

# NRDO - Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

---

## Advies over de herziening van het 5de actieprogramma van de Europese Unie over het milieu en duurzame ontwikkeling

- gevraagd door de Voorzitters van de Kamer en de Senaat, de heren Raymond Langendries en Frank Swaelen
  - goedgekeurd door de Algemene Vergadering op 16 april 1997
- 

### 1. Preambule

De Nationale Raad dankt de Kamer om zijn adviesvraag en betreurt dat het maatschappelijk debat over dit belangrijk onderwerp niet eerder heeft kunnen plaatsvinden. Nochtans werd dit in het KB m.b.t. de stichting van de Raad voorzien. Gezien deze bespreking pas laat in de beslissingsprocedure gebeurt, beperkt de Raad zich tot een bespreking in hoofdlijnen van de procedure en de aandachtspunten voor de toekomst.

### 2. Ten geleide

Het 5de actieprogramma legt een strategie vast voor een milieubeleid en duurzame ontwikkeling. Het kwam tot stand nog voor de conferentie van Rio, de conferentie van Kopenhagen en het verdrag van Maastricht.

De strategie, vastgelegd in het 5de actieprogramma (1992-2000) bindt de lidstaten politiek (niet juridisch). De herziening zelf zal de Europese Unie wel juridisch binden.

Bij de bespreking van het 5de actieprogramma werd door de Minister van Leefmilieu advies gevraagd aan de Mina-raad (*Advies van 5 november 1992 inzake het vijfde milieuactieprogramma van de EG*). Deze stelde vast dat "... Europese milieuregelgeving en -maatregelen tot nog toe innoverend en grensverleggend geweest (zijn) voor het milieubeleid in Vlaanderen ... ondanks de soms trage totstandkoming en de soms ontbrekende implementatie...". Deze vaststelling geldt volgens de Raad ook op het niveau van het federale beleid.

De inhoud van het 5de actieprogramma zelf ligt momenteel niet ter discussie. Dit actieprogramma is onmiskenbaar van het grootste belang omdat het de bakens zet voor het milieubeleid in de komende jaren. De herziening probeert dit actieprogramma efficiënter te maken.

Aangezien het actieprogramma pas in 1992 werd opgestart is het vroeg om reeds een evaluatie ten gronde te maken van deze langetermijnstrategie.

Twee rapporten werden opgesteld over de uitvoering van het actieprogramma. Enerzijds een milieurapport door het Europees Milieu-Agentschap (*Environment in the European Union*), anderzijds een voortgangsverslag door de Commissie (*com(95)624 def.*). Ook het Europees Milieubureau heeft een rapport opgemaakt.

De adviesvraag betreft enkel de "herziening" van het 5de actieprogramma.

De herziening stelt de strategie niet ter discussie. Op basis van de beide rapporten legt zij nieuwe klemtonen binnen dit actieprogramma. Men spreekt van een "review": eerder een herevaluatie dan een volledige herziening.

Toch moet men er zich van bewust zijn dat deze herziening de milieupolitiek bepaalt tot na 2000.

### **3. Ontwerpadvies**

#### **3.1. Algemeen**

Inhoudelijk staat de Raad in hoofdlijnen positief tegenover de voorgestelde herziening en het standpunt van de Belgische Regering. Toch wordt het beperkte gewicht van deze herziening als impuls voor een vernieuwend milieubeleid betreurd.

De Raad heeft vragen met betrekking tot het democratisch gehalte van de gevolgde procedure. Volgens sectie 3 van Agenda 21 is effectieve participatie van de doelgroepen fundamenteel voor een duurzaam beleid. Nochtans merkt de Raad op dat de discussie over de strategische beleidskeuzes voor de toekomst op federaal niveau niet openbaar gevoerd wordt. Hierdoor creëert men een democratisch deficit bij de uitvoering van dat beleid.

