



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.02.2004
COM(2004)60 definitief

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

Naar een thematische strategie voor het stadsmilieu

INHOUDSOPGAVE

Naar een thematische strategie voor het stadsmilieu	1
1. Inleiding en overzicht.....	3
2. Prioritaire onderwerpen.....	7
2.1. Duurzaam stadsbeheer	7
2.1.1. Wat duurzaam stadsbeheer tot een prioriteit maakt	7
2.1.2. Huidige communautaire initiatieven inzake duurzaam stadsbeheer	9
2.1.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzaam stadsbeheer	10
2.2. Duurzaam stadsvervoer.....	13
2.2.1. Wat duurzaam stadsvervoer tot een prioriteit maakt	13
2.2.2. Huidige communautaire initiatieven inzake stadsvervoer	16
2.2.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzaam stadsvervoer	19
2.3. Duurzaam bouwen	22
2.3.1. Wat duurzaam bouwen tot een prioriteit maakt	22
2.3.2. Huidige communautaire initiatieven inzake duurzaam bouwen	23
2.3.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzaam bouwen	24
2.4. Duurzame stadsplanning	27
2.4.1. Wat duurzame stadsplanning tot een prioriteit maakt	27
2.4.2. Huidige communautaire initiatieven inzake stadsplanning	30
2.4.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzame stadsplanning	32
3. Naar een meer geïntegreerde aanpak	34
3.1. Horizontale integratie binnen communautaire beleidsvormen	34
3.2. Horizontale integratie binnen het communautair milieubeleid.....	36
3.3. Integratie van de verschillende bestuurslagen.....	37
4. Indicatoren, gegevens, doelstellingen en verslagen	39
5. Ondersteuning van de integratie van goede praktijken op lokaal niveau.....	41
5.1. Lokale overheden	41
5.2. De rol van de burger.....	42

6.	Volgende stappen.....	43
	Bijlage 1: Beleidsontwikkeling inzake het stadsmilieu.....	45
	Bijlage 2: Een Europese visie op duurzame steden, duurzaam stadsbeheer, stadsvervoer, bouwen en stadsplanning	47
	Bijlage 3: Voorbeelden van onderzoeks- of demonstratieprojecten en initiatieven die worden gefinancierd door de Commissie ter ondersteuning van duurzaam stadsbeheer, stadsvervoer, bouwen en stadsplanning	50
	Bijlage 4: Definitie van duurzaam vervoer van de Raad Vervoer van de EU.....	54
	Bijlage 5: Voorbeelden van het gebruik van de structuurfondsen en het Cohesiefonds voor duurzame stadsontwikkeling	55
	Bijlage 6: Het stadsmilieu in het milieubeleid	57

1. INLEIDING EN OVERZICHT

Circa 80% van de burgers van Europa woont in stedelijk gebied¹ en de gevolgen van veel milieuproblemen worden hier het sterkst gevoeld. Lawaai, slechte luchtkwaliteit, zwaar verkeer, verwaarlozing van de gebouwde omgeving, gebrekkig milieubeheer en het ontbreken van strategische planning leiden tot gezondheidsproblemen en een lagere levenskwaliteit. Als wij de belangrijkste milieugerelateerde gezondheidsproblemen in Europa willen aanpakken, dan moeten we ook een significante verbetering teweegbrengen in het stadsmilieu en de kwaliteit van het leven in stedelijke gebieden. In veel gebieden keren burgers hun steden de rug toe en geven zij er de voorkeur aan om, in plaats van in het centrum, aan de rand van de stad te wonen, omdat zij met recht menen dat hun welzijn wordt aangetast door stedelijke verontreiniging. Dit wegtrekken naar de buitenwijken van de stad heeft meer verkeer tot gevolg en vervolgens versterken de problemen elkaar doordat de periferie en niet het verzwakkende centrum van de stad het middelpunt van activiteiten wordt. Een steeds groter aantal stedelijke gebieden vertoont deze symptomen van bovenmatige belasting. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat “verontreiniging in kleine en grote steden” het thema is dat Europeanen het vaakst met het milieu associëren².

De voornaamste oorzaken voor de huidige situatie zijn onder meer gelegen in het feit dat besluiten onvoldoende worden doordacht op hun gevolgen voor het milieu en dat niet stelselmatig wordt toegewerkt naar een gezond stadsmilieu, wat gevolgen heeft voor zowel het milieu als de economie van de stad en voor haar burgers. Een van de belangrijkste voorwaarden om een duurzame ontwikkeling van steden te bereiken en een hoge levenskwaliteit te kunnen verschaffen aan de stadsbewoners van Europa is dat planmatig wordt gewerkt aan een hoog niveau van milieubescherming.

De thematische strategie voor het stadsmilieu vormt een belangrijke stap op weg naar de verwezenlijking van deze doelstelling en bouwt voort op een reeks initiatieven die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het Europees beleid inzake het stadsmilieu (zie bijlage 1). De strategie is onderdeel van het zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap “Milieu 2010: onze toekomst, onze keuze”³, en is een van de zeven thematische strategieën in het programma die zijn opgezet om een holistische benadering te bieden van belangrijke milieuvraagstukken die gekenmerkt worden door hun complexiteit, de verscheidenheid aan betrokken actoren en de behoefte aan innovatieve en meervoudige oplossingen. Zoals beschreven in het zesde milieuactieprogramma heeft de thematische strategie voor het stadsmilieu ten doel dat het:

“... een geïntegreerde horizontale aanpak op alle communautaire beleidsterreinen bevordert en de kwaliteit van het stedelijk milieu verbetert, waarbij rekening wordt gehouden met de vorderingen bij de toepassing van het bestaande samenwerkingskader, dat waar nodig herzien wordt, en gericht is op:

— *de bevordering van de lokale Agenda 21;*

¹ Stedelijk gebied in brede zin (agglomeratie), met inbegrip van alle soorten stedelijke nederzettingen.

² Eurobarometer 58.0 “Attitudes towards the environment” (“Houdingen tegenover het milieu”) december 2000

³ Besluit nr. 1600/2002/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van het Zesde Milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap (PB L 242 van 10.9.2002, blz. 1)

- *de beperking van de koppeling tussen economische groei en de vraag naar reizigersvervoer;*
- *de noodzaak van een groter aandeel in het verkeer van openbaar vervoer, spoorwegvervoer, vervoer over de binnenwateren, en verplaatsing te voet en per fiets;*
- *de noodzaak om het hoofd te bieden aan de toenemende omvang van het vervoer en om de groei van het vervoer in verregaande mate los te koppelen van die van het BBP;*
- *de noodzaak het gebruik van voertuigen met een lage emissie in het openbaar vervoer te bevorderen;*
- *overweging van indicatoren voor het stedelijk milieu.”*

Algehele doelstelling van de thematische strategie voor het stadsmilieu

Verbetering van de milieuprestaties en de kwaliteit van het milieu in stedelijke gebieden en verwezenlijking van een gezonde leefomgeving voor de stadsbewoners van Europa door versterking van de milieuaspecten van duurzame stadsontwikkeling, terwijl rekening wordt gehouden met de daarmee samenhangende economische en sociale kwesties.

Alle steden van Europa moeten het hoofd bieden aan de milieuproblemen waarvoor zij zich gesteld zien en het voornaamste doel van de strategie is dat dit op een systematische wijze gebeurt. De strategie schrijft echter geen oplossingen of doelstellingen voor, aangezien geen twee stedelijke gebieden gelijk zijn. In plaats daarvan zal de strategie een krachtig kader verschaffen voor een beter beheer van het stadsmilieu en een wijdverbreide toepassing van beste praktijken. Tegelijkertijd zal zij steden ondersteunen in hun moeilijke, maar cruciale rol van belangrijkste actoren die het meest betrokken zijn bij de problemen en die kunnen putten uit de ervaring, de initiatieven en technologische vernieuwingen van hen die al verder gevorderd zijn.

Veel van de problemen waarmee Europese steden te maken hebben komen algemeen voor en er bestaan duidelijke mogelijkheden op Europees niveau om geschikte oplossingen te ontwikkelen, te delen en de uitvoering ervan te vergemakkelijken. Er is een breed scala aan communautaire beleidsmaatregelen, acties en financieringsprogramma's waarmee deze problemen kunnen worden aangepakt, maar in het algemeen betreft het hier afzonderlijke instrumenten waarbij geen rekening wordt gehouden met de bijzondere behoeften van stedelijke gebieden of met de mogelijke synergieën tussen de verschillende maatregelen. Er kan veel gewonnen worden door een meer geïntegreerde en geconcentreerde benadering waarbij gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande instrumenten en initiatieven, en door een nauwere samenwerking en een betere coördinatie op alle overheidsniveaus. De thematische strategie zal daarom een consequente en geïntegreerde aanpak stimuleren, waarin een Europese visie ten behoeve van duurzame steden wordt ontwikkeld (zie bijlage 2) en rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van de toetredende landen en kandidaat-lidstaten.

Europese steden moet weer nieuw leven worden ingeblazen. Ze moeten een aantrekkelijke, gezonde, goede woonomgeving bieden waarin gemeenschappen en economieën kunnen floreren. Het milieu moet centraal staan in dit proces. De strategie is gericht op het stadsmilieu, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de onderling samenhangende en

dynamische verbanden met economische en sociale vraagstukken. Daarnaast worden de milieuaspecten van de duurzame ontwikkeling van stedelijke gebieden versterkt. De strategie zal betrekking hebben op het stadsmilieu in zo breed mogelijk zin, en ook de daarmee in verband gebrachte belangrijke gevolgen van milieuproblemen voor de gezondheid zullen aan de orde komen. De mededeling van de Commissie over milieu en gezondheid⁴, die hiermee nauw samenhangt, zal een belangrijke rol spelen in het vaststellen van de oorzakelijke verbanden tussen deze aspecten. In de strategie zal tevens rekening gehouden worden met vraagstukken op het gebied van de levenskwaliteit van stadsbewoners en hun gemeenschappen en zal een benadering worden gehanteerd die uitgaat van ecosystemen⁵. Ofschoon de nadruk onvermijdelijk zal liggen op het stedelijk gebied zelf, zal het belang van de bredere, regionale en nationale context niet uit het oog worden verloren.

De voorliggende mededeling “Naar een thematische strategie voor het stadsmilieu” vormt de eerste fase van de voorbereiding van de definitieve strategie die naar verwachting in de zomer van 2005 zal worden gepresenteerd. De eerste ideeën en benaderingen die hier worden beschreven zijn het resultaat van overleg met steden en andere belanghebbenden, onafhankelijke deskundigenwerkgroepen en de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu van de Europese Unie. De door deze groepen geleverde bijdragen zijn beschikbaar op het ‘Urban Environment’-gedeelte van de website van de Commissie⁶.

Overzicht van de voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie

Wat volgt is een overzicht van de resultaten van uitvoerig overleg. Deze mededeling en de maatregelen die daarin worden voorgesteld zullen onderwerp zijn van een tweede raadplegingsronde in 2004, waarin onder meer overleg met de EU-instellingen, de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu van de Europese Unie en diverse betrokkenen zal plaatsvinden, alsmede een open overleg via internet. Daarnaast zullen technische werkgroepen, bestaande uit deskundigen en belanghebbenden, in het leven worden geroepen om de voornaamste voorgestelde maatregelen meer in detail te bestuderen, alsmede de haalbaarheid ervan en de wijze waarop zij zouden bijdragen aan de verbetering van het stadsmilieu te onderzoeken. De definitieve thematische strategie, waarin het overleg met de belanghebbenden en de resultaten van de genoemde werkgroepen zal zijn verwerkt, zal halverwege 2005 ter tafel worden gebracht.

Doel is op EU-niveau een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een sterk kader voor het ontplooiën van plaatselijke initiatieven op basis van beste praktijken, waarbij de keuze van oplossingen en doelstellingen wordt overgelaten aan de plaatselijke beleidsmakers. Belangrijke elementen van dit kader zijn dat hoofdsteden en agglomeraties met meer dan 100.000 inwoners (d.w.z. de grootste vijfhonderd steden van de Unie van 25) een stedelijk milieubeleidsplan dienen aan te nemen met het oog op een duurzaam stadsmilieu, en dat zij een passend milieubeheersysteem dienen in te voeren aan de hand waarvan dit beleidsplan gerealiseerd wordt. Daarnaast moeten deze steden een plan voor duurzaam stadsvervoer opstellen en ten uitvoer leggen. De Commissie is van mening dat daartoe op EU-niveau voorwaarden kunnen worden gesteld. Over deze punten zal nader gesproken worden tijdens

⁴ COM(2003) 338 definitief

⁵ In het denken vanuit ecosystemen wordt de nadruk gelegd op de stad als een complex systeem dat wordt gekenmerkt door voortdurende verandering en ontwikkeling. Factoren als energie, natuurlijke rijkdommen en afvalproductie worden beschouwd als stromen of ketens. Het onderhouden, herstellen, stimuleren en indammen dan wel verbreken van de stromen of ketens draagt bij aan duurzame ontwikkeling.

⁶ www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

de raadplegingsronde in 2004, onder meer in het kader van de hierboven genoemde speciale werkgroepen.

Alle lidstaten zullen, met het oog op ondersteuning en een betere integratie, worden aangemoedigd nationale en regionale strategieën voor het stadsmilieu aan te nemen die aansluiten op nationale programma's voor duurzame ontwikkeling, alsook nationale en/of regionale coördinatiecentra voor het stedelijk milieu op te richten die de toepassing van beste praktijken stimuleren en steden helpen een duurzaam en gezond stadsmilieu te creëren.

De Commissie zal steun blijven verlenen aan initiatieven op het gebied van het stadsmilieu en tevens blijven werken aan de ontwikkeling van aanbevelingen, richtsnoeren, indicatoren, gegevens, normen, beoordelingsmethoden, opleidingen en maatregelen van meer technisch-ondersteunende aard, teneinde steden te helpen de verschillende aspecten van hun omgeving te beoordelen en te beheren.

Het Europees Milieuagentschap zal verslag uitbrengen van de toestand van het stadsmilieu en gegevens daaromtrent toegankelijk maken. Op die manier wordt beleidsmakers, burgers en andere belangrijke actoren betere informatie verschaft, wordt sturing gegeven aan de uitvoering van de thematische strategie en wordt toezicht gehouden op de geboekte vooruitgang.

In de nadere uitwerking van de thematische strategie zal de Commissie nauw samenwerken met alle belanghebbenden en de dialoog met hen bevorderen. De strategie moet steunen op de gemeenschappelijke wil van de Gemeenschap, de lidstaten, de regio's en natuurlijk de steden zelf om het stadsmilieu te verbeteren. Het doel van de onderhavige mededeling is deze eerste analyse voor te leggen zodat daarover in een tweede raadplegingsronde in 2004 van gedachten kan worden gewisseld. De Commissie verwelkomt aanvullingen op de hier gepresenteerde ideeën en benaderingen. Om die reden zal in 2004 een aantal raadplegingsbijeenkomsten met belanghebbenden plaatsvinden en zullen technische werkgroepen worden opgezet om de voorgestelde maatregelen nader te bestuderen, alsmede de haalbaarheid ervan en de wijze waarop zij zouden bijdragen aan de verbetering van het stadsmilieu te onderzoeken (zie paragraaf 6). Een grote verscheidenheid aan belanghebbenden en deskundigen, met inbegrip van de lidstaten, toetredende landen en kandidaat-lidstaten, regio's, steden, ondernemingen, NGO's en wetenschappers, zal bij dit proces worden betrokken. Belanghebbenden kunnen ook rechtstreeks commentaar leveren⁷ (vóór 15 april 2004). De definitieve thematische strategie, waarin het overleg met de belanghebbenden en de resultaten van de genoemde werkgroepen zal zijn verwerkt, zal halverwege 2005 ter tafel worden gebracht.

2. PRIORITAIRE ONDERWERPEN

Teneinde het mandaat te vervullen dat in het zesde milieuactieprogramma wordt uiteengezet, zal in de thematische strategie voor het stadsmilieu de nadruk liggen op vier transversale onderwerpen die van essentieel belang zijn voor de duurzaamheid van steden op de lange termijn, die duidelijk samenhangen met de economische en sociale pijlers van duurzame ontwikkeling en ten aanzien waarvan de grootste vooruitgang kan worden geboekt. Deze thema's, die zijn vastgesteld in overleg met de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu van de Europese Unie en andere belanghebbenden, zijn: duurzaam stadsbeheer, duurzaam stadsvervoer, duurzaam bouwen en duurzame stadsplanning. De onderwerpen worden

⁷

www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm

afzonderlijk behandeld, maar het behoeft geen betoog dat zij sterk met elkaar samenhangen. Andere prioritaire onderwerpen zullen in een later stadium worden vastgesteld en besproken, overeenkomstig de geleidelijke aanpak van de thematische strategieën.

2.1. Duurzaam stadsbeheer

2.1.1. Wat duurzaam stadsbeheer tot een prioriteit maakt

Stedelijke gebieden vervullen vele functies voor hun bewoners en voor degenen die er gebruik van maken. Te denken valt aan huisvesting, werkgelegenheid, toegang tot goederen en diensten, culturele activiteiten en sociale interactie. Voor het vervullen en ondersteunen van deze functies bevatten stedelijke gebieden enerzijds veel verschillende statische elementen zoals gebouwen, infrastructuur, groene ruimte, braakliggende en verlaten terreinen, en anderzijds dynamische elementen zoals vervoer, water, lucht, energie en afval.

Elk van deze functies en elementen heeft een invloed op het milieu die zal bijdragen aan de totale invloed van de stad op het milieu. De verschillende beleidsmaatregelen van de diverse bestuurslagen ten aanzien van deze elementen staan echter vaak op zichzelf, omdat zij door verschillende administratieve diensten ten uitvoer worden gelegd. Vaak wordt onvoldoende stilgestaan bij de gevolgen die beleidsbesluiten hebben voor het milieu. Het beperken van deze milieueffecten en tegelijkertijd het bevorderen van een vitale economie en een gezonde, rechtvaardige samenleving is een van de doelen van duurzame ontwikkeling. Veel gemeenten geven evenwel te weinig prioriteit aan het verbeteren van de milieuprestaties en de kwaliteit van het milieu van hun stad.

Het is niet waarschijnlijk dat de veelheid aan besluiten die onafhankelijk van elkaar genomen worden door de verschillende overheden, ondernemingen en personen die in de verschillende sectoren van een stedelijk gebied werkzaam zijn, vanzelf een kwalitatief hoogwaardig en gezond stadsmilieu oplevert. Een heldere visie, een overkoepelende strategie en een allesomvattend actieplan om overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken zijn noodzakelijk om tot een kader te komen dat richting geeft aan de beleidsbeslissingen die van dag tot dag genomen worden. Deze moeten niet gezien worden als extra taken naast de normale verantwoordelijkheden, maar centraal staan in de activiteiten van een gemeente. Dit betekent dat besluiten op een andere wijze moeten worden genomen, zodat de traditionele grenzen tussen zowel buurgemeenten als administratieve eenheden binnen plaatselijke overheden worden geslecht, teneinde een meer geïntegreerde besluitvorming te bewerkstelligen. Mentaliteitsveranderingen zijn evenzeer van belang en de actieve betrokkenheid van de burger, transparantie van de besluitvorming en aansprakelijkheid zijn essentiële elementen van duurzaam stadsbeheer. In bijlage 2 wordt een Europese visie op duurzaam stadsbeheer voorgesteld.

Een voorbeeld van goede praktijken in het plannen van milieubeheer

Halverwege de jaren zeventig nam Stockholm zijn eerste milieuprogramma aan. In 2003 werd het vijfde⁸ goedgekeurd na een uitgebreid milieuonderzoek in Stockholm en uitvoerige raadpleging van de overheidsorganen, burgers, bedrijven en organisaties. Het programma wordt beheerd binnen het geïntegreerde managementsysteem van Stockholm en regelmatig vindt controle en verslaglegging plaats. In het programma worden zes prioritaire doelstellingen vastgelegd die verband houden met het milieu en de volksgezondheid, en die worden onderverdeeld in 43 kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen in totaal, die vóór 2006 bereikt dienen te zijn. Voor elk van deze doelstellingen is bepaald welke instanties verantwoordelijk zijn en wat de belangrijkste voortgangsindicatoren zijn. De prioritaire doelstellingen zijn: milieuefficiënt vervoer, veilige

producten, duurzaam energieverbruik, ecologisch verantwoord plannen en beheren, milieuefficiënte afvalverwerking en een gezond binnenmilieu. Een secundaire doelstelling is bijvoorbeeld dat het verbruik van fossiele brandstoffen ten behoeve van verwarming met 20% wordt teruggedrongen door aansluiting op stadsverwarming.

Het belang van duurzaam stadsbeheer op lokaal niveau wordt nu al enige tijd ingezien. Tijdens de Top van Rio in 1992, de zogeheten “Aarde-top”, werd erkend dat lokale overheden een specifieke rol spelen bij het helpen bereiken van duurzame ontwikkeling en is de lokale Agenda 21 (LA 21) vastgesteld. Daarin worden gemeenten opgeroepen om via een dialoog met hun burgers, ondernemingen en andere belanghebbenden strategieën op te stellen voor de duurzame ontwikkeling van hun omgeving. Europa loopt wat LA 21 betreft voorop in vergelijking met de rest van de wereld: meer dan vijfduizend gemeenten zetten zich in voor het proces⁹. Uit het onderzoeksproject waarmee de lokale overheden hun eigen tenuitvoerlegging van de lokale Agenda 21 beoordelen (LASALA, *Local Authorities' Self Assessment of Local Agenda 21*)¹⁰, en waarbij meer dan tweehonderdvijftig plaatselijke overheden in heel Europa betrokken zijn, komt naar voren dat het LA 21-proces buitengewoon effectief is gebleken in het teweegbrengen van een verandering in mentaliteit, inzicht en praktijk op lokaal niveau, met inbegrip van een betere tenuitvoerlegging van milieuwetgeving.

Dit relatieve succes ten spijt bestaan er echter grote verschillen in de mate waarin LA 21 op verschillende plaatsen in Europa wordt toegepast en zijn er aanwijzingen dat zelfs in landen waar LA 21 de meest enthousiaste steun genoot de uitvoering van LA 21-strategieën begint te haperen. De milieuprestaties van Europese steden verschillen aanzienlijk (zie tabel 1)¹¹, en veel lokale overheden pakken hun milieuproblemen niet op een systematische wijze aan. De LA 21-processen die wel worden uitgevoerd laten grote variaties zien in reikwijdte en ambitieniveau, terwijl de effectiviteit ervan nauwelijks wordt gecontroleerd. Slechts enkele lidstaten (Denemarken en het VK bijvoorbeeld) hebben de LA 21-aanpak in wetgeving neergelegd teneinde een aantal van deze tekortkomingen te verhelpen en te zorgen voor geïntegreerde beheerstrategieën voor het stadsmilieu.

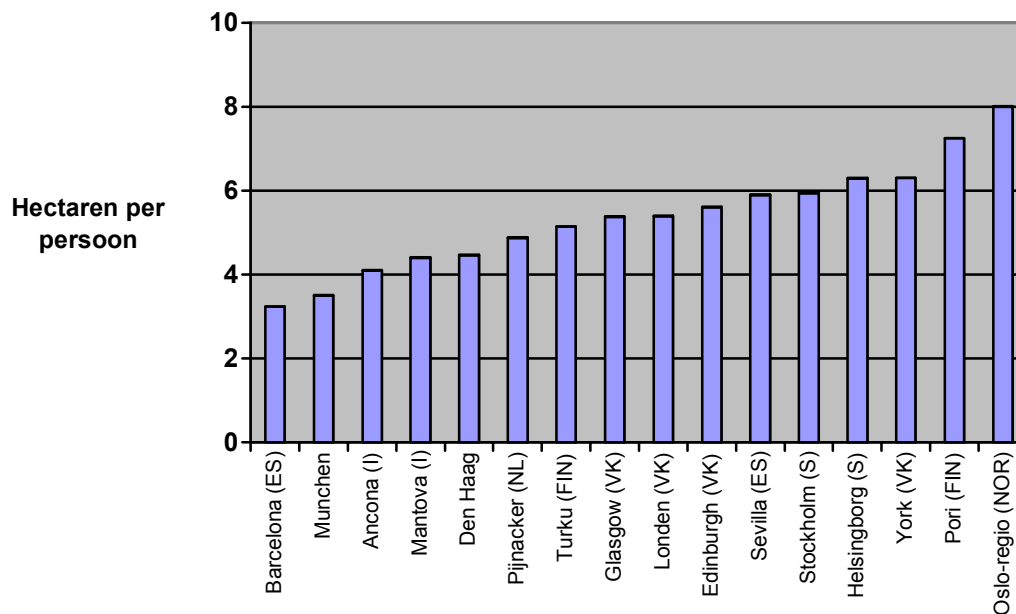
Om het milieubeheer van de grootste steden van Europa nieuw leven in te blazen en te veralgemeniseren is dus een robuuster kader op Europees niveau vereist. Dit zal ook de overige drie prioritaire onderwerpen ten goede komen (zie paragrafen 2.2-4).

⁹ Second Local Agenda 21 Survey (ICLEI) 2002

¹⁰ <http://www.iclei.org/europe/LASALA/>

¹¹ Gemelde onderzoeksresultaten betreffende ecologische voetafdrukken, verzameld door *Best Foot Forward* (www.bestfootforward.com). Des te duurzamer de stad, des te kleiner de ecologische voetafdruk per inwoner.

