



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.4.2007
COM(2007) 225 definitief

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

over de

Tussentijdse evaluatie van het Zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap

{SEC(2007) 546}
{SEC(2007) 547}

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	4
2.	De toestand van het milieu	5
3.	Groei, banen en het milieu	5
4.	Evaluatie van de prioriteiten van het 6 ^e MAP	7
4.1.	Klimaatverandering.....	7
4.2.	Natuur en biodiversiteit.....	9
4.3.	Milieu, gezondheid en de kwaliteit van het bestaan	10
4.4.	Natuurlijke rijkdommen en afval	11
5.	Perspectieven voor een betere beleidsvorming.....	12
5.1.	Een betere internationale samenwerking	12
5.2.	Beginselen van "betere regelgeving" bij de milieubeleidsvorming	14
5.3.	Bevordering van beleidsintegratie.....	17
5.4.	Een betere uitvoering en handhaving.....	18
6.	Conclusies	19

1. INLEIDING

Het milieubeleid vormt de kern van de opdracht van de Europese Unie om de burger van Europa welvaart en veiligheid binnen een kader van sociale solidariteit te brengen. Het jaar 2006 is een keerpunt geweest en milieuaspecten worden nu steeds meer geïntegreerd in de kern van het overheidsbeleid.

Deze Commissie heeft als een van haar prioriteiten gekozen om te zorgen voor een "Europa van resultaten" en het milieubeleid van de Europese Unie is een van de succesverhalen van de Unie geweest: het heeft tastbare resultaten voor haar burgers opgeleverd. Zo'n 80% van de nationale milieuwetgeving is gebaseerd op EU-wetgeving. Daardoor is de kwaliteit van lucht en water sterk verbeterd en zijn verontreinigende stoffen zoals lood in benzine verdwenen. Dit betekent dat de EU bij vraagstukken als klimaatverandering mondiaal een leidende rol kan spelen. Om te zorgen dat de economie van de EU op lange termijn duurzaam blijft, moet deze onder andere op deugdelijke milieubeginselen worden gebaseerd en de milieuwetgeving van de EU is erop gericht voor deze grondslag te zorgen. Het streven van de Commissie naar milieubescherming op een hoog niveau is ook een stimulans voor milieu-innovatie en dit bevordert op zijn beurt weer de efficiëntie van de industrie en nieuwe werkgelegenheid.

De Europese bevolking hecht veel waarde aan milieuaspecten. Volgens de *Eurobarometer* vindt 72% van de inwoners van Europa dat milieufactoren veel of heel veel invloed hebben op de kwaliteit van hun bestaan¹. Het publiek weet heel goed dat de verontreiniging zich niets van nationale grenzen aantrekt en het milieu is een van de beleidsterreinen waar het EU-optreden het sterkst door de bevolking wordt gesteund².

In de afgelopen 30 jaar heeft de EU een omvangrijk wetgevingskader voor milieubescherming opgebouwd en dit proces is gestuurd door strategische actieprogramma's voor het milieu. Het Zesde Milieuactieprogramma van de Gemeenschap (6^e MAP)³ creëert het communautaire kader voor het milieubeleid voor de periode van juli 2002 tot juli 2012. Het vormt de milieudimensie van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling en stelt de prioriteiten voor het milieu vast, waarbij de nadruk met name ligt op vier onderwerpen:

- klimaatverandering;
- natuur en biodiversiteit;
- gezondheid en kwaliteit van het bestaan; en
- natuurlijke rijkdommen en afval.

Voor elk van deze prioriteitsgebieden bevat het 6^e MAP specifieke doelstellingen en maatregelen met prioriteit. In het 6^e MAP komt ook een aantal sectoroverschrijdende onderwerpen aan de orde, waaronder de algehele formulering en uitvoering van het milieubeleid. Tevens worden verschillende strategische beginselen geformuleerd.

¹ Speciale Eurobarometer 217: "De houding van de Europese burger ten opzichte van het milieu"; veldwerk van november 2004, publicatie in april 2005.

² Bij het opinieonderzoek voor de Eurobarometer van mei 2006 bleek dat 72% van de inwoners van Europa vindt dat er voor de bescherming van het milieu meer besluitvorming op Europees niveau moet komen.

³ Besluit nr. 1600/2002/EG (PB L 242 van 19.9.2002, blz. 1).

In deze tussentijdse evaluatie komen drie verschillende vraagstukken aan de orde. In de eerste plaats wordt bekeken in hoeverre de Unie momenteel de toezeggingen in het 6^e MAP nakomt. Daarnaast wordt op grond van de meest recente wetenschappelijke gegevens nagegaan of de in het oorspronkelijke 6^e MAP geschetste aanpak volstaat om de huidige milieu-uitdagingen het hoofd te bieden. Ten derde wordt bezien of de strategische aanpak van de EU voor het milieubeleid in het licht van de sinds 2002 gewijzigde politieke context moet worden herzien, waarbij vooral rekening wordt gehouden met de recentelijk herziene EU-strategie voor duurzame ontwikkeling, de Lissabon-strategie voor groei en werkgelegenheid en de agenda van de Commissie voor betere regelgeving. In het licht van deze evaluatie wordt geconcludeerd in hoeverre de prioriteiten van de Gemeenschap voor de periode tot juli 2012 moeten worden herzien.

2. DE TOESTAND VAN HET MILIEU

Het uitgangspunt voor het milieubeleid is een wetenschappelijk inzicht in de toestand van ons milieu. De beleidsmakers moeten begrijpen in hoeverre milieuproblemen groter of minder ernstig worden. Wanneer de situatie op bepaalde gebieden verslechtert, moet het beleid daar reageren met nieuwe en ambitieuze maatregelen.

Uit de huidige toestand van het milieu in Europa kan één belangrijke conclusie worden getrokken⁴: het milieubeleid van de EU heeft de kwaliteit van het bestaan voor haar burgers verbeterd en er zijn aanzienlijke vorderingen geboekt op het gebied van bijvoorbeeld de terugdringing van de emissie van broeikasgassen, het behoud van wetlands, duurzame bosbouw en afvalbeheer. De algehele conclusie is echter dat ondanks de vorderingen de omvang van veel milieuproblemen ook toeneemt en dat Europa nog niet op weg is naar echte duurzame ontwikkeling.

3. GROEI, BANEN EN HET MILIEU

In juni 2006 heeft de Europese Raad een herziene Strategie voor duurzame ontwikkeling (SDO) voor een uitgebreide EU vastgesteld⁵. Daarin wordt bevestigd dat duurzame ontwikkeling de overkoepelende doelstelling van de Europese Unie is, die richting geeft aan alle beleidsmaatregelen en activiteiten van de Unie. Het 6^e MAP zorgt voor de milieudimensie van de SDO⁶.

