie inzake bosbescherming;
 - continuering van de bestaande communautaire maatregelen inzake de bescherming van bossen, met het accent op de monitoring van de vele verschillende functies van bossen;
 - bevordering van de invoering van betrouwbare certificatiesystemen voor bossen;
 - continuering van de actieve deelname van de Gemeenschap in de tenuitvoerlegging van de resoluties van de ministersconferentie inzake bosbescherming in Europa en in de internationale discussies en onderhandelingen over kwesties die verband houden met bossen;
 7. Een thematische strategie voor de bescherming van het zeemilieu.
 8. Versterking van het toezicht op de monitoring, etikettering en traceerbaarheid van GGO's.
 9. Toezicht op de tenuitvoerlegging van de communautaire strategie inzake biodiversiteit en actieplannen door middel van een programma voor het verzamelen van gegevens en informatie

Artikel 6

Prioritaire actielijnen inzake milieu en gezondheid

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake gezondheid en milieu zullen worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties:

1. Verbetering van onderzoek en wetenschappelijke kennis in de Gemeenschap, en bevordering van de coördinatie van nationale onderzoekprogramma's, teneinde de doelstellingen inzake gezondheid en milieu naderbij te helpen brengen, waarbij in het bijzonder moet worden gedacht aan:

- vaststelling van en aanbevelingen betreffende de prioritaire gebieden voor onderzoek en actie;
- definiëring en ontwikkeling van indicators van gezondheid en milieu;
- onderzoek naar de noodzaak tot bijstelling van de huidige normen en grenswaarden op gezondheidsgebied, met name als het gaat om de effecten op mogelijk kwetsbare groepen, zoals kinderen of ouderen;
- evaluatie van tendensen en instelling van een waarschuwingssysteem voor nieuwe of in de toekomst optredende problemen;

2. Inzake chemische stoffen:

- ontwikkeling van één enkel nieuw systeem voor het testen, de beoordeling en de risicobeheersing van nieuwe en bestaande chemicaliën;
- ontwikkeling van een beproevingsregeling, afhankelijk van eigenschappen, gebruiksdoeleinden, blootstelling en hoeveelheden geproduceerde of geïmporteerde chemicaliën;
- vaststelling van nieuwe specifieke, snelle risicobeheersingsprocedures, waaraan stoffen die tot zeer grote bezorgdheid aanleiding geven, moeten worden onderworpen, alvorens zij voor bijzondere gebruiksdoeleinden mogen worden aangewend;
- verbetering van de informatieverstrekking door de industrie over de eigenschappen van de chemische stoffen die ze produceren en gebruiken om mogelijke risico's voor het milieu tegen te gaan;
- verbetering van het beheer van chemische stoffen op communautair niveau en in de lidstaten.

3. Inzake gewasbeschermingsmiddelen:

- een thematische strategie inzake het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen;
- ratificatie van het Verdrag van Rotterdam inzake de procedure van voorafgaande geïnformeerde toestemming (PIC) voor bepaalde gevaarlijke chemische stoffen en gewasbeschermingsmiddelen in de internationale handel;
- wijziging van Verordening (EEG) 2455/92⁷ betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen teneinde deze in overeenstemming te

⁷ Verordening (EEG) 2455/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, PB L 251 van 29.8.1992, blz. 13 – 22.

brengen met het Verdrag van Rotterdam, verbetering van de procedurele mechanismen ervan en verbetering van de informatieverstrekking aan ontwikkelingslanden;

- verbetering van het beheer van chemische stoffen en gewasbeschermingsmiddelen in ontwikkelingslanden en kandidaat-lidstaten, waaronder het verwijderen van voorraden van in onbruik geraakte gewasbeschermingsmiddelen.

4. Inzake het duurzaam gebruik en de hoge kwaliteit van water:

- geleidelijke beëindiging van het lozen van bepaalde gevaarlijke stoffen in water;
- herziening van de zwemwaternrichtlijn⁸;
- integratie van de benadering van de waterkaderrichtlijn en doelstellingen op het gebied van waterkwaliteit in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het regionaal ontwikkelingsbeleid.

5. Inzake luchtverontreiniging:

- verbetering van de bewaking van de luchtkwaliteit en de informatieverstrekking aan het publiek, onder meer door middel van indicators;
- een thematische strategie inzake luchtverontreiniging om prioriteiten voor verdere maatregelen vast te stellen, evaluatie en bijstelling van normen voor luchtkwaliteit en nationale emissieplafonds en ontwikkeling van betere systemen voor het verzamelen van informatie, het opstellen van modellen en het doen van prognoses;
- onderzoek naar de luchtkwaliteit in het binnenklimaat en de invloed ervan op de volksgezondheid, met waar nodig aanbevelingen voor toekomstige maatregelen.

Artikel 7

Prioritaire actielijnen inzake het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het beheer van afval

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake het beheer van afval en hulpbronnen zullen worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties.