Tabel 1 - Ecologische voetafdruk van enkele Europese steden



2.1.2. Huidige communautaire initiatieven inzake duurzaam stadsbeheer

De EU heeft een uitgebreid beheersinstrument voor het milieu ontwikkeld: het vrijwillige milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)¹². Sinds de herziening ervan in 2001 zijn meer dan 500 overheidsorganisaties, waarvan er 110 lokale overheden zijn, in het EMAS-register opgenomen. Ofschoon EMAS oorspronkelijk is ontwikkeld met het oogmerk een voortdurende verbetering van de milieuprestaties van organisaties te bewerkstelligen wat betreft hun dagelijkse werkzaamheden, biedt het in het geval van de lokale overheden ook een systeem dat het beheer van hun wettelijke milieuverplichtingen en niet-verplichte initiatieven vergemakkelijkt op een gecoördineerde, systematische en controleerbare wijze. Het stelt hen in staat te analyseren wat de directe en indirecte invloed op het milieu is van de besluiten die zij nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van ruimtelijke ordening of de aannemers waarmee zij werken. De verordening bepaalt ook dat de lokale overheden rekening dienen te houden met de door belanghebbenden geformuleerde punten van zorg (bijv. wijkverenigingen) en meer verantwoording aan belanghebbenden dienen af te leggen door verslag te doen van hun milieuactiviteiten.

De Commissie en de Raad der Europese Gemeenten en regio's (REGR) hebben een campagne op touw gezet om de lokale overheden aan te moedigen gebruik te maken van EMAS. De eerste ervaringen hebben uitgewezen dat het een uitvoerbaar en nuttig instrument is voor gemeenten, en dat het voldoende flexibel is om de voornaamste milieuproblemen van steden het hoofd te bieden, prioriteiten helpt stellen, stimuleert tot het zich meer verdiepen in de milieuvraagstukken, de verslaglegging verbetert en bijdraagt aan de uitvoering van LA 21.

¹² Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) (PB L 114 van 24.4.2001, blz. 1).

Voorbeelden van goede praktijken in het gebruik van milieubeheersystemen

De gemeenteraad van Leicester¹³ (VK) maakt sinds 1997 gebruik van EMAS om zijn eigen milieuprestatie te verbeteren. Sinds 2003 past de gemeenteraad het systeem ook toe op het beheer van de milieuprestatie van de stad Leicester zelf, waarbij het accent met name ligt op aspecten die op grote belangstelling van de bevolking kunnen rekenen. Zij hebben ambitieuze doelen gesteld ten aanzien van het beoordelen van de energie-efficiëntie van woningen, het terugdringen van het autoverkeer richting binnenstad, het terugdringen van het gebruik van de auto om kinderen naar school te brengen, het verhogen van het milieubewustzijn, het verminderen van bouwafval, het ontwikkelen van een plaatselijke standaard voor duurzaam bouwen en het opruimen van straatvuil.

Nederland heeft zich tot doel gesteld dat alle overheden, ook de plaatselijke, vóór 2004 werken met een milieubeheersysteem (EMAS, ISO 14001 of een gelijkwaardig systeem)¹⁴. In november 2002 behaalde Den Bosch als eerste Nederlandse stad een ISO 14001-certificaat.

De Commissie steunt een aantal onderzoeksprojecten waarmee stadsbesturen de instrumenten in handen krijgen die zij nodig hebben om hun stedelijke gebieden te beheren, met name via het onderzoeksprogramma ‘De stad van morgen en het culturele erfgoed’¹⁵ (bijlage 3). Daarnaast stimuleert de Commissie dat de lokale Agenda 21 wordt aangenomen door financiële steun te bieden aan diverse netwerken van steden die zich inzetten voor het initiatief en de verspreiding ervan in heel Europa (zie paragraaf 5.1).

De Commissie spant zich tevens in om gemeenten van andere beheersinstrumenten te voorzien, bijvoorbeeld de Europese gemeenschappelijke indicatoren en het instrument van de ecologische voetafdruk (zie ook paragraaf 4). Enkele Europese richtlijnen scheppen ook verplichtingen ten aanzien van het beheer van verschillende onderdelen van het stadsmilieu, zoals lucht, lawaai en water. Een samenvatting daarvan wordt gegeven in bijlage 6.

2.1.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzaam stadsbeheer

In het rapport “Europese duurzame steden”¹⁶ wordt sterk gepleit “voor de ontwikkeling van strategieën voor duurzame ontwikkeling op het niveau van de stad”. Evenzo werd in het LASALA-project opgeroepen de lokale Agenda 21 een steviger basis te geven en ook voor de langere termijn te gebruiken zodat LA 21 kan worden verankerd in de praktijken en procedures van de Europese plaatselijke overheden. Voorts wordt in het tenuitvoerleggingsplan van de Wereldtop over duurzame ontwikkeling gepleit voor maatregelen ter versterking van de institutionele bepalingen aangaande duurzame ontwikkeling, ook op lokaal niveau, binnen het kader van Agenda 21.

Een actief en geïntegreerd beheer van milieukwesties voor het gehele stedelijk gebied is op de lange termijn de enige manier om een hoogwaardig en gezond stadsmilieu tot stand te brengen. Er is behoefte aan expliciete milieudoelstellingen, maatregelen en controleprogramma's die milieubeleid koppelen aan economisch en sociaal beleid.

Stadsbesturen moeten derhalve een milieubeheerplan ontwikkelen. Om ervoor te zorgen dat dit plan ten uitvoer wordt gelegd en toezicht wordt gehouden op de voortgang ervan, moeten zij tevens een passend milieubeheersysteem aannemen.

¹³ www.leicester.gov.uk/

¹⁴ “Met preventie naar duurzaam ondernemen – een programma voor en door overheden 2001-2005”.

¹⁵ www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

¹⁶ ISBN 92-827-8259-X (1996)

De Commissie is van mening dat op EU-niveau een overeenkomstige bepaling kan worden vastgelegd die van toepassing zou moeten zijn op alle hoofdsteden en steden met meer dan 100.000 inwoners, en daarmee op de grootste vijfhonderd steden in de Unie van 25 lidstaten. Hierover zal in de raadplegingsronde in 2004 nader gesproken worden, onder meer in het kader van een speciale werkgroep van deskundigen en belanghebbenden.

Met de voorgestelde bepaling zou de aanneming van een dergelijk plan en de tenuitvoerlegging van een passend milieubeheersysteem verplicht gesteld worden. Onderdelen van de procedures kunnen onder meer zijn: het raadplegen van de burgers, bedrijven en andere belanghebbenden, het stellen van doelen (waarover op lokaal niveau besloten wordt) en het controleren en bekendmaken van de gemaakte vorderingen. De Commissie heeft niet de intentie toezicht te houden op de details van deze beheerplannen, maar beoogt veeleer dat deze een integrerend deel van het stadsbeheer gaan vormen.

Bestaande EU-richtlijnen schrijven reeds voor dat de autoriteiten van agglomeraties de luchtkwaliteit¹⁷ en omgevingslawaaï¹⁸ moeten beheren, alsmede moeten deelnemen aan het beheer van hun stroomgebied¹⁹ (zie bijlage 6). De voorgestelde bepaling biedt het stadsbestuur de gelegenheid om binnen een uniform milieubeheerplan het naleven van deze verplichtingen te combineren met het beheer van andere milieuzaken.

In het plan kunnen de belangrijkste vraagstukken aan de orde komen, zoals energieverbruik, broeikasgasemissies, watergebruik en waterbehandeling, afval, lawaai, luchtkwaliteit, natuur en biodiversiteit, vervoer en mobiliteit, planning, natuurlijke en door de mens veroorzaakte risico's, duurzaam bouwen, met het stadsmilieu in verband gebrachte gezondheidsproblemen en de levenskwaliteit in het algemeen. Aangezien stedelijke gebieden dikwijls niet ophouden bij de administratieve grenzen van een stad, zou het plan betrekking moeten hebben op het gehele gebied en is wellicht samenwerking vereist tussen de aan elkaar grenzende gemeenten (zie ook paragraaf 3.3).

In overeenstemming met de EU-agenda voor beter bestuur zou door deze milieubeheerplannen niet alleen de samenwerking versterkt worden tussen verschillende overheidslagen (lokaal, regionaal en nationaal), tussen verschillende diensten binnen lokale overheden en tussen de stadsbesturen van naburige gemeenten, maar zou ook de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden worden vergroot. Ook andere lacunes en tekortkomingen in het huidige milieubeheer zouden erdoor ondervangen worden, zoals het gebrek aan gegevens en beheersinstrumenten of het te lage gebruik daarvan, de te grote nadruk op projectmatige ontwikkeling ten koste van een samenhangend beleid voor duurzame ontwikkeling en de kloof tussen planning en tenuitvoerlegging.

Deze plannen zouden ertoe bijdragen dat een einde wordt gemaakt aan de kortetermijnplanning op basis van politieke overwegingen en daarmee tussen opeenvolgende besturen de continuïteit verschaffen die noodzakelijk is voor het milieubeleid van een gemeente. Problemen die zich over een langere termijn voordoen, zoals de gevolgen van de klimaatverandering, moeten eveneens in aanmerking worden genomen en vereisen een

¹⁷ Richtlijn 96/62/EG van de Raad van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PB L 296 van 21.11.1996, blz. 55)

¹⁸ Richtlijn 2002/49/EG/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï (PB L 189 van 18.7.2002, blz. 12)

¹⁹ 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 (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1)

geïntegreerde langetermijnplanning, zodat rekening gehouden kan worden met alle relevante factoren en de gecompliceerde wijze waarop zij elkaar beïnvloeden, en duurzame oplossingen kunnen worden aangereikt.

Dankzij milieubeheerplannen zouden de grootste vijfhonderd Europese steden beter met elkaar vergeleken kunnen worden wat betreft hun initiatieven en verplichtingen op milieugebied. Thans is het zo dat deze zeer uiteenlopend zijn; sommige steden zijn bijvoorbeeld aanmerkelijk proactiever dan andere en lidstaten stellen verschillende eisen waarvan ook de bindende kracht varieert. De aanneming en tenuitvoerlegging van milieubeheerplannen in een groot aantal steden zou betekenen dat de bevordering van een gezond stadsmilieu minder belemmerd zou worden door de onderlinge economische concurrentie. In plaats daarvan zouden steden juist steeds meer bedrijven en nieuwe inwoners aantrekken door de levenskwaliteit die zij bieden.

Het milieubeheerplan zou vergezeld moeten gaan van een alomvattend milieubeheersysteem aan de hand waarvan de analyses, controles en voorspellingen kunnen worden uitgevoerd die nodig zijn om het plan regelmatig te kunnen herzien. Dit systeem zou tevens een hulpmiddel voor gemeenten zijn bij het naleven van de nationale en Europese milieuwetgeving (zoals de wetgeving inzake luchtkwaliteit en lawaai) en zorgen voor een effectieve tenuitvoerlegging, iets wat van oudsher een zwak punt van milieuwetgeving is. In dit opzicht wijst een alomvattend systeem, zoals EMAS, lokale overheden de weg in een voortdurend proces waarin het milieubeleid wordt bepaald, doelen worden gesteld, toezicht wordt gehouden, controles worden verricht en verslag wordt uitgebracht. De milieusituatie wordt geëvalueerd, hetgeen leidt tot het vaststellen van een milieubeleid in overleg met de werknemers, burgers, economische actoren en andere belanghebbenden. Vervolgens wordt het beheersysteem geïnstalleerd. Dit brengt met zich mee dat de verantwoordelijkheden worden verdeeld, werknemers worden getraind in het gebruik, documentatie wordt samengesteld, een reeks milieudoelstellingen wordt gekozen (die zo ambitieus kunnen zijn als de betreffende overheid passend acht), een actieprogramma wordt vastgesteld waarmee deze doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden, middelen worden toegewezen en een controlesysteem wordt opgezet waarmee de relevante gegevens worden verzameld en toezicht kan worden gehouden op het functioneren van het systeem en de mate waarin de doelstellingen worden gehaald. Daarna wordt een jaarlijks bij te werken milieuverklaring gepubliceerd. Het is van belang dat een milieubeheersysteem dat wordt geïnstalleerd in overeenstemming met EMAS of ISO 14001 deugdelijk wordt verklaard door een onafhankelijke externe verificateur of certificeerder.

Zoals in het rapport “Europese duurzame steden” wordt benadrukt, zijn verschillende maatregelen nodig om de politieke, structurele en technische hinderpalen uit de weg te ruimen die een holistische en geïntegreerde aanpak belemmeren. Ofschoon milieubeheerplannen en –systemen al een grote stap in de goede richting zouden zijn, zijn er nog andere maatregelen noodzakelijk. Een geïntegreerde besluitvorming vraagt een andere werkwijze van gemeenten en dit kan een aanzienlijke wijziging betekenen in de manier waarop besluiten tot stand komen. Het is eveneens van belang dat voldoende wordt aangesloten bij regionale en nationale strategieën en dat steden van betere informatie en ondersteuning worden voorzien. Paragraaf 3.3 bevat voorstellen voor maatregelen op dit gebied. De rol van indicatoren bij het meten van de vooruitgang en het beïnvloeden van de besluitvorming wordt in paragraaf 4 behandeld.

Om inzicht te creëren in vraagstukken op het gebied van het stadsmilieu en hun verband met sociale en economische factoren is het belangrijk dat functionarissen en daartoe aangewezen vertegenwoordigers in gemeenten worden opgeleid. De Commissie zal onderzoeken of

opleidingsprogramma's als Leonardo da Vinci kunnen worden gebruikt om de ontwikkeling van de relevante vaardigheden en inzichten te ondersteunen. Ook zal zij andere mechanismen bestuderen om goede praktijken alsmede het uitwisselen van ervaringen te blijven bevorderen (zie ook paragraaf 5.1).

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)

Duurzaam stadsbeheer

Iedere hoofdstad en elke andere stad met meer dan 100.000 inwoners dient een milieubeheerplan aan te nemen voor het stedelijk gebied in zijn geheel, alsook doelstellingen ten aanzien van de belangrijkste milieueffecten vast te leggen en een milieubeheersysteem in te voeren om dit proces te bewaken en de gekozen doelstellingen te verwezenlijken. De Commissie is van mening dat daartoe op EU-niveau een bepaling kan worden vastgelegd. Hierover zal in de raadplegingsronde in 2004 nader gesproken worden, onder meer in het kader van een speciale werkgroep van deskundigen en belanghebbenden.

De Commissie zal richtsnoeren ontwikkelen voor de invoering van dergelijke beheersystemen door lokale overheden. De lidstaten zullen worden aangemoedigd de lokale overheden de noodzakelijke ondersteuning te bieden, waarbij te denken valt aan opleiding en advies bij het invoeren van een milieubeheersysteem.

De Commissie zal onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor opleiding, onderzoek en het uitwisselen van ervaringen op het gebied van duurzaam stadsbeheer.

2.2. Duurzaam stadsvervoer

2.2.1. Wat duurzaam stadsvervoer tot een prioriteit maakt

Het stadsvervoer is een cruciaal onderdeel van de stedelijke structuur. Dankzij het stadsvervoer hebben mensen toegang tot goederen, diensten, werkgelegenheid en recreatiemogelijkheden, worden vrachtgoederen op efficiënte wijze verspreid en kunnen plaatselijke economieën floreren. Maar al is de hoge dichtheid van gebouwen het eerste kenmerk van steden, het tweede is op dit moment de grote hoeveelheid verkeer. Verkeer heeft belangrijke gevolgen voor het milieu, voor de gezondheid van stadsbewoners en voor de algehele levenskwaliteit in steden. De mobiliteit wordt belemmerd door de toenemende congestie, wat tot stijgende kosten leidt voor de economie (0,5% van het BBP van de Gemeenschap ten gevolge van congestie van het wegverkeer, stijgend tot 1% tegen 2010²⁰).

Bijna alle (97%) stadsbewoners van Europa worden blootgesteld aan luchtverontreinigingsniveaus die de kwaliteitsdoelstellingen van de EU voor deeltjes overschrijden, 44% voor ozon op leefniveau en 14% voor NO₂²¹. Gemotoriseerd verkeer is een belangrijke bron van deze en andere luchtverontreinigende stoffen. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in het terugdringen van de emissies van afzonderlijke motorvoertuigen, hetgeen heeft bijgedragen tot een vermindering van de concentraties van PM₁₀ (deeltjes met een diameter van minder dan 10 micrometer), NO_x en andere ozonprecursoren. Gebieden met hoge concentraties, de zogenaamde "hotspots", blijven echter een probleem en het groeiende totale volume van gemotoriseerd vervoer in stedelijke gebieden doet de genoemde vooruitgang gedeeltelijk teniet. De PM₁₀-concentratie neemt sinds 1999 niet langer af en op

²⁰ COM(2001) 370 Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen

²¹ Europees Milieuagentschap, TERM 2002-rapport

dit ogenblik nemen de ozonconcentraties toe²². Het Europees Milieuagentschap wijst in zijn rapport over 2002 in het kader van het *Transport and Environment Reporting Mechanism* (TERM) op het volgende: “De huidige maatregelen zullen de luchtkwaliteit van steden verder verbeteren, maar in 2010 zal de bevolking van Europese steden nog steeds regelmatig worden blootgesteld aan hoge concentraties luchtvervuilende stoffen”. Het effect van inspanningen ter beperking van broeikasgasemissies zal tevens worden opgeheven door toename van het stadsverkeer. Indien niets wordt gedaan om de trend dat het verkeer toeneemt te keren, ligt het in de lijn der verwachting dat CO₂-emissies van het verkeer tegen 2010 circa 40% zullen zijn toegenomen ten opzichte van 1990. Stadsverkeer is verantwoordelijk voor 40% van vervoersgerelateerde CO₂-emissies.

Uit een aantal onderzoeken lijkt naar voren te komen dat de gevolgen voor de gezondheid van stadsbewoners aanzienlijk zijn. In een onderzoek²³ waarin PM₁₀ gebruikt wordt als indicator van het niveau van luchtverontreiniging, wordt geconcludeerd dat in Oostenrijk, Frankrijk en Zwitserland meer dan 21.000 voortijdige sterfgevallen per jaar kunnen worden toegeschreven aan verkeersgerelateerde luchtvervuiling, evenals meer dan 25.000 nieuwe gevallen van chronische bronchitis onder volwassenen, meer dan 290.000 gevallen van bronchitis bij kinderen, meer dan een half miljoen astma-aanvallen en meer dan 16 miljoen mensdagen van beperkte activiteit. De economische kosten die verkeersgerelateerde luchtverontreiniging met zich meebrengt worden geschat op 1,7% van het BBP²⁴. Dit onderzoek is gebaseerd op gegevens die verzameld zijn in het kader van een serie onderzoeken uit de jaren negentig; de recente, substantiële vooruitgang dankzij emissiebeheersingsmaatregelen is derhalve niet in deze studie verwerkt. Dat neemt niet weg dat het onderzoek een idee geeft van de mogelijke reikwijdte en omvang van de gevolgen. In het onderzoeksproject van APHEIS²⁵ dat in 26 steden in 12 Europese landen is uitgevoerd, werd geschat dat ongeveer 19 voortijdige sterfgevallen per 100.000 inwoners per jaar – anderhalf maal het jaarlijks aantal verkeersdoden – voorkomen zouden worden indien langdurige blootstelling aan concentraties van PM₁₀ in de buitenlucht met slechts 5 µg/m³ verminderd werd. Het terugdringen van de emissies van stadsverkeer heeft dan ook aanmerkelijke voordelen voor de gezondheid en de economie.

Het hoge niveau van gemotoriseerd stadsverkeer versterkt tevens de ontwikkeling dat mensen steeds meer een zittend bestaan leiden, wat diverse negatieve gevolgen heeft voor de gezondheid en de levensverwachting, met name in verband met cardiovasculaire aandoeningen. Dertig minuten fietsen per dag kan het risico van cardiovasculaire aandoeningen tot de helft verminderen, maar meer dan de helft van de afstanden onder de 5 km worden per auto afgelegd. In een recent onderzoek is berekend dat in Londen ieder jaar honderd vroegtijdige sterfgevallen en duizend ziekenhuisopnames voorkomen zouden kunnen worden wanneer men in 10% van de gevallen niet de auto zou nemen, maar zou fietsen of lopen²⁶.

²² Europees Milieuagentschap, ‘*Air Pollution in Europe 1990-2000*’

²³ *The Lancet*, vol. 356, nr. 9232, 2 september 2000, titel: *Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment*, auteurs: N. Künzli, R. Kaiser, S. Medina, M. Studnicka, O. Chanel, P. Filliger, M. Herry, F. Horak jr, V. Puybonnieux-Textier, P. Quénel, J. Schneider, R. Seethaler, J.-C. Vergnaud, H. Sommer.

²⁴ “*Health costs due to road traffic related air pollution. An impact assessment project for Austria, France and Switzerland.*” WHO, juni 1999.

²⁵ www.apheis.net; *Air Pollution and Health: A European Information System – Health impact assessment of air pollution in 26 cities*, 2e jaarverslag 2000-2001.

²⁶ *Transport in London and the Implications for Health*, Soderland N., Ferguson J., McCarthy M. (1999).

Het aantal gewonden en doden ten gevolge van verkeersongevallen in steden is nog altijd onaanvaardbaar hoog. Tweederde van de 1,3 miljoen verkeersongevallen in de EU in 2000 die verwondingen tot gevolg hadden en één op de twee dodelijke verkeersongevallen vond plaats in stedelijke gebieden²⁷. Naar schatting kosten verkeersongelukken de Gemeenschap 2% van haar BBP.

Lawaai in stedelijke gebieden is eveneens een ernstig en groeiend probleem en 80% daarvan is afkomstig van het wegverkeer. Ten minste 100 miljoen mensen in Europa die in agglomeraties of in de buurt van vervoersinfrastructuren wonen worden blootgesteld aan geluidsniveaus van meer dan de door de Wereldgezondheidsorganisatie aanbevolen 55 dB(A)²⁸. Dit veroorzaakt ernstige irritatie en heeft een negatieve invloed op de slaap en de levenskwaliteit. Ongeveer 40 miljoen mensen worden blootgesteld aan niveaus van meer dan 65 dB(A), het geluidsniveau dat zeer schadelijk is voor de gezondheid. De geluidsniveaus in stedelijke gebieden zouden significant afnemen indien het verkeersvolume zou worden teruggebracht, de doorstroom zou worden verbeterd en strengere geluidslimieten zouden worden gesteld aan de bron.

Verkeer wordt beschouwd als een van de voornaamste factoren die de levenskwaliteit in steden aantasten. In een in 1995 gehouden enquête onder stadsbewoners in de EU gaf 51% verkeer aan als de belangrijkste reden voor klachten over hun omgeving, en werden twee andere vervoersgerelateerde onderwerpen, namelijk luchtkwaliteit en lawaai, door respectievelijk 41% en 31% van de ondervraagden genoemd²⁹. Hoge verkeersvolumes weerhouden mensen ervan om op straat te lopen en hun kinderen daar te laten spelen, hetgeen de toenemende vermindering van de gemeenschapszin in wijk en buurt verder in de hand werkt.

De toenemende mobiliteit in stedelijke gebieden is een belangrijke motor van de ontwikkeling daarvan, doordat zij bevordert dat steden uitgebreid worden naar de omliggende plattelandsgebieden ("ongebreidelde stadsuitbreiding"). Zoals onverstandige besluiten op het gebied van ruimtelijke ordening kunnen leiden tot meer verkeersbewegingen, kan een toename van het verkeer en de mobiliteit tot gevolg hebben dat onverstandige besluiten inzake ruimtelijke ordening worden genomen in een poging tegemoet te komen aan de roep om een oplossing voor bijvoorbeeld congestieproblemen. De twee elementen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (zie ook paragraaf 2.4.1 over stadsplanning).

Mobiliteit in steden is tevens een belangrijke factor in de maatschappelijke gelijkheid. Diensten, onderwijs, werkgelegenheid, recreatie en goederen horen toegankelijk te zijn voor alle burgers van een stad, ongeacht of zij een auto bezitten. Het autobezit is het laagst onder burgers in de armste delen van de stad. Openbaar vervoer kan de benodigde toegankelijkheid verschaffen en heeft daarnaast duidelijke voordelen voor het milieu.

Er dient opnieuw te worden nagedacht over mobiliteit in steden met het oogmerk deze negatieve gevolgen teniet te doen en tegelijkertijd het potentieel voor economische groei te behouden en de bewegingsvrijheid en levenskwaliteit van stadsbewoners te ondersteunen. Het lijkt derhalve noodzakelijk op Europees niveau een kader vast te stellen voor het bevorderen van duurzaam stadsvervoer.

²⁷ *International Road Traffic and Accident Database* (OESO), april 2002.

²⁸ Europees Milieuagentschap 2001 *Traffic noise, exposure and annoyance*.

²⁹ Eurobarometer

2.2.2. Huidige communautaire initiatieven inzake stadsvervoer

In 2001 heeft de Raad Vervoer van de Europese Unie een definitie van een ‘duurzaam vervoerssysteem’ aangenomen (bijlage 4) die gebruikt is bij de voorbereiding van deze mededeling.