Het begrip duurzame ontwikkeling is gebaseerd op de synergie tussen economische, sociale en milieuaspecten. Een schoon en gezond milieu is cruciaal voor het welzijn van de mens en goede maatschappelijke omstandigheden. Een goed opgezet milieubeleid kan echter ook bijdragen tot andere doelstellingen: een beter concurrentievermogen, stimulering van de economische groei en bevordering van nieuwe werkgelegenheid.

⁴ Het rapport van het Europees Milieuagentschap over de toestand van het milieu ["State and Outlook (2005)"] is het belangrijkste wetenschappelijke rapport dat bij de opstelling van deze mededeling is gebruikt, maar sinds de publicatie van het 6^e MAP is het wetenschappelijk inzicht in de schaal en urgentie van de milieu-uitdagingen verbeterd, met name door het werk van de IPCC (Intergouvernementele werkgroep inzake klimaatverandering), het Stern-rapport over de economische effecten van klimaatverandering en de publicatie van de "Millennium Ecosystem Assessment".

⁵ Raad van de Europese Unie, 9 juni 2006, document 10917/06.

⁶ Zie artikel 2, lid 2, van het 6^e MAP.

De kosten van lijdzaam toezien

Verontreiniging kan als een voorbeeld van "marktfalen" worden gezien en kent heel reële economische kosten. Het is dan ook cruciaal dat bij de formulering van beleid de "kosten van lijdzaam toezien" worden bepaald en besproken. Luchtverontreiniging leidt bijvoorbeeld tot productiviteitsverlies en medische kosten, een schadepost voor de EU-economie van 14 miljard euro per jaar⁷.

Ook moeten we bedenken dat de kosten van vroegtijdig preventief ingrijpen vele malen lager zijn dan die van het opruimen van schade die al is ontstaan. Dit wordt in het Stern-rapport over de economische aspecten van klimaatverandering van oktober 2006 benadrukt met de conclusie dat beperking van de temperatuurstijging tot een veilig niveau ongeveer 1% van het mondiale BBP zou kosten, terwijl de kosten van lijdzaam toezien voor de wereldeconomie wel vijf keer zo hoog kunnen zijn. De *Millennium Ecosystem Assessment* beschrijft niet alleen het verlies van ecosysteemdiensten, maar concludeert ook dat dit tot grote economische verliezen leidt.

Een impuls voor innovatie en een efficiënt gebruik van grondstoffen

De noodzaak om de milieuprestaties te verbeteren kan de aanzet geven tot innovatie, die op zijn beurt weer het concurrentievermogen bevordert. Bedrijven kunnen profiteren van "pioniersvoordelen" door hun milieuplossingen en innovaties aan andere bedrijven te verkopen. Een goed voorbeeld is windenergie: op dat gebied is de EU wereldleider.

Minder vervuiling kan ook tot efficiëntere productieprocessen leiden. Dit zorgt voor een efficiënter gebruik van grondstoffen en energie, waardoor de productiviteit kan stijgen en tegelijkertijd de afhankelijkheid van leveranciers buiten de EU afneemt.

Het milieubeleid heeft bijgedragen tot de ontwikkeling van milieutechnologie, nu een bloeiende bedrijfstak. De jaaromzet van de Europese milieu-industrie is 227 miljard euro en dit komt neer op ongeveer 2,2% van het BBP van de EU. Deze branche zorgt voor 3,4 miljoen fulltime banen – dit is 1,7% van de totale werkgelegenheid in de EU⁸.

De milieunormen van de EU dragen ook bij tot de welvaart van Europa, doordat ze deel uitmaken van de onderbouwing van de interne markt. Zonder gemeenschappelijke normen bestaat het risico op "milieuprotectie", waarbij nationale regels de handel belemmeren.

De integratie van milieuaspecten in de bedrijfsstrategie kan ook voor individuele bedrijven voordelen opleveren. Naast meer innovatie en een hogere productiviteit kan dit zorgen voor een krachtiger merkontwikkeling, een beter bedrijfsimago en nieuwe marktmogelijkheden (bijvoorbeeld door de mogelijkheden van "groene overheidsopdrachten" te benutten).

Om de milieu-uitdagingen het hoofd te bieden is er ook gecoördineerd interdisciplinair onderzoek en innovatie nodig. Dit is een van de belangrijkste redenen voor het voorstel van de Commissie om het Europees Technologie-instituut op te richten, dat de beste krachten en deskundigheid moet bundelen om technologische oplossingen voor milieuproblemen op te leveren.

⁷ Hierbij zijn de kosten van schade aan ecosystemen en afname van de productiviteit van de landbouw door luchtverontreiniging niet meegerekend.

⁸ Europese Commissie, DG Milieu: "Eco-industry, its size, employment, perspectives and barriers to growth in an enlarged EU", september 2006, eindrapport.

4. EVALUATIE VAN DE PRIORITEITEN VAN HET 6^E MAP

De EU heeft een toekomstgericht en ambitieus milieubeleid nodig om op de wetenschappelijke realiteit te kunnen reageren, om een "Europa van resultaten" te bieden op een gebied waar de burger om actie vraagt en om voor duurzame economische groei te zorgen. Op elk van de in het 6^e MAP geschetste prioriteitsgebieden zijn er nog grote uitdagingen die we het hoofd moeten bieden.

4.1. Klimaatverandering

Het 6^e MAP stelt dat klimaatverandering *"een belangrijke uitdaging is voor de komende tien jaar en daarna"* en wil bijdragen tot de doelstelling op lange termijn: *"stabilisatie van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een niveau waarbij gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen"*⁹.

Sinds de vaststelling van het 6^e MAP hebben we een beter inzicht gekregen in de risico's van klimaatverandering en moet onze respons dienovereenkomstig worden aangepast. Voor de EU zijn er drie belangrijke aandachtspunten.

Allereerst moeten we zelf orde op zaken stellen door de EU-emissie van broeikasgassen te reduceren en over te schakelen op een koolstofarme economie. Elke lidstaat heeft zich uit hoofde van het "lastenverdelingsakkoord"¹⁰ vastgelegd op juridisch bindende taakstellingen om de Kyoto-doelstelling te halen. De EU-regeling voor de handel in emissierechten¹¹ is met succes gelanceerd en dit is een mechanisme dat kan worden uitgewerkt tot een mondiale regeling voor de beperking van de emissie. De vorderingen op weg naar de EU-toezegging voor reductie uit hoofde van het Protocol van Kyoto liggen in grote lijnen op schema, maar om de streefwaarde te halen zullen alle sectoren en met name de energiesector, de vervoersector, de industrie en de landbouw hun activiteiten op moeten voeren¹².

In maart 2007 heeft de Europese Raad zijn steun gegeven aan het voorstel van de Commissie voor een energie- en klimaatpakket. Hij heeft een onafhankelijke toezegging gedaan de emissie van broeikasgassen in 2020 met ten minste 20% te verlagen en geconcludeerd dat de reductie-streefwaarde in de context van een internationale overeenkomst waarbij de andere geïndustrialiseerde landen zijn betrokken, zou moeten worden verhoogd tot 30%. Als onderdeel van dit pakket heeft de Raad bindende streefwaarden van 20% voor de productie van duurzame energie en 10% voor het verbruik van biobrandstoffen voor 2020 vastgesteld. Tevens heeft hij benadrukt dat de energie-efficiëntie in de EU moet worden opgevoerd¹³ en als doelstelling geformuleerd dat het energieverbruik van de EU in vergelijking met de ramingen voor 2020 met 20% moet worden verlaagd.

De cruciale uitdaging voor de EU zal zijn dat deze politieke toezeggingen worden gehaald en belangrijke volgende stappen zullen zijn dat de regeling voor de handel in emissierechten wordt uitgebreid tot meer sectoren (zoals de luchtvaart) en meer gassen gaat bestrijken. De Commissie zal ook bezien of de effectiviteit van de regeling kan worden verbeterd door onder andere meer gebruik te maken van veilingen. De EU moet ook de toepassing van hernieuwbare energie stimuleren en het onderzoek naar nieuwe technologieën, zoals koolstofvastlegging en -opslag, het gebruik van waterstof als brandstof en biobrandstoffen

⁹ Zie artikel 2, lid 2, van het 6^e MAP.

¹⁰ Beschikking 2002/358/EG (PB L 130 van 15.5.2002, blz. 1).

¹¹ Richtlijn 2003/87/EG (PB L 275 van 25.10.2003, blz. 32).

¹² Krachtens het Protocol van Kyoto moet de EU de emissie van broeikasgassen in 2008-2012 verlagen met 8% ten opzichte van 1990.

¹³ Dit speelt met name in de nieuwe lidstaten waar aanzienlijke mogelijkheden voor energiebesparing zijn.

van de tweede generatie, opvoeren¹⁴. Naarmate de nodige technologieën worden ontwikkeld, moet er ook een ondersteunend regelgevingskader worden uitgewerkt. Om andere overheidsinstellingen het goede voorbeeld te geven zal de Commissie eind 2007 een strategie uitstippelen om haar eigen koolstofvoetafdruk kleiner te maken.

Om klimaatverandering effectief aan te pakken zijn er op mondiaal niveau veel grotere beperkingen van de emissie van broeikasgassen nodig en daarom is "klimaatdiplomatie" de tweede uitdaging. De EU is verantwoordelijk voor ongeveer 14% van de mondiale emissie van broeikasgassen¹⁵ en dit cijfer zal dalen naarmate landen als China en India zich verder ontwikkelen. De EU is vastbesloten om gesprekken met derde landen aan te gaan teneinde steun op te bouwen voor een mondiale overeenkomst over de beperking van de emissie van broeikasgassen wanneer de eerste periode van het Protocol van Kyoto in 2012 afloopt. Dit betekent dat de Verenigde Staten en andere landen ervan moeten worden overtuigd dat het in hun eigen belang is om bij de strijd tegen klimaatverandering in het voorste gelid te staan.

Een mondiale respons betekent ook dat er een manier moet worden gezocht om ontwikkelingslanden in staat te stellen tot blijvende economische groei met zo weinig mogelijk concurrentievervalsing maar met een afnemende emissiegroei. De technische bijstand en de overdracht van technologie moeten worden opgevoerd. Klimaatverandering maakt in al zijn aspecten (energie, ontwikkeling, vervoer, gezondheid) steeds meer deel uit van de kern van het buitenlands beleid van de EU. Als we de mondiale respons vorm willen geven, moeten zowel de Commissie als de lidstaten diplomatieke prioriteiten stellen (en middelen uittrekken) die daarmee in overeenstemming zijn. Daarbij zal de ontwikkeling van een mechanisme om de mondiale ontbossing, die verantwoordelijk is voor 20% van de emissie van broeikasgassen, te stoppen en vervolgens terug te draaien een specifieke en urgente uitdaging zijn.

De derde uitdaging is aanpassing aan klimaatverandering. De verwachte veranderingen in temperatuur en neerslag en de toenemende variabiliteit van het klimaat zullen gevolgen hebben voor de productiepatronen in de landbouw. Het risico op extreme weersituaties – zoals hittegolven, overstromingen, droogte en bosbranden – zal toenemen. Bij de aanleg van infrastructuur zal rekening moeten worden gehouden met een stijging van de zeespiegel. Naarmate de temperatuur verandert, zal het verspreidingsgebied van ziekten zich verplaatsen. De feitelijke gevolgen van klimaatverandering worden nog maar net zichtbaar, maar in al het relevante Europese en nationale beleid moet de noodzaak van aanpassing worden ingebouwd. De Commissie zal in 2007 een groenboek over de aanpassing aan klimaatverandering indienen, waarin mogelijke maatregelen worden voorgesteld.

¹⁴ Biobrandstoffen van de eerste generatie, voornamelijk geproduceerd uit voedselgewassen met de meest efficiënte productiemethoden, zorgen voor een beperking van de emissie van broeikasgassen (30-50% minder dan de conventionele brandstoffen die ze vervangen). De reductie van broeikasgassen en de algehele milieueffecten zijn echter afhankelijk van de productieroutes, zoals de gewassen die als grondstof worden gebruikt. In ontwikkelingslanden kan de teelt van gewassen voor biobrandstoffen van de eerste generatie ook de druk in de richting van ontbossing opvoeren, als deze tot extra ontginning van bosgrond leidt. Bij biobrandstoffen van de tweede generatie wordt een grotere besparing in de emissie van broeikasgassen verwacht (tot 90%).

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/cc_factsheet_aug2005.pdf.

4.2. Natuur en biodiversiteit

In het 6^e MAP wordt de EU-doelstelling bevestigd dat het verlies van biodiversiteit in Europa in 2010 een halt moet worden toegevoerd. Op mondiaal niveau sluit de EU zich aan bij de doelstelling dat het verlies van mondiale biodiversiteit in 2010 significant moet worden beperkt.

In mei 2006 heeft de Commissie een strategie gepubliceerd over de manier waarop deze doelstellingen moeten worden gehaald. De belangrijkste conclusie van de strategie is dat het beleidskader binnen de EU al grotendeels bestaat – met name in de vorm van NATURA 2000, het netwerk van beschermde gebieden. Een volledige en effectieve uitvoering van bestaande wetgeving moet voor de EU prioriteit krijgen.

NATURA 2000 is de hoeksteen van ons beleid om de biodiversiteit van Europa te beschermen. Het creëert een model voor natuurbescherming: gestuurd door de wetenschap, wettelijk afdwingbaar en gebaseerd op ecosystemen als elementaire eenheid. Vier grote uitdagingen zullen zijn: ervoor zorgen dat het beschikbare EU-geld volledig voor natuurbescherming wordt gebruikt, NATURA 2000 uitbreiden tot zeegebieden, de aanwijzing van gebieden in de lidstaten die sinds 2004 tot de Unie zijn toegetreden afronden, en inzicht krijgen in en vervolgens reageren op de effecten van klimaatverandering op het netwerk.

De strategie signaleert gebieden waar nieuwe beleidsinitiatieven moeten worden ontwikkeld. Zo moet er worden gekeken naar de effecten van de handel op de biodiversiteit. Verder moet er een reactie van de EU komen op het probleem dat invasieve soorten opleveren. Om onze besluitvorming op nationaal en EU-niveau te verbeteren moet er een betere manier worden gevonden om de kosten en baten in verband met natuurlijk kapitaal en ecosysteemdiensten te beoordelen.

Ook het verlies van mondiale biodiversiteit komt in de strategie aan de orde. Ondanks het belangrijke werk van het Verdrag inzake de biologische diversiteit zijn de vorderingen hierbij beperkt gebleven. Deze uitdaging is zo groot dat er aanvullende benaderingen nodig zijn en dat er met name een manier moet worden gevonden om de bescherming van de biodiversiteit economisch interessant te maken. Alleen een beroep doen op de intrinsieke waarde van de natuur zal niet genoeg zijn. De EU zal proberen bij te dragen tot vorderingen op het gebied van de toegang tot en het delen van de baten van genetische rijkdommen. Dit betekent ook dat de ontwikkelde landen de ontwikkelingsfinanciering voor biodiversiteitsprojecten zullen moeten opvoeren en moeten toezeggen dat voor het milieu schadelijke subsidies verder zullen worden afgeschaft.

De EU zal haar activiteiten om de ontbossing, die niet alleen gevolgen heeft voor klimaatverandering maar ook een van de belangrijkste oorzaken voor het verlies van mondiale biodiversiteit is, tegen te gaan moeten opvoeren. Illegaal kappen is een groot probleem en de Commissie is onlangs met Maleisië, Ghana en Indonesië onderhandelingen begonnen in het kader van de FLEGT-overeenkomst inzake Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw. Het is de bedoeling ervoor te zorgen dat uit de partnerlanden ingevoerd hout legaal wordt gekapt. Als aanvulling hierop zal de Commissie ook een voorstel indienen op het gebied van het in de handel brengen van tropisch hout. De Commissie zal ook innovatieve benaderingen verkennen, zoals de toekenning van een economische waarde aan het stoppen van de mondiale ontbossing.

Bodem-trawlvisserij is een vismethode die zeer destructief is voor de zeebodem en significante risico's voor de biodiversiteit van de zee oplevert. De Algemene Vergadering van de VN heeft de stand van zaken bij dit cruciale onderwerp geëvalueerd en richtsnoeren¹⁶ gegeven voor maatregelen die gericht zijn op de bescherming van kwetsbare mariene ecosystemen. De Commissie zal wetgeving voorstellen om deze resolutie uit te voeren door de vaststelling van wettelijke eisen voor de beoordeling en preventie van de effecten van bodemvistuig, de identificatie en sluiting van kwetsbare gebieden en de uitwisseling van informatie.

De Commissie heeft als doelstelling met de lidstaten samen te blijven werken aan de invoering van een ecosysteem-gebaseerd beheer voor de mondiale visbestanden en om een eind te maken aan destructieve vismethoden op volle zee. De Unie zal steun blijven geven aan een voortzetting van het internationale moratorium voor de commerciële walvisvangst.

4.3. Milieu, gezondheid en de kwaliteit van het bestaan

Het 6^e MAP is gericht op "*... het tot stand brengen van een leefomgeving waarin de verontreiniging niet van een zodanig niveau is dat zij leidt tot schadelijke effecten op de volksgezondheid en het milieu*"¹⁷.

Vier wetgevingsinstrumenten vormen de fundering van de EU-aanpak om de bedreiging van de gezondheid van de mens door het milieu te beperken: de water-kaderrichtlijn¹⁸ (vastgesteld in 2000), de verordening inzake de registratie, beoordeling en autorisatie van chemische stoffen (REACH) uit 2006¹⁹, het voorstel voor een richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa²⁰ en het voorstel voor een kaderrichtlijn inzake pesticiden²¹.

Deze initiatieven zijn hetzij betrekkelijk nieuw, hetzij nog in behandeling bij de EU-instellingen. Op middellange termijn zal er prioriteit worden gegeven aan de samenwerking met alle stakeholders om een effectieve uitvoering daarvan te waarborgen.

Er moet intensiever worden gewerkt aan de nationale uitvoering van de water-kaderrichtlijn en daartoe moet er door de nationale instanties voldoende geld beschikbaar worden gesteld. Een betere uitvoering van de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater²² en de wetgeving voor grondwater zal de emissie door puntbronnen aanzienlijk terugdringen.

De thematische strategie voor luchtverontreiniging²³ stelt maatregelen voor om iets aan kleine deeltjes te doen en pakt ook andere vormen van luchtverontreiniging aan. Om de in deze strategie geformuleerde doelstellingen te halen moet de richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa worden vastgesteld en vervolgens uitgevoerd en moeten ondersteunende maatregelen van de Gemeenschap worden vastgesteld, zoals de wetgeving voor de emissie van vrachtwagens en de herziening van de bestaande wetgeving voor emissie door de industrie (de IPPC-richtlijn).

¹⁶ Resolutie 61/105.

¹⁷ Zie artikel 2, lid 2, van het 6^e MAP.

¹⁸ Richtlijn 2000/60/EG (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1).

¹⁹ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van 18 december 2006 (PB L 396 van 30.12.2006, blz. 1).

²⁰ COM(2005) 447 van 21.9.2005.

²¹ COM(2006) 373 van 12.7.2006.

²² Richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 (PB L 135 van 30.5.1991).

²³ COM(2005) 446 van 21.9.2005.

De REACH-verordening moet zorgen voor bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu op een hoog niveau. Daarbij moeten alternatieve methoden voor de beoordeling van de gevaren van stoffen worden gestimuleerd en moet het vrije verkeer van stoffen op de interne markt worden bevorderd terwijl tegelijk het concurrentievermogen en de innovatie worden gestimuleerd. Daardoor zullen de eigenschappen van chemische stoffen (en innovatieve stoffen) beter en sneller worden gespecificeerd en zullen adequate maatregelen voor risicobeheersing worden bepaald en toegepast.

Om de nieuwe generatie milieubeleid vorm te geven zal de Commissie nagaan of er leemtes in bestaande maatregelen zijn die moeten worden aangepakt, zoals het cocktaileffect van chemische stoffen. De Commissie zal met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel blijven zoeken naar manieren om het stadsmilieu (de leefomgeving van 70% van de EU-bevolking) te verbeteren. De Commissie zal ook trachten de voorlichting van het publiek over milieuverontreiniging en schadelijke effecten op de gezondheid te verbeteren.

4.4. Natuurlijke rijkdommen en afval

Het 6^e MAP is gericht op "*een beter rendement van hulpbronnen en een beter beheer van hulpbronnen en afval om tot duurzamere productie- en consumptiepatronen te komen*"²⁴.

Verhoging van de grondstofprijzen is een signaal dat de voorraad natuurlijke rijkdommen eindig is. De sociale en economische ontwikkeling van de EU moet binnen de draagkracht van de ecosystemen passen. De hoeveelheid afval blijft toenemen en ons onvermogen om de koppeling tussen economische groei en de milieueffecten van grondstofgebruik, consumptie en afval te doorbreken blijft een grote bron van zorg.

De thematische strategie voor afvalpreventie en afvalrecycling²⁵ vormt de basis voor het toekomstige EU-beleid voor afvalbeheer. De uitvoering van deze strategie, waarin de voorgestelde kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen²⁶, de richtlijn voor het storten van afval en de verordening voor het vervoer van afval zijn opgenomen, zal de komende jaren prioriteit krijgen. Daarbij zullen vooral de sectoren die verantwoordelijk zijn voor het grootste gebruik van grondstoffen (huisvesting, vervoer en voedselproductie) en gebieden waar leemtes in de uitvoering zijn gesignaleerd, met spoed worden aangepakt. De Commissie is vastbesloten een eind te maken aan het illegale vervoer van gevaarlijk afval naar derde landen en zal de nodige maatregelen nemen om de EU-wetgeving op dit gebied beter uit te voeren.

Het 6^e MAP moet de koppeling tussen economische groei en milieuafbraak doorbreken. Met de thematische strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen²⁷ wordt een langetermijnkader gecreëerd om deze doelstelling te verwezenlijken en worden de eerste stappen gezet om de EU de meest hulpbron-efficiënte economie ter wereld te maken.

De thematische strategie voor afvalpreventie en afvalrecycling en de sterk daarmee samenhangende herziening van de kaderrichtlijn voor afvalstoffen leveren een bijdrage tot deze doelstelling. Ze benadrukken het belang van de levenscyclusbenadering bij de uitvoering van de "afvalhiërarchie", die als leidend beginsel bij het afvalbeleid de volgende drie stappen in volgorde van afnemende prioriteit formuleert: preventie, hergebruik en recycling.

²⁴ Zie artikel 2, lid 2, van het 6^e MAP.

²⁵ COM(2005) 666 van 21.12.2005.

²⁶ COM(2005) 667 van 21.12.2005.

²⁷ COM(2005) 670 van 21.12.2005.

De Commissie zal in 2007 ook een EU-groenboek voor duurzame consumptie en productie voorstellen, dat niet-duurzame consumptie- en productiepatronen in de meest betrokken sectoren moet ombuigen, daarbij rekening houdend met de effecten van de volledige levenscyclus van producten.

5. PERSPECTIEVEN VOOR EEN BETERE BELEIDSVORMING

5.1. Een betere internationale samenwerking

De internationale dimensie van het milieubeleid wordt om een aantal onderling samenhangende redenen steeds belangrijker. Veel van de ernstigste milieuproblemen, zoals klimaatverandering, zijn mondiaal. De kwaliteit van het Europese milieu is ook afhankelijk van de aanpak van onze burens. Pogingen om de kwaliteit van de Middellandse Zee, de Oostzee en de Zwarte Zee te verbeteren zullen alleen slagen als er een regionale aanpak wordt gevolgd²⁸.

Sommige aspecten van globalisering, zoals de liberalisering van de handel, kunnen schadelijke milieueffecten hebben als ze niet worden gecontroleerd. Er is ook een steeds duidelijker verband tussen milieuafbraak en mondiale armoede en tussen milieuveiligheid en politieke veiligheid. Stimulering van duurzame ontwikkeling bij onze internationale partners zal ons helpen bij het halen van andere doelstellingen van het buitenlands beleid – zoals de Millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. In deze context noemt de nieuwe Europese Consensus inzake ontwikkeling het uitbannen van armoede in het kader van duurzame ontwikkeling als primaire en overkoepelende doelstelling van de ontwikkelingssamenwerking van de EU.

Europa is een dichtbevolkt en economisch sterk ontwikkeld continent en dit betekent dat we meer milieurijkdommen gebruiken dan we produceren. Als de EU haar bijdrage tot de mondiale verontreiniging en uitputting van rijkdommen wil verminderen, moet hier iets aan gebeuren. Daarnaast zijn we ook afhankelijk van het gebruik van de milieurijkdommen van derde landen en is het voor ons van groot belang dat deze rijkdommen op een duurzame manier worden gebruikt.

Al deze overwegingen samen betekenen dat het milieubeleid op een aantal verschillende niveaus in het buitenlands beleid van Europa moet worden opgenomen. De komende jaren zal de Commissie de nadruk leggen op:

- De bevordering van duurzame ontwikkeling op wereldwijde schaal en de verdere integratie van milieuoverwegingen in al het buitenlands beleid van de EU – niet alleen bij ontwikkelingssamenwerking maar ook bij het handelsbeleid en het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Naar aanleiding van het verslag van de Rekenkamer uit 2006, waarin de tekortkomingen van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsprogramma's en -projecten voor het voetlicht worden gebracht, zal de Commissie afdoende rekening houden met de milieueisen²⁹ en zal er een nieuwe strategie voor de integratie van het milieu worden geformuleerd.

²⁸ COM(2007) 160: Synergie voor het Zwarte-Zeegebied – een nieuw regionaal samenwerkingsinitiatief.

²⁹ Europese Rekenkamer: Speciaal verslag nr. 6/2006 over de milieuaspecten van de ontwikkelingssamenwerking van de Commissie.

- En effectieve "milieudiplomatie" zal inhouden dat de milieudoelstellingen aan andere internationale onderhandelingen worden gekoppeld. Alle mogelijkheden van handels- en samenwerkingsakkoorden op regionaal of bilateraal niveau zullen moeten worden benut. De EU zal aspecten van duurzame ontwikkeling in de context van WTO-onderhandelingen blijven bevorderen. In de lopende multilaterale handelsronde binnen de WTO streeft de Commissie naar toezeggingen om de handel in milieugoederen en -diensten te liberaliseren. Daarnaast zal de Commissie ervoor trachten te zorgen dat er meer samenhang komt tussen de standpunten die bij verschillende internationale fora – bijvoorbeeld de Wereldhandelsorganisatie en het Verdrag inzake biologische diversiteit – worden ingenomen. De Commissie zal ook trachten intensievere contacten te ontwikkelen met de activiteiten van de belangrijkste internationale financiële instellingen.
- De onderhandelingen voor vrijhandelsovereenkomsten met partners in Azië en Latijns-Amerika zullen een gelegenheid vormen om de handel in duurzame goederen en diensten te stimuleren. De EU zal deze komende onderhandelingen gebruiken om specifieke toezeggingen voor liberalisering van de handel te bespreken die directe baten voor het milieu opleveren, alsmede toezeggingen voor een effectieve uitvoering van multilaterale milieuovereenkomsten.
- Promotie van ons milieubeleid en onze milieueisen. Een van de belangrijkste bijdragen van de EU tot de milieubescherming is geweest dat we de verspreiding van onze eigen hoge eisen hebben gestimuleerd. Dankzij intensief voorbereidend werk hebben de twaalf nieuwe lidstaten na hun toetreding het milieubeleid en de milieunormen van de EU kunnen overnemen³⁰. Vergelijkbare activiteiten worden voortgezet met de huidige kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten. Alle actieplannen in het kader van het Europese Nabuurschapsbeleid bevatten specifieke activiteiten om goede milieugovernance, convergentie met de EU en integratie van het milieu in sectoraal beleid te bevorderen. Ook bij de lopende activiteiten met Rusland worden de EU-milieunormen bevorderd.
- Bevordering van de overdracht van technologie en/of middelen moet ontwikkelingslanden een stimulans geven om mondiale problemen zoals klimaatverandering aan te pakken. De EU moet het voortouw nemen bij de bevordering van dit beginsel en bij de ontwikkeling van instrumenten om dit operationeel te kunnen maken, zoals een ondersteunende regeling voor intellectuele eigendomsrechten. Om de samenwerking met ontwikkelingslanden op het gebied van aanpassing aan en mitigatie van klimaatverandering te bevorderen zal er een mondiale alliantie voor klimaatbeleid (Global Climate Policy Alliance) worden opgezet.
- Samenwerking met de lidstaten om strategieën voor de ondersteuning van regio's/landen te ontwikkelen waarin aspecten van milieuzorg en het beheer van natuurlijke rijkdommen voldoende aan bod komen.
- Intensivering (samen met de lidstaten) van de dialoog met belangrijke economieën in opkomst zoals China, India, Brazilië, Oekraïne en Zuid-Afrika. De overschakeling van dialoog op ontwikkeling en uitvoering van gezamenlijke programma's op gebieden van wederzijds belang, zoals klimaatverandering, afvalbeheer en illegale houtkap, zal de komende jaren prioriteit krijgen.

³⁰ Het netto-effect is geweest dat de toestand van het milieu in de EU significant is verbeterd.

- Verbetering van internationale milieugovernance waarbij prioriteit wordt gegeven aan de opwaardering van het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) door de oprichting van een VN-milieuorganisatie (UNEO) met een krachtiger mandaat en een adequate stabiele financiering.
- Instelling van een Internationale werkgroep voor het duurzame gebruik van natuurlijke rijkdommen en ondersteuning van een mondiaal systeem om de mate van biodiversiteit (vooral voor bossen) te monitoren.
- Ervoor zorgen dat Europese zorgpunten bij het milieubeleid ook in samenwerking met de lidstaten worden ingebracht bij gespecialiseerde organisaties zoals de Internationale Maritieme Organisatie en de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie.

5.2. Beginselen van "betere regelgeving" bij de milieubeleidsvorming

Betere regelgeving betekent dat beleidsdoelstellingen – zoals de bescherming van het milieu – zo effectief mogelijk worden verwezenlijkt zonder daarbij onnodige administratieve lasten te creëren. Betere en eenvoudigere wetgeving is ook een van de beste manieren om de uitvoering te verbeteren en daardoor verbetert weer de kwaliteit van het milieu. De komende jaren zal de Commissie zich vooral richten op een intensivering van de agenda voor betere regelgeving op het gebied van milieubeleidsvorming door:

- de markt te gebruiken om milieuresultaten te boeken;
- het bestaande regelgevingsklimaat te vereenvoudigen en de administratieve kosten te verlagen;
- bij de ontwikkeling van het milieubeleid volledig met het maatschappelijk middenveld samen te werken en een intensieve werkrelatie met de industrie te ontwikkelen teneinde de agenda voor duurzame ontwikkeling te bevorderen;
- de verspreiding van goede regelgevingspraktijk te stimuleren; en
- de rapportagevoorschriften te stroomlijnen en daarbij tevens de kwaliteit van milieu-informatie te verbeteren.

De markt gebruiken om milieuresultaten te boeken

Goed opgezette regelgeving vormt de basis van het EU-milieubeleid, maar als onderdeel van de beleidsmix kunnen marktmechanismen worden gebruikt om milieudoelstellingen op een kosteneffectieve manier te verwezenlijken en bij te dragen tot een effectieve uitvoering. De regeling voor de handel in emissierechten is één voorbeeld en de Commissie heeft onlangs een groenboek vastgesteld over marktgebaseerde instrumenten voor de doeleinden van het milieubeleid en verwant beleid³¹. Bij de herziening van de IPPC-richtlijn in 2007 zal ook worden bekeken of marktgebaseerde mechanismen kunnen worden gebruikt om de uitvoering te verbeteren en innovatie te bevorderen.

³¹ COM(2007) 140 van 28.3.2007.

Om de markt te kunnen gebruiken moet er ook een mechanisme worden gevonden om milieugoederen en -diensten correct te kunnen waarderen. Een belangrijk instrument dat het gedrag van de consument kan beïnvloeden, is een optimaal gebruik van milieugerelateerde belastingheffing³². Deze belastingen moeten echter zodanig worden gehanteerd dat verstoring van het functioneren van de interne markt wordt voorkomen en de milieubaten worden gemaximaliseerd. Er is ook veel voor te zeggen de belastingdruk te verschuiven van de gebieden die de EU tracht te stimuleren, zoals de werkgelegenheid, naar het verbruik van grondstoffen en energie en/of verontreiniging. De EU is ook vast van plan om voor het milieu schadelijke subsidies af te schaffen en in 2008 zal de Commissie een stappenplan voorstellen om deze subsidies sector voor sector te hervormen en uiteindelijk af te schaffen.

Tegen deze achtergrond zal het voor beleidsmakers nuttig zijn vooruitgang, rijkdom en welzijn zodanig te kunnen meten dat de kosten en baten voor maatschappij en milieu worden meegenomen. Het bruto binnenlands product (BBP) is de meest algemeen erkende maat voor economische prestaties en wordt vaak als een "proxy-indicator" voor menselijke ontwikkeling en welzijn beschouwd. Het verband tussen economische groei (zoals gemeten met het BBP) en andere dimensies van duurzame ontwikkeling is echter niet zo simpel³³. Om deze aspecten bij de milieudiscussie op de voorgrond te brengen zal de Commissie in de loop van 2007 een grote conferentie organiseren.

Als follow-up van de aanbevelingen in de strategie voor duurzame ontwikkeling zal de Commissie ook werken aan een verbetering van de milieuprestaties van producten en processen en de toepassing daarvan door bedrijven en consumenten stimuleren. De Commissie zal voorstellen de regelingen voor de etikettering van prestaties van elektrische apparatuur en auto's uit te breiden tot andere groepen producten. De Commissie zal ook het initiatief nemen bij een periodieke benchmarking van de resultaten bij Groene overheidsopdrachten in de hele EU teneinde het EU-gemiddelde van Groene overheidsopdrachten in 2010 op het niveau te brengen dat nu in de lidstaten met de beste prestaties wordt gehaald.

Vereenvoudiging, codificering en vermindering van de administratieve belasting

De Commissie overweegt een aantal belangrijke rechtsinstrumenten te herzien met het oog op een verdere vereenvoudiging, codificering en vermindering van de administratieve belasting. De doelstelling zal zijn dat ze hun milieudoelstellingen effectiever realiseren en tegelijkertijd minder administratieve en uitvoeringskosten voor het bedrijfsleven opleveren.

³² Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid – naar de 21^e eeuw: wegen en uitdagingen – Witboek: COM(93) 700, hoofdstuk 10.

³³ Het BBP meet bijvoorbeeld niet de duurzaamheid van de groei en een land kan door een te intensief gebruik van natuurlijke rijkdommen of een onjuiste inzet van investeringen tijdelijk een hoog BBP realiseren. Zelfs grootschalige natuurrampen als de tsunami in Zuid-Azië of de orkaan Katrina kunnen (op een perverse manier) een positief effect op het BBP hebben.

Intensieve samenwerking met de stakeholders

De Commissie zal bij de formulering van het milieubeleid intensief blijven samenwerken met het maatschappelijk middenveld. Als het om het milieu gaat, zijn de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) de instellingen waar het publiek het meeste vertrouwen in heeft³⁴. NGO's hebben vaak de technische deskundigheid die bij het opzetten van effectief beleid essentieel is. Ze kunnen ook zorgen voor een schakel tussen de beleidsmakers en de Europese burgers die van onschatbare waarde is.

Voor een betere aanpak van regelgeving is ook een goede verstandhouding nodig met de industrie, die uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het grootste deel van de milieuwetgeving. Veel kopstukken in de industrie hebben de milieugenda in hun bedrijfsmodel opgenomen en de Commissie zal met deze toonaangevende industrieën een actieve dialoog aangaan. De Commissie zal ook op haar dialoog met het bedrijfsleven, de vakbonden en de NGO's voortborduren om een ambitieuze respons van het bedrijfsleven te ontwikkelen – zoals bedrijfsrapportage – die verder gaat dan de huidige minimale wettelijke voorschriften.

De Commissie en de lidstaten zullen door moeten gaan met de bevordering van milieuinovatie en milieutechnologieën, aangezien het bedrijfsleven belangrijke bijdragen op het gebied van milieubescherming kan leveren. Cruciaal hierbij is een volledige uitvoering van het Actieplan voor milieutechnologie en aanvullende maatregelen. De Commissie zal trachten steun voor milieuproducten, -diensten en -processen in haar industriebeleid en haar milieubeleid te integreren. Wanneer het onderzoek- en technologiebeleid van de Unie in 2008 opnieuw wordt bekeken, moet de plaats van het milieu daarin nog centraler worden.

Ook het functioneren van de vrijwillige instrumenten die voor het bedrijfsleven in het leven zijn geroepen (EMAS en de milieukeur), moet worden verbeterd. Deze instrumenten hebben grote mogelijkheden maar zijn niet volledig ontwikkeld. De Commissie zal deze regelingen herzien om ze meer ingang te doen vinden en de administratieve belasting bij het beheer daarvan te verminderen.

Bevordering van goede praktijk bij regelgeving

De Commissie zal de monitoring van de effectiviteit van beleid verbeteren en een gestructureerdere verspreiding van goede praktijk stimuleren. Uit onderzoek van het Europees Milieuagentschap is gebleken dat de administratieve kosten van de uitvoering van milieuwetgeving in sommige lidstaten veel lager zijn dan in andere. Door optimale praktijk om te zetten in standaardpraktijk zullen we deze kosten verlagen en de milieueffectiviteit van ons beleid opvoeren.

³⁴ EUROBAROMETER 217: "De houding van de Europese burger ten opzichte van het milieu" (april 2005).

Vereenvoudigde en verbeterde milieu-informatie

De ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid is afhankelijk van robuuste en betrouwbare informatie over de toestand van het milieu, de milieudruk en milieueffecten en de drijvende krachten voor verandering. Het aanbod en het bereik van informatie over milieuaspecten blijven momenteel nog fragmentarisch en de kwaliteit van de gegevens is niet constant. Er zal intensiever worden gewerkt aan de modernisering van de manier waarop informatie tot stand komt en wordt uitgewisseld, met name door de ontwikkeling van een gezamenlijk systeem voor milieu-informatie (Shared Environmental Information System – SEIS) om ervoor te zorgen dat de voor de ontwikkeling en uitvoering van milieubeleid benodigde informatie algemeen beschikbaar is, terwijl er paal en perk wordt gesteld aan een onnodige administratieve belasting voor de instanties van de lidstaten.

5.3. Bevordering van beleidsintegratie

De integratie van milieuzorg in andere beleidsterreinen is een van de grondbeginselen van het milieubeleid. Het is vastgelegd in artikel 6 van het EU-verdrag, maar de vorderingen zijn niet overall even groot. In de landbouwsector is er de afgelopen 15 jaar sprake geweest van fundamentele hervormingen die ertoe hebben geleid dat landbouwers steeds meer als natuurbeheerders worden gezien. Op andere gebieden is de integratie van milieuzorg echter minder succesvol geweest. Het proces van Cardiff – dat in 1998 voor de institutionalisering van een dergelijke integratie is gecreëerd – heeft de verwachtingen niet waargemaakt.

Effectbeoordelingen zijn nu een standaardonderdeel van het beleidsvormingsproces en de beoordeling van de milieueffecten die ander beleid zal hebben, kan nog sterk worden verbeterd. De Commissie is vast van plan om de mogelijkheden van deze beoordelingen om de milieueffecten en de economische en maatschappelijke effecten van haar beleidsvoorstellen te meten op te voeren. Het bureau voor effectbeoordeling (Impact Assessment Board) zal een belangrijk instrument zijn om dit te verwezenlijken en er moeten voldoende middelen worden uitgetrokken om ervoor te zorgen dat in alle effectbeoordelingen een beoordeling van de effecten op duurzame ontwikkeling wordt opgenomen.

Om de beoordeling van milieueffecten op nationaal niveau te verbeteren zal de Commissie de effectiviteit van de richtlijnen voor milieueffectbeoordeling en strategische milieueffectbeoordeling evalueren. De Commissie zal trachten de snelheid van deze procedures op te voeren zonder afbreuk te doen aan de bescherming van het milieu³⁵.

De Commissie zal alle mogelijkheden verkennen om milieuzorg verder te integreren in ander beleid, zoals het landbouw-, onderzoek- en ontwikkelingsbeleid. Door de EU gefinancierde plannen en projecten moeten voldoen aan het EU-recht en dit geldt ook voor het milieurecht. De GLB-randvoorwaarden ("cross-compliance") blijken effectief te zijn als bijdrage tot de integratie van milieuzorg in het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de Commissie zal nagaan of dit instrument ook nuttig zou kunnen zijn op andere beleidsterreinen, zoals het visserij- en vervoersbeleid.

³⁵ Zo heeft de Commissie in haar Prioritair interconnectieplan, dat deel uitmaakt van het op 10 januari 2007 door de Commissie goedgekeurde energiepakket, al voorgesteld de planning- en goedkeuringsprocedures voor TEN-projecten van Europees belang terug te brengen tot maximaal 5 jaar.

De Commissie zal een strategisch kader voor de aanpak van beleidsintegratie formuleren. Daarin zal zij met name aandacht besteden aan de sectoren met de beste mogelijkheden voor synergie van beleid teneinde de kwaliteit van het milieu te verbeteren (landbouw, visserij, vervoer, energie, regionaal en industriebeleid en buitenlandse betrekkingen van de EU). Op lidstaatniveau zou de Raad in zijn verschillende samenstellingen jaarlijkse verslagen moeten uitbrengen over de manier waarop deze zich hebben gekweten van de verplichting om milieuzorg in hun werkzaamheden te integreren.

5.4. Een betere uitvoering en handhaving

Na 35 jaar werken aan wetgeving hebben we nu een gemeenschappelijk milieubeleidskader. Het grote aantal klachten en inbreukprocedures wijst er echter op dat de uitvoering van milieuwetgeving nog steeds verre van bevredigend is. Alleen als we voor een correcte uitvoering van het acquis zorgen, zullen we de milieudoelstellingen kunnen realiseren. Een effectieve uitvoering is ook een cruciaal onderdeel van de agenda voor betere regelgeving en is nodig om concurrentievervalsing te voorkomen en om de interne markt soepel te laten functioneren. Vooral na de uitbreiding – nu de nieuwe lidstaten het acquis in één keer moeten verwerken – is dit een bijzonder belangrijke uitdaging. Samen met de lidstaten zal de Commissie trachten het algehele vermogen van milieu-instellingen om EU-normen met succes toe te passen, op te voeren.

De Commissie zal de lidstaten er ook toe aanzetten financieringsmogelijkheden op EU-niveau te benutten om ervoor te zorgen dat hun programmering van uitgaven in het kader van de verschillende instrumenten³⁶ bijdraagt tot een betere uitvoering van de EU-milieuwetgeving.

In 2007 zal de Commissie een herziene strategie voor de uitvoering en handhaving van het milieurecht opstellen. In deze strategie zal de nadruk vooral liggen op de systematische tekortkomingen bij de uitvoering die zijn gesignaleerd en zal het gebruik van een combinatie van juridische en andere instrumenten worden aangemoedigd.

Rekening houdend met een arrest van het Hof van Justitie dienaangaande³⁷ en de urgentie van deze zaak, zoals weer is gebleken bij de dodelijke slachtoffers van het dumpen van giftig afval in Ivoorkust, heeft de Commissie een richtlijn voorgesteld inzake milieubescherming door middel van het strafrecht³⁸, die moet zorgen voor een betere afschrikking en vervolging van milieucriminaliteit.

³⁶ De instrumenten van het Cohesiebeleid, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Europees Visserijfonds, het kaderprogramma voor onderzoek, het kaderprogramma voor concurrentievermogen en innovatie en het nieuwe algemene instrument voor het milieu, LIFE+.

³⁷ C-176/03 van 13 september 2005.

³⁸ COM(2007) 51.

6. CONCLUSIES

Na een halve eeuw "bouwen aan Europa" is het milieubeleid een van de grootste succesverhalen van de EU geworden. De emissie van schadelijke stoffen in lucht en water is duidelijk afgenomen, het afval wordt beter beheerd en er zijn minder schadelijke chemische stoffen. Dit alles heeft een positieve invloed gehad op de gezondheid van de mens. Het heeft de Europese industrie geholpen wereldleider te worden in een aantal sectoren met een sterke groei en het heeft miljoenen banen gecreëerd.

Ondanks de geboekte vorderingen moet de ambitie van de EU worden opgekrikt. Het Vijfde Milieuactieprogramma is in 1992 vastgesteld met als titel "Op weg naar duurzame ontwikkeling" en in 1999 is duurzame ontwikkeling als doelstelling van de Europese Unie in het Verdrag opgenomen. De EU is echter nog niet op weg naar duurzame milieuontwikkeling. Bij fundamentele onderwerpen als de integratie van milieuzorg in andere beleidsterreinen en de verbetering van de handhaving van de EU-wetgeving zijn er nog maar beperkte vorderingen geboekt. Veel vormen van milieudruk nemen zelfs toe: wereldwijd stijgt de emissie van broeikasgassen, het verlies van biodiversiteit gaat steeds sneller, de verontreiniging heeft nog steeds grote gevolgen voor de volksgezondheid, de hoeveelheid afval die binnen de EU wordt geproduceerd neemt nog steeds toe en onze ecologische voetafdruk wordt nog steeds groter.

Klimaatverandering, biodiversiteit, gezondheid en gebruik van hulpbronnen blijven de meest urgente milieu-uitdagingen en het 6^e MAP is nog steeds het juiste kader voor een toekomstig optreden op communautair niveau. Bij de vaststelling van de in het actieprogramma geschetste maatregelen ligt de EU in het algemeen op schema. Na vijf jaar van een tienjarenprogramma is het echter nog te vroeg om van de meeste in het 6^e MAP voorgestelde maatregelen de resultaten te kunnen zien. Veel maatregelen zijn nog maar net vastgesteld en de eerste prioriteit van de Commissie zal dan ook zijn ervoor te zorgen dat ze worden uitgevoerd.

Bij een evaluatie van de meest recente situatie in de wetenschap blijkt dat er verschillende lacunes zijn tussen de in het 6^e MAP opgenomen doelstellingen en de maatregelen die deze doelstellingen moeten realiseren. Op deze gebieden zullen de bestaande maatregelen moeten worden aangescherpt of nieuwe maatregelen moeten worden vastgesteld.

Het milieu is een beleidsterrein waar de EU in de vorm van betere levens- en werkomstandigheden tastbare voordelen voor haar burgers kan opleveren. Het is ook een beleidsterrein waar een significante meerderheid van de Europese burgers voorstander is van verdere en nog effectievere maatregelen. Nu de EU haar 50e verjaardag viert – en vooruit kijkt naar de volgende 50 jaar – is het duidelijk dat de ontwikkeling en uitvoering van beleid dat het milieu van Europa op een effectieve manier kan beschermen, tot de kern van het Europese "project" zal behoren. Voor de periode tot 2012 staat de uitvoering en verdere uitbouw van het 6^e MAP hierbij centraal.