1. Een thematische strategie inzake het duurzaam gebruik van hulpbronnen, die omvat:

- onderzoek van een bestepraktijkprogramma voor het bedrijfsleven;
- identificeren van de onderzoekbehoefte;
- verschaffing van economische instrumenten;

⁸ Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, PB L 31 van 5.2.1976, blz. 1-7, zoals gewijzigd bij Richtlijn 90/656/EEG van de Raad van 4 december 1990, PB L 353 van 17.12.90 en Richtlijn 91/692/EEG van de Raad van 23 december 1991, PB L 377 van 31.12.91.

- afschaffing van subsidies die het overmatig gebruik van hulpbronnen bevorderen;
 - integratie van overwegingen op het gebied van het rendement van hulpbronnen in een geïntegreerde productbeleidbenadering.
2. Inzake afvalpreventie:
 - integratie van doelstellingen en prioriteiten op het gebied van afvalpreventie in een geïntegreerde productbeleidbenadering.
 3. Herziening van de wetgeving inzake slib⁹.
 4. Aanbevelingen betreffende bouw- en sloopafval met aanbevelingen voor verdere actie.
 5. Regelgeving inzake biologisch afbreekbaar afval.
 6. Een thematische strategie inzake afvalrecycling, met inbegrip van maatregelen gericht op het realiseren van de verzameling en recycling van prioritaire afvalstromen.

Artikel 8

Prioritaire actielijnen inzake internationale milieuproblemen

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake internationale milieuproblemen zullen worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties.

1. Integratie van milieuoverwegingen en duurzame ontwikkeling op alle terreinen van het externe beleid van de Gemeenschap.
2. Vaststelling van een reeks coherente streefdoelen voor milieu en ontwikkeling ter goedkeuring tijdens de topconferentie over duurzame ontwikkeling in 2002, en toewerken naar een versterking van de internationale governments op milieugebied.
3. Bevorderen van gezonde milieupraktijken bij rechtstreekse externe investeringen en exportkredieten.
4. Intensivering van inspanningen op internationaal niveau om consensus te bereiken over methoden voor de evaluatie van risico's voor de gezondheid en het milieu, alsmede risicobeheersingsmethoden, inclusief, waar van toepassing, het voorzorgsbeginsel.
5. Toezicht op de uitvoering van beoordelingen van duurzaamheidseffecten van handelsovereenkomsten.

⁹ Richtlijn 86/278/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende de bescherming van het milieu, in het bijzonder de bodem, bij het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw, PB L 181 van 4.7.1986, blz. 6-12.

Artikel 9

Beleidsvorming op milieugebied op basis van participatie en gedegen kennis

De in artikel 2 uiteengezette doelstellingen inzake beleidsvorming op milieugebied op basis van participatie en gedegen kennis zullen worden nagestreefd door middel van de volgende prioritaire acties.

1. Mechanismen waarbinnen in alle stadia brede en uitgebreide raadpleging van belanghebbenden plaatsvindt, met name van degenen die rechtstreeks de invloed van voorstellen en andere initiatieven ondervinden, teneinde tot de meest doeltreffende keuzen te komen en te bewerkstelligen dat de voor te stellen maatregelen een zo optimaal mogelijk resultaat opleveren voor het milieu.
2. Continuering van de financiële steun voor milieu-NGO's om participatie in het dialoogproces te bevorderen.
3. Bevordering van een situatie waarin het milieu een hoofdprioriteit blijft in zowel de communautaire als nationale onderzoeksprogramma's. Zorgen voor betere coördinatie van het door de lidstaten verrichte milieuonderzoek.
4. Het publiek op gezette tijden informatie verschaffen over het milieu en aanverwante kwesties door de publicatie van jaarlijkse verslagen inzake milieu- en integratie-indicatoren, waarin, waar mogelijk, de omvang van de aangerichte milieuschade wordt aangegeven.
5. Evaluatie van informatie- en rapportagesystemen met het oog op de invoering van een meer samenhangend en doeltreffender systeem voor rapportage van hoge kwaliteit en vergelijkbare milieugegevens en informatie.
6. Versterking van de ontwikkeling van geografische informatiesystemen en het gebruik van toepassingen voor bewaking vanuit de ruimte ter ondersteuning van beleidsvorming en tenuitvoerlegging van het beleid.

Artikel 10

Voortgangsbewaking en evaluatie van resultaten

1. De Commissie zal de voortgang op het gebied van de tenuitvoerlegging van het programma evalueren in het vierde jaar van de looptijd ervan. De Commissie zal deze tussentijdse rapportage samen met wijzigingsvoorstellen die zij nodig acht, aan het Europees Parlement en de Raad voorleggen.
2. De Commissie zal aan het Europees Parlement en de Raad een eindbeoordeling van het programma voorleggen en mededeling doen aangaande de toestand en vooruitzichten voor het milieu in de loop van het laatste jaar van de looptijd van het programma.

Artikel 11

Dit besluit zal worden gepubliceerd in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor het Europees Parlement
De voorzitter
[...]

Voor de Raad
De voorzitter
[...]