In het in 2001 gepubliceerde Witboek over het Europese vervoersbeleid³⁰ wordt beklemtoond dat het Europese vervoersbeleid een kritiek punt heeft bereikt waarop schone, goed functionerende stadsvervoerssystemen die minder gebruik maken van fossiele brandstoffen als absolute voorwaarde worden beschouwd om de overkoepelende doelstelling van de Commissie te bereiken, namelijk duurzame mobiliteit in Europa. De Commissie wijst in haar witboek twee gebieden aan van communautaire actie op het gebied van schoon stadsvervoer: het steunen van diversificatie van energiebronnen voor het vervoer en het bevorderen van goede praktijken. Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel zal de Commissie er niet naar streven om door middel van wetgeving alternatieven op te leggen voor het gebruik van auto's in steden.

De noodzaak het privé-gebruik van de auto efficiënter te maken en het stadsvervoer – een sector die een belangrijk deel van het energieverbruik voor zijn rekening neemt – te verbeteren, wordt eveneens belicht in het Groenboek van de Commissie over continue energievoorziening³¹. In het groenboek wordt een ambitieuze doelstelling voorgesteld: 20% van de in de sector van het wegvervoer gebruikte diesel en benzine moet tegen 2020 zijn vervangen door alternatieve brandstoffen. In de daarop aansluitende mededeling van de Commissie over alternatieve brandstoffen voor het wegvervoer³² wordt een “optimistisch ontwikkelingsscenario” voorgesteld dat gebaseerd is op drie soorten brandstof die een significant marktaandeel zouden kunnen behalen en die, over het geheel genomen, ook aanzienlijke voordelen met zich meebrengen voor het stadsmilieu: biobrandstof, aardgas en waterstof. Er zijn maatregelen getroffen om biobrandstoffen breder ingang te doen vinden in de markt. In mei 2003 hebben de Raad en het Europees Parlement een richtlijn aangenomen waarin doelen worden gesteld voor het marktaandeel van deze brandstoffen en in oktober 2003 is een richtlijn aangenomen waarin ontheffingen worden geregeld. De Contactgroep “alternatieve brandstoffen” die in 2002 in het leven is geroepen, heeft in 2003 een rapport opgesteld waarin deskundige aanbevelingen worden gedaan aangaande de verdere ontwikkeling van aardgas en waterstof.

De Commissie legt momenteel een werkprogramma ten uitvoer met doelgerichte en praktische maatregelen ten behoeve van schoon stadsvervoer, bijvoorbeeld via het CIVITAS-initiatief. Voorts geeft zij uitvoering aan diverse projecten op het gebied van onderzoek, benchmarking, demonstraties en bewustmaking (zie bijlage 3).

Een voorbeeld van goede praktijken in duurzaam stadsvervoer

Aan het einde van de jaren tachtig is de Oostenrijkse stad Graz³³ begonnen met de invoering van een geïntegreerd vervoersplan met als doel een “gematigde mobiliteit” te verwezenlijken, waarbij veiligheid, milieuefficiëntie en een grotere aantrekkelijkheid van de openbare ruimte kernbegrippen vormden. In 1992 is een voor de gehele stad geldende snelheidslimiet van 30 km/u ingevoerd, die niet alleen heeft bijgedragen tot een daling van het aantal ongevallen met 20%, maar ook tot een forse vermindering van de emissie van luchtvervuilende stoffen en lawaai. Tegelijkertijd beperkte het stadsbestuur het aantal parkeerplaatsen en

³⁰ ‘Het Europese vervoersbeleid tot het jaar 2010: tijd om te kiezen’, COM(2001) 370.

³¹ ‘Op weg naar een Europese strategie voor een continue energievoorziening’, COM(2000) 769.

³² COM(2001) 547 definitief

³³ www.graz.at

verhoogde het de tarieven voor parkeren in het centrum. De opbrengsten werden vervolgens gebruikt om het openbaar vervoer te verbeteren. Met behulp van prikkels wordt het gebruik van uitstootarme voertuigen gestimuleerd. Het aantal fietspaden is uitgebreid tot een totale lengte van meer dan 100 km, er zijn fietsstallingen gebouwd en diverse voorzieningen voor fietsers ontwikkeld. De kwaliteit van de trottoirs is aanzienlijk verbeterd, voetgangersgebieden zijn uitgebreid en in de totale planning wordt rekening gehouden met belangrijke voetgangersroutes en verbindingswegen. Scholen en bedrijven krijgen hulp bij het aannemen van mobiliteitsbeheerplannen om het gebruik van auto's terug te dringen. Door de burgers goed voor te lichten en hen bij de vervoersplannen te betrekken heeft het stadsbestuur zich ten aanzien van het vervoersbeleid verzekerd van brede steun onder de bevolking; ook twee op de drie autorijders staat achter het beleid.

Met het oog op het vergemakkelijken van tolheffing op wegen, zoals deze thans met succes wordt toegepast in Londen en door andere steden, bijvoorbeeld Stockholm, wordt overwogen, heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn betreffende systemen voor elektronische heffingen waarmee de interoperabiliteit van de heffingssystemen in heel Europa gewaarborgd zal worden.

De Commissie steunt tevens de ontwikkeling van hoogwaardig en toegankelijk openbaar vervoer in Europa via haar onderzoeksprogramma's en met haar voorstel voor het tot stand brengen van open markten. Zij bereidt momenteel een richtlijn voor inzake de bevordering van energie-efficiënte en schone voertuigen en legt onderzoeks- en demonstratieactiviteiten ten uitvoer met betrekking tot alternatieve brandstoffen voor het vervoer over de weg. Het wetgevingsvoorstel van de Commissie inzake het invoeren van gecontroleerde concurrentie in het openbaar vervoer³⁴ is hier eveneens relevant. In de jaren negentig werd in een aantal Europese steden bij wijze van experiment gecontroleerde concurrentie ingevoerd, en deze steden slaagden erin het gebruik van het openbaar vervoer gemiddeld met 1,7% per jaar te verhogen (ter vergelijking: in steden zonder concurrentie was sprake van een afname van 0,2% per jaar)³⁵.

De Commissie steunt de ontwikkeling van de trans-Europese vervoersnetwerken (TEN's), die van grote betekenis zijn voor de verbindingen met stedelijke gebieden. Het TEN-programma ondersteunt bijvoorbeeld het gebruik van intelligente verkeersmanagementsystemen, de ontwikkeling van knooppunten zoals luchthavens en havens, waarvan de meeste zich in of in de omgeving van stedelijke gebieden bevinden, en de ontwikkeling van infrastructuur die belangrijke stedelijke gebieden in Europa met elkaar verbindt, met name via spoorlijnen en waterwegen.

Een aanzienlijke hoeveelheid EU-wetgeving is gericht op het verbeteren van de technische kwaliteit van voertuigen. Zo worden in een aantal richtlijnen emissieplafonds voor verschillende categorieën voertuigen vastgelegd, alsmede normen voor de brandstofkwaliteit (na de Auto-Olieprogramma's I en II)³⁶, maximale geluidsniveaus³⁷ en technische controle³⁸. De emissienormen Euro 3 en Euro 4 voor verontreinigende stoffen zullen op de korte termijn belangrijke voordelen opleveren wanneer de oudere vloot vernieuwd wordt en de Commissie buigt zich thans over de toekomstige Euro 5-emissienormen waarmee een verdere, aanzienlijke beperking beoogd wordt van de emissies van NOx en deeltjes. De richtlijnen

³⁴ Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren – COM(2002) 107 definitief

³⁵ *"Good practice in contracts for public passenger transport"*, Colin Buchanan and Partners, onderzoek in opdracht van de Europese Commissie, 2002

³⁶ Richtlijnen 98/69, 2001/1, 2002/80, 99/96, 2001/27, 97/24, 2002/51, 98/70

³⁷ Richtlijnen 70/157, 92/97, 92/61, 97/24, 2001/43, 2000/14

³⁸ Richtlijn 96/96

inzake de luchtkwaliteit en lawaai (zie bijlage 6) zullen een meer directe en aanzienlijke invloed hebben op het stadsvervoer, aangezien de lokale overheden een actief vervoersbeleid zullen moeten voeren om aan de vereisten van deze richtlijnen te kunnen voldoen.

In het Witboek over het Europese vervoersbeleid wordt als doel voorgesteld het aantal verkeersdoden tegen 2010 met de helft te verminderen. In 2003 heeft de Commissie een Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid³⁹ aangenomen dat zal bijdragen tot het verminderen van het aantal dodelijke slachtoffers in het stadsverkeer. De voornaamste maatregelen zijn onder meer dat weggebruikers worden gestimuleerd hun rijgedrag te verbeteren, voertuigen veiliger worden gemaakt (bijv. veiligere voorzijden van auto's voor voetgangers en fietsers) en de weginfrastructuur, alsook de veiligheid van beroepsgoederen- en personenvervoer wordt verbeterd. Alle overheden, met inbegrip van de lokale autoriteiten, worden uitgenodigd het Europees handvest over de verkeersveiligheid te ondertekenen en zich te verplichten tot het invoeren van specifieke maatregelen; de aldus aangegane verbintenissen zullen openbaar worden gemaakt en de naleving ervan zal gecontroleerd worden. Er zullen speciaal voor de stedelijke gebieden prestatie-indicatoren voor de verkeersveiligheid worden opgesteld om de geboekte vorderingen te controleren en te beoordelen in hoeverre de getroffen maatregelen effect hebben.

Het eSafety-initiatief⁴⁰ dat in 2002 is gelanceerd, vormt een aanvulling op het Europees actieprogramma voor verkeersveiligheid in de zin dat ermee beoogd wordt de ontwikkeling, de inzet en het gebruik te bespoedigen van veiligheidssystemen waarin gebruik gemaakt wordt van geavanceerde informatie- en communicatietechnologieën teneinde het aantal verkeersdoden te verminderen. Actieve veiligheidsvoorzieningen, geavanceerde hulpsystemen voor de bestuurder en actuele verkeers- en reisinformatie zullen het bijvoorbeeld mogelijk maken ongevallen te voorkomen en bieden weggebruikers een hogere kans een eventueel ongeval te overleven. De eSafety Working Group heeft een verslag uitgebracht met 28 aanbevelingen en er is een eSafety Forum opgericht dat deze aanbevelingen verder moet uitwerken. Daarnaast heeft de Commissie in september 2003 een mededeling aangenomen over informatie- en communicatietechnologie voor veilige en intelligente voertuigen⁴¹ waarin de door de Commissie te nemen maatregelen naar aanleiding van deze aanbevelingen worden uiteengezet. Het eSafety-initiatief heeft tot doel te zorgen dat alle belangrijke belanghebbenden die nodig zijn om de geavanceerde systemen tot een succes te maken, bij het proces worden betrokken. Te denken valt aan de automobiellindustrie, de telecommunicatiesector, alsmede netwerkexploitanten en dienstverleners. Er is derhalve een cruciale rol weggelegd voor de eigenaars en exploitanten van de vervoersinfrastructuur in steden.

2.2.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzaam stadsvervoer

Veel negatieve aspecten van het stadsvervoer worden uitgebreid aangepakt door middel van communautaire maatregelen. Het blijft van vitaal belang de technische kwaliteit van motorvoertuigen te verbeteren en de aankoop van motorvoertuigen van hoge technische kwaliteit te stimuleren door voorkeursregelingen, en dit beleid zal dan ook worden voortgezet.

³⁹ COM(2003) 311 definitief

⁴⁰ http://europa.eu.int/information_society/programmes/esafety/index_en.htm

⁴¹ COM(2003) 542 definitief

De verbeteringen die deze huidige initiatieven hebben opgeleverd dienen echter te worden afgezet tegen de voorspelde toename van verkeer en congestie in stedelijke gebieden. Voorspeld wordt dat het aantal kilometers dat in stedelijke gebieden wordt afgelegd tussen 1995 en 2030 met 40% zal stijgen. Er komen in Europa 3 miljoen auto's per jaar bij en het totale aantal is de afgelopen dertig jaar verdrievoudigd. Naar verwachting zal het autogebruik fors toenemen in de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten. Het is dan ook duidelijk dat maatregelen vereist zijn om de groeiende verkeersvolumes in goede banen te leiden en dat tevens nadere emissienormen moeten worden vastgesteld. De motoren van voertuigen zijn schoner dan voorheen, maar alleen al door hun aantal veroorzaken zij hoge niveaus van luchtverontreiniging in stedelijke gebieden, hetgeen een groot aantal voortijdige sterfgevallen tot gevolg heeft. De economische kosten van congestie zijn nog altijd hoog, zelfs als het schone voertuigen betreft. Zoals in het Witboek over het Europese vervoersbeleid wordt benadrukt: "Het grootste probleem dat deze overheden veel sneller dan wordt gedacht moeten oplossen, is de beheersing van het verkeer en met name de plaats van de eigen auto in grote agglomeraties. ... De eigen auto [is] bij gebrek aan een geïntegreerde aanpak van stedenbouwkundig beleid en vervoersbeleid nog steeds nagenoeg heer en meester".

Om die reden wordt overwogen dat alle hoofdsteden van de lidstaten en alle steden met meer dan 100.000 inwoners een plan voor duurzaam stadsvervoer opstellen, aannemen en ten uitvoer leggen. Sommige lidstaten (bijv. Finland, Frankrijk, Italië, Nederland en het VK), hebben reeds een aanvang gemaakt met het invoeren van vergelijkbare voorschriften, maar de Commissie huldigt de opvatting dat thans regulering kan worden ontwikkeld op communautair niveau. Hierover zal in de raadplegingsronde in 2004 nader gesproken worden, onder meer in het kader van een speciale werkgroep van deskundigen en belanghebbenden.

Het plan voor duurzaam stadsvervoer zou betrekking moeten hebben op het gehele stedelijk gebied, erop gericht moeten zijn de negatieve gevolgen van vervoer te temperen en een halt toe te roepen aan de stijgende verkeersvolumes en congesties, en zou moeten aansluiten op regionale en nationale plannen en strategieën. Het moet van toepassing zijn op alle soorten vervoer en beogen de marktaandelen van vervoersmodaliteiten te wijzigen ten gunste van efficiëntere vormen van vervoer, zoals openbaar vervoer, fietsen en lopen. Een van de fundamentele doelstellingen van het plan zou moeten zijn een milieuefficiënter transportsysteem tot stand te brengen dat gebruikt kan worden door alle burgers van de stad, die op hun beurt een belangrijke rol te vervullen hebben door de keuzes die zij van dag tot dag maken, bijvoorbeeld ten aanzien van vervoermiddelen. Het is van essentieel belang dat in het plan een koppeling wordt gemaakt naar ruimtelijke ordening.

Specifieke doelstellingen, oplossingen en maatregelen dienen niet op communautair niveau te worden voorgeschreven, maar moeten worden vastgesteld op lokaal niveau, met inachtneming van de omstandigheden ter plaatse en in overleg met de burgers, economische actoren en andere relevante belanghebbenden. Het plan dient aan te sluiten op de algemene plannen en doelstellingen van de stad ten aanzien van economische, sociale en milieuontwikkeling. De belangrijke en omvangrijke milieueffecten, alsmede de sterke economische en sociale dimensies van het stadsvervoer vereisen de ontwikkeling van een op de situatie toegesneden en gedetailleerd plan voor duurzaam stadsvervoer. Noodzakelijkerwijs zou het plan echter in het bijzonder een centrale plaats innemen in het overkoepelende milieubeheerplan dat in paragraaf 2.1.3 wordt voorgesteld, en daarmee volledig in overeenstemming moeten zijn.

De voorgestelde regulering kan betrekking hebben op de verplichting een dergelijk plan en de daarmee samenhangende procedures aan te nemen. Voorbeelden zouden kunnen zijn de noodzaak een breed scala aan mogelijke oplossingen te onderzoeken (zie de visie op duurzaam stadsvervoer in bijlage 2), planning op het gebied van vervoer en ruimtelijke

ordening te integreren, doelen te stellen (op lokaal niveau), de vorderingen te controleren en bekend te maken, alsmede de verplichting burgers, bedrijven en andere belanghebbenden voor te lichten.

Met behulp van dergelijke plannen zouden de grootste vijfhonderd steden van de Unie van 25 kunnen voldoen aan de vereisten van de richtlijnen inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit en lawaai, en zou de verwezenlijking van de doelstellingen van 'Kyoto' een stap dichterbij komen. Onderzoek in de Zwitserse hoofdstad Bern heeft uitgewezen dat het aldaar gevoerde verkeersbeleid, waardoor de emissies van eigen auto's met meer dan 10% zijn teruggedrongen, zal resulteren in een aanzienlijke vermindering van de luchtverontreiniging in deze stad⁴².

De plannen zouden er in belangrijke mate toe bijdragen dat de huidige gebruiksniveaus van efficiëntere vervoersmodaliteiten in de toetredende landen gehandhaafd worden. In voornoemde landen maakt een veel groter gedeelte van de bevolking gebruik van het openbaar vervoer dan in de lidstaten, maar dit gebruik neemt af, terwijl het autobezit snel toeneemt. In Praag, bijvoorbeeld, is het aantal gebruikers van het openbaar vervoer tussen 1991 en 1999 met 30% gedaald.

Alle lidstaten zullen worden aangemoedigd om, ter aanvulling en ondersteuning van deze lokale plannen, tegelijkertijd een helder beleid voor het stadsvervoer aan te nemen ter bevordering van de duurzaamheid ervan, waarbij er in beginsel naar gestreefd wordt externe kosten van vervoer te internaliseren middels maatregelen als belastingheffing, tolheffing en het invoeren van licentierechten. Teneinde beter inzicht te krijgen in de effecten van nieuwe infrastructuurprojecten voor het stadsvervoer, zullen de lidstaten worden aangemoedigd de projecten na afloop te beoordelen op hun gevolgen voor de duurzaamheid van het vervoerssysteem van de betreffende stad.

In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de rol van communautaire financieringsmechanismen zoals de cohesiefondsen. In bestaande richtsnoeren inzake het gebruik van structuurfondsen wordt reeds aandacht besteed aan duurzaamheidsbeginselen en deze richtsnoeren dienen zorgvuldig te worden nageleefd.

De Commissie zal tevens voortgaan met de verdere ontwikkeling van de verschillende soorten steun die reeds beschikbaar zijn (zie bijlage 3) en met behulp waarvan steden deze plannen kunnen opstellen. Daarbij kan gedacht worden aan het ontwikkelen van passende indicatoren en voorlichtingsmateriaal, het steunen van demonstratieprojecten en de uitwisseling van beste praktijken, alsmede bewustmakingscampagnes.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)
Duurzaam stadsvervoer

Iedere hoofdstad en elke stad met meer dan 100.000 inwoners dient een plan voor duurzaam stadsvervoer te ontwikkelen, aan te nemen, ten uitvoer te leggen en regelmatig te herzien, waarin doelstellingen zijn opgenomen voor de korte, middellange en lange termijn. De Commissie is de mening toegedaan dat op communautair niveau een bepaling van die strekking kan worden aangenomen. Hierover zal in de raadplegingsronde in 2004 nader gesproken worden, onder meer in het kader van een speciale werkgroep van deskundigen en

⁴²

www.ecoplan.ch/Projekte/citaire.html

belanghebbenden.

Alle lidstaten zullen worden aangemoedigd:

- een helder beleidskader voor duurzaam stadsvervoer vast te stellen;
- een beoordeling te maken van de effecten van nieuwe infrastructuurprojecten voor stadsvervoer op de duurzaamheid van het vervoerssysteem van de betreffende stad;
- de richtsnoeren inzake het gebruik van structuurfondsen zorgvuldig na te leven.

In het kader van het Witboek over het Europese vervoersbeleid bereidt de Commissie een richtlijn voor inzake de aanschaf door overheden van emissiearme motorvoertuigen met een laag energieverbruik. Doel hiervan is de aanschaf van schonere en efficiëntere voertuigen te stimuleren; er worden echter geen nieuwe normen voor voertuigen vastgesteld, noch zal inbreuk gemaakt worden op de binnen de motorrijtuigenbelasting bestaande kaders voor fiscale prikkels.

In het kader van de strategie voor alternatieve brandstoffen zal de Commissie een actieprogramma voorstellen ter bevordering van de ontwikkeling van de markt voor alternatieve brandstoffen, met name aardgas en waterstof.

De Commissie blijft werken aan de ontwikkeling en uitbreiding van het CIVITAS-programma, initiatieven op het gebied van stadsonderzoek en het uitwisselen van goede praktijken en ervaringen.

De Commissie zal de met het vervoer samenhangende capaciteiten van de 250 of meer plaatselijke en regionale energieagentschappen en andere instanties in Europa uitbreiden teneinde de invoering van duurzaam stadsvervoer te ondersteunen en beste praktijken te bevorderen.

De Commissie zal een aantal basisindicatoren voor duurzaam stadsvervoer vaststellen met gebruikmaking van het werk van de Europese Conferentie van ministers van Vervoer op dit terrein.

De Commissie zal promotionele activiteiten blijven ontplooiën zoals de Europese Autoloze Dag en de Europese Mobiliteitsweek. Onderzocht zal worden in hoeverre behoefte bestaat aan begeleiding en opleiding ten aanzien van vraagstukken op het gebied van het stadsvervoer en in welke mate nieuwe werkmethoden als telewerken een bijdrage leveren.

2.3. Duurzaam bouwen

2.3.1. Wat duurzaam bouwen tot een prioriteit maakt

Gebouwen en de gebouwde omgeving zijn kenmerkend voor het stadsmilieu. Zij zorgen voor het karakter en de herkenningspunten die een stad zijn specifieke eigenheid geven en zij kunnen steden tot aantrekkelijke plaatsen maken waarin mensen graag wonen en werken. De kwaliteit van de gebouwde omgeving is dan ook van grote invloed op de kwaliteit van het stadsmilieu, maar deze invloed gaat het zuiver esthetische aspect verre te boven.

Het leeuwendeel van de totale energie wordt gebruikt voor het verwarmen en verlichten van gebouwen (42%, waarvan 70% voor verwarming) en daarmee gaat 35% van alle broeikasgasemissies gepaard. De helft van de materialen die uit de aardkorst worden gedolven

is bestemd voor gebouwen en de gebouwde omgeving en 450 megaton bouw- en sloopafval per jaar is afkomstig van gebouwen en de gebouwde omgeving (meer dan een kwart van al het geproduceerde afval). In haar tussentijdse mededeling “Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling”⁴³ merkt de Commissie op dat de hoeveelheid bouw- en sloopafval toeneemt en dat het afval complexer van aard wordt doordat in gebouwen een steeds grotere variatie aan materialen wordt toegepast. Gevolg is dat de mogelijkheden om dit afval te recyclen of te hergebruiken beperkt zijn (momenteel slechts circa 28%), waardoor een toenemende behoefte ontstaat aan stortplaatsen en aan het winnen van nog meer delfstoffen.

In Europa brengt men bijna 90% van de tijd in gebouwen door. Gebrekkige ontwerp- en constructiemethoden kunnen belangrijke gevolgen hebben voor de gezondheid van de gebruikers van gebouwen en kunnen gebouwen opleveren die hoge onderhouds-, verwarmings- en koelingskosten met zich meebrengen, waarvan ouderen en minder welvarende sociale groepen buitenproportioneel de dupe zijn. Slecht ontworpen woongebouwen en dergelijke kunnen crimineel gedrag in de hand werken. Door verandering van de wijze waarop gebouwen en de gebouwde omgeving worden ontworpen, gebouwd, gerenoveerd en gesloopt, kunnen de economische en milieuprestaties van steden, alsook de levenskwaliteit voor stadsbewoners, er aanzienlijk op vooruitgaan (zie de voorgestelde visie op duurzaam bouwen in de stad in bijlage 2).

Een voorbeeld van goede praktijken in duurzaam bouwen

Het stadsbestuur van Lille⁴⁴ (Frankrijk) organiseerde in 2003 een wedstrijd ter aanmoediging van bouwprojecten die vanuit sociaal, economisch en milieuoogpunt aan hoge kwaliteitsnormen voldeden. Een voorbeeld is de nieuwe schoolkantine te Lompret, die zeer energie-efficiënt zal zijn, ten minste 20% hernieuwbare energie zal gebruiken en regenwater zal opslaan en hergebruiken. De materialen zijn geselecteerd op hun milieuvriendelijkheid teneinde in het gebouw een goede luchtkwaliteit te garanderen die de gezondheid van de schoolkinderen niet aantast. Het project beoogt de gezamenlijke kosten van de bouw en het gebruik gedurende de totale levensduur van het gebouw (50-60 jaar) zoveel mogelijk te beperken. Daarnaast organiseert de stad opleidingen in duurzame bouwmethoden ten behoeve van plaatselijke bouwbedrijven, in samenwerking met hun vakorganisaties, om er aldus voor te zorgen dat meer gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid van duurzaam bouwen en dat de praktijk van het duurzaam bouwen zich uitbreidt. Deze nieuwe aanpak wordt geformuleerd en gefinancierd in het kader van een publiek-privaat partnerschap (MIEL21) en zal geleidelijk worden uitgebreid.

