

A stylized graphic of a hand with fingers spread, rendered in light gray. A large, thick, light gray curved line arches over the hand, partially obscuring it. The background is white.

# Op weg naar duurzame ontwikkeling?

Federaal Rapport inzake  
Duurzame Ontwikkeling

Task Force Duurzame Ontwikkeling

1999





## Federaal Planbureau

Het Federaal Planbureau (FPB) is een instelling van openbaar nut.

Het FPB voert beleidsrelevant onderzoek uit op het economische, sociaal-economische en leefmilieuterrein. Hiertoe verzamelt en analyseert het FPB gegevens, onderzoekt het aanneembare toekomstscenario's, identificeert het alternatieven, beoordeelt het de gevolgen van beleidsbeslissingen en formuleert het voorstellen. Het stelt zijn wetenschappelijke expertise onder meer ter beschikking van de Regering, het Parlement, de sociale gesprekspartners, nationale en internationale instellingen.

Het FPB zorgt voor een ruime verspreiding van haar werkzaamheden. De resultaten van haar onderzoek worden ter kennis gebracht van de gemeenschap en dragen zo bij tot het democratische debat.

Bij de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* is het FPB belast met de opstelling van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling en de voorbereiding van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. De "Task Force Duurzame Ontwikkeling" is de groep van personeelsleden die sinds januari 1998, onder de leiding en de verantwoordelijkheid van het FPB, uitvoering geeft aan deze opdracht.

De leden van de Task Force Duurzame Ontwikkeling die deelgenomen hebben aan de verwezenlijking van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling zijn: Thomas Bernheim, Hadelin de Beer de Laer, Katrien Debeuckelaere, Pieter Dresselaers (1999), Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coördinatrice), Tom Meeuws (1998), Bert Steyaert, Sophie van den Berghe, Denis Van Eeckhout, Sylvie Varlez, Stéphane Willems (1998) en Natacha Zuinen.

Sophie Sorel, Nathalie Gilsoul en Martine Thomas waren belast met het secretariaat; Alfons Arijs, Eric Janssens en Katrien Standaert hebben aan de vertaling deelgenomen. Brenda Breugelmans stond in voor de lay-out.

## Internet

URL: <http://www.plan.be>

E-mail: [contact@plan.be](mailto:contact@plan.be)

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijk uitgever: Henri Bogaert

Wettelijk Depot: D/1999/7433/18

---





---

## Beknopt overzicht

<b>Deel 1</b>	<b>Kader van het Rapport</b>	<b>27</b>
	A. Conceptueel kader	27
	B. Institutioneel kader	63
	C. Overzicht van het kader van dit rapport	90
	D. Bibliografie	94
<b>Deel 2</b>	<b>Indicatoren voor duurzame ontwikkeling</b>	<b>97</b>
	A. Het methodologisch kader: het DPSIR-model	97
	B. De internationale toestand en zijn evolutie	101
	C. De nationale toestand en zijn evolutie	120
	D. Systematisch overzicht	166
	E. Bibliografie	169
<b>Deel 3</b>	<b>Beschrijving en analyse van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling</b>	<b>175</b>
	<b>Luik 1: Het kernbeleid</b>	<b>178</b>
	A. Methodologisch kader	178
	B. Het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	179
	C. Het beleid ter bescherming van de atmosfeer	195
	D. Het beleid ter bescherming van het mariene milieu	212
	E. Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen	227
	<b>Luik 2: Bijdrage van het ondersteunend beleid aan het kernbeleid</b>	<b>241</b>
	F. Methodologisch kader	241
	G. Werkgelegenheid en pensioenen	242
	H. Gezondheid	254
	I. Milieu	267

---

J. Landbouw	274
K. Energie	282
L. Vervoer	290
M. Economie	298
N. Financiën	307
O. Justitie en veiligheid	315
P. Wetenschappelijk onderzoek	324
<b>Systematisch overzicht</b>	<b>333</b>
Q. Bibliografie	342
<b>Deel 4 Toekomstverkenning</b>	<b>351</b>
A. Analyse kader	353
B. Vooruitzichten voor sturende krachten in België	357
C. Consumptie- en productiepatronen	359
D. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	366
E. Bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu	373
F. Systematisch overzicht	386
G. Bibliografie	388
<b>Deel 5 De rol van de grote maatschappelijke groepen</b>	<b>391</b>
A. Methodologisch kader: een enquête	392
B. De antwoorden van de grote maatschappelijke groepen	394
C. De thematische adviesraden	400
D. De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling	411
E. Systematisch overzicht	415
F. Bijlagen	418
G. Bibliografie	419

---

Deel 6	Synthese van het rapport	421
	A. Planetaire dimensie	422
	B. Langetermijnvisie	425
	C. Integratie van de componenten	428
	D. Wetenschappelijke onzekerheden	433
	E. Participatie en responsabilisering	435
	F. Naar een duurzame ontwikkeling?	437
	G. Bibliografie	438
	<b>Annexen</b>	<b>439</b>
	A. Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling	439
	B. Lijst van in het rapport gebruikte afkortingen	445







## Voorwoord

Dit rapport richt zich zowel tot het maatschappelijk middenveld als tot de politieke wereld en de overheidsdiensten. Hoofddoel is een aanzet te geven tot reflectie over de manier waarop een land zich ontwikkelt en over het effect hiervan op wereldschaal. Dit is het eerste rapport dat in het kader van de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*<sup>1</sup>, is opgesteld. Deze Belgische wet bepaalt dat zo'n federaal rapport om de twee jaar moet worden gepubliceerd.