#### **3.2. Procedure gevolgd bij de herziening**

Bij het totstandkomen van een duurzaam beleid is het maatschappelijk draagvlak fundamenteel. De rol van de belangrijke groepen hierin wordt uitgediept in **sectie III, hoofdstukken 23-32 van Agenda 21**. De principes van Agenda 21 vormen dan ook de basis voor dit advies.

Het sociale doel van de duurzaamheid is totaal afwezig in het 5de actieprogramma. De herziening verbetert dit tekort niet.

##### ***3.2.1. Procedure gevolgd door de Europese commissie***

Vanuit de Commissie wordt erover gewaakt, zoals voorzien in het 5de actieprogramma en in Agenda 21, de doelgroepen bij de discussie te betrekken. De bespreking van de interne procedure van de Europese Unie, met de medebeslissing van het Parlement en de Ministerraad, staat hier niet ter discussie.

##### ***3.2.2. Procedure gevolgd door de Belgische overheid***

Het standpunt van de Belgische overheid over deze herziening kwam tot stand na discussies binnen de federale regering, in overleg met de gewestregeringen, maar zonder raadpleging van het maatschappelijk middenveld noch het parlement. Nochtans verbindt deze regering zich hiermee tot het herdefiniëren van een vastgelegde milieustrategie op het niveau van de Unie over de legislaturen heen.

In zijn *Advies over het voorontwerp van wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (29 november 1996) wees de Raad reeds eerder op de noodzaak tot participatie van het maatschappelijk middenveld bij het tot stand komen van beleidslijnen voor de middellange en langere termijn.

*Aangezien het voorliggend document de politiek van de Unie bepaalt over de legislaturen heen, stelt de Raad zich vragen rond het draagvlak voor de standpunten van de Belgische overheid in deze procedure. Het draagvlak voor de voorgestelde strategie is immers niet gekend, noch politiek (geen parlementair debat) noch bij de burger. Hierdoor is de administratie overgeleverd aan lobbygroepen die wél de reikwijdte van de beslissingen begrijpen.*

*Een openbaar debat, in het parlement en in de bevoegde Raden (zoals voorzien in het KB dd.12 oktober 1993 m.b.t. de oprichting van de Raad) zou dit draagvlak vergroten en het mandaat duidelijker stellen.*

### **3.3. Het standpunt van de Belgische overheid**

De Belgische overheid wou niet dat met deze herziening het actieprogramma afgezwakt werd, en betreurt dat dit document de milieuinspanningen geen nieuw élan geeft.

*De Raad treedt deze visie bij en steunt onze regering hierin. Deze steun betreft zowel de algemene opvatting als de specifieke aandachtspunten van onze overheid.*

Omwille van de vergevorderde stadium in de beslissingsprocedure is een grondige bespreking hiervan door het maatschappelijk middenveld echter niet meer mogelijk.

*Daarom vraagt de Raad aan de Kamer nu al aan te dringen om het maatschappelijk debat rond een herschikking van de acties op het nationaal vlak om de doelstellingen van het 5de actieprogramma te halen en rond de voorbereiding van het 6de actieprogramma zo snel mogelijk aan te vatten. Dit laat toe om de Belgische onderhandelaars een duidelijk mandaat te geven vanuit de samenleving tegen de tijd dat het Commissievoorstel uitkomt (eind 1999).*

De Raad stelt ook vast dat de principiële steun aan de strategie niet voldoende is: de uitvoering van het actieprogramma door België is op zijn minst ongelijk. De omzettingen gebeuren soms laattijdig of onvolledig. Klachten bestaan over de ingreep van lobbys en over de weerstand van administraties om de beleidslijnen om te zetten in de nationale regelgeving.

De Raad vraagt zich af of de overheid zich wel bewust is van de reikwijdte van haar steun aan de strategie vervat in het 5de actieprogramma. Die steun impliceert immers vroeg of laat een omzetting in richtlijnen, wetten en decreten. Dit veronderstelt dan weer dat zowel de parlementen als de doelgroepen in de toekomst bereid zijn dit beleid uit te voeren. Een breed maatschappelijk debat over deze materie kan de procedure aanvankelijk verzwaren, maar op termijn de omzetting naar acties vergemakkelijken door de bestaande consensus.