Ofschoon de kennis over het op duurzame wijze bouwen voorhanden is, worden de meeste nieuwe gebouwen niet gebouwd volgens deze beproefde methoden. Zelfs als dat wel het geval zou zijn, zou slechts na een aanzienlijke tijd enig effect van betekenis waarneembaar zijn, gezien het lage tempo waarin bestaande gebouwen vervangen worden (tussen de 0,5 en 2% per jaar). Zoals de derde Europese ministeriële conferentie over duurzame huisvesting⁴⁵ heeft benadrukt, dienen bestaande gebouwen eveneens duurzamer te worden gemaakt door verbeteringen aan te brengen of ervoor te zorgen dat wanneer gebouwen worden opgeknapt nadrukkelijk rekening wordt gehouden met duurzaamheid. Een van de meest kostenefficiënte manieren om het verdrag van Kyoto inzake klimaatverandering na te leven is het verbeteren van de energie-efficiëntie van bestaande gebouwen. De CO₂-emissies van gebouwen en de daarmee samenhangende energiekosten zouden met maar liefst 42% kunnen worden teruggedrongen door de oudere gebouwen van Europa te isoleren⁴⁶. Renovatie is

⁴³ COM(2003) 301 definitief

⁴⁴ www.mairie-lille.fr

⁴⁵ 27-28 juni 2002

⁴⁶ “The contribution of mineral wool and other thermal insulation materials to energy savings and climate protection in Europe”, rapport van Ecofys voor de European Insulation Manufacturers Association, 2003.

gecompliceerder dan nieuwbouw, aangezien verschillende gebouwen om verschillende oplossingen vragen, hetgeen zelfs in nog hogere mate geldt voor beschermde gebouwen, maar duurzame renovatie heeft verscheidene milieuvoordelen ten opzichte van sloop en herbouw; de materialen blijven bijvoorbeeld behouden en derhalve gaat de bij de productie daarvan gebruikte energie niet verloren. De renovatie en het herstel van historische gebouwen draagt daarnaast bij aan een gevoel van trots en aan historisch besef in plaatselijke gemeenschappen.

De nadruk op bestaande gebouwen zal in het bijzonder van belang zijn na de uitbreiding. Meer dan 40% van de inwoners van de grotere steden van de toetredende landen en kandidaat-lidstaten woont in grote, massaal geproduceerde geprefabriceerde woongebouwen. In Boekarest ligt dit percentage zelfs op 80%. Door hun grote omvang en de dringende noodzaak de lage energie-efficiëntie, het slechte onderhoud en de daarmee samenhangende gezondheidsproblemen aan te pakken, vormen zij een probleem voor de stedelijke duurzaamheid. Ofschoon de gegevens nog zeer onvolledig zijn, moet volgens eerste schattingen waarschijnlijk een vijfde van de flats in lichte mate gerenoveerd worden, is drievijfde toe aan ingrijpende renovatie en moet een vijfde volledig worden herbouwd. De woongebouwen op zich moeten ook geherstructureerd worden met het oog op een betere verdeling van economische, sociale en woonvoorzieningen, opdat duurzame gemeenschappen gecreëerd worden en de huidige uniformiteit van functies, ten gevolge waarvan lange afstanden moeten worden afgelegd om diensten te bereiken, wordt doorbroken.

Dankzij het duurzaam bouwen van nieuwe gebouwen en infrastructuur en het duurzaam renoveren van bestaande gebouwen kan zich halverwege deze eeuw een belangrijke verbetering in de milieuprestaties van onze steden en in de levenskwaliteit van stadsbewoners gaan aftekenen.

2.3.2. Huidige communautaire initiatieven inzake duurzaam bouwen

In haar mededeling uit 1997 over het concurrentievermogen van de bouwnijverheid⁴⁷ zette de Commissie uiteen waarom het van belang was het milieu in alle aspecten van de bouw te laten meewegen en welke voordelen daaraan verbonden waren. De Werkgroep duurzaam bouwen, waarin de Commissie, de lidstaten en de bouwsector vertegenwoordigd waren, heeft in 2001 een uitgebreid rapport ter tafel gebracht met de titel "*An agenda for sustainable construction in Europe*" ("Een agenda voor duurzaam bouwen in Europa")⁴⁸, waarin een actieprogramma wordt voorgesteld en een aantal doelgerichte aanbevelingen wordt gedaan.

Dit alles hielp de weg bereiden voor de onlangs aangenomen richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen⁴⁹, waarin bepaald wordt dat nieuwe gebouwen dienen te voldoen aan minimumnormen voor energieprestatie die door elke lidstaat worden vastgesteld volgens een gemeenschappelijke methode. Bestaande gebouwen van meer dan 1000m² die ingrijpend worden gerenoveerd zullen eveneens aan deze minimumnormen moeten voldoen en wanneer gebouwen worden gebouwd, verkocht of verhuurd dient een energieprestatiecertificaat te worden verstrekt.

⁴⁷ COM(97) 539 definitief

⁴⁸ europa.eu.int/comm/enterprise/construction/suscon/sustcon.htm. De werkzaamheden van de groep spitsten zich toe op milieuvriendelijke bouwmaterialen, energie-efficiëntie in gebouwen, het beheer van bouw- en sloopafval, en het ramen van de levensduur van de gebouwde omgeving.

⁴⁹ Richtlijn 2002/91/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende de energieprestatie van gebouwen (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 65).

Diverse communautaire financieringsprogramma's ondersteunen de ontwikkeling, demonstratie en de tenuitvoerlegging van het beheer van de vraag naar energie en het gebruik van hernieuwbare energiebronnen in zowel afzonderlijke gebouwen als in 'groepen' gebouwen, alsmede van andere aspecten van duurzaam bouwen (zie bijlage 3).

De Commissie heeft een ontwerprichtlijn⁵⁰ aangenomen inzake het bevorderen van energie-efficiënt eindgebruik en energiediensten teneinde de algehele ontwikkeling te steunen van energie-efficiëntie en energieleveranciers die niet slechts energie verkopen, maar hun afnemers helpen hun energie-efficiëntie te verbeteren en hun energiebehoeften te beheren. Op de lange termijn zou de wijze waarop energie verhandeld wordt ingrijpend worden veranderd door deze richtlijn, hetgeen zou leiden tot aanzienlijke besparingen in het energieverbruik.

De richtlijn inzake voor de bouw bestemde producten⁵¹ heeft onder meer betrekking op gezondheids- en milieuvraagstukken en er zijn mandaten voor de Europese Commissie voor normalisatie (CEN) in voorbereiding om geharmoniseerde normen en testmethoden voor de kwaliteit van de binnenlucht te ontwikkelen.

2.3.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzaam bouwen

Ondanks het feit dat beproefde methoden voorhanden zijn, worden de meeste gebouwen niet op duurzame wijze gebouwd of gerenoveerd. De grootste barrière is het gebrek aan belangstelling van bouwers en kopers die ten onrechte menen dat duurzaam bouwen duur is en die wantrouwig staan tegenover nieuwe technologieën, waarvan zij de betrouwbaarheid en prestaties op de lange termijn betwijfelen. De voordelen van duurzaam bouwen op de langere termijn, zoals lagere onderhouds- en gebruikskosten, een grotere duurzaamheid en hogere wederverkoopprijs zijn op de korte termijn of bij de eerste koop niet direct duidelijk (gemiddeld kost het gebruiken van een gebouw gerekend over de totale levensduur ervan tot tienmaal zoveel als de bouw gekost heeft). Er moeten derhalve maatregelen worden getroffen om deze voordelen voor de langere termijn te benadrukken, opdat kopers, banken en hypotheekmaatschappijen onderscheid kunnen maken tussen gebouwen die volgens standaardtechnieken zijn ontworpen en gebouwd enerzijds en gebouwen waarvoor duurzame methoden zijn gebruikt anderzijds.

De richtlijn inzake de energieprestaties van gebouwen heeft veel gedaan om de ecologische prestatie op de lange termijn onder de aandacht te brengen. De gehanteerde benadering zou geleidelijk naar kleinere gebouwen moeten worden uitgebreid. Belangrijker nog, er zouden andere fundamentele milieu- en duurzaamheidsaspecten in moeten worden opgenomen, zoals de kwaliteit van de binnenlucht, toegankelijkheid, geluidsniveaus, comfort, milieuvriendelijkheid van de materialen en de verbruikskosten, gerekend over de levensduur van het betreffende gebouw. Ook zou rekening moeten worden gehouden met de mate waarin gebouwen bestand zijn tegen milieurisico's, bijvoorbeeld overstromingen, stormen of aardbevingen, afhankelijk van hun locatie.

Hiervoor is het in de eerste plaats nodig dat op Europees niveau een gemeenschappelijke methodologie ontwikkeld wordt voor het beoordelen van de totale duurzaamheidsprestatie van gebouwen en van de bouwsector, met inbegrip van het berekenen van de verbruikskosten over de gehele levensduur van de gebouwen. Deze methodologie zou voortbouwen op de

⁵⁰ COM(2003)739

⁵¹ Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (PB L 40 van 11.2.89, blz. 15)

bestaande methode voor het beoordelen van de geïntegreerde energieprestatie van gebouwen en andere bestaande initiatieven, en zou worden ontwikkeld in samenwerking met alle relevante belanghebbenden. De methodologie zou niet alleen van toepassing zijn op bestaande gebouwen, maar ook op de plannen voor nieuwe gebouwen en ingrijpende renovaties, teneinde te bevorderen dat duurzame technieken reeds in het ontwerpstadium worden geïntegreerd. Besluiten die in het ontwerpstadium worden genomen zijn bepalend voor de totale verbruikskosten, het energieverbruik, de kwaliteit van de binnenlucht en de mate waarin sloopafval gerecycled en hergebruikt kan worden.

De gemeenschappelijke methodologie, als deze eenmaal waar nodig is aangepast en aangenomen in de lidstaten, alsmede de daaruit voortvloeiende beoordelingen en berekeningen van de kosten tijdens de levensduur moeten vervolgens gebruikt worden om beste praktijken te bevorderen, met behulp van een reeks stimulansen. Zo zou een hoog niveau van duurzaamheid kunnen leiden tot lagere belastingtarieven, terwijl verzekeringsbedrijven en leeninstellingen gunstigere voorwaarden zouden kunnen aanbieden. Gebouwen zouden aantrekkelijker moeten worden voor kopers en financiële instellingen wanneer aangetoond kan worden dat de verbruikskosten, verdisconteerd over de totale levensduur, lager zijn. Zodra de geschikte methodologie zich in de praktijk voldoende bewezen heeft, zal de Commissie vervolgens voorstellen doen voor nadere, niet met energie samenhangende eisen ten aanzien van de milieuprestatie ter aanvulling van Richtlijn 2002/91.

Daarnaast dienen diverse andere maatregelen te worden genomen om de integratie van duurzame technieken te ondersteunen. Verscheidene lidstaten hebben een programma voor duurzaam bouwen met daaraan verbonden actieprogramma's aangenomen, en deze positieve initiatieven verdienen algemene navolging en zouden stelselmatig ten uitvoer gelegd moeten worden. Evenzo dienen plaatselijke overheden duurzaam bouwen te bevorderen. Het aspect 'duurzaamheid' dient te worden opgenomen in nationale bouwcodes, -normen en -voorschriften en daarbij dient, waar mogelijk, niet zozeer te worden voorgeschreven welke specifieke technieken of oplossingen moeten worden gebruikt, als wel een op prestatie gebaseerde aanpak te worden gehanteerd. De lidstaten en lokale overheden dienen voorts zelf het goede voorbeeld te geven wat betreft hun eigen aankoopverplichtingen en de wijze waarop overheidsfinanciën worden aangewend voor woningbouw en andere bouwwerkzaamheden, zoals bepleit is door de derde Europese ministeriële conferentie over duurzame huisvesting.

Er is op gewezen dat het van prioritair belang is personen die beroepsmatig betrokken zijn bij het ontwerpen en bouwen van gebouwen te trainen in het gebruik van duurzame bouwmethoden en -technieken. Daarnaast bestaat de noodzaak dat de bouwploeg op een andere wijze te werk gaat zodat de traditionele professionele en institutionele barrières en de obstakels op ontwerpgebied uit de weg worden geruimd, die verhinderen dat duurzaam bouwen wordt toegepast. Ook verschillen in terminologie kunnen een belemmering vormen. De Commissie zal derhalve onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om daarmee samenhangende training en begeleiding aan te bieden.

Demonstratieprojecten moeten worden blijven gesteund door middel van communautaire programma's, waarbij de nadruk dient te liggen op "normale" bouw- en renovatieprojecten, zoals standaard stadswoningen, scholen, ziekenhuizen en kantoren. Onderzoek is eveneens nodig om betere duurzame methoden en technieken te kunnen ontwikkelen voor de bouw van bepaalde infrastructuren, bijvoorbeeld wegen en netwerken van nutsvoorzieningen.

In het kader van de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalverwerking zal de Commissie maatregelen overwegen ter bestrijding van de stijgende hoeveelheden bouw- en sloopafval.

Er is betere en meer systematische informatie over de milieukeurmerken van bouwmaterialen nodig om ontwerpers, bouwers en hun cliënten te helpen bij hun materiaalkeuze, en de Commissie zal de milieuetikettering van bouwmaterialen nader uitwerken in het kader van milieuverklaringen voor producten (“environmental product declarations”, EPD’s) en/of de Europese milieukeur, waar dit van toepassing is. Teneinde de gebruikers de weg te wijzen ten aanzien van gebouwen en bouwdiensten zal de Commissie een overeenkomstige Europese milieukeur en/of geharmoniseerde EPD voorstellen, waarbij gebruik wordt gemaakt van de gemeenschappelijke methodologie voor het beoordelen van de duurzaamheid. Ook zal worden nagedacht over andere bewustmakingsactiviteiten, bijvoorbeeld het instellen van architectuurprijzen waarbij duurzaamheid het criterium is.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)
Duurzaam bouwen

De Commissie zal een gemeenschappelijke methodologie ontwikkelen voor het beoordelen van de algehele duurzaamheid van gebouwen en de gebouwde omgeving, met inbegrip van indicatoren voor de verbruikskosten, gerekend over de totale levensduur van gebouwen. Deze methodologie zal tevens van toepassing zijn op de plannen voor nieuwbouw en ingrijpende renovaties. Alle lidstaten zullen worden aangemoedigd deze methodologie aan hun situatie aan te passen, haar aan te nemen en vervolgens te gebruiken ter ondersteuning van beste praktijken. Vervolgens zal de Commissie voorstellen doen voor nadere, niet met energie samenhangende eisen ten aanzien van de milieuprestatie, ter aanvulling van richtlijn 2002/91 betreffende de energieprestaties van gebouwen, waarbij rekening zal worden gehouden met de in deze richtlijn beschreven methodologie.

Zoals aangegeven in richtlijn 2002/91 zal de Commissie, bijgestaan door het bij de richtlijn aangestelde comité, onderzoeken op welke wijze de renovatie van kleinere gebouwen kan worden aangepakt, alsmede algemene stimulansen bestuderen ter bevordering van de energie-efficiëntie van gebouwen.

Alle lidstaten zullen worden aangemoedigd een nationaal programma voor duurzaam bouwen te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen en hoge prestatie-eisen te stellen aan de hand van Europese geharmoniseerde normen en de Eurocode. Evenzo zullen lokale overheden worden aangemoedigd duurzaam bouwen te bevorderen.

Alle lidstaten, lokale overheden en andere aanbestedende overheidsdiensten zullen worden aangemoedigd eisen aangaande duurzaamheid te stellen in hun eigen aanbestedingsprocedures voor gebouwen en andere bouwwerken en ten aanzien van het gebruik van openbare middelen voor gebouwen en andere bouwwerken. Zij zullen worden gestimuleerd fiscale prikkels voor duurzamere gebouwen te ontwikkelen.

De Commissie zal bestuderen welke mogelijkheden er zijn voor training, begeleiding, uitwisseling van ervaringen en verder onderzoek op het gebied van duurzaam bouwen.

De Commissie zal in het kader van de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling maatregelen overwegen ter bestrijding van de groeiende hoeveelheid bouw- en sloopafval.

De Commissie zal de milieuetikettering voor bouwmaterialen nader uitwerken (EPD's en/of de Europese milieukeur), en voorstellen doen voor een Europese milieukeur en/of geharmoniseerde EPD voor gebouwen en/of bouwdiensten.

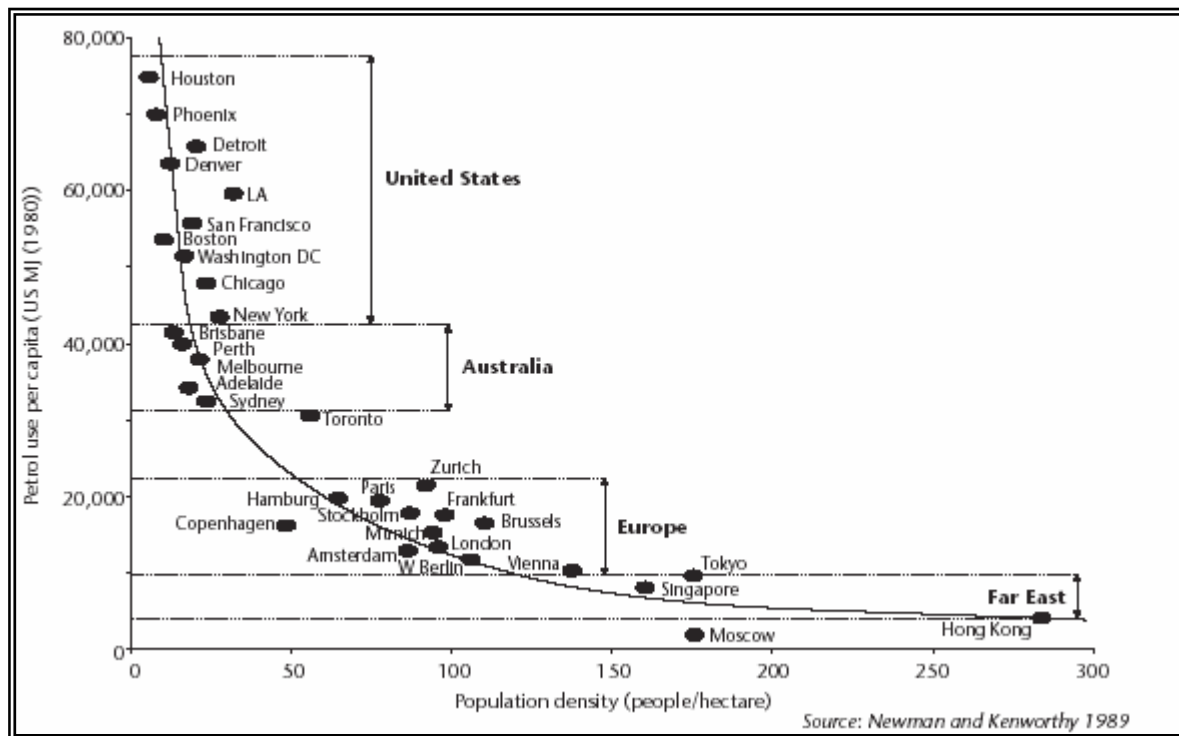
2.4. Duurzame stadsplanning

De term 'duurzame stadsplanning' verwijst naar ruimtelijke ordening binnen het stedelijk gebied.

2.4.1. Wat duurzame stadsplanning tot een prioriteit maakt

De wijze waarop in een stedelijk gebied gebruik wordt gemaakt van de bodem is van fundamentele invloed op het karakter en de milieuprestatie van de stad en op de levenskwaliteit die deze zijn burgers biedt. Beslissingen aangaande ruimtelijke ordening moeten ertoe bijdragen dat de identiteit, het culturele erfgoed, het historische stratenpatroon, de groene ruimte en de biodiversiteit van een stad behouden blijft. Slechte besluiten ten aanzien van ruimtelijke ordening hebben geleid tot onaantrekkelijke woongebieden en niet-duurzame vestigingspatronen.

Bovenaan de lijst met dringende problemen op het vlak van stadsplanning staat ongebreidelde stadsuitbreiding. Steden breiden zich in een hoger tempo uit naar plattelandsgebieden dan hun bevolking groeit (in de afgelopen 20 jaar was sprake van een uitbreiding met 20%, terwijl de bevolking in dezelfde periode slechts met 6% groeide). Groene ruimte (waardevolle landbouwgrond en natuurgebieden) wordt ingenomen door woningbouw met een lage dichtheid en gebruikt voor commerciële doeleinden. De ongebreidelde stadsuitbreiding versterkt de noodzaak tot reizen en daarmee de afhankelijkheid van eigen gemotoriseerd vervoer, hetgeen vervolgens leidt tot meer verkeersopstoppingen en een toename van het energieverbruik en emissies van verontreinigende stoffen. Deze problemen zijn het meest urgent waar de woningen in een lage dichtheid zijn gebouwd en de dagelijkse activiteiten (thuis, op het werk, in winkelcentra) verricht worden op ver uit elkaar liggende locaties. Er is een sterke toename van het autogebruik te zien op plaatsen waar de dichtheid van het bodemgebruik lager ligt dan 50-60 personen per hectare (zie tabel 2).



Tabel 2: Autogebruik neemt af bij hogere woningdichtheid (tabel met toestemming overgenomen ⁵²)

Anders dan in steden in de huidige lidstaten, vindt in bepaalde steden in de toetredende landen en kandidaat-lidstaten nog altijd migratie van het platteland naar de stad plaats. Dit alleen vormt echter geen verklaring voor het tempo waarin deze stedelijke gebieden zich uitbreiden. Ongebreidelde stadsuitbreiding is voor deze landen een ernstig probleem, dat wordt aangewakkerd door veranderingen in bodembestemming en door grote winkelcentra en commerciële projecten buiten de stad. In sommige steden bevindt zich zelfs dertig procent van het vloeroppervlak dat gebruikt wordt door winkels op dergelijke grootschalige terreinen, een veel hoger percentage dan in de lidstaten. De migratie van economische activiteit naar locaties buiten de administratieve gemeentegrenzen heeft voorts tot gevolg dat de belastinginkomsten van de gemeente dalen, waardoor haar vermogen om in de toekomst te investeren wordt ondermijnd.

Terwijl steden zich enerzijds uitbreiden, is er anderzijds sprake van grote hoeveelheden ongebruikte, braakliggende grond ('brownfield sites') en een groot aantal leegstaande percelen. Het gevaar van sociale segregatie dreigt wanneer welgestelde stadsbewoners wegtrekken uit deze onaantrekkelijke, minder welvarende gebieden. Ook hier staan de toetredende landen en de kandidaat-lidstaten voor grotere problemen dan de lidstaten. Braakliggende grond en lege percelen dienen weer productief te worden gemaakt opdat de druk afneemt om nieuwe projecten te ontwikkelen buiten het stedelijk gebied. Het ongebruikt laten van grond en gebouwen in een stadsgebied brengt hoge maatschappelijke, economische en milieukosten met zich mee.

De locatie van infrastructuur is eveneens van cruciaal belang in ruimtelijke ordening. In hun onderlinge wedijver om investeerders aan te trekken bieden steden aantrekkelijke voordelen zoals onbebouwde gebieden waar de bouwkosten voor nieuwe commerciële projecten lager

⁵² Newman PW en Kenworthy JR, 1989. *Gasoline Consumption and cities: a comparison of US cities with a global survey*, Journal of American Planning Association, 55(1): 24-37.

zijn. Wanneer bedrijven, winkels en recreatieve centra echter niet binnen het stedelijk gebied, maar bijvoorbeeld in de buurt van verkeersknooppunten worden gebouwd, wordt de economische levensvatbaarheid van het stadscentrum als commercieel gebied ondergraven, wordt het autogebruik gestimuleerd en worden burgers die geen auto bezitten uitgesloten van de betreffende banen en diensten. Bij het bouwen van bedrijfsterreinen binnen het stedelijk gebied rijst voorts de vraag of de maatschappelijke gelijkheid niet in het geding is als vooral armere buurten als bouwlocatie worden aangewezen.

In eerdere beleidsdocumenten (zie bijlage 1) werd gehamerd op de noodzaak deze problemen tot een minimum te beperken door stedelijke gebieden te bouwen met een hoge woningdichtheid, een gemengde bestemming van de grond en een beperkte omvang. Door diverse strategieën die in steden in sommige toetredende landen en kandidaat-lidstaten worden toegepast, zoals het verdelen van een stad in sterk functionele districten, wordt de noodzaak tot reizen vergroot. Deze gebieden zullen moeten worden geherstructureerd of aangepast met het oog op een grotere duurzaamheid. Grote, buiten de stad gelegen wooncomplexen zonder basisvoorzieningen zullen moeten worden omgevormd tot duurzame gemeenschappen.

Een voorbeeld van goede praktijken in duurzame stadsplanning

Na de Tweede Wereldoorlog moest Warschau (Polen) in hoog tempo het aantal woningen weer op peil brengen om te voorzien in de behoefte van de snel groeiende bevolking. De wijk Natolin Wyzyny⁵³ is een voorbeeld van het soort woonwijken dat destijds gebouwd is. De wijk wordt gekenmerkt door hoge gebouwen met meerdere verdiepingen, een monotone ruimtelijke structuur en grote open ruimten. In 1994 werd begonnen met de renovatie en privatisering van de woonwijk. Bij de renovatie werden onder meer de voorgevels van de gebouwen geïsoleerd, de verwarmings- en afvoersystemen gemoderniseerd en werd meetapparatuur aangebracht waarmee het individuele verbruik kon worden gemeten. De overheid verstrekke een subsidie van 920.000 ECU voor het isoleren van de voorgevels. Tegen 1998 was ongeveer zestig procent van de woningen geprivatiseerd en negentig procent van het totale aantal huizen gerenoveerd of herbouwd. Daarnaast werd de functionele rangschikking van de gebouwen gewijzigd, zodat een gemengd gebruik van de grond ontstond en duurzame buurten in de plaats kwamen van de oorspronkelijke uniforme huizenblokken waarin nauwelijks voorzieningen voor de bewoners waren opgenomen. Er werden aanzienlijke nieuwe percelen gecreëerd voor detailhandel, winkels en kantoren. Dankzij het renovatieproject is de wijk nu een duurzamere, zeer energie-efficiënte gemeenschap waarin het aangenaam wonen is.

De groeiende mobiliteit heeft geleid tot het ontstaan van nieuwe modellen van stadsontwikkeling. Zo kan één stedelijk gebied verschillende “stadskernen” hebben die elk een andere hoofdfunctie hebben (winkels, bedrijven, ontspanning) of die met elkaar concurreren. Er is ook een toenemend aantal verbanden tussen aan elkaar grenzende stedelijke gebieden die netwerken van steden vormen. Een van de moeilijke taken waarvoor steden zich gesteld zien is in hun stadsplanning zodanig in te spelen op deze nieuwe modellen dat men de negatieve gevolgen ervan ondervangt, zoals een bovenmatige afhankelijkheid van de eigen auto en ongebreidelde stadsuitbreiding (zie de voorgestelde visie op stadsplanning in bijlage 2). Voorts moet de samenwerking tussen de overheden van aan elkaar grenzende steden worden versterkt.

Groene ruimte in een stad is van grote invloed op de levenskwaliteit van de bewoners. Dergelijke ruimte biedt de gelegenheid tot sporten, sociale interactie, ontspanning en het genieten van rust. Goed beheerde groene ruimte, parken en bossen kunnen geliefde en kenmerkende onderdelen worden van een stedelijk gebied. Zij dienen te worden beschermd en daarnaast moet de mogelijkheid overwogen worden vervallen terreinen om te vormen tot

⁵³

www.ursynow.pl

nieuwe groene gebieden of andere openbare ruimten. Groene ruimte is tevens van belang voor de biodiversiteit in de stad. Door middel van stadsplanning dient te worden voorkomen dat belangrijke habitats worden verstedelijkt en dient de biodiversiteit te worden bevorderd door deze in de structuur van de stad te verweven. Stadsbewoners in staat stellen de natuur te ervaren is een belangrijke manier om een groter milieubewustzijn te stimuleren.

De ruimtelijke ordening in alle Europese steden zal voorts steeds belangrijker worden naarmate de demografische en milieusituatie verandert. De burgers van Europa leven steeds langer en de vraag naar individuele eenpersoonswoningen neemt toe. Ofschoon het totale bevolkingscijfer in Italië, Griekenland, Spanje en Portugal daalt, neemt het aantal huishoudens spectaculair toe. Deze vraag moet op een duurzame wijze worden beheerd. De uitbreiding van steden moet geen ongecontroleerd proces zijn dat uitloopt op ongebreidelde stadsuitbreiding, maar gepland worden en passen binnen een algemene strategie voor de lange termijn, waarbij de gevolgen voor het milieu vastgesteld en tot een minimum beperkt worden. Eventuele klimaatveranderingen in de toekomst kunnen betekenen dat bestaande plannen om nieuwe gebieden te bebouwen niet langer geschikt zijn, bijvoorbeeld doordat er een hoger risico van overstromingen ontstaat.

Een voorbeeld van goede praktijken in duurzame stadsplanning

Vitoria-Gasteiz (Spanje) heeft stelselmatig een beleid gevoerd van gemengd landgebruik, hoge dichtheid langs routes van het openbaar vervoer, wederopbouw van de historische districten van de stad, decentralisatie van sociale voorzieningen, evenwichtige verdeling van openbare groene ruimte, ontwikkeling van openbaar vervoer, fietspaden en voetgangersgebieden en andere beginselen die cruciaal zijn voor een duurzame stadsplanning en –ontwikkeling, zoals investeringen in sociale programma's. Ondanks het feit dat de bevolking van de stad sinds 1950 bijna verviervoudigd is, is de stad er op deze wijze in geslaagd een compacte stedelijke omgeving van hoge kwaliteit, omringd door een groene strook, te behouden en verder te ontwikkelen.

Om te voorkomen dat stadsbewoners, ondanks de voordelen die steden met een hoge dichtheid hebben voor het milieu, blijven wegtrekken naar de buitenwijken of het omliggende platteland, zullen stadscentra aantrekkelijke woonlocaties moeten worden. In zowel de mededeling van de Commissie getiteld “Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie” (1999), als het rapport uit 2001 van de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu van de Europese Unie “Towards More Sustainable Land Use” (“Naar een meer duurzame ruimtelijke ordening”, zie bijlage 1) wordt onderstreept dat ruimtelijke ordening om de hierboven aangegeven redenen essentieel is voor het bereiken van een duurzaam stadsmilieu. Ook wat betreft de duurzaamheid van de gebouwde omgeving is een grote rol weggelegd voor ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door de oriëntatie van gebouwen dusdanig te plannen dat voor de verwarming ervan maximaal gebruik kan worden gemaakt van zonne-energie. Duurzame stadsplanning zal dan ook een essentieel onderdeel zijn van de thematische strategie voor het stadsmilieu.

2.4.2. Huidige communautaire initiatieven inzake stadsplanning

Het Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (EROP)⁵⁴ dat in 1999 is opgesteld door het Comité voor ruimtelijke ontwikkeling is door alle lidstaten op vrijwillige basis aangenomen. Het biedt doelstellingen en richtsnoeren voor een evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling en eenderde van de zestig overeengekomen beleidsopties heeft rechtstreeks betrekking op de vraag hoe de fysieke uitbreiding van steden onder controle kan

⁵⁴ EROP: Europees Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief – Op weg naar een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van het grondgebied van de Europese Unie (1999) ISBN 92-828-7658-6

worden gehouden. Met het programma van de Waarnemingspost voor de ruimtelijke ordening van het Europees grondgebied (ESPON), dat hierop voortbouwt, wordt onderzoek op het gebied van ruimtelijke ordening uitgevoerd en gecoördineerd, alsook een kader geschapen voor het verzamelen en analyseren van ruimtelijke gegevens.

Verscheidene richtlijnen zijn van invloed op de ruimtelijke ordening van steden, met name de richtlijnen betreffende milieueffectbeoordelingen (MEB)⁵⁵ en strategische milieueffectbeoordelingen (SMEB)⁵⁶, alsook de kaderrichtlijn betreffende het waterbeleid⁵⁷. In artikel 12 van de richtlijn betreffende de beheersing van de gevolgen van zware ongevallen⁵⁸ (“Seveso II”) wordt bepaald dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen dat de ten doel gestelde preventie van zware ongevallen en beperking van de gevolgen van dergelijke ongevallen in hun beleid inzake de bestemming of het gebruik van de grond en/of in andere toepasselijke beleidsvormen in aanmerking worden genomen. Een belangrijk aspect van deze procedures is dat de burgers worden betrokken bij de besluitvorming rond milieuvraagstukken, in overeenstemming met de Conventie van Aarhus.

De Commissie werkt momenteel aan de voorbereiding van een voorstel voor een kaderrichtlijn dat ten doel heeft een beleid en een rechtskader tot stand te brengen voor de oprichting en het functioneren van een Infrastructuur voor Ruimtelijke Informatie In Europa (INSPIRE⁵⁹). Dankzij deze infrastructuur zal de beschikbaarheid worden vergroot van geharmoniseerde en hoogwaardige ruimtelijke (geografische) gegevens ten behoeve van het formuleren, uitvoeren, controleren en evalueren van communautair beleid, alsmede het verschaffen van informatie aan de burger in een breed scala aan sectoren op lokaal, regionaal, nationaal of internationaal niveau. De verscheidenheid en kwaliteit van de ruimtelijke gegevens die degenen die betrokken zijn bij stadsplanning en ruimtelijke ordening ter beschikking staan, zal hierdoor aanzienlijk verbeteren.

In de verordeningen inzake de structuurfondsen en de richtlijnen voor de periode 2000-2006⁶⁰ wordt gewezen op de noodzaak van duurzaam gebruik van stedelijk grondgebied, waarbij onder meer wordt gesteld dat “de sanering van verlaten en vervallen industrieterreinen (...) voorrang [moet] krijgen boven de ontwikkeling van nieuwe terreinen in ongerept gebied”. Het URBAN II-initiatief ondersteunt de “milieuvriendelijke herinrichting van oude industrieterreinen voor gemengd gebruik”, wat onder meer “vermindering van de druk op de groene ruimte en op de vrije ruimte in het algemeen” inhoudt. In de indicatieve lijst van subsidiabele maatregelen zijn onder andere de volgende maatregelen opgenomen: “sanering van vervallen en verontreinigde terreinen; herstel van openbare ruimte, inclusief groenzones; en duurzame en milieuvriendelijke renovatie van gebouwen ten behoeve van economische en sociale activiteiten”. INTERREG biedt vergelijkbare mogelijkheden.

In de communautaire kaderregeling inzake staatssteun ten behoeve van het milieu⁶¹ worden de voorwaarden uiteengezet waaronder financiële steun aan bedrijven ten behoeve van het wederopbouwen van verontreinigde industrieterreinen kan worden beschouwd als verenigbaar met de interne markt. In deel E.1.8. van deze richtsnoeren wordt verklaard dat het beginsel dat

⁵⁵ Richtlijn 85/337/EEG zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG

⁵⁶ Richtlijn 2001/42/EG

⁵⁷ Richtlijn 2000/60/EG

⁵⁸ Richtlijn 96/82/EG

⁵⁹ www.ec-gis.org/inspire

⁶⁰ Mededeling van de Commissie betreffende de Structuurfondsen, het Cohesiefonds en de coördinatie ervan – Richtlijnen voor programma's in de periode 2000 - 2006 (PB C 267 van 22.9.1999, blz. 12)

⁶¹ PB C 37 van 3.2.2001, blz. 3

‘de vervuiler betaalt’ van toepassing is, en derhalve kan uitsluitend steun voor het herstel van een verontreinigd industrieterrein worden verstrekt indien de vervuiler niet bekend is of niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de kosten. Niet alleen beschreef de Commissie in deze kaderregeling welke maatregelen daarmee verenigbaar zijn, ook nam zij onlangs in haar besluit over “State aid N 385/2002 - United Kingdom: Support for Land Remediation” het standpunt in dat steun ten behoeve van het opnieuw in gebruik nemen van vervallen industrieterreinen in het algemeen beschouwd kon worden als verenigbaar met de interne markt.

De Commissie steunt verschillende onderzoeksprojecten die verband houden met het doen herleven van stadscentra en wijken, het herstellen en opnieuw in gebruik nemen van verontreinigde en vervallen industrieterreinen, en het op duurzame wijze vernieuwen van stadsdelen zoals grote wooncomplexen. Ook onderzoek naar manieren om ongebreidelde stadsuitbreiding tegen te gaan, in het bijzonder door ruimtelijke ordening en vervoersplanning te integreren, wordt door de Commissie gesteund (zie bijlage 3).

In het kader van de thematische strategie inzake bodembescherming⁶² heeft de Commissie afdekking van de bodem aangewezen als een van de voornaamste acht bedreigingen voor de Europese bodem. Het Europees Thematisch Centrum voor het bodemmilieu ontwikkelt in dit verband momenteel een reeks kernindicatoren.

De Commissie bereidt een mededeling over risico's⁶³ voor, waarin zij onder andere de aandacht erop vestigt dat het van belang is natuurlijke en door de mens veroorzaakte risico's in kaart te brengen, bijvoorbeeld het risico van overstromingen. Dit zal ertoe bijdragen dat stadsplanners in hun ontwerpen meer stelselmatig rekening houden met dergelijke risico's.

De in 2001 gepubliceerde mededeling inzake een biodiversiteitsplan voor de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen⁶⁴ voorzag onder meer in een aantal specifiek op stedelijke gebieden afgestemde maatregelen, met name ten aanzien van het gebruik van groene ruimte, vervallen industrieterreinen en verontreinigde grond. In 2004 zal de Commissie verslag uitbrengen aan de Raad en het Parlement aangaande de vorderingen in de tenuitvoerlegging van het plan en daarbij een overzicht geven van de relatieve prioriteit van de verschillende maatregelen. In dit verslag zal uitvoerig aandacht worden besteed aan het stedelijk aspect.

2.4.3. Verder benodigde maatregelen ter veralgemenisering van duurzame stadsplanning

In ieder beleidsdocument van de Gemeenschap over het stadsmilieu staat beschreven welke visie de voorkeur heeft: in een gezond stadsmilieu is sprake van een hoge bevolkingsdichtheid, van een gemengd gebruik van de ruimte waarbij vervallen industrieterreinen en lege percelen weer in gebruik worden genomen, en van gecontroleerde uitbreiding van stedelijke gebieden in plaats van willekeurige, ongebreidelde stadsuitbreiding (zie bijlage 1). In de onderhavige strategie wordt deze visie onderschreven als degelijke basis voor de steden van Europa, terwijl tegelijkertijd erkend wordt dat de bevolkingsdichtheid slechts tot een bepaalde grens aanvaardbaar is (in bepaalde stedelijke gebieden is overbevolking zelfs de oorzaak van een slecht stadsmilieu). Ook wordt erkend dat het gemakkelijker is om de ruimtelijke ordening in gebieden zodanig te wijzigen dat een gemengd gebruik van de ruimte ontstaat dan om ongebreidelde stadsuitbreiding terug te

⁶² COM(2002) 179 definitief

⁶³ www.europa.eu.int/comm/environment/civil/prote/integrated_strategy_en.htm

⁶⁴ COM(2001) 132 definitief

draaien of de compactheid van een stad te verhogen. De visie zal verder worden ontwikkeld op een dusdanige wijze dat ook huidige trends in steden (meerdere stadskernen) en de regionale dimensie (geconcentreerde decentralisatie) erin zijn verwerkt.

Het is niet aan de Gemeenschap een uniform systeem voor te schrijven voor besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ordening of te bepalen hoe de “ideale” structuur van een stad eruit ziet: iedere stad is immers uniek en de oplossingen waarmee een duurzaam stadsmilieu tot stand gebracht kan worden, moeten worden afgestemd op de situatie ter plaatse. Het is echter duidelijk dat bepaalde benaderingen niet duurzaam zijn en de strategie beoogt dan ook enerzijds deze benaderingen te ontmoedigen en anderzijds de duurzamere alternatieven te stimuleren. De maatregelen die in verband met duurzaam stadsbeheer zijn voorgesteld (paragraaf 2.1.3) zullen daartoe bijdragen. De Commissie zal tevens onderzoeken of het mogelijk is richtsnoeren te ontwikkelen betreffende specifieke zaken die de dagelijkse praktijk gunstig zouden kunnen beïnvloeden. Te denken valt aan richtsnoeren inzake de locatie en dichtheid van nieuwbouwprojecten, het integreren van groene ruimte, het renoveren van stedelijke gebieden met het doel de duurzaamheid ervan te verbeteren of richtsnoeren betreffende het waarborgen van de eenheid van de stadsstructuur (het verweven van nieuwbouw en oudbouw).

Ongebreidelde stadsuitbreiding is een belangrijk probleem voor de steden van Europa en het spreekt in dit verband dan ook voor zich dat het voordelen biedt om braakliggende grond en vervallen industrieterreinen binnen stadscentra een nieuwe bestemming te geven. Een aantal steden heeft strategieën aangenomen waarmee men erin geslaagd is de ongebreidelde stadsuitbreiding te vertragen of een hogere dichtheid te bewerkstelligen. De lidstaten moeten ervoor zorg dragen dat hun plansystemen voor ruimtelijke ordening deze doelstellingen realiseren. Er dienen stimulansen te worden ontwikkeld om duurzame stadsplanning te bevorderen, bijvoorbeeld door projectontwikkeling in groene ruimte te ontmoedigen. Strategieën en beleidslijnen voor stedelijke gebieden moeten worden gekoppeld aan regionale en nationale strategieën, teneinde de onderlinge samenhang te waarborgen en te voorkomen dat lokale initiatieven worden ondermijnd.

Het is van bijzonder belang dat er onderzoek wordt verricht, ervaringen worden uitgewisseld en beste praktijken worden bevorderd ten aanzien van de problematiek van landgebruik in stedelijke gebieden en de Commissie zal zich buigen over mogelijkheden om deze activiteiten te versterken.

De thematische strategie inzake bodembescherming zal betrekking hebben op problemen die ook relevant zijn voor dit prioritaire onderwerp, zoals afdekking van de bodem, en wellicht aanvullende maatregelen bevatten waarmee deze problemen kunnen worden beperkt. Beide strategieën bevatten doelstellingen zoals het hergebruik van vervallen terreinen en het afremmen van ongebreidelde stadsuitbreiding

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)

Duurzame stadsplanning

Alle lidstaten zullen worden aangemoedigd:

- enerzijds te waarborgen dat hun plansystemen voor ruimtelijke ordening gericht zijn op het realiseren van duurzame stadsstructuren en rekening houden met milieurisico's, en anderzijds een beoordeling uit te voeren om deze doelstelling te helpen verwezenlijken;

- stimulansen te ontwikkelen om te bevorderen dat het hergebruik van vervallen industrieterreinen voorrang krijgt boven de ontwikkeling van nieuwe terreinen in ongerept gebied, nationale gegevensbanken op te zetten waarin de locatie van vervallen industrieterreinen is opgenomen en ambitieuze doelen te stellen voor het hergebruik van deze terreinen, alsmede steun te bieden voor het hergebruik van leegstaande percelen in stedelijke gebieden;
- een ondergrens te stellen aan woningdichtheid teneinde een hogere dichtheid te bevorderen en ongebreidelde stadsuitbreiding tegen te gaan;

De Commissie zal richtsnoeren opstellen inzake ruimtelijke ordening waarin wordt uitgegaan van het principe “hoge dichtheid, gemengd gebruik”, en zal definities voorstellen van “vervallen terreinen” en “groene gebieden”. De Commissie zal onderzoeken welke wegen haar openstaan om andere richtsnoeren te ontwikkelen aangaande specifiek met stadsplanning samenhangende vraagstukken.

De Commissie zal zich buigen over mogelijkheden voor opleiding, het uitwisselen van ervaringen en nader onderzoek met betrekking tot duurzame stadsplanning.

Voor het Europees Milieuagentschap (EMA) is als prioriteit voor de toekomst gesteld dat het toezicht blijft houden op het gebruik van de bodem en op wijzigingen in de vegetatie. Het EMA zal een speciaal rapport opstellen aangaande ongebreidelde stadsuitbreiding en ruimtelijke ordening.

3. NAAR EEN MEER GEÏNTEGREERDE AANPAK

De verbetering van het stadsmilieu wordt voor een belangrijk deel gecompliceerd door de verscheidenheid aan milieuvraagstukken, de grote hoeveelheid krachten, actoren en factoren die van invloed zijn op het milieu en de levenskwaliteit in stedelijke gebieden, alsook de gefragmenteerde aanpak die tot nu toe is gehanteerd. Integratie is nodig op de volgende manieren:

- Horizontaal, opdat het stadsmilieu wordt opgenomen in de meest relevante communautaire beleidsterreinen, zoals vervoer, cohesie, gezondheid, onderzoek en technologische ontwikkeling.
- Horizontaal binnen het communautair milieubeleid, opdat in de voornaamste beleidsonderdelen, zoals water, lawaai, afval, klimaatverandering, natuur en biodiversiteit, nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan stedelijke gebieden.
- Verticaal, tussen de verschillende bestuurslagen: EU, nationaal, regionaal en lokaal.
- Horizontaal, op lokaal niveau, door plaatselijke overheden aan te moedigen een geïntegreerd milieubeheerplan aan te nemen en een geïntegreerd milieumanagementsysteem in te voeren (zie paragraaf 2.1).

3.1. Horizontale integratie binnen communautaire beleidsvormen

Het integreren van kwesties die het stadsmilieu betreffen in relevant EU-beleid is een langetermijnproces dat consistente en langdurige samenwerking en coördinatie tussen de verschillende diensten van de Commissie vereist.

Binnen de Commissie is dit integratieproces in 1990 begonnen met het Groenboek over het stadsmilieu (zie bijlage 1) waarmee kwesties en beleid met betrekking tot het stadsmilieu onder de aandacht werden gebracht. Het groenboek heeft bijgedragen aan de start van het URBAN-initiatief⁶⁵ van het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds, dat ongeveer een miljard euro ter beschikking stelde voor de duurzame ontwikkeling van stadsdistricten die kampen met ernstige sociale, economische en milieuproblemen. De mededeling “Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie” uit 1998 heeft geleid tot het opnemen van overwegingen aangaande het stadsmilieu in de richtsnoeren van de Commissie voor de regionale ontwikkelingsprogramma’s voor de periode 2000-2006, heeft bijgedragen aan de verlenging van het URBAN-initiatief (ongeveer 728 miljoen euro), en heeft de ontwikkeling van het onderzoeksprogramma “De stad van morgen en het culturele erfgoed” ondersteund. Niet alle doelstellingen van het actiekader werden echter verwezenlijkt en de bedoeling van de thematische strategie is het integratieproces een nieuwe impuls te geven.

Sinds 2003 voert de Commissie een uitgebreide effectbeoordeling⁶⁶ uit naar al het belangrijke nieuwe beleid en de bijbehorende instrumenten die in potentie aanzienlijke economische, sociale en milieugevolgen kunnen hebben. Kwesties die relevant zijn voor het stadsmilieu, zoals ruimtelijke ordening, vervoer, vervuiling en gezondheid komen in deze effectbeoordeling aan de orde. Dit zal helpen waarborgen dat het toekomstige communautaire beleid van alle diensten van de Commissie overeenstemt met de doelstellingen van de thematische strategie.

Op het terrein van onderzoek komen de resultaten van het onderzoeksprogramma “De stad van morgen en het culturele erfgoed” nu beschikbaar. Het programma heeft van meet af aan tot doel gehad te voorzien in een allesomvattende benadering door de belangrijkste stedelijke kwesties te integreren. Het is reeds duidelijk dat er sprake is van enkele belangrijke onderzoeksresultaten die kennishiaten zullen vullen, zullen leiden tot nieuwe benaderingen en hun weerslag zullen hebben op het nog te maken beleid. Voorbeelden hiervan zijn opgenomen in bijlage 3. Het streven dient er voortdurend op gericht te zijn beste praktijken op te stellen en te verspreiden die zijn ontwikkeld in het kader van projecten die worden ondersteund door het communautaire kaderprogramma voor onderzoek, zodat deze op grote schaal in steden worden toegepast⁶⁷. Indien innovatieve technologieën verder moeten worden ontwikkeld om problemen betreffende het stadsmilieu aan te kunnen pakken, moet deze ontwikkeling worden ondersteund.

Op het terrein van het cohesiebeleid hebben het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds aanzienlijke bijdragen geleverd aan de duurzame ontwikkeling van vele stadscentra. Voor de programmeringsperiode 2000-2006 is ten minste 10% van de bedragen uit het EFRO (doelstelling 1 en 2) bestemd voor stadscentra en stadbewoners. Dat komt neer op een bedrag van bijna 15 miljard euro (11,5 voor doelstelling 1 en 3,4 voor doelstelling 2). Enkele grote bijdragen uit het Cohesiefonds hebben hetzelfde doel, maar de exacte totaalbedragen zijn moeilijker te berekenen. In bijlage 5 zijn enkele voorbeelden opgenomen van het gebruik van de fondsen. In de context van het derde cohesieverslag over het cohesiebeleid overweegt de Commissie voor het cohesiebeleid van na 2006 gebruik te maken van integratiefondsen voor duurzame stadsontwikkeling.

⁶⁵ europa.eu.int/comm/regional_policy/urban2/index_en.htm

⁶⁶ Mededeling van de Commissie over effectbeoordeling, COM(2002) 276 definitief

⁶⁷ NB: Ook in het kader van COST en EUREKA hebben veel Europese onderzoeksprogramma’s en gecoördineerde acties plaatsgevonden.

Onderwijs en opleidingen zijn als essentieel bestempeld binnen ieder prioritair onderwerp en de Commissie zal manieren onderzoeken om dit terrein te ondersteunen via programma's als Leonardo da Vinci.

Vanwege de nadruk op de vier prioritaire onderwerpen die elk weer sterk verband houden met deze en andere communautaire beleidsterreinen zal de thematische strategie zelf ook leiden tot betere integratie van kwesties die betrekking hebben op het stadsmilieu in relevant communautair beleid, met name in verband met vervoer en energie.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)
Integratie binnen communautaire beleidsvormen

De Commissie is van mening dat de kennishiaten die in de voorbereiding van de thematische strategie zijn ontdekt de basis moeten vormen voor de voortzetting van de stedelijke onderzoeks- en demonstratieactiviteiten van de EU, inclusief de verbeterde verspreiding van de uitkomsten van bestaand en toekomstig Europees onderzoek naar steden.

In de context van het derde cohesieverslag over het cohesiebeleid overweegt de Commissie voor het cohesiebeleid van na 2006 gebruik te maken van integratiefondsen voor duurzame stadsontwikkeling.

De Commissie zal bestuderen op welke manier het beleid op het gebied van onderwijs en opleidingen, via programma's als Leonardo da Vinci, het realiseren van een duurzaam stadsmilieu kan ondersteunen.

3.2. Horizontale integratie binnen het communautair milieubeleid

De Gemeenschap is actief binnen alle milieusectoren die van cruciaal belang zijn voor stadsgebieden, met name op het terrein van luchtkwaliteit, klimaatverandering, afvalstoffen, water, geluidsoverlast en biodiversiteit. Hoewel voor de meeste maatregelen met betrekking tot deze sectoren op het moment geen sprake is van een specifiek stedelijk perspectief, dragen zij toch in belangrijke mate bij aan de verbetering van het stadsmilieu. Het is belangrijk dat de basis die met deze algemene maatregelen is gelegd ten uitvoer wordt gelegd en verder wordt ontwikkeld. In het kader van de thematische strategie zullen manieren worden overwogen waarop de tenuitvoerlegging van deze maatregelen in stedelijke gebieden kan worden vereenvoudigd, evenals manieren waarop een specifiek stedelijk perspectief kan worden geïntegreerd in toekomstige maatregelen en bijbehorende acties. Bijlage 6 bevat een overzicht van bestaande activiteiten binnen deze sectoren, die relevant zijn voor de prioritaire onderwerpen die binnen de thematische strategie zijn aangewezen.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)
Integratie binnen het communautair milieubeleid

Water: In de context van de Kaderrichtlijn Water en de bijbehorende gemeenschappelijke implementatiestrategie zal de Commissie een aanbeveling voorbereiden over de manier waarop lokale overheden een duurzaam waterbeheer ten uitvoer kunnen leggen en effectiever bij kunnen dragen aan het beheer van hun stroomgebieden. Ook andere en meer doelgerichte maatregelen zullen in de strategie worden overwogen.

Klimaatverandering: De Commissie zal de mogelijkheid in overweging nemen netwerken

van steden te ondersteunen die zich actief bezighouden met de aanpassingen die nodig zijn vanwege de gevolgen van klimaatverandering en zal algemene wetenschappelijke ondersteuning bieden, bijvoorbeeld met betrekking tot de aard, de schaal en het verwachte tijdstip van de verschillende gevolgen die worden voorspeld.

Lucht: Binnen het programma “Schone lucht voor Europa” (CAFE) zal bij de ontwikkeling van maatregelen met betrekking tot de luchtkwaliteit rekening worden gehouden met het beheer van de vraag naar stadsvervoer en eventuele veranderingen in vervoerswijzen. In het kader van CAFE zal verder het verband tussen de kwaliteit van de binnen- en buitenlucht in stedelijke gebieden worden onderzocht en zullen de rapportagevoorschriften met betrekking tot de luchtkwaliteit onder de loep worden genomen met de bedoeling een stedelijk perspectief mogelijk te maken.

Afval: In het kader van de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling zal de Commissie de mogelijke rol van de Gemeenschap bepalen in de ontwikkeling van lokale initiatieven voor het beheer en de vermindering van de gevolgen van afval voor het milieu. Bij het vaststellen van toekomstig communautair beleid met betrekking tot de bevordering van afvalrecycling zal met name rekening worden gehouden met het stedelijke aspect van het beheer van bepaalde afvalstromen, zoals in het geval van bouw- en sloopafval (zie ook paragraaf 2.3.3)

Natuur en biodiversiteit: De Commissie zal richtsnoeren ontwikkelen om lokale overheden te helpen bij het beheren en stimuleren van biodiversiteit in stadsgebieden, evenals richtsnoeren over de bescherming van bedreigde diersoorten en habitats in stadsgebieden. Verder zal de Commissie biodiversiteitsindicatoren ontwikkelen.

Pesticiden: In de thematische strategie voor een duurzaam gebruik van pesticiden⁶⁸ zullen relevante maatregelen worden voorgesteld (bv. opleidingen, richtsnoeren) bestemd voor lokale overheden en andere professionele en niet-professionele gebruikers die betrekking hebben op verschillende kwesties aangaande het duurzaam gebruik van pesticiden.

3.3. Integratie van de verschillende bestuurslagen

Hoewel de thematische strategie gericht zal zijn op stedelijke gebieden, is er sprake van een sterke invloed van regionale en nationale factoren, waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwikkelen van lokale strategieën voor een hoogwaardig en gezond stadsmilieu. Op dezelfde manier moeten regionale, nationale en communautaire strategieën tegen het licht worden gehouden om te controleren dat daarmee op lokaal niveau dezelfde doelstellingen worden nagestreefd. De verticale integratie van deze verschillende bestuurslagen is van vitaal belang. Een cruciaal element voor deze integratie is dat de lidstaten, in het kader van hun plannen voor duurzame ontwikkeling, een nationale strategie voor het stadsmilieu zouden moeten aannemen. Waar gepast moeten ook regionale strategieën worden aangenomen. Deze moeten bijdragen aan het realiseren van het plan van uitvoering van Johannesburg waarover tijdens de Wereldtop inzake Duurzame Ontwikkeling overeenstemming is bereikt.

Om dit proces te ondersteunen en hun steden te voorzien van informatie, expertise en advies, moeten nationale en/of regionale “contactpunten voor het stadsmilieu” worden aangewezen. De contactpunten moeten lokale en regionale autoriteiten helpen toegang te krijgen tot gegevens en expertise, opleidingen, bewustmakingsacties en voorbeelden van beste

⁶⁸ COM(2002) 349 definitief

praktijken, met het oog op het vereenvoudigen van de tenuitvoerlegging van de nationale strategie voor het stadsmilieu.

Een voorbeeld van goed praktijken met betrekking tot een nationaal contactpunt voor het stadsmilieu

In 1973 werd het Duitse Instituut voor stedelijke zaken (Difu)⁶⁹ opgericht door de *Deutscher Städtetag* (de Duitse vereniging van steden en gemeenten) met als doel langetermijnverwachtingen op te stellen voor stadsontwikkeling en gemeentelijke autoriteiten te voorzien van deskundig advies om hen te helpen bij het oplossen van hun problemen. De 100 werknemers van Difu bieden ongeveer 130 steden een breed scala van diensten aan op het gebied van het stadsmilieu, stadsontwikkeling, economisch beleid, sociaal beleid, cultureel beleid, wetgeving en gemeentelijke financiën. Studies, rapporten van deskundigen, trainingsseminars, informatie- en documentatiediensten en regelmatige publicaties bevorderen de gebruikersgerichte verspreiding van wetenschappelijke onderzoeksresultaten. Difu biedt een forum waar lokale overheden ideeën en ervaringen kunnen uitwisselen en gemeenten advies kunnen inwinnen over de manier waarop zij hun doelstellingen op het gebied van stadsplanning op bestuurlijk niveau in de praktijk ten uitvoer kunnen leggen.

Er zijn ook oproepen gedaan voor de oprichting van specialistische centra voor specifieke onderwerpen. Na de derde Europese ministeriële conferentie over duurzame huisvesting werd bijvoorbeeld aanbevolen in iedere staat een nationaal contactpunt op te richten voor duurzame huisvesting ter bevordering van de uitwisseling van ervaringen en goede praktijken. Inderdaad, gezien de geïntegreerde aard van de problemen waar het stadsmilieu en de lokale overheden zich voor gesteld zien, lijkt het echter gepast het brede scala aan kwesties te concentreren binnen één contactpunt.

Verder moet worden opgemerkt dat de bestuurlijke structuren en grenzen niet altijd gelijke tred hebben gehouden met de geografische uitbreiding van steden. De lidstaten, regio's en lokale overheden zullen zich eventueel dan ook moeten beraden over de coördinatie en verdeling van de bevoegdheden die noodzakelijk zijn om de belangrijkste kwesties met betrekking tot het stadsmilieu aan te kunnen pakken, met name wat de verdeling van bevoegdheden betreft tussen aan elkaar grenzende overheden en tussen verschillende niveaus.

In 2001 introduceerde de Commissie in haar Witboek over Europese governance het idee van tripartiete doelstellingenovereenkomsten tussen de lidstaten, lokale overheden en de Commissie, waarbij het milieu werd aangewezen als het terrein om dit potentiële nieuwe instrument te testen. Er zijn op Europees niveau drie proefprojecten met betrekking tot het stadsmilieu gestart om de toegevoegde waarde te beoordelen van tripartiete overeenkomsten op dit terrein.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)

Integratie van de verschillende bestuurslagen

Alle lidstaten worden gestimuleerd:

- nationale en/of regionale strategieën voor het stadsmilieu aan te nemen;
- nationale en/of regionale contactpunten voor het stadsmilieu aan te wijzen;
- te overwegen bewustmakingsacties voor het regionale en lokale bestuur te houden over kwesties die betrekking hebben op het stadsmilieu.

De lidstaten, regio's en lokale overheden zullen worden aangemoedigd de coördinatie en de verdeling te ontwikkelen van de bevoegdheden die noodzakelijk zijn om de belangrijkste kwesties met betrekking tot het stadsmilieu aan te kunnen pakken.

⁶⁹

www.difu.de

4. INDICATOREN, GEGEVENS, DOELSTELLINGEN EN VERSLAGEN

Het is belangrijk indicatoren vast te stellen voor het stedelijk milieu. Op die manier wordt namelijk aangegeven welke gegevens noodzakelijk zijn voor het monitoren van stedelijke trends. Aan de hand van indicatoren kan de effectiviteit van initiatieven en de voortgang op weg naar een gezond en hoogwaardig milieu worden gemeten, kunnen er doelstellingen worden geformuleerd en kan het beleid worden bijgestuurd, waardoor er duurzamere resultaten kunnen worden bereikt.

Op lokaal niveau heeft de Commissie een reeks “standaard”-indicatoren voor het stedelijk milieu opgesteld die door steden op vrijwillige basis kunnen worden toegepast. De Europese Gemeenschappelijke Indicatoren (EGI)⁷⁰ zijn ontwikkeld door de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu en zijn met name bruikbaar voor lokale overheden die net beginnen de milieuproblemen in hun stadsgebied als geheel aan te pakken. Zij bieden een kader voor het opstellen van de eerste beleids- en actieplannen, evenals voor de lokale communicatie met de burgers⁷¹ en bevorderen de algemene bewustmaking van het publiek ten aanzien van belangrijke vraagstukken op het terrein van het stedelijk milieu. Steden kunnen de indicatoren aanpassen of uitbreiden naar gelang de lokale situatie en de indicatoren kunnen gebruikt worden om de algehele tenuitvoerlegging van milieubeheerplannen door de lokale overheden te ondersteunen (zie paragraaf 2.1.3).

Europese Gemeenschappelijke Indicatoren	
1.	Tevredenheid van de burger over de lokale gemeenschap
2.	Lokale bijdrage tot de mondiale klimaatverandering
3.	Lokale mobiliteit en personenvervoer
4.	Beschikbaarheid van lokale groenzones en lokale diensten
5.	Kwaliteit van de lokale buitenlucht
6.	Traject van kinderen naar en van school
7.	Duurzaam lokaal bestuur en duurzaam beheer van lokale ondernemingen
8.	Geluidshinder
9.	Duurzaam landgebruik
10.	Producten die duurzaamheid bevorderen
11.	Ecologische voetafdruk

Hoewel er binnen Europa in de diverse steden vele indicatoren worden gehanteerd, worden deze over het algemeen slechts sporadisch ten uitvoer gelegd, leveren zij geen vergelijkbare gegevens op, of zijn zij niet geschikt voor de meervoudige ambities van de thematische strategie. Op vergelijkbare wijze worden de gegevens die worden verzameld in het kader van sectorale acties, zoals die op het gebied van lucht of water, zelden afzonderlijk op stedelijk niveau geanalyseerd. De Commissie zal daarom een reeks indicatoren opstellen die op Europees niveau gebruikt kan worden als leidraad bij het verzamelen van gegevens die noodzakelijk zijn om de strategie te monitoren. Een en ander wordt eveneens ondersteund door de voorgestelde richtlijn voor INSPIRE (zie paragraaf 2.4.2) die zal voorzien in een standaardindeling voor het verzamelen en uitwisselen van geo-informatie. Hierbij zal rekening worden gehouden met relevante lopende initiatieven als de EGI, de tweede stadsaudit - in het kader waarvan de economische, sociale en milieugegevens van 200 steden worden geanalyseerd - en het rapportagemechanisme inzake vervoer en milieu (TERM), dat gegevens oplevert over vervoer en aanverwante milieuparameters. Er zal tevens gebruik worden gemaakt van het Europees milieuobservatie- en -informatienetwerk (EIONET), dat is opgezet door de lidstaten van het Europees Milieuagentschap (EMA), en van documenten als

⁷⁰ www.sustainable-cities.org/indicators/index.htm

⁷¹ ‘Environmental Issue Report No 30 : Towards an Urban Atlas’ EEA/JRC Publication ISBN 92-9167-470-2

de stedelijke atlas van het EMA en het Gemeenschappelijk centrum voor onderzoek waarin de verbanden worden onderzocht tussen de ongebreidelde stadsuitbreiding en de sociale en economische factoren die deze stadsuitbreiding veroorzaken.

Een voorbeeld van goede praktijken met betrekking tot stedelijke milieugegevens

Het milieu-informatiesysteem van Praag (IOZIP) is opgezet in de jaren tachtig en richt zich nu op het verzamelen en verwerken van milieugegevens en het aanbieden van deze informatie aan gemeentelijke instellingen, deskundigen en het publiek. Het biedt planologen en investeerders een uitstekend overzicht van milieuvraagstukken en ontwikkelingen. Het systeem ondersteunt diverse producten, zoals de milieuatlas⁷² (die door de EU wordt ondersteund via een INTERACT-project), een serie jaarverslagen over de 'toestand van het stedelijk milieu' van Praag⁷³ sinds 1989, cd-rom's over de algehele milieuontwikkeling van de stad en een internetsite waarmee gegevens en kaarten (op GIS gebaseerd) toegankelijk worden gemaakt voor een breder publiek (een proefproject). De on line versie bevat ook gegevens die afkomstig zijn van het Europese HEAVEN-project inzake luchtkwaliteit en weersomstandigheden. Dit uitgebreide gemeentelijke informatiesysteem dat gebruik maakt van de nieuwste technologieën is zeer efficiënt gebleken bij het aan elkaar koppelen van enkele milieuprojecten met betrekking tot duurzame ontwikkeling in Praag. Het systeem wordt beheerd en gefinancierd door de stad Praag.

Met betrekking tot de gegevens over milieu en gezondheid is bij de biomonitoring van kinderen, die wordt voorzien in de Europese strategie voor milieu en gezondheid, een toezegging opgenomen om milieu- en gezondheidsindicatoren te ontwikkelen, door lopende activiteiten op zowel milieu- als gezondheidsterrein samen te brengen. Bovendien zal de biomonitoring van kinderen, in het kader van de strategie, zich richten op kinderen in stedelijke milieus. Dit programma zal op de lange termijn een analyse mogelijk maken van de vragen of de vooruitgang die is geboekt bij het verbeteren van het stedelijk milieu ook leidt tot een verbetering van de gezondheid van deze kinderen, en in welke steden er extra inspanningen nodig zijn.

Terwijl er met betrekking tot een aantal milieukwesties, zoals luchtkwaliteit, op Europees niveau drempelwaarden zijn vastgesteld, moeten er op vele andere terreinen, zoals duurzaam stadsvervoer, doelstellingen worden vastgesteld op lokaal niveau. Lokale overheden verkeren immers in de beste positie om rekening te houden met plaatselijke omstandigheden, wat een gemeenschappelijke Europese doelstelling ongewenst maakt. Toch is er duidelijk behoefte aan begeleiding bij het formuleren van doelstellingen, en voor bepaalde kwesties zou het nuttig kunnen zijn te overleggen over het bepalen van indicatieve doelstellingen op nationaal of Europees niveau. De Commissie zal dan ook proberen richtsnoeren op te stellen voor het formuleren van doelstellingen en zal de mogelijkheid onderzoeken om, indien gepast, indicatieve doelstellingen te ontwikkelen.

Tot slot moet het EMA, in het kader van zijn periodieke verslaglegging, verslag uitbrengen over de toestand van het stedelijk milieu in de steden van Europa. In richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie⁷⁴ is reeds de eis opgenomen dat de lidstaten regelmatig verslagen opstellen over de toestand van het milieu. In de verslagen over de toestand van het stedelijk milieu moeten de belangrijkste milieusectoren aan bod komen (lucht, lawaai, water, afval, biodiversiteit), evenals de prioritaire onderwerpen binnen de thematische strategie (beheer, vervoer, bouwen, planning) en meer algemene aspecten (gezondheid en levenskwaliteit). Het verslag zou in een bepaalde vorm ook een vergelijkende

⁷² www.wmap.cz/atlasen

⁷³ www.praha-mesto.cz/zp/rocnky/eng.asp

⁷⁴ Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB L 41 van 14.2.2003, blz. 26)

evaluatie van afzonderlijke steden moeten bevatten. Een dergelijk gedetailleerd verslag is noodzakelijk om de toekomstige ontwikkeling van de thematische strategie kracht bij te zetten en dit soort informatie beschikbaar te stellen aan de Europese burgers. Daarnaast kan het een rol spelen bij het stimuleren van lokale overheden om de milieuprestaties van hun gemeente te verbeteren.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)
Ontwikkeling van doelstellingen en indicatoren

De Commissie zal de belangrijkste indicatoren vaststellen voor het monitoren van de effecten van de thematische strategie en de toestand van het stedelijk milieu.

De lidstaten zullen worden aangemoedigd het gebruik van de Europese Gemeenschappelijke Indicatoren op lokaal niveau te ondersteunen.

Het EMA brengt, in het kader van zijn periodieke verslaglegging, verslag uit over de toestand van het stedelijk milieu in de EU en waarborgt de toegang tot gegevens over het stedelijk milieu, teneinde beleidsmakers, diegenen die het beleid uitvoeren en het publiek beter te informeren en de voortgang van de thematische strategie te begeleiden en te monitoren.

De Commissie zal steden proberen te begeleiden en te adviseren met betrekking tot het formuleren van doelstellingen bij kwesties omtrent het stedelijk milieu, en zal de mogelijkheid onderzoeken om, indien gepast, indicatieve doelstellingen te ontwikkelen.

5. ONDERSTEUNING VAN DE INTEGRATIE VAN GOEDE PRAKTIJKEN OP LOKAAL NIVEAU

5.1. Lokale overheden

In 1994 hebben diverse steden en netwerken van lokale overheden in Europa het Handvest van Aalborg⁷⁵ opgesteld. De ondertekenaars van dit Handvest hebben zich ertoe verbonden lokale Agenda 21-processen uit te voeren en actieplannen voor de lange termijn te ontwikkelen die moeten leiden tot duurzaamheid. De Europese campagne voor duurzame steden en gemeenten is opgezet om netwerken te ontwikkelen tussen de ondertekenaars en tussen reeds bestaande netwerken van steden en om daarnaast de samenwerking binnen het Handvest uit te breiden. Tot nu toe hebben politieke vertegenwoordigers van meer dan 1950 steden uit 41 Europese landen het Handvest namens hun gemeente ondertekend⁷⁶. Deze steden zijn samen met hun netwerken de drijvende kracht geweest achter de ontwikkeling van de lokale Agenda 21 en de praktische tenuitvoerlegging hiervan. Op het moment voeren zij overleg over een Aalborg+10-initiatief, dat aanzienlijk verder zou gaan, aangezien het expliciete en kwantitatieve doelstellingen en maatregelen voor het volgende decennium bevat waartoe de ondertekenaars zich zouden verbinden.

Een voorbeeld van goede praktijken bij de tenuitvoerlegging van de lokale Agenda 21

Het LA 21-proces in Ferrara (Italië) is in 1998 van start gegaan en vormt inmiddels een integraal onderdeel van hun ontwikkelingsstrategie. Door voortdurend de nadruk te leggen op bewustmaking is het grootste deel van de lokale belanghebbenden bekend met duurzaamheidsconcepten en zijn deze deel gaan uitmaken van de dagelijkse praktijk. Er is van diverse methoden (forums, workshops, werkgroepen, overeenkomsten, projecten) gebruik

⁷⁵ www.sustainable-cities.org/keydocs.html

⁷⁶ Een aantal regio's heeft in 1998 een vergelijkbaar initiatief ondertekend: het Handvest van Valencia.

gemaakt om inspraak en partnerschap te ontwikkelen bij de voorbereiding en uitvoering van een serie vrijwillige lokale plannen die onder andere betrekking hadden op energie, verkeer, gezondheid en welzijn. Deze plannen vormen nu de basis voor het nieuwe stedelijke masterplan van de stad. In 2002 heeft de stad de eerste milieubalans goedgekeurd, die doelstellingen bevat betreffende het beheer van natuurlijke hulpbronnen, groene overheidsopdrachten en de tenuitvoerlegging van een lokaal milieubeheersysteem.

De Commissie heeft het Handvest van Aalborg, de campagne voor duurzame steden en gemeenten en de diverse netwerken die werken aan duurzame stadsontwikkeling ondersteund, met name via het communautair samenwerkingskader ter bevordering van duurzame stadsontwikkeling⁷⁷. Er is ook andere steun beschikbaar. Het INTERREG-initiatief⁷⁸ biedt steden en projecten die betrekking hebben op de kleinschalige ontwikkeling van milieu-infrastructuur diverse mogelijkheden om ervaringen met betrekking tot duurzame stadsontwikkeling uit te wisselen, hoewel steden op het moment te weinig van deze mogelijkheden gebruik maken. Op vergelijkbare wijze kunnen ook steden die betrokken zijn bij het URBAN-initiatief via het URBACT-programma ervaringen en beste praktijken uitwisselen. Verder financiert de Commissie activiteiten in het kader van stedenbanden⁷⁹ met als doel de bestaande banden tussen steden te verstevigen en de ontwikkeling van nieuwe stedenbanden te bevorderen. Per jaar profiteren meer dan een miljoen mensen van dit initiatief en ongeveer een derde van de 1250 stedenbandinitiatieven die per jaar worden ondersteund houden verband met het milieu. Het stedenbandinitiatief is voor steden een uitstekende manier om ervaringen en goede praktijken uit te wisselen die verband houden met een breed scala van kwesties op het terrein van stadsmilieu. Bovendien hebben de verschillende stedelijke onderzoeksprogramma's van de EU (zie bijlage 3) door middel van een groot aantal projecten enkele honderden steden met elkaar in contact gebracht om samen te werken aan de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van beste praktijken.

Ook voor de lidstaten is een belangrijke rol weggelegd bij het bevorderen van beste praktijken, het invoeren van de Lokale Agenda 21, het Handvest van Aalborg en vergelijkbare initiatieven.

Met het oog op de ontwikkeling van de thematische strategie en een meer actiegerichte benadering van LA 21, zal de Commissie bestuderen hoe zij haar ondersteuning van lokale overheden en hun netwerken zal aanpassen en zal vormgeven, onder meer via een herzien samenwerkingskader ter bevordering van duurzame stadsontwikkeling. De Commissie zal verder onderzoeken of het samenwerkingskader gebruikt kan worden om de resultaten van de projecten in het kader van "De stad van morgen en het culturele erfgoed" en de resultaten van andere Europese projecten die relevant zijn voor het stadsmilieu verder te verspreiden.

5.2. De rol van de burger

Het is onvermijdelijk dat de nadruk van de thematische strategie grotendeels komt te liggen op de aanbevelingen voor actie door de Europese Commissie, de lidstaten en de lokale overheden. Toch speelt ook de individuele burger een cruciale rol in het verwezenlijken van een duurzaam en gezond stadsmilieu.

Inspreek van burgers tijdens de besluitvorming wordt erkend als een eerste vereiste voor het realiseren van duurzaamheid. In initiatieven als het Verdrag van Aarhus en het Witboek over

⁷⁷ Besluit nr. 1411/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende een communautair samenwerkingskader ter bevordering van duurzame stadsontwikkeling (PB L 191 van 13.7.2001, blz. 1.)

⁷⁸ www.interreg3c.net

⁷⁹ europa.eu.int/comm/dgs/education_culture/towntwin/index_en.html

Europese governance wordt de betrokkenheid van burgers gestimuleerd en alle voorstellen in de thematische strategie voor het opstellen van plannen door gemeenten dienen dan ook gepaste bepalingen voor de inspraak van burgers te bevatten.

Op een fundamenteeler niveau zijn individuele beslissingen in hoge mate bepalend voor het succes van ieder lokaal plan of actiekader. Individuen kunnen kiezen of ze gaan lopen, fietsen, de bus nemen of in hun auto stappen. Zij kunnen kiezen welke energiebron ze gebruiken om hun huis te verwarmen en of ze investeren in betere isolatie. Zoals in deze mededeling uiteen wordt gezet, staat een gebrek aan bewustzijn onder burgers ten aanzien van de milieugevolgen van hun acties een duurzamere benadering soms in belangrijke mate in de weg. Bewustmaking van het publiek en het beïnvloeden van hun gedrag zijn noodzakelijkerwijs belangrijke elementen in iedere strategie die tot doel heeft een gezond en hoogwaardig stedelijk milieu te realiseren.

Op Europees niveau ontplooit de Commissie diverse bewustmakingsactiviteiten, zoals de Europese Autoloze Dag. Deze activiteiten zullen onverminderd worden voortgezet. Er zullen ook nieuwe activiteiten worden ontwikkeld, zoals de *Green Urban Days* waarop steden hun activiteiten en prestaties op milieugebied aan hun burgers presenteren. Gemeenten, regio's en nationale regeringen dienen burgers niet alleen te betrekken bij het opstellen van strategieën, maar deze strategieën moeten ook passende activiteiten bevatten die tot doel hebben gedragsveranderingen te bevorderen.

Voorgestelde maatregelen voor de onderhavige thematische strategie
(deze voorstellen zullen besproken worden tijdens de raadplegingsronde in 2004)
Ondersteuning van de integratie van goede praktijken op lokaal niveau

De Commissie zal een voorstel indienen voor een herzien communautair samenwerkingskader ter bevordering van duurzame stadsontwikkeling.

De Commissie zal manieren onderzoeken waarop de verspreiding van de resultaten van stedelijk onderzoek kan worden verbeterd.

De Commissie zal onderzoeken op welke manieren zij de ontwikkeling van een Aalborg+10-initiatief kan ondersteunen, in het kader waarvan steden gecoördineerde maatregelen nemen en zich verbinden tot het halen van expliciete en kwantitatieve doelstellingen in het volgende decennium.

6. VOLGENDE STAPPEN

In voorbereiding op het voorstel van de Commissie over de thematische strategie, dat gepland staat voor medio 2005, zal de Commissie het uitgebreide overleg met belanghebbenden voortzetten. Dit overleg is opgestart om deze mededeling te helpen voorbereiden, en de Commissie verzoekt om bijdragen die aansluiten op de door haar gepresenteerde ideeën en benaderingen. Daarom zal zij in 2004 diverse evenementen organiseren waarbij overleg zal worden gevoerd met belanghebbenden. Daarnaast zal zij technische werkgroepen instellen om de voorgestelde maatregelen, hun haalbaarheid en de manier waarop zij bijdragen aan de verbetering van het stadsmilieu gedetailleerder te onderzoeken. De werkgroepen zullen bestaan uit een reeks belanghebbenden en deskundigen, waaronder vertegenwoordigers van de lidstaten, de toetredende landen en kandidaat-lidstaten, regio's, steden, ondernemingen, NGO's en wetenschappers.

Op de website van de Commissie,
(www.europa.eu.int/comm/environment/urban/thematic_strategy.htm), is bijgewerkte
documentatie te vinden en hebben belanghebbenden de mogelijkheid rechtstreeks
commentaar te leveren (de termijn hiervoor sluit op 15 april 2004).

Bijlage 1: Beleidsontwikkeling inzake het stadsmilieu

De thematische strategie zal een belangrijke stap vormen in een reeks initiatieven die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van een Europees beleid inzake het stadsmilieu.

In 1990 werd in het Groenboek over het stadsmilieu⁸⁰ een uitgebreid en vooruitziend overzicht gepresenteerd van de uitdagingen voor het stadsmilieu en werd voor het eerst een algemene aanpak en een serie maatregelen op Europees niveau voorgesteld, waarbij het belang benadrukt werd van de ontwikkeling van samenhangend en geïntegreerd beleid.

De Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu werd in 1991 ingesteld.

Het project duurzame steden is in 1993 van start gegaan. De doelstellingen van het project waren het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van het denken over duurzame ontwikkeling in Europese stedelijke omgevingen; het bevorderen van een brede informatie-uitwisseling; het verspreiden van goede praktijken over duurzame ontwikkeling op lokaal niveau; het doen van aanbevelingen aan de instellingen van de EU, nationale, regionale en lokale overheden; en het ondersteunen van de tenuitvoerlegging van het vijfde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap.

In 1996 heeft de Deskundigengroep een gezaghebbend rapport opgesteld met de titel “Europese duurzame steden” ter ondersteuning van het Lokale Agenda 21-proces. Het rapport voorzag in een gedetailleerd kader voor lokale maatregelen en wees stadsbeheer, beleidsintegratie, ecosysteemdenken en samenwerking en partnerschap aan als de basisbeginselen voor het boeken van vooruitgang op weg naar duurzaamheid in stedelijke gebieden.

In de mededeling “Aanzet tot een actieve benadering van de steden in de Europese Unie”⁸¹ uit 1997 werd voortgebouwd op dit rapport en de mededeling was gericht op de economische, sociale en milieuproblemen waar Europese steden mee te maken hebben. Hierin werd de noodzaak van een stedelijk perspectief binnen het EU-beleid onderstreept. De mededeling werd in 1998 gevolgd door de mededeling “Actiekader voor duurzame stedelijke ontwikkeling in de Europese Unie”⁸² waarin voor de eerste keer sprake was van een daadwerkelijke duurzame ontwikkelingsbenadering en waarin vier onderling samenhangende beleidsdoelstellingen werden opgenomen:

- *het versterken van de welvaart en werkgelegenheid in grote en kleine steden;*
- *het bevorderen van gelijke kansen, maatschappelijke integratie en renovatie van stedelijke gebieden;*
- *het beschermen en verbeteren van het milieu in de steden: op weg naar een duurzame maatschappij, lokaal en mondiaal; en*
- *het bijdragen aan een goed stedelijk bestuur en medezeggenschap op plaatselijk niveau.*

⁸⁰ COM(90) 218 definitief

⁸¹ COM(97) 197 definitief

⁸² COM(98) 605 definitief

In de mededeling werd met name een reeks beleidsdoelstellingen opgenomen voor de verbetering van het stedelijk milieu die nog steeds van toepassing is en de feitelijke basis zal vormen voor de thematische strategie:

- *Het verbeteren van de luchtkwaliteit in stedelijke gebieden, de betrouwbaarheid en kwaliteit van de drinkwatervoorziening, de bescherming en het beheer van het grond- en oppervlaktewater; het aan de bron verminderen van afval dat uiteindelijk vernietigd moet worden en het terugdringen van het algemene gehuidsniveau.*
- *Het beschermen en verbeteren van de gebouwde omgeving en het cultureel erfgoed en het bevorderen van de biodiversiteit en groene ruimte in stedelijke gebieden.*
- *Het bevorderen van zuinig gebruik van middelen in het vestigingsgedrag, dat beslag op de bodem en ongeordende uitbreiding van steden tegengaat.*
- *Het minimaliseren van de milieuschade door het vervoer door te streven naar een economische ontwikkeling waarbij minder intensief vervoer vereist is en door het aanmoedigen van het gebruik van vervoerssystemen die het milieu blijvend minder belasten.*
- *Het verbeteren van milieuprestaties van ondernemingen door het bevorderen van goed milieubeheer in alle sectoren.*
- *Het bereiken van een meetbare en significante reductie van de uitstoot van broeikasgas in stedelijke gebieden, vooral door rationeel energiegebruik, meer gebruik van hernieuwbare energiebronnen, warmtekrachtkoppeling en afvalvermindering.*
- *Het minimaliseren en beheren van milieurisico's in stedelijke gebieden.*
- *Het bevorderen van holistischer, meer geïntegreerde en vanuit milieuoogpunt duurzamer benaderingen van het beheer van stedelijke gebieden; het binnen functionele stedelijke gebieden streven naar ontwikkeling gebaseerd op ecosystemen, die aansluit bij de wederzijdse afhankelijkheid tussen stad en platteland en zodoende het verband tussen stedelijke centra en het omringende platteland verbetert.*

In 2001 heeft de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu het rapport “*Towards more sustainable urban land use: advice to the European Commission for policy and action*” gepubliceerd.

Op een breder niveau plaatst artikel 6 van het Verdrag duurzame ontwikkeling centraal binnen het beleid en de acties van de EU, zoals in 2001 ook werd onderstreept in de mededeling “Duurzame ontwikkeling in Europa voor een betere wereld: Een strategie van de Europese Unie voor duurzame ontwikkeling”⁸³.

⁸³

COM (2001) 264 definitief

Bijlage 2: Een Europese visie op duurzame steden, duurzaam stadsbeheer, stadsvervoer, bouwen en stadsplanning

De hieronder voorgestelde visies zijn ontwikkeld naar aanleiding van uitgebreid overleg met belanghebbenden en zullen als leidraad fungeren voor de thematische strategie en voor diegenen die een sleutelrol vervullen in de tenuitvoerlegging ervan.

Europese steden in de 21^{ste} eeuw

Steden moeten zo worden ontworpen, gebouwd en beheerd dat zij een gezonde, bloeiende, solidaire en milieuefficiënte economie ondersteunen, evenals het welzijn van de burgers, en op een duurzame wijze voorzien in hun behoeften. Daarbij moet rekening worden gehouden en sprake zijn van harmonie met de natuurlijke systemen waarop de stad steunt.

Een visie op duurzaam stadsbeheer

Duurzaam stadsbeheer is een proces waarmee de duurzame ontwikkeling van stedelijke gebieden, hun directe omgeving en de regio's waarin zij zich bevinden gewaarborgd kan worden. Het doel ervan is de negatieve invloed die stedelijke gebieden hebben op de ecologische cycli op alle niveaus te minimaliseren, door toepassing van het voorzorgsbeginsel, en de ecologische omstandigheden te verbeteren om steden om te vormen tot gezonde plekken om te wonen.

Duurzaam stadsbeheer is gericht op het behoud van het natuurlijk milieu binnen de sociale en economische context, het integreren van het milieu in ander beleid en het onderkennen van de onderling afhankelijke aard van sociale, economische en milieuaspecten, evenals op de noodzaak om billijke en rechtvaardige beleidsresultaten te waarborgen.

Duurzaam stadsbeheer vereist hervorming van organisatiestructuren op zo'n manier dat er geïntegreerde beleidsbenaderingen voor stedelijke problemen kunnen worden ontwikkeld. Duurzaam stadsbeheer is gebaseerd op de best beschikbare informatie over de toestand van het milieu, en maakt gebruik van de meest passende benaderingen en instrumenten om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de stedelijke gebieden in kwestie. De lokale overheden zijn de aangewezen instanties om duurzaam stadsbeheer uit te voeren.

Duurzaam stadsbeheer zorgt voor de ontwikkeling van een cultuur waarin van elkaar leren, elkaar begrijpen en respect voor elkaar centraal staan binnen de organisaties en tussen de personen die betrokken zijn bij het maken van beleid met betrekking tot duurzame ontwikkeling. Daarnaast staat duurzaam stadsbeheer voor inspraak van belanghebbenden, belangengroeperingen en burgers binnen een open en solidair besluitvormingsproces.

Duurzaam stadsbeheer bestaat uit een voortdurende cyclus van probleemanalyse, planning en programmering, tenuitvoerlegging, monitoring, voortgangsevaluaties, en evaluaties die gebaseerd zijn op opgedane kennis en ervaring. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat er bij nieuwe beleidsbenaderingen geleerd wordt van de resultaten uit het verleden en wordt de noodzaak van een langetermijnvisie bij het maken van beleid onderkend.

Een visie op duurzaam stadsvervoer

Een systeem voor duurzaam stadsvervoer:

- ondersteunt de bewegingsvrijheid, gezondheid, veiligheid en levenskwaliteit van de huidige en toekomstige generaties burgers;

- is vanuit milieuoogpunt efficiënt; en
- ondersteunt een bloeiende, solidaire economie en biedt iedereen toegang tot gebruiksmogelijkheden en diensten, inclusief minder welvarende, oudere of gehandicapte stadsbewoners en burgers van buiten de stad.

Deze doelstellingen worden onder andere bereikt door:

- een rationeler gebruik van personenauto's te stimuleren en schone, stille en energiezuinige voertuigen die rijden op milieuvriendelijke of alternatieve brandstoffen te begunstigen;
- een regelmatig, frequent, comfortabel, modern, concurrerend geprijsd netwerk van openbaar vervoer met goede overstapmogelijkheden te bieden;
- het aandeel van niet-gemotoriseerd vervoer (lopen en fietsen) te vergroten;
- zo efficiënt mogelijk gebruik te maken van land;
- bij het beheer van de vraag naar vervoer gebruik te maken van economische instrumenten en plannen voor gedragsverandering en mobiliteitsbeheer;
- het stadsvervoer op een actieve en geïntegreerde wijze te beheren, met inspraak van alle belanghebbenden;
- gekwantificeerde doelen op te stellen voor de korte, middellange en lange termijn, in combinatie met een effectief monitoringsysteem.

Een visie op duurzaam bouwen

Duurzaam bouwen is een proces waarbij alle betrokken actoren (bv. eigenaar, financier, ingenieur, architect, aannemer, materiaalleverancier, vergunningverlenende autoriteit) functionele, economische, kwaliteits- en milieuoverwegingen integreren bij het produceren en renoveren van gebouwen en het creëren van een stadsmilieu dat:

- aantrekkelijk, duurzaam, functioneel, toegankelijk, comfortabel en gezond is om te wonen en te gebruiken, en bevorderlijk is voor het welzijn van iedereen die er komt;
- efficiënt is, met name wat energie, materialen en water betreft, doordat 1) het gebruik van hernieuwbare energiebronnen wordt gestimuleerd en er dus weinig externe energie nodig is, 2) er op gepaste wijze gebruik wordt gemaakt van regen- en grondwater en afvalwater op een juiste manier wordt behandeld en 3) er gebouwd wordt met milieuvriendelijke materialen die eenvoudig kunnen worden gerecycled of hergebruikt, geen gevaarlijke verbindingen bevatten en veilig kunnen worden afgevoerd;
- de buurt, de lokale cultuur en het lokale erfgoed respecteert;
- concurrerend geprijsd is, met name wanneer rekening gehouden wordt met langetermijnoverwegingen als onderhoudskosten, levensduur en verkoopprijzen.

Een visie op duurzame stadsplanning

Duurzame stadsplanning is een proces waarbij alle betrokken actoren (nationale, regionale en lokale overheden, burgers, maatschappelijke organisaties, NGO's, wetenschappers en ondernemingen) samenwerken om functionele, kwaliteits- en milieuoverwegingen te integreren bij het ontwerpen en plannen van een stedelijk milieu:

- waarbinnen mooie, kenmerkende, veilige, gezonde en hoogwaardige plekken worden gecreëerd waar mensen kunnen wonen en werken, en die tegelijkertijd een sterk gemeenschapsgevoel, trots, sociale gelijkheid, integratie en de eigen identiteit bevorderen;
- dat een bloeiende, evenwichtige, solidaire en rechtvaardige economie ondersteunt waardoor stadsvernieuwing gestimuleerd wordt;
- waar land wordt beschouwd als een waardevolle hulpbron die op een zo efficiënt mogelijke manier gebruikt moet worden, door land en leegstaande gebouwen binnen het stedelijk gebied opnieuw te gebruiken in plaats van op zoek te gaan naar nieuw land daarbuiten om ongebreidelde stadsuitbreiding tegen te gaan (compacte steden en, op regionaal niveau, geconcentreerde decentralisatie);
- waarbinnen rekening wordt gehouden met de relatie tussen steden en hun achterland en tussen steden en grotere regio's;
- waarbinnen ervoor wordt gezorgd dat nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden op strategische locaties, die bereikbaar zijn met het openbaar vervoer, en met respect voor het natuurlijke milieu (biodiversiteit, gezondheid, milieुरisico's);
- waar voldoende activiteiten aangeboden en gebruikt worden om diensten als openbaar vervoer levensvatbaar en rendabel te houden, maar waar tegelijkertijd sprake is van respect voor een hoogwaardig leefmilieu (privacy, persoonlijke ruimte en een minimum aan nadelige effecten, zoals geluidsoverlast);
- waarbinnen gemengd landgebruik wordt bevorderd om optimaal gebruik te maken van de voordelen van de nabijheid van winkels en werk bij huis teneinde de noodzaak om te reizen te minimaliseren;
- dat beschikt over een groenstructuur om de ecologische kwaliteit van het stedelijk gebied te optimaliseren (biodiversiteit, microklimaat en luchtkwaliteit);
- dat een goedgeplande en hoogwaardige infrastructuur heeft, inclusief openbaar vervoer, straten en voet- en fietspaden, teneinde de toegankelijkheid, met name voor achtergestelde gemeenschappen te bevorderen en een hoog niveau van sociale, culturele en economische activiteiten te ondersteunen;
- waarin gebruik wordt gemaakt van de modernste besparende benaderingen zoals energiezuinig wonen, brandstofbesparend vervoer, stadsverwarming en recyclingsystemen;
- dat rekening houdt met het bestaande cultureel erfgoed en de huidige gemeenschappen, en deze versterkt.

Bijlage 3: Voorbeelden van onderzoeks- of demonstratieprojecten en initiatieven die worden gefinancierd door de Commissie ter ondersteuning van duurzaam stadsbeheer, stadsvervoer, bouwen en stadsplanning

Duurzaam stadsbeheer

Binnen het vijfde kaderprogramma voor onderzoek⁸⁴ heeft de sleutelactie “De stad van morgen en het culturele erfgoed” actief bijgedragen aan het uitrusten van stedelijke autoriteiten met de instrumenten die zij nodig hebben om hun stedelijke gebieden te beheren (binnen het ECOLUP⁸⁵-project gebruiken lokale overheden bijvoorbeeld EMAS voor het beheren van de ruimtelijke ordening) en aan het opbouwen van de institutionele en sociale capaciteit die noodzakelijk is voor stedelijke duurzaamheid. In het kader van het LASALA-project werd een algehele herziening uitgevoerd van het initiatief Lokale Agenda 21 in Europa en dit project heeft een instrument voor zelfevaluatie opgeleverd dat lokale overheden kunnen gebruiken om verslag te doen van hun prestaties. In het PASTILLE-project wordt bekeken hoe milieu-indicatoren gebruikt moeten worden om een optimaal effect te bereiken. De Commissie financiert tevens een onderling controleproject voor lokale overheden die gebruik maken van EMAS⁸⁶. Op het gebied van stedelijk afvalbeheer bijvoorbeeld wordt in het kader van het SWA-tool-project een methode voor de analyse van huishoudafval ontwikkeld, die wordt getest in een aantal steden in diverse EU- en kandidaat-landen en worden binnen het PAYT-project de potentiële voor- en nadelen geanalyseerd van een “pay as you throw” (in het Nederlands: diftar) –systeem, oftewel de invoering van gedifferentieerde tariefstelling. INTEGAIRE is een thematisch netwerk dat betrekking heeft op het beheer van de luchtkwaliteit en stedelijk bestuur, waarmee gegevens worden verzameld voor het initiatief “Schone Lucht voor Europa”.

Duurzaam stadsvervoer

Om de verspreiding van goede praktijken met betrekking tot stadsvervoer in heel Europa te bevorderen geeft de Commissie via het CIVITAS-initiatief⁸⁷ financiële steun aan de meest vooruitstrevende steden op dit terrein. CIVITAS verenigt en ondersteunt op dit moment een eerste groep van 19 steden die bereid zijn gedurfde en innovatieve maatregelen te introduceren en te demonstreren om hun stadsvervoersystemen radicaal te verbeteren. In 2004 zal een tweede groep CIVITAS-steden worden geselecteerd. Er wordt gebruik gemaakt van de ELTIS-website⁸⁸ en diverse onderwijsprogramma's⁸⁹ om de kennis van het personeel bij het stadsvervoer uit te breiden. Het benchmarkinginitiatief inzake stedelijk vervoer⁹⁰ stelt steden in staat de prestaties van hun vervoerssysteem te evalueren en te verbeteren door middel van zelfevaluatie.

Via de onderzoeksprogramma's inzake duurzame mobiliteit en intermodaliteit⁹¹ en energie⁹² ondersteunt de Commissie onderzoek en demonstraties van beste praktijken. Naast het eerder genoemde CIVITAS-initiatief, omvatten de projecten onder meer het grootste

⁸⁴ www.cordis.lu/eesd/ka4/home.html

⁸⁵ www.ecolup.info

⁸⁶ www.emascities.org

⁸⁷ www.civitas-initiative.org

⁸⁸ www.eltis.org

⁸⁹ www.transport-training.org , www.eu-portal.net

⁹⁰ www.eltis.org/benchmarking/

⁹¹ europa.eu.int/comm/research/growth/gcc/ka02.html

⁹² europa.eu.int/comm/research/energy/nn/nn_rt_en.html

demonstratieproject ter wereld van bussen die rijden op brandstofcellen (CUTE). De projecten hebben betrekking op kwesties als de tenuitvoerlegging van programma's voor het heffen van tol voor weggebruikers in de binnenstad (PROGRESS), de beleidsvereisten voor hoogwaardig openbaar vervoer (VOYAGER), de sociaal-economische gevolgen van investeringen in stadsvervoer (TRANSECON), beleid met betrekking tot stadsvracht (BESTUFS) en de evaluatie van programma's voor mobiliteitsbeheer en gedragsverandering (MOST, TAPESTRY).

Het stadsvervoer komt ook aan bod in het onderzoeksprogramma "De stad van morgen en het culturele erfgoed", en dan met name in verband met andere kwesties. Voorbeelden van projecten zijn onder meer de ontwikkeling van een praktisch instrument dat lokale overheden helpt bij het ontwikkelen en monitoren van een reeks vervoersstudies ter voorkoming van sociale uitsluiting (MATISSE), mobiliteitsdiensten als gedeeld autogebruik, inclusief de lancering van het eerste programma in Oost-Europa te Boekarest (MOSES), het stimuleren van lopen in stedelijke gebieden (PROMPT), informatieverbreiding over fietsstrategieën (VELOINFO) en de waarde van vrachtdistributiecentra (CITY FREIGHT).

Via STEER, de 'vervoerspoot' van het nieuwe programma "Intelligente energie voor Europa"⁹³ werkt de Commissie ook aan de bevordering en verspreiding van beste praktijken, informatie en advies met betrekking tot de energieaspecten van het stadsvervoer.

Binnen het vierde en vijfde kaderprogramma heeft de Commissie via het IST-programma onderzoeksprojecten medegefinancierd naar methoden voor de evaluatie van verkeersgerelateerde luchtverontreiniging en geluidsoverlast, speciaal voor stadsgebieden. Deze projecten hebben gedeeltelijke of gehele besluitvormingsondersteunende systemen opgeleverd, inclusief de verschillende noodzakelijke modules als sensoren, gegevensverzameling, gegevensvalidatie, gegevensaggregatie, het modelleren van voorspellingen over de luchtkwaliteit en de hoeveelheid omgevingslawaai (bv. de projecten ECOSIM, EFFECT, EMMA, HEAVEN, ADA, HARMONOISE). Andere projecten waren gericht op de noodzaak burgers te informeren en via deze informatie hun gedrag te veranderen op basis van de voorspellingen over de luchtkwaliteit (bv. APNEE, APNEE-TU).

Op het terrein van de bewustmaking van burgers met betrekking tot duurzaam stadsvervoer heeft de Commissie in 2000 het initiatief genomen tot de instelling van een jaarlijkse Europese Autoloze Dag ("Zonder auto mobiel in de stad!")⁹⁴. Het evenement wordt steeds breder gesteund; in 2000 deden er 760 steden mee, in 2001 1005 en in 2002 1448. In 2002 is de Commissie begonnen met de Europese Mobiliteitsweek²⁵, een evenement dat een week duurt en waarin mensen bewust worden gemaakt van de verschillende aspecten van duurzame mobiliteit. Er werden prijzen uitgedeeld aan die steden die het best presteerden. In 2003 en 2004 zal er in deze week een Europese actiedag voor mobiliteitsbeheer plaatsvinden⁹⁵. Ook heeft de Commissie diverse publicaties verzorgd, onder meer "*Kids on the Move*" (2002) en "*Cycling: The Way Ahead for Towns and Cities*" (1999)⁹⁶.

Duurzaam bouwen

Diverse communautaire financieringsprogramma's ondersteunen de ontwikkeling, demonstratie en tenuitvoerlegging van het beheer van de vraag naar energie in gebouwen. De

⁹³ europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

⁹⁴ www.mobilityweek-europe.org/

⁹⁵ www.emma-day.info

⁹⁶ europa.eu.int/comm/environment/pubs/urban.htm

meest recente kaderprogramma's voor onderzoek omvatten onderzoek naar eco-gebouwen dat tot doel heeft het energieverbruik in afzonderlijke gebouwen terug te dringen en zelfvoorziening door middel van nieuwe en hernieuwbare energiebronnen te stimuleren. Het CONCERTO⁹⁷-initiatief is gericht op de integratie van zelfvoorziening in technieken voor het beheer van de vraag naar energie in grotere "gemeenschappen" van gebouwen. De nadruk op energiezuinigheid zal, in combinatie met hernieuwbare energiesoorten en nieuwe technologieën, de CO₂-uitstoot op een kosteneffectieve manier aanzienlijk beperken. Het doel van het programma "Intelligente Energie voor Europa"⁹⁸, dat nauwer aansluit op de markt, is het vereenvoudigen van de invoering van dit soort technologieën op zeer grote schaal, bijvoorbeeld tijdens de sanering en nieuwbouw van sociale woningen.

Het programma "De stad van morgen en het culturele erfgoed" is zeer actief op het gebied van kwesties die verband houden met duurzaam bouwen. Diverse projecten hebben een grote stap voorwaarts betekend voor het realiseren en bevorderen van de invoering van duurzaam bouwen en renoveren in Europa. Met PRESCO wordt gestreefd naar het opstellen van een Europese code voor duurzaam bouwen, en het doel van CRISP is geharmoniseerde criteria en indicatoren te ontwikkelen en te valideren om de mate van duurzaamheid van bouwprojecten te meten met name binnen het bebouwde stadsmilieu. SUREURO heeft betrekking op de duurzame sanering van naoorlogse woonwijken in Europa en heeft tot doel praktische beheerinstrumenten te ontwikkelen voor de integratie van duurzame ontwikkeling en inspraak van huurders in het saneringsproces. Er wordt uitgegaan van een algehele energiebesparing van 40%. In het kader van het RUFUS-project worden methoden onderzocht om funderingen in stedelijke gebieden opnieuw te gebruiken om zo kosten te besparen en de hoeveelheid afval die wordt geproduceerd te verminderen. Het doel van het SHE-project, voorgesteld door de sociale woningbouwcorporaties, is om het bouwproces te beheren van zo'n 750 duurzame woningen. Het WAMBUCO-project moet een afvalhandboek opleveren voor de constructie van gebouwen dat moet leiden tot het besparen van grondstoffen en het verhogen van de productiviteit op de bouwplaats. Ook in het actieplan milieutechnologie voor duurzame ontwikkeling van de Commissie wordt ingegaan op technieken en technologieën voor duurzaam bouwen.

Duurzame stadsplanning

Het onderzoeksprogramma "De stad van morgen en het culturele erfgoed" ondersteunt onderzoeksprojecten die betrekking hebben op het geven van een nieuwe impuls aan stadscentra en buurten (inclusief de sanering en het hergebruik van vervuilde en braakliggende terreinen), duurzame sanering van stedelijke gebieden, zoals grote woonwijken, en op de manieren waarop ongebreidelde stadsuitbreiding kan worden tegengegaan, met name door de integratie van ruimtelijke ordening en vervoersplanning. Voorbeelden hiervan zijn het ECOCITY-project waarin de verbanden tussen ruimtelijke ordening en vervoer worden geanalyseerd, het LUTR-project dat een gids voor beleidsmakers moet opleveren over het bereiken van duurzaamheid met betrekking tot ruimtelijke ordening en vervoer en het SCATTER-project waarbinnen gekeken wordt naar stadsuitbreiding. Het doel van het HQE²R-project is het vinden van een methode die gemeenten op weg moet helpen in de richting van duurzame stadsvernieuwing en ontwikkeling. Met een groep van vijf projecten wordt geprobeerd de verschillende bijdragen die groene ruimten leveren aan stedelijke duurzaamheid in kaart te brengen en worden instrumenten ontwikkeld voor het beheer en de planning van deze groene ruimten in steden. Een aantal projecten gaan over de

⁹⁷ europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/rtd/concerto/index_en.htm

⁹⁸ europa.eu.int/comm/energy/intelligent/index_en.htm

integratie van het cultureel erfgoed in de planning van stadsontwikkeling. Het SUIT-project heeft bijvoorbeeld tot doel procedures te ontwikkelen om de richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en de MER-richtlijn toe te passen in steden waar het cultureel erfgoed een grote rol speelt. Met het UGIS-project wordt onderzocht hoe stadsontwikkelingsprogramma's sociale integratie en een beter stedelijk bestuur kunnen bevorderen. CABERNET⁹⁹ is een gecoördineerde actie in 21 Europese landen die tot doel heeft de ontwikkeling van nieuwe duurzame oplossingen voor de sanering van braakliggende terreinen in steden te vereenvoudigen.

Ook het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek is actief op dit terrein. In de MOLAND¹⁰⁰-database zijn ongeveer 40 stadsgebieden opgenomen waarvan de ruimtelijke ordening wordt gemonitord om gegevens te verkrijgen over de relatie tussen het beleid op het gebied van landgebruik en de demografische trends met de bijbehorende ruimtelijke ontwikkelingen. Het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek werkt tevens aan een kader voor de integratie van concepten als ruimtelijke ordening en duurzaam stadsbeheer in een besluitvormingsondersteunend systeem voor de bestrijding en vermindering van de gevolgen van gebeurtenissen die worden veroorzaakt door extreme weersomstandigheden (overstromingen, bosbranden, aardverschuivingen).

⁹⁹ www.cabernet.org.uk

¹⁰⁰ moland.jrc.it/

Bijlage 4: Definitie van duurzaam vervoer van de Raad Vervoer van de EU

De Raad Vervoer van de EU heeft in april 2001 zijn goedkeuring gehecht aan de volgende definitie: een duurzaam vervoerssysteem is een systeem dat:

- op veilige wijze, en zonder afbreuk te doen aan de gezondheid van mens en milieu, voldoet aan de essentiële toegangs- en ontwikkelingsbehoeften van individuen, bedrijven en gemeenschappen, en de gelijkgerechtigdheid binnen en tussen de opeenvolgende generaties bevordert;
- betaalbaar is, eerlijk en efficiënt werkt, een keuze biedt aan vervoerswijzen en een concurrerende economie, alsook een evenwichtige regionale ontwikkeling stimuleert;
- emissies en afvalstoffen beperkt tot een niveau dat de planeet kan verwerken, hernieuwbare energiebronnen gebruikt in een tempo dat ten hoogste gelijk is aan dat van hun productie, en niet-hernieuwbare bronnen gebruikt in een tempo dat ten hoogste gelijk is aan dat van de ontwikkeling van hernieuwbare substituten, terwijl het effect op het grondgebruik en de geluidsoverlast tot een minimum wordt beperkt.

Bijlage 5: Voorbeelden van het gebruik van de structuurfondsen en het Cohesiefonds voor duurzame stadsontwikkeling

Een metro voor Athene

Dit was een ambitieus project voor een stad met vier miljoen inwoners die tegelijkertijd een van de meest vervuilde steden van Europa was. Athene telt 1,4 miljoen motorvoertuigen terwijl het openbaar vervoer bestond uit welgeteld één bovengrondse elektrische tramlijn en een gebrekkige busdienst. Het gebruik van het openbaar vervoer was feitelijk ingestort. Met subsidie van de Europese Unie en voordelige leningen van de Europese Investeringsbank konden begin 2000 echter twee nieuwe ondergrondse metrolijnen in gebruik worden genomen. Hierdoor werd het aantal ritten in particuliere voertuigen naar schatting met 250.000 per dag teruggebracht. Dit heeft bijgedragen aan het realiseren van aanzienlijke tijds- en energiebesparingen, een betere levenskwaliteit voor de inwoners, een beter stadsmilieu en een beter imago voor de stad in het algemeen.

Wat de werkgelegenheid betreft waren er 4500 mensen betrokken bij de bouw van de lijnen die nu zijn opgeleverd, terwijl er nu nog eens 3000 werken aan de nieuwe uitbreiding. Daarnaast zijn er bij de gemeentelijke dienst die de nieuwe metro beheert 800 permanente banen gecreëerd.

Bouwbeleid voor stadsranden

De groei van het aantal grote winkelcentra en factory outlets aan de randen van steden heeft negatieve gevolgen voor het evenwicht tussen stad en regio en voor het milieu. Deze groei bevordert het verval van de stadscentra en heeft een toename van het verkeer, de voortschrijdende verkleining van groene gebieden en de aantasting van het landschap tot gevolg. Deze gevolgen kunnen hun weerslag hebben op grensgebieden in buurlanden. Om de ontwikkeling van deze gebieden te beperken en de samenhang te waarborgen, moet het regionaal beleid op het gebied van ruimtelijke ordening in grensoverschrijdende gebieden op elkaar worden afgestemd en dient er een transnationale langetermijnaanpak te worden ontwikkeld.

De relevante regionale autoriteiten van Noordrijn-Westfalen (Duitsland), de provincie Limburg (Nederland), de gewesten Wallonië en Vlaanderen (België) en een Duitse NGO hebben samen het TRADE-project uitgevoerd. Een grensoverschrijdende werkgroep heeft in het kader daarvan de kennis bijeengebracht om de bouwvergunningen voor nieuwe winkelcentra te evalueren, een raadplegingssysteem geïntroduceerd en gemeenschappelijke werkwijzen ontwikkeld. De werkgroep heeft de ervaringen van de afzonderlijke autoriteiten met elkaar vergeleken en heeft de gevolgen bestudeerd die de aanleg van de centra, met name in de grensgebieden, zou hebben. Tot slot heeft de werkgroep richtsnoeren opgesteld die door alle betrokken autoriteiten zijn goedgekeurd. Tegelijkertijd werden er workshops georganiseerd (voor winkeleigenaars, lokale overheden en andere instellingen) om hen te informeren over de situatie en hun de kans te geven hun mening over het TRADE-project kenbaar te maken.

De vier regio's beschikken nu over gemeenschappelijke beginselen en criteria die ervoor moeten zorgen dat het bouwen van winkelcentra geen negatieve effecten heeft voor lokale en naburige stadscentra of schadelijk is voor het milieu. Bouwvergunningen worden op basis van deze beginselen en criteria verleend. De beginselen werden toegepast op een plan voor de bouw van zeven factory outlets, waarmee in totaal een gebied van 100.000 m² gemoeid was. Uiteindelijk werd het aantal outlets teruggebracht tot twee, met kleinere vloeroppervlakken.

Het TRADE-project heeft als transnationaal proefproject tot doel een transnationaal netwerk op te zetten voor de coördinatie van regionaal beleid op dit terrein.

Dublin: voorrang voor bussen en fietsers

Met steun van de Europese Unie zijn de autoriteiten van Dublin een reeks onderling samenhangende programma's gestart om de verkeersdoorstroming in het stadsgebied van Groot Dublin te verbeteren. Er zal een netwerk van "corridors" worden gereserveerd voor een hoogwaardige busdienst, er zijn voetgangersgebieden en 60 km fietspad gepland en het verkeer wordt zo georganiseerd dat fietsers voorrang krijgen. Bovendien zijn er diverse fietsenstallingen gebouwd in het centrum van de stad, bij stations en langs de belangrijkste ontsluitingswegen van de stad.

Palermo verbetert het plaatselijke milieu door het openbaar vervoer efficiënter en betrouwbaarder te maken

In Palermo wordt in het kader van het URBAN-programma een project uitgevoerd waarbij nieuwe technologieën worden toegepast op het stadsvervoer. Het resultaat is een geïntegreerd beheersysteem voor het openbaar vervoer, met de naam "Saturn" (*Satellite Application for Transport in Urban Nodes*/satelliettoepassing voor vervoer in stedelijke knooppunten) dat gebruik maakt van geostationaire satellieten. Het systeem registreert de exacte locatie van alle bussen op de diverse routes en toont de precieze aankomsttijd op elektronische displays bij iedere halte. Gebruikers weten zo precies hoe lang ze moeten wachten en kunnen hun planning daarop aanpassen.

Schoner water geeft Szczecin nieuw leven

De havenstad Szczecin (420.000 inwoners), gelegen aan de monding van de Oder is in hoge mate verantwoordelijk voor de verontreiniging van de Oostzee. Op het moment beschikt de stad slechts over één kleine mechanische waterzuiveringsinstallatie. Slechts 13% van het totale afvalwater dat de stad genereert wordt gezuiverd. Ook de kwaliteit van het drinkwater in Szczecin laat te wensen over en voldoet zeker niet aan de normen van de EU. De watertoevoer verloopt grotendeels via een enkele pijpleiding die vanaf het Miedwie-meer, de belangrijkste zoetwaterbron ten zuidoosten van de stad, naar de stad loopt. De lekkage binnen het waterleidingsysteem is groot. In maart 2000 heeft de stad de laatste hand gelegd aan een masterplan voor de tenuitvoerlegging van een grootschalig investeringsprogramma, dat bestaat uit de bouw van twee nieuwe waterzuiveringsinstallaties, het moderniseren van de bestaande installatie, en een grootschalig programma voor de uitbreiding en sanering van de riolering. Het uiteindelijke doel hiervan is te bereiken dat de stad voldoet aan de EU-normen, met name die in de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater en de drinkwaterrichtlijnen.

Meer informatie over deze en andere projecten is te vinden op:

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/projects/stories/index_en.cfm

Bijlage 6: Het stadsmilieu in het milieubeleid

Water: De beheersing van emissies wordt op de eerste plaats geregeld in de richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater¹⁰¹. De Kaderrichtlijn Water¹⁰² bevat bovendien de verplichting te streven naar een goede waterkwaliteit voor alle wateren en introduceert een holistisch beheer van iedere rivier inclusief stroomgebied. Met betrekking tot de gevolgen hiervan voor stedelijke gebieden, wordt het door de goede kwaliteit van alle wateren eenvoudiger om drinkwater van goede kwaliteit te leveren, zoals verplicht op grond van de drinkwaterrichtlijn¹⁰³, en om te voorzien in recreatie- en zwemwateren van goede kwaliteit, zoals verplicht op grond van de zwemwaterrichtlijn¹⁰⁴.

Voor steden is het beheersproces van stroomgebieden echter van veel groter belang aangezien daarvoor medewerking en bijdragen van lokale overheden vereist zijn. Steden bezitten of beheren veel van de watergerelateerde infrastructuur en beschikken over bevoegdheden met betrekking tot het verlenen van vergunningen en het heffen van belastingen die gebruikt zouden kunnen worden om het duurzaam gebruik van water aanzienlijk te verbeteren.

Door bijvoorbeeld de doorlaatbaarheid van de bodem in stedelijke gebieden te bevorderen en de systemen voor regen- en rioleringswater van elkaar te scheiden zou de natuurlijke grondwateraanvulling kunnen worden vergroot, zouden de kosten van waterverzameling en behandeling kunnen worden teruggebracht en zouden overstromingen beperkt kunnen worden. Steden zouden kunnen investeren in of aandringen op renovatie van waterleidingsystemen teneinde de huidige hoge lekkageniveaus terug te dringen. Zij zouden een duurzamer watergebruik door huishoudens en de industrie kunnen stimuleren via hun bevoegdheden om vergunningen te verlenen en zouden doelen kunnen opstellen voor de waterconsumptie per hoofd van de bevolking. Deze doelen zouden kunnen worden bereikt door de tenuitvoerlegging van het beheer van de watervraag uit te breiden en ze te ondersteunen met gepaste lokale waterbelastingen en/of prijzen.

Om meer steden een aanzienlijk grotere bijdrage te laten leveren aan het beheer van stroomgebieden zouden diverse maatregelen kunnen worden voorgesteld. De algemene tenuitvoerlegging van milieubeheersystemen, zoals gepresenteerd in paragraaf 2.1.3, waarbinnen watergebruik een rol speelt, zou een algemene basis kunnen zijn om kleine steden actiever te betrekken, zonder hun de vrijheid te ontnemen om binnen de lokale context hun eigen doelen te stellen voor water. Ter ondersteuning van dit proces zal de Commissie gepaste richtsnoeren opstellen over de manier waarop stedelijke autoriteiten een duurzaam waterbeheer kunnen voeren en effectiever kunnen bijdragen aan het beheer van stroomgebieden, en de manier waarop zij, indien gepast, meer gericht maatregelen kunnen voorstellen van bindende aard.

Klimaatverandering en energie: Diverse steden, bijvoorbeeld die steden die deel uitmaken van het klimaatverbond en het netwerk Energie-Cités, ontplooiën initiatieven ter

¹⁰¹ Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PB L 135 van 30.5.1991, blz. 40)

¹⁰² 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 (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1)

¹⁰³ Richtlijn 98/83/EG van de Raad van 3 november 1998 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (PB L 330 van 5.12.1998, blz. 32)

¹⁰⁴ 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)

ondersteuning van de reeks maatregelen die zijn opgenomen in het Europees programma inzake klimaatverandering (EPK¹⁰⁵). De Commissie zal dergelijke netwerken blijven ondersteunen (zie paragraaf 5.1). Hun proactieve aanpak en bijdragen moeten echter breder ingang vinden en misschien kan dit op de meest rendabele manier worden gerealiseerd via de maatregel die in paragraaf 2.1.3 wordt voorgesteld om de tenuitvoerlegging te verspreiden van systemen voor stadsbeheer die onder andere het collectieve beheer van energie en broeikasgasemissies in de betreffende stad omvatten. Op deze manier worden steden aangespoord zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het energiegebruik en de broeikasgasemissies op hun grondgebied. Dat zou ertoe kunnen leiden dat zij zelf doelen gaan stellen met betrekking tot hun bijdrage op dit terrein.

Lucht: Richtlijn 96/62 vormt het fundamentele kader voor de luchtkwaliteit. De richtlijn bevat onder andere de verplichting dat lidstaten gedetailleerde actieplannen opstellen voor stedelijke zones en agglomeraties waar de drempelwaarden worden overschreden. In diverse aanverwante richtlijnen zijn grens- of streefwaarden opgenomen met betrekking tot SO₂, deeltjes, CO, benzeen, NO₂, NO_x, lood en troposferisch ozon (binnenkort ook voor PAK's en zware metalen). Ook zijn er nationale emissiemaxima vastgesteld voor SO₂, NO_x, VOS en ammoniak. In diverse richtlijnen zijn emissiegrenswaarden opgenomen voor verschillende categorieën voertuigen en met betrekking tot de kwaliteit van brandstoffen (zie paragraaf 2.2.2). In richtlijn 99/13/EG/EG¹⁰⁶ worden grenzen gesteld aan de emissie van vluchtige organische stoffen (VOS) voor een hele reeks industriële installaties.

In het kader van het lopende programma “Schone Lucht voor Europa” (CAFE)¹⁰⁷ wordt een algehele wetenschappelijke basis gelegd voor het leggen van verbanden tussen luchtvervuiling en de gevolgen voor de volksgezondheid, ecosystemen en het cultureel erfgoed, ter voorbereiding op de thematische strategie inzake luchtverontreiniging, waartoe volgens de planning medio 2005 een voorstel wordt ingediend. Het doel van het programma is een overzicht te geven van de maatregelen die in Europa op diverse niveaus nodig zijn om ambitieuze doelen te halen ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid tegen de aanzienlijke negatieve invloed van luchtverontreiniging. Er zouden met name nieuwe grenswaarden met betrekking tot de luchtkwaliteit uit kunnen voortvloeien, evenals emissiegrenswaarden/normen voor voertuigen en industriële activiteiten. Dergelijke meer technisch georiënteerde oplossingen kunnen effectief worden aangevuld door maatregelen te ontwikkelen die bijdragen aan het duurzamer maken van het stadsvervoer (zie paragraaf 2.2). Het CAFE-programma zal bij de ontwikkeling van maatregelen rekening houden met dergelijke alternatieven. Verder zal in het kader van CAFE het verband tussen de kwaliteit van de binnen- en buitenlucht in stedelijke gebieden worden onderzocht en zullen de rapportagevoorschriften onder de loep worden genomen met de bedoeling een stedelijk perspectief mogelijk te maken.

Geluidsoverlast: Op grond van richtlijn 2002/49/EG/EG inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï zijn de lidstaten verplicht de blootstelling aan omgevingslawaaï in geluidsbelastingkaarten vast te leggen en om, op het juiste overheidsniveau, actieplannen aan te nemen om omgevingslawaaï te beheersen, onder ander voor grote agglomeraties (aanvankelijk die met meer dan 250.000 inwoners en later die met

¹⁰⁵ COM (2000) 88 definitief

¹⁰⁶ Richtlijn 1999/13/EG/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties (PB L 85 van 29.3.1999, blz. 1)

¹⁰⁷ COM (2001) 245 definitief

meer dan 100.000 inwoners). Bij het opstellen van geluidsbelastingkaarten dient gebruik te worden gemaakt van gemeenschappelijke indicatoren, waardoor deze in de hele EU met elkaar vergeleken kunnen worden.

Natuur en biodiversiteit: Hoewel de tenuitvoerlegging van de vogel¹⁰⁸ en habitat¹⁰⁹-richtlijnen, evenals het Natura 2000-netwerk vooral niet-stedelijke gebieden betreft, wordt een aantal beschermde vogelsoorten en/of habitats ook in stadsgebieden aangetroffen waar hun bescherming voor specifieke problemen zorgt. Er zijn dan ook richtsnoeren nodig om de relevante autoriteiten, waaronder de lokale overheden, te helpen adequate bescherming te bieden. In meer algemene zin is het zo dat er in parken, tuinen en andere groengebieden in stadsgebieden een verbazingwekkend groot aantal diersoorten wordt aangetroffen. Dit biedt enorme kansen om de stedelijke biodiversiteit te versterken en te ontwikkelen, zowel in het voordeel van de soorten als van de stadsbewoners. Een aantal steden begint bijvoorbeeld met de ontwikkeling van “groene corridors” om de groengebieden in de stad met elkaar en met het aangrenzende platteland te verbinden, waardoor het isolement van deze natuurlijke stadspopulaties wordt verminderd. Ook het bij de stadsbewoners onder de aandacht brengen van natuur en biodiversiteit is een belangrijke investering die op de lange termijn veel voordelen zal opleveren. De mededeling over een biodiversiteitsactieplan voor de instandhouding van natuurlijke hulpbronnen¹¹⁰ uit 2001 voorzag onder andere in een reeks acties specifiek voor stedelijke gebieden. De Commissie zal in 2004 verslag uitbrengen aan de Raad en het Parlement over de voortgang met betrekking tot de tenuitvoerlegging van het plan, waarbij de relatieve prioriteit van de verschillende acties zal worden bekeken. De stedelijke dimensie zal in dit verslag volledig in overweging worden genomen. Verder zal de Commissie biodiversiteitsindicatoren ontwikkelen.

Afval: Aangezien 80% van de bevolking in stedelijke gebieden woont, wordt ook een vergelijkbaar percentage van de verschillende soorten afval, zoals gemeentelijk afval van huishoudens, zuiveringsslib, bedrijfsafval en bouw- en sloopafval, geproduceerd in steden en valt derhalve onder de belangrijkste milieuwetgeving inzake afval. Deze bestaat op de eerste plaats uit de richtlijn betreffende afvalstoffen¹¹¹, op grond waarvan lidstaten verplicht zijn maatregelen te nemen opdat afvalstoffen worden verwijderd zonder gevaar op te leveren voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. Verder zijn hierin verplichtingen opgenomen op het gebied van vergunningen en controles, evenals met betrekking tot het opstellen van plannen voor het beheer van afval. De wetgeving bestaat verder uit de richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen¹¹², waarin eisen zijn opgenomen met betrekking tot de veiligheid en het terugdringen van de hoeveelheid afval die gestort moet worden, met name in verband met biologisch afbreekbaar afval. Verder bestaat de wetgeving op dit terrein uit de richtlijn betreffende verpakking en verpakkingsafval¹¹³, die doelstellingen bevat met betrekking tot de nuttige toepassing en recycling van verpakkingsafval, de richtlijn

¹⁰⁸ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103 van 25.4.1979, blz. 1)

¹⁰⁹ Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7)

¹¹⁰ COM (2001) 162 definitief

¹¹¹ Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PB L 194 van 25.7.1975, blz. 39)

¹¹² Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PB L 182 van 16.7.1999, blz. 1)

¹¹³ Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365 van 31.12.1994, blz. 10)

betreffende de verbranding van afval¹¹⁴ waarin grenswaarden zijn opgenomen voor de uitstoot van verbrandingsinstallaties, de richtlijn betreffende autowrakken¹¹⁵ en de AEEA¹¹⁶-richtlijn, waarin doelen zijn opgenomen met betrekking tot nuttige toepassing, recycling en hergebruik en die tevens een inzamelingsverplichting bevatten voor respectievelijk autowrakken en elektronische en elektrische apparatuur.

Door de thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling te combineren met de thematische strategie voor het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen wordt een algemene strategie ontwikkeld die onder andere zal bijdragen aan het minimaliseren van de afvalproductie en het maximaliseren van de nuttige toepassing van afvalstoffen. De bijzonder “geconcentreerde” productie van afval in stedelijke gebieden maakt selectieve nuttige toepassing en verwerking ervan eenvoudiger, en biedt mogelijkheden en uitdagingen die een specifiek stedelijk perspectief op afvalgerelateerde kwesties rechtvaardigen. Bovendien vervullen lokale overheden een sleutelrol in de tenuitvoerlegging van het afvalbeleid. Een aantal lokale initiatieven heeft met name tot doel de inspraak van de bevolking en kleine bedrijven in de afvalplanning, afvalpreventie en afvalrecycling te vergroten. Andere aspecten van het afvalbeleid die samenhangen met stadsplanning zijn onder meer de plaatsing van afvalverzamel punten, voorverwerkings- en verwerkingsinstallaties voor afval en milieuvriendelijke vervoerssystemen zoals vervoer over water. Dergelijke benaderingen houden nauw verband met de tenuitvoerlegging van de Lokale Agenda 21. De Commissie zal onderzoeken welke rol de Gemeenschap eventueel kan vervullen in de ontwikkeling van deze initiatieven. Verder zal bij het vaststellen van toekomstig communautair beleid met betrekking tot de bevordering van afvalrecycling met name rekening worden gehouden met het stedelijke aspect van het beheer van bepaalde afvalstromen, zoals in het geval van bouw- en sloopafval.

¹¹⁴ Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PB L 332 van 28.12.2000, blz. 91)

¹¹⁵ Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende autowrakken (PB L 269 van 21.10.2000, blz. 34)

¹¹⁶ Richtlijn 2002/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 januari 2003 betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA) (PB L 37 van 13.2.2003, blz. 34)