Tijdens de Conferentie van Rio in juni 1992 is het project duurzame ontwikkeling door de internationale gemeenschap goedgekeurd en opgenomen in het document "Agenda 21". Dit wereldwijde actieplan voor de 21ste eeuw loopt dus al sinds meer dan zes jaar. In juni 1997 werd tijdens de Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (VN) een eerste balans opgemaakt van de resultaten en mislukkingen bij de uitvoering van Agenda 21. In deze balans werden een aantal veelbelovende ontwikkelingen en teleurstellende resultaten onderzocht met de bedoeling om hieruit te leren en de uitdagingen en prioriteiten voor de toekomst te bepalen<sup>2</sup>.

De Europese Unie (EU) speelde en speelt nog steeds een beslissende rol in dit internationale proces. In België hebben de Federale Overheid, de gewesten, gemeenschappen en lokale besturen op dit gebied hun eerste stappen gezet. Hoofddoelstelling van dit rapport is België ertoe aan te zetten inspanningen te leveren opdat "ontwikkeling" steeds meer zou gebeuren in het verlengde van de definitie van de Rio-overeenkomst.

### 1. Hoe is de inhoud van dit rapport gekozen?

Dit rapport is ook het beginpunt van een rapporteringsproces over het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling zoals dat volgens de wet van 5 mei 1997 regelmatig moet gebeuren. Die wet verwijst expliciet naar het Brundtland-rapport<sup>3</sup> en naar de honderden acties die in de 40 hoofdstukken van Agenda 21 worden aanbevolen. Welke thema's of hoofdstukken van Agenda 21 bij voorkeur in elk rapport worden behandeld, laat de wet echter open. Daarom werd er eerst en vooral voor geopteerd om dit eerste rapport te structureren rond wat men soms de drie "pijlers" van het begrip duurzame ontwikkeling noemt: de economische, sociale en ecologische componenten. Aangezien deze componenten op zich uitgebreide onderzoeks- en beleidsdomeinen betreffen, zijn binnen elke component thematische kernpunten gekozen om het werk dat binnen elk gebied werd verricht, doelgericht te kunnen behandelen. Deze kernpunten zijn onder te brengen in de grote deelgebieden of hoofdstukken van Agenda 21:

- Sociaal kernpunt: bestrijding van armoede en sociale uitsluiting (hoofdstuk 3, Agenda 21).

---

1. BS 18 juni 1997.  
2. *Duurzame ontwikkeling: een project op wereldschaal*, Planning Paper nr. 85. Federaal Planbureau, januari 1999.  
3. De Wereldcommissie over Milieu en Ontwikkeling (WCED) is auteur van *Onze Aarde Morgen (Our Common Future)*, ook bekend als het *Brundtland-rapport*, Tielt: Lannoo, 1990. De WCED werd voorgezeten door mevrouw Gro Harlem Brundtland.

- 
- Economisch kernpunt: wijziging van de consumptiepatronen (hoofdstuk 4, Agenda 21).
  - Ecologische kernpunten: klimaatverandering en ozon in de troposfeer (hoofdstuk 9), het mariene milieu en de kustgebieden (hoofdstuk 17, Agenda 21).

Deze thema's nemen een belangrijke plaats in op de internationale agenda's voor de follow-up van de Conferentie van Rio. Armoedebestrijding en wijziging van de consumptiepatronen zijn de twee grote "prioritaire vraagstukken" van het programma inzake duurzame ontwikkeling dat in 1997 door de VN voor de periode 1997-2002 werd goedgekeurd. Van de ecologische thema's die in dit rapport worden behandeld, zijn er twee die in 1997 en 1998 het voorwerp waren van internationale onderhandelingen: het klimaat (Kyoto) en de oceanen en zeeën (Lissabon).

Ook om andere redenen zijn deze thema's als kernpunten van dit eerste rapport gekozen. Aangezien het rapport betrekking heeft op het federale beleid en de rol van het maatschappelijk middenveld, hebben deze thema's het voordeel dat ze:

- Tot federale bevoegdheden behoren, althans voor een groot deel.
- Op de formele politieke agenda van de federale regering staan, doordat ze in de regeerakkoorden voorkomen.
- Op de agenda van het maatschappelijk middenveld staan, omdat ze tot de eisen van bepaalde maatschappelijke groepen behoren.
- Al, tenminste gedeeltelijk, op de agenda van wetenschappelijk onderzoek staan, zowel in de humane wetenschappen (bijvoorbeeld: sociologie, economie) als de natuurwetenschappen (bijvoorbeeld: klimatologie, oceanografie).

Er is een tweede belangrijk uitgangspunt dat de inhoud van dit eerste rapport bepaalt. Het rapport heeft namelijk betrekking op de acties van het binnenlandse beleid. In latere rapporten kan deze analyse worden voortgezet en zullen de betrekkingen van België met de rest van de wereld worden onderzocht. Wat bijvoorbeeld armoede betreft, legt dit rapport de klemtoon op de mechanismen die in België armoede veroorzaken en die het mogelijk maken om haar te beperken. Met deze keuze wordt niet ontkend dat armoede een heel wat groter probleem is in de lage inkomenslanden. Het onderzoek van de verschillende factoren die de armoedesituatie in een rijk land verklaren, kan heel wat leren over het onhoudbare karakter en de mechanismen van armoede in de rest van de wereld. Bovendien leiden de analyse en toekomstverkenning van het federale beleid inzake armoede tot een beter begrip van het feit dat armoede in sommige landen minder verspreid is dan elders. Dit thema verdient dus wel degelijk een plaats in een rapport over de positieve en negatieve aspecten van ontwikkeling. Wat de atmosfeer en de zeeën betreft, ligt de klemtoon op de wisselwerking tussen problemen op dit gebied en de levensgewoonten van de Belgen. Inzake de wijziging van consumptiepatronen behandelt dit rapport hoofdzakelijk de particuliere consumptie en de overheidsconsumptie. De aspecten die verbonden zijn met delokalisatie van de productie en met de regels van de internationale handel, kunnen in een later rapport beschreven worden.

---

## 2. Hoe is de inhoud van dit rapport georganiseerd?

In het eerste deel van dit rapport wordt het conceptuele en institutionele kader vastgelegd waarin alle beschrijvingen, analyses en evaluaties moeten worden gesitueerd. Duurzame ontwikkeling is immers, net zoals de gekozen thematische kernpunten, een begrip in volle ontwikkeling. Daarom is het voor de lezer nuttig om terug te kunnen grijpen naar de definities die door de auteurs werden gekozen en om te beschikken over een kader waarin verbanden worden gelegd tussen deze definities en andere begrippen. Dit conceptuele kader wordt toegelicht in de eerste helft van het eerste deel. Ook het bijzonder ingewikkelde karakter van de Belgische instellingen kan een goed begrip van het rapport bemoeilijken. Daarom wordt het Belgische institutionele kader in de tweede helft van het eerste deel in grote lijnen geschetst. In deze schets wordt eerst getoond in welk kader de Belgische beleidsvoorbereiding en besluitvorming - op grensgebieden van duurzame ontwikkeling - in samenwerking met de internationale instanties plaatsvinden. Daarnaast worden de mechanismen voor sociaal overleg en raadpleging behandeld.

Het tweede deel is een beschrijving van de situatie met behulp van een "instrumentenbord" met daarop een reeks sleutelindicatoren. Het gaat om internationale en nationale indicatoren die betrekking hebben op de drie voor dit rapport gekozen kernpunten van duurzame ontwikkeling. Deze sleutelindicatoren staan voor de "sturende krachten" die met menselijke activiteiten verbonden zijn, voor de "druk" die ze uitoefenen en voor de "effecten" ervan op de "toestand" van sociale en ecologische subsystemen. Dankzij deze indicatoren wordt het duidelijk dat er "antwoorden" worden verwacht van regeringen en maatschappelijke groepen om deze sturende trends te heroriënteren in een voor duurzame ontwikkeling gunstige richting. Beleid en maatregelen zijn noodzakelijk want de markt kan dit niet spontaan doen. Daarentegen kan de burger hiertoe bijdragen indien hij dat echt wil en goed is ingelicht.

In het derde deel wordt het federale beleid inzake de geselecteerde thema's van de periode juni 1992 tot juni 1998 geanalyseerd. Eerst wordt het ondersteunend beleid behandeld, dat specifiek op de thema's gericht is. Vervolgens komt het beleid van ministeriële departementen aan bod die andere bevoegdheden hebben maar die toch de verwezenlijking van de thematische doelstellingen kunnen beïnvloeden. Deze bevoegdheden zijn talrijk: energie, vervoer, landbouw, enzovoort. De bedoeling van deze analyse is enerzijds om na te gaan op welke gebieden weinig of niets werd ondernomen en waar er tegenstrijdigheden zijn, en anderzijds om positieve resultaten te vinden die wijzen op ontwikkelingen in de richting van duurzame ontwikkeling. Er wordt met andere woorden aangegeven in welke mate het beleid dat sinds zes jaar door de Belgische Federale Overheid wordt gevoerd, overeenstemt met de Rio-verbintenissen. Hieruit worden besluiten getrokken voor het toekomstige beleid. Hier werd er gekozen voor een zo volledig mogelijk panorama van het interne federale beleid. Deze optie komt beter tegemoet aan de vereisten van een eerste rapport dan de analyse van één of twee sectoren dat zou doen.

Het vierde deel is een toekomstverkenning van alternatieve ontwikkelingsperspectieven voor de thematische kernpunten van het rapport. Methodologisch gezien wordt er in de eerste plaats erkend dat er onzekerheden bestaan over de toekomst. De benadering veronderstelt ook dat er verschillen bestaan in de perceptie van ecologische, sociale en maatschappelijke risico's. Drie "handelingsperspectieven", die het resultaat zijn van verschillende combinaties van deze percepties, worden uitgewerkt. Hieraan beantwoorden drie mogelijke configuraties voor de wijziging van productie- en consumptiepatronen. Op basis hiervan worden drie verschillende types van ontwikkeling uitgewerkt voor de subsystemen "armoede en sociale uitsluiting", "atmosfeer" en

---

"mariene milieu". Na evaluatie van de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen op de subsystemen, kan worden bepaald in welke mate elk van de handelingsperspectieven houdbaar of onhoudbaar is.

Het vijfde deel geeft het standpunt weer van het maatschappelijk middenveld over het beleid inzake duurzame ontwikkeling, waartoe ook de verwezenlijking van zijn partnership met de beleidsmakers behoort. Het hoofddoel is te herinneren aan het belang van antwoorden op de uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling die verschillen van die van de overheid. Burgers en het maatschappelijk middenveld kunnen door hun acties immers ook onhoudbare ontwikkelingen versterken of ombuigen. De auteurs van het rapport hebben een kleine opiniepeiling gedaan om een idee te krijgen van de rol van het maatschappelijk middenveld in België met betrekking tot de gekozen thema's. Wegens de in België sterk uitgebouwde sociale raadpleging en overleg, worden vervolgens de bijdragen van de adviesraden onderzocht, die sinds lang, al van voor Rio, actief zijn. Ten slotte wordt de bijzonder belangrijke rol van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling toegelicht.

Het zesde deel van het rapport is een synthese van het gehele rapport. Bedoeling is een debat op gang te brengen zonder kant en klare beslissingen voor te stellen. Het is de eerste keer dat dit soort denkoefening in ons land en op zulke schaal wordt gemaakt, al is ze tot enkele thematische kernpunten en het binnenlandse beleid beperkt. Twee kanttekeningen moeten dan ook worden gemaakt bij die nieuwe benadering. Enerzijds is deze materie omvangrijk, nieuw en met zoveel onzekerheden verbonden dat het in dit stadium onmogelijk is om tegelijkertijd de problemen volledig te verhelderen en de politieke antwoorden die tot hiertoe op deze problemen zijn gegeven, echt te "evalueren". In tegenstelling tot de rapporten die nog zullen volgen, kan dit rapport voor die evaluatie niet verwijzen naar een Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling. Anderzijds is het helemaal niet de bedoeling om, met de informatie die op dit ogenblik beschikbaar is, a posteriori een proces in te spannen tegen de politieke verantwoordelijken voor hun vroegere werkzaamheden. Hoofddoel van deze synthese is dus een aanzet te geven tot een debat over de toekomst en de eerste beslissingen te ondersteunen die de samenhang en doeltreffendheid van het beleid inzake de behandelde thema's zullen vergroten.

### 3. Welke methode is er bij de uitwerking van dit rapport gevolgd?

Op juridisch-technisch gebied beantwoorden het tweede, derde en vierde deel van het rapport aan de drie voornaamste inhoudelijke verplichtingen van de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Deze wet vereist immers dat dit federale rapport achtereenvolgens de toestand, het beleid en een toekomstverkenning met betrekking tot duurzame ontwikkeling in België weergeeft:

- Toestand: de sociale, economische en ecologische aspecten van de bestaande toestand in België beschrijven.
- Beleid: het tot hiertoe gevoerde federale duurzaamheidsbeleid analyseren.
- Toekomstverkenning: de gevolgen van de huidige tendensen en de verwachte ontwikkeling volgens een aantal relevante beleidsscenario's evalueren.

---

Zoals het in een benadering van duurzame ontwikkeling hoort, wordt elk onderwerp telkens in een internationale context behandeld. Dit neemt echter niet weg dat dit rapport alleen het binnenlandse beleid analyseert. Dit methodologische en conceptuele kader (dat in het eerste hoofdstuk van elk deel toegelicht wordt) is hoofdzakelijk gebaseerd op internationale documenten over duurzame ontwikkeling, zoals het Brundtland-rapport, Agenda 21 en de Verklaring van Rio. Het steunt ook op onderzoek van de EU en de OESO over milieu en ontwikkeling.

Dit rapport werd in 18 maanden geschreven door de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau, in overeenstemming met de bepalingen van de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Omdat die pluridisciplinaire werkgroep pas begin 1998 opgestart kon worden, werd deze termijn voltooid begin juli 1999.

Dit rapport is ook tot stand gekomen dankzij de bijdragen en het advies van medewerkers en collega's van het Federaal Planbureau en daarbuiten. Hun naam is vermeld aan het einde van de betrokken hoofdstukken. Ze werden gekozen uit de wetenschappelijke kringen of uit de Belgische administratie om hun expertise in de behandelde thema's. De equipe van auteurs van bedankt hen voor hun technische ondersteuning en hun aandacht. Het dankt ook alle ambtenaren die inlichtingen hebben gegeven en het Adviesbureau voor Leesbaarheid van het Opleidingsinstituut van de Federale Overheid voor haar nuttige tips. Ondanks de vele externe herlezingen neemt de equipe de volledige verantwoordelijkheid voor eventuele fouten die gemaakt kunnen zijn bij deze, door haar nieuwe en transdisciplinaire karakter, buitengewoon delicate onderneming.

In het algemeen kan worden gesteld dat de in dit rapport voorgestelde methodologie inzake duurzame ontwikkeling eerder toekomstgericht en aanmoedigend is dan op het verleden gericht of reactief. Het team hoopt dat het zich in de toekomst zal kunnen baseren op meer origineel onderzoekswerk van het maatschappelijk middenveld, waartoe ook het Belgische wetenschappelijke milieu behoort. Dit rapport stelt immers een samenhangende visie over duurzame ontwikkeling voor, die alleen maar rijker wordt door een dialoog met andere visies van het maatschappelijk middenveld en van de politieke verantwoordelijken. Duurzame ontwikkeling ontstaat niet wanneer "van bovenaf" een a priori vastgesteld politiek of wetenschappelijk model wordt toegepast. Duurzame ontwikkeling ontstaat maar wanneer mechanismen worden ingesteld die verhelderen en een collectief leerproces doen ontstaan. Deze mechanismen kunnen slechts werken dankzij wetenschappelijke kennis en concrete ervaringen, die naargelang van de groep fundamenteel verschillen. Daarnaast zijn ook verbeelding en een gemeenschappelijke visie op de toekomst nodig. Bedoeling is dus niet zozeer te polemiseren of te sanctioneren, maar wel te informeren en vragen te stellen over de zwakke punten van het huidige beleid inzake ontwikkeling. Dit rapport wil ook een aanzet geven om, met een betere kennis van de huidige situatie en mechanismen, andere wegen te bewandelen.





# Inhoudstafel

<b>Deel 1</b>	<b>Kader van het Rapport</b>	<b>27</b>
	<b>A. Conceptueel kader</b>	<b>27</b>
	1. Een duurzame ontwikkelingswijze	27
	a. Wat is een ontwikkelingswijze?	27
	b. Wat is een duurzame ontwikkelingswijze?	29
	c. Een project van duurzame ontwikkeling op wereldschaal	31
	d. Vijf dimensies van duurzame ontwikkeling	32
	i. Planetaire aanpak	33
	ii. Langetermijnvisie	34
	iii. Integratie van de componenten	35
	iv. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden	36
	v. Een participatieve en verantwoordelijke benadering	37
	2. Sociale, ecologische en economische kernthema's van een duurzame ontwikkeling	40
	a. Een endogeen model van duurzame ontwikkeling	40
	b. Beschrijving van het sociale kernthema van het rapport	43
	i. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting	43
	ii. Een duurzame ontwikkeling tegen armoede en sociale uitsluiting	45
	c. Beschrijving van het kernthema "milieu" van het rapport	47
	i. De bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu	48
	ii. Een duurzame ontwikkeling ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu	54
	d. Beschrijving van het economische kernthema van het rapport	56
	i. Basisterminologie in verband met particuliere en overheidsconsumptie	56
	ii. In het rapport besproken problemen in verband met consumptie	57
	iii. Een duurzame ontwikkeling die de consumptiepatronen verandert	60
	<b>B. Institutioneel kader</b>	<b>63</b>
	1. De overheidsorganisaties	63
	a. Het internationale niveau	63
	i. Rol en bevoegdheden	63
	ii. Instellingen	64
	iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen	67
	b. De Europese Unie	67
	i. Rol en bevoegdheden	67
	ii. Instellingen	68
	iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen	70
	c. De Federale Overheid	72
	i. Rol en bevoegdheden	72
	ii. Instellingen	74
	iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen	75
	d. De gewesten en de gemeenschappen	77
	i. Rol en bevoegdheden	77
	ii. De instellingen	78
	iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen	79

e. De provincies en gemeenten	81
i. Rol en bevoegdheden	81
ii. Instellingen	81
iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen	82
f. Samenwerking tussen de Federale Overheid, de gewesten en de gemeenschappen	82
i. Samenwerking en conflictvoorkoming	82
ii. Instellingen	83
iii. Samenwerkingsakkoorden	84
2. De maatschappelijke adviesraden	85
a. Het internationale niveau	86
b. De Europese Unie	86
c. De Federale Overheid	87
d. De gewesten en de gemeenschappen	88
i. Het Vlaamse Gewest	88
ii. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest	88
iii. Het Waalse Gewest	89
C. Overzicht van het kader van dit rapport	90
1. Conceptueel kader	90
a. Een duurzame ontwikkelingswijze	90
b. Algemeen model en thematische componenten van het rapport	91
2. Institutioneel kader	92
a. Overheidsorganisaties	92
b. Maatschappelijke adviesraden	93
D. Bibliografie	94
1. Algemene bibliografie	94
2. Bibliografie voor het hoofdstuk "Conceptueel kader"	94
3. Bibliografie voor het hoofdstuk "Institutioneel kader"	95
<b>Deel 2</b> <b>Indicatoren voor duurzame ontwikkeling</b>	<b>97</b>
A. Het methodologisch kader: het DPSIR-model	97
1. Het DPSIR-model	98
2. Een eerste overzicht van indicatoren	100
B. De internationale toestand en zijn evolutie	101
1. Sturende krachten	101
a. Algemene economische en demografische factoren	101
i. Bevolkingsgroei	102
ii. Economische groei	102
b. Consumptiepatronen	103
i. Verdeling van de consumptie	103
ii. De gevolgen van de ongelijkheid in de wereld inzake consumptie	104



2. Druk - toestand - effecten: de sociale en ecologische thema's	105
a. Armoede en sociale uitsluiting	105
i. Algemene levenskwaliteit	105
ii. Armoedeprofiel	106
iii. Monetaire armoedelij	106
iv. Human Poverty Index	106
b. Atmosfeer	108
i. Ozon in de troposfeer	108
ii. Klimaatverandering	109
c. Het mariene milieu	111
i. Accumulatie van gevaarlijke stoffen	112
ii. Toegenomen druk op de kuststreek en eutrofiëring	115
iii. Overbevissing	116
3. Antwoord: de evolutie van de officiële ontwikkelingshulp	119
C. De nationale toestand en zijn evolutie	120
1. Sturende krachten	120
a. Algemene economische, demografische en culturele factoren en hun verband met consumptiepatronen	120
i. Demografische evolutie	120
ii. Algemene economische ontwikkeling	122
iii. Sociologische factoren	123
iv. Infrastructuur	124
v. Commerciële praktijken	124
b. Consumptiepatronen en hun verband met de sociale en ecologische thema's	126
i. Samenstelling van de consumptie	126
ii. Verbanden met het thema armoede: sociale verdeling van de consumptie	127
iii. Verband met de kwaliteit van de atmosfeer en het mariene milieu	130
iv. Illustraties in drie grote domeinen van de privé-consumptie: voeding, uitrustingsgoederen en vervoer	136
2. Druk, toestand en effecten: sociale en ecologische thema's	140
a. Armoede en sociale uitsluiting	140
i. De toestand van armoede	140
ii. Factoren die armoede in de hand werken en aan armoede verbonden effecten	143
b. Atmosfeer	150
i. Ozon in de troposfeer	150
ii. Klimaatverandering	153
c. Het mariene milieu	155
i. Accumulatie van gevaarlijke stoffen	155
ii. Toegenomen druk op het kustgebied en eutrofiëring	159
iii. Overbevissing	161
3. Antwoorden: een paar indicatoren over de regeringsactie	162
a. Om de armoede te bestrijden	162
b. Om de atmosfeer en het mariene milieu te beschermen	164
c. Over duidelijke en betrouwbare indicatoren kunnen beschikken	165
D. Systematisch overzicht	166
1. Internationale toestand	166
2. Nationale toestand	167

E. Bibliografie	169
1. Algemene bibliografie	169
2. Bibliografie over de consumptiepatronen	169
3. Bibliografie over armoede	172
4. Bibliografie over de atmosfeer	173
5. Bibliografie over het mariene milieu	174
Deel 3 Beschrijving en analyse van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling	175
Luik 1: Het kernbeleid	178
A. Methodologisch kader	178
1. Kader van het federale beleid	178
2. Het gevoerde federale beleid	178
3. Analyse van het gevoerde beleid	178
B. Het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	179
1. Kader van het federale beleid	179
a. De internationale context	179
i. Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (Caïro, 1994)	181
ii. Wereldconferentie over Sociale Ontwikkeling (Kopenhagen, 1995)	181
iii. Vierde Wereldconferentie over vrouwen (Peking, 1995)	182
iv. HABITAT II, VN-Conferentie over menselijke nederzettingen (Istanbul, 1996)	182
b. De Europese context	182
c. De nationale context	183
i. Bevoegdheden	183
ii. Overlegstructuren	184
2. Het gevoerde federale beleid	184
a. Beleidsintenties van de regering	185
i. Regering 1992-1995	185
ii. Regering 1995-1999	185
b. Uitvoering van de beleidsintenties	187
i. Het Urgentieprogramma	187
ii. Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)	188
iii. De Interministeriële Conferenties voor Maatschappelijke Integratie (ICMI) en de bijzondere thema-Ministerraad op federaal vlak over armoede	189
iv. Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de gemeenschappen en de gewesten	191
3. Analyse van het gevoerde beleid	191
a. Planetaire aanpak	191
b. Langetermijnvisie	191
c. Integratie van de componenten	192
d. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheid	193
e. Participatieve en verantwoordelijke benadering	194

<b>C. Het beleid ter bescherming van de atmosfeer</b>	<b>195</b>
1. Kader van het federale beleid	195
a. De internationale context	195
i. Ozon in de troposfeer	195
ii. De klimaatveranderingen	196
b. De Europese context	197
i. Ozon in de troposfeer	197
ii. De klimaatveranderingen	199
c. De nationale context	200
i. Verdeling van de bevoegdheden	200
ii. Overlegstructuren	201
2. Het gevoerde federale beleid	201
a. Beleidsintenties van de regering	202
i. Het federale beleid van 1992 tot 1995	202
ii. Het federale beleid van 1995 tot 1998	202
b. Uitvoering van de beleidsintenties	203
i. Uitbouw van een coördinatiestructuur	203
ii. De federale maatregelen in het kader van de plannen met betrekking tot CO <sub>2</sub> en ozon	203
iii. De overige door de Federale Overheid genomen maatregelen	207
3. Analyse van het gevoerde beleid	208
a. Planetaire benadering	208
i. Ozon in de troposfeer	208
ii. Klimaatverandering	209
b. Langetermijnvisie	210
c. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden	210
d. Integratie van de componenten	211
i. De coördinatiemoeilijkheden	211
ii. De integratiemoeilijkheden	211
e. Participatieve en verantwoordelijke benadering	212
<b>D. Het beleid ter bescherming van het mariene milieu</b>	<b>212</b>
1. Kader van het federale beleid	212
a. De internationale context	213
i. Organisaties van de Verenigde Naties (VN)	213
ii. De OSPAR-Commissie	214
iii. De Noordzeeconferenties	214
iv. De Internationale Raad voor Onderzoek van de Zee (ICES)	215
b. De Europese context	215
i. Accumulatie van gevaarlijke stoffen, toegenomen druk op de kustgebieden en eutrofiëring	215
ii. Visserij	216
c. De nationale context	217
i. De bevoegdheidsverdeling	218
ii. Het in overleg gevoerde beleid	218
2. Het gevoerde federale beleid	219
a. Beleidsintenties van de regering	219
b. Uitvoering van de beleidsintenties	220
3. Analyse van het gevoerde beleid	222
a. Analyse van de genomen maatregelen	222
i. Coördinatiestructuur en internationale verbintenissen	222
ii. Ratificatie van het OSPAR-Verdrag	223

iii. Definitie van een wettelijk kader	223
iv. Toepassing van het MARPOL-Verdrag	224
v. Stofstromen	224
vi. Maatregelen op het vlak van de bestrijdingsmiddelen	224
b. Algemene analyse	225
i. Planetaire aanpak	225
ii. Langetermijnvisie	225
iii. Integratie van de componenten	225
iv. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden	226
v. Participatieve en verantwoordelijke benadering	226
<b>E. Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen</b>	<b>227</b>
1. Het kader van het federale beleid	227
a. De internationale context	227
i. De Verenigde Naties	228
ii. De OESO	228
b. De Europese context	229
c. De nationale context	230
2. Het gevoerde federale beleid	232
a. Beleidsintenties van de regering	232
b. Uitvoering van de beleidsintenties	232
i. De milieutaksen	233
ii. De Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame	234
iii. Opvoeding en sensibilisatie van het publiek: de Europese milieukeur	235
iv. Consumptie van de openbare administratie: de systemen voor milieuzorg of "greening" van de openbare administraties	235
3. Analyse van het gevoerde beleid	236
a. Analyse van de maatregelen	236
i. De milieutaksen	236
ii. De Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame	237
iii. Opvoeding en sensibilisering van het publiek: de Europese milieukeur	237
iv. Consumptie van de openbare administratie: de systemen voor milieuzorg of "greening" van de openbare administraties	238
b. Omvattende analyse	239
i. Planetaire aanpak	239
ii. Integratie van de componenten en langetermijnvisie	239
iii. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheid	240
iv. Participatieve en verantwoordelijke benadering	240
<b>Luik 2: Bijdrage van het ondersteunend beleid aan het kernbeleid</b>	<b>241</b>
<b>F. Methodologisch kader</b>	<b>241</b>
<b>G. Werkgelegenheid en pensioenen</b>	<b>242</b>
1. Beleidsintenties van de regering	243
a. Beleidsintenties inzake werkgelegenheid	243
b. Beleidsintenties inzake sociale zekerheid	243
2. Uitvoering van de beleidsintenties	244
a. Overzicht van de algemene werkgelegenheidsmaatregelen	244

b. Werkgelegenheidsmaatregelen die in verband staan met het beleid inzake armoedebestrijding	246
i. Maatregelen ter bevordering van de arbeidsvraag	247
ii. Maatregelen die het arbeidsaanbod beïnvloeden	248
iii. Maatregelen ter bevordering van de inschakelbaarheid van werkzoekenden	249
c. De pensioenhervorming	250
3. Analyse van het gevoerde beleid	251
a. Werkgelegenheidsmaatregelen die in verband staan met het beleid inzake armoedebestrijding	251
i. Maatregelen ter bevordering van de arbeidsvraag	251
ii. Maatregelen die het arbeidsaanbod beïnvloeden	252
iii. Maatregelen ter bevordering van de inschakelbaarheid van werkzoekenden	253
b. De pensioenhervorming	254
H. Gezondheid	254
1. Beleidsintenties van de regering	255
2. Uitvoering van de beleidsintenties	256
a. Maatregelen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	256
i. In het kader van de sociale zekerheid	256
ii. In het kader van de volksgezondheid	258
b. Maatregelen ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu	258
i. Plan inzake gezondheid en milieu	259
ii. Bescherming van de arbeiders bij de uitoefening van hun arbeid	259
iii. Bijzondere producten die aan specifieke reglementering onderworpen zijn	260
c. Maatregelen in het kader van de wijziging van consumptiepatronen	260
i. Voedingswaren en zogeheten consumptieproducten	260
ii. Volksgezondheid	263
3. Analyse van het gevoerde beleid	265
a. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	265
b. Wijziging van de consumptiepatronen	265
c. Bescherming van de oceanen en van de atmosfeer	266
d. Algemene analyse	266
I. Milieu	267
1. Beleidsintenties van de overheid	267
2. Uitvoering van de beleidsintenties	267
a. Coördinatiemaatregelen en internationale akkoorden	267
b. Controle van risico's	268
i. Gevaarlijke stoffen	268
ii. Bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik	269
c. Productbeleid	269
3. Analyse van het gevoerde beleid	272
a. Bijdrage tot de bescherming van de atmosfeer en de bescherming van het mariene milieu	272
b. Bijdrage tot de verandering van de consumptiepatronen	273
c. Algemene analyse	274
J. Landbouw	274
1. Beleidsintenties van de regering	275

2. Uitvoering van de beleidsintenties	275
a. Maatregelen voor de kleine producenten	275
b. Steun voor vervroegde uittreding	276
c. Gratis voedselbedeling	276
d. Meststoffen	276
e. Bestrijdingsmiddelen	276
f. Wijziging van de productiepatronen	277
g. Betere kwaliteit	278
3. Analyse van het gevoerde beleid	278
a. Bijdrage tot de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting	278
b. Bijdrage aan de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu	278
i. Meststoffen	279
ii. Bestrijdingsmiddelen	279
c. Bijdrage tot de verandering van de consumptiepatronen	280
d. Algemene analyse	281
<b>K. Energie</b>	<b>282</b>
1. De beleidsintenties van de regering	283
2. Uitvoering van de beleidsintenties	284
a. Uitrustingsplan voor de Elektriciteit	284
i. Sturen van de vraag naar elektriciteit	284
ii. Gedecentraliseerde productie	284
iii. Gecentraliseerde productie	285
iv. Evaluatieprocedures van het Uitrustingsplan	285
b. Aanbevelingen van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas	285
i. REV/CO <sub>2</sub> -Actieplan van de producenten	285
ii. REV-Actieplan voor de distributie	285
iii. Tariefmaatregelen ten gunste van de warmtekrachtkoppeling	286
iv. Tariefmaatregelen ten gunste van de hernieuwbare energie	286
v. Sociale maatregelen	286
c. Rendement van elektrische apparaten en kwaliteit van petroleumproducten	287
d. Coördinatie-inspanningen tussen Federale Overheid en gewesten	287
3. Analyse van het gevoerde beleid	288
<b>L. Vervoer</b>	<b>290</b>
1. Beleidsintenties van de regering	291
2. Uitvoering van de beleidsintenties	291
a. Economisch beleid	291
i. Liberalisering van de markten	292
ii. Concurrentiebeleid en ondersteuning van de Belgische belangen	292
b. Milieubeleid	292
i. Ozon in de troposfeer	293
ii. Klimaatwijziging	294
c. Mobiliteitsbeleid	294
i. Bevordering van degelijk openbaar vervoer: het spoorwegvervoer	294
ii. Bevordering van het binnenlands reizigersverkeer	295
iii. Bevordering van het internationaal reizigersverkeer	295
iv. Bevordering van het goederenvervoer via het spoor	295
v. Woon-werkverkeer	295
vi. Andere maatregelen ter vermindering van het particulier vervoer	296

d. Sociaal beleid	296
3. Analyse van het gevoerde beleid	297
M. Economie	298
1. Beleidsintenties van de regering	299
2. Uitvoering van de beleidsintenties	299
a. Bescherming van de rechten van de consument: de strijd tegen overmatige schulden	299
b. Regelgeving voor de handelspraktijken	300
i. De voorlichting van de consument	301
ii. De reclame	301
c. De veiligheid van de consument en de kwaliteit van goederen en diensten	301
d. De normalisatie en accreditatie	302
i. Normalisatie	302
ii. Accreditatie	303
3. Analyse van het gevoerde beleid	304
N. Financiën	307
1. Beleidsintenties van de regering	308
2. Uitvoering van de beleidsintenties	309
a. Vermindering van de overheidsschuld	309
b. Hervorming van de energiebelasting	309
i. Het nieuwe BTW-stelsel	309
ii. Het nieuwe accijnzenstelsel	310
iii. De energiebijdrage	310
c. Belastinghervorming voor het vervoer	311
i. Voertuigenbelasting	311
ii. Taksen, heffingen en rechten voor het gebruik van het wegennet	311
d. Personenbelasting en vennootschapsbelasting	311
i. Fiscale bepalingen inzake vervoer	311
ii. Fiscale bepalingen op het vlak van energiebesparende of ecologische investeringen	312
iii. Fiscale bepalingen voor gezinnen met een laag inkomen	312
3. Analyse van het gevoerde beleid	312
a. Energiebelasting	313
b. Vervoersbelasting	314
c. Personen- en vennootschapsbelasting	314
O. Justitie en veiligheid	315
1. Beleidsintenties van de regering	315
2. Uitvoering van de beleidsintenties	316
a. Veiligheids- en samenlevingscontracten, preventiecontracten: contracten tussen steden en de federale overheid	316
b. Plaatsing van kinderen - verlatenverklaring	317
c. Rechtsbijstand	318
d. Slachtofferhulp	318
e. Kleine criminaliteit en alternatieve sancties	319
f. Verkeersveiligheid	319

g. Witteboordencriminaliteit – wijziging van consumptiepatronen, bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu	320
h. Vorderingsrecht van milieuverenigingen.	321
<b>3. Analyse van het gevoerde beleid</b>	<b>322</b>
a. Armoede en sociale uitsluiting	322
i. Veiligheids- en samenlevingscontracten	322
ii. Plaatsing van kinderen - verlatenverklaring	322
iii. Rechtsbijstand	322
iv. Slachtofferhulp	323
v. Alternatieve sancties	323
b. Justitie en consumptiepatronen	323
c. Justitie en atmosfeer en het mariene milieu	323
i. Wegverkeer en atmosfeer	323
ii. Samenwerking tussen het gerecht en de administratie	323
iii. Hervormingen van het parket	324
iv. Vorderingsrecht van milieuverenigingen	324
<b>P. Wetenschappelijk onderzoek</b>	<b>324</b>
1. Beleidsintenties van de regering	325
2. Uitvoering van de beleidsintenties	326
a. Onderzoek dat beheerd wordt door de DWTC	326
b. Onderzoek beheerd door het departement van landbouw	327
c. Algemene maatregelen	327
3. Analyse van het gevoerde beleid	328
a. Planetaire aanpak	328
b. Langetermijnvisie	329
c. Integratie van componenten	329
d. Erkenning van de wetenschappelijke onzekerheden	330
e. Participatieve en verantwoordelijke benadering	331
f. Algemene analyse	332
<b>Systematisch overzicht</b>	<b>333</b>
1. Situering van het federale kernbeleid	333
2. Situering van het federale beleid	334
a. Coördinatie, overleg en samenwerking	334
b. Regulering	334
c. Ondersteuning van het kernbeleid	335
i. Wetenschappelijk onderzoek	335
ii. Begroting	335
iii. Fiscaliteit	335
iv. Toezicht en handhaving	335
3. Het gevoerde federale beleid	335
a. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	335
b. Bescherming van de atmosfeer	337
c. Bescherming van het mariene milieu	338
d. Verandering van consumptiepatronen	339
4. Integratie van het federale beleid.	340



---

Q. Bibliografie	342
1. Bibliografie over het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	343
2. Bibliografie over het beleid ter bescherming van de atmosfeer	344
3. Bibliografie over het beleid ter bescherming van het mariene milieu	345
4. Bibliografie over het beleid ter verandering van de consumptiepatronen	346
5. Bibliografie inzake werkgelegenheid en pensioenen	347
6. Bibliografie inzake gezondheid	347
7. Bibliografie inzake milieu	348
8. Bibliografie inzake landbouw	348
9. Bibliografie inzake energie	348