*De Raad vraagt aan de Kamer om toe te zien op de omzetting van de richtlijnen in de wetgeving en het initiatie hiertoe niet enkel aan de regering over te laten. Dit veronderstelt eveneens een inschatting van de omzetbaarheid van de Europese richtlijnen. Deze omzetting zal gemakkelijker verlopen indien de richtlijnen aansluiten bij een maatschappelijke consensus.*

Door het principe van de subsidiariteit worden deze opmerkingen nog belangrijker. Een breed maatschappelijk draagvlak om de Europese strategie op lokaal vlak te volgen, is fundamenteel.

De Raad merkt bovendien op dat in het voortgangsverslag veel informatie over België ontbreekt. Een actieve politiek van informatiedoorstroming en coördinatie is gewenst. De Kamer kan een rol spelen bij het stimuleren van een open informatiepolitiek.

#### **4. Inhoudelijke opmerkingen m.b.t. de herziening van het 5de actieprogramma**

*De Raad betreurt het gebrek aan kracht dat van deze herziening uitgaat. Daarom roept de Raad het Parlement op om aan te dringen op een versterking en een verbreding van de voorgestelde strategie, vooral naar de toekomst toe, in een 6de actieprogramma.*

De Raad merkt op dat de "duurzame ontwikkeling" nog te veel beperkt blijft tot "milieuzorg". De verworvenheden van de Conferenties van Kopenhagen en van Rio werden nog steeds niet geïntegreerd, noch intern in de Europese Unie noch in de strategieën voor Internationale Samenwerking.

De integratie van de milieubekommernissen in de politiek van de verschillende sectoren blijft nog onvoldoende.

*De Raad betreurt dat in de herziening te weinig aandacht gaat naar de duurzaamheidsaspecten binnen belangrijke sectoren in het bijzonder de internationale handel sinds de GATT-overeenkomst en de stichting van de Wereldhandelsorganisatie. De Raad vestigt de aandacht op de sociale en milieu-aspecten van de internationale handel. De Raad oordeelt dat de verschillende labels (eco-label, sociaal label) opgestart zouden moeten worden.*

De herziening van het 5de actieprogramma moet vervolledigd worden met een evaluatie en een herziening van de gevolgde politiek van de lidstaten, de privésector en de activiteiten van de burgers.

De beperkte resultaten van het actieprogramma rond transport en mobiliteit kunnen grotendeels verholpen worden door een actieve invulling van de subsidiariteit door de Belgische overheid.

*De Raad vraagt de Kamer initiatieven te ontwikkelen om de mobiliteit aan te pakken, aangezien deze sector op het Belgische niveau een onevenredig groot deel van de milieudruk veroorzaakt en het grotendeels een federale materie is.*

Belangrijk hierin is ook de afdwingbaarheid van maatregelen bij de nationale overheid, zowel door de Europese commissie als door de burger.

*De Raad treedt hierin het standpunt van onze regering bij.*

De vraag naar de aanpak van productie- en consumptieschema's is eveneens belangrijk om de werkelijke milieupact van activiteiten te kennen. Nochtans mag men hierbij de politieke strategische keuzes niet uit het oog verliezen. Duurzame ontwikkeling bestaat immers uit meer dan het afwegen van louter technische keuzes. Het omvat ook de fundamentele keuzes voor de toekomst die de socio-economische en milieubekommernissen moet integreren.

Hierbij blijkt het belang van de economische omrekening van milieukosten om tot een betere internalisering te komen.

*De Raad suggereert de Kamer om het voortouw te nemen bij het omzetten van deze kennis in nationale maatregelen om tot een betere internalisering van de milieukosten te komen door middel de beschikbare instrumenten (eco-fiscaliteit, sensibilisering en opvoeding, sectoriële akkoorden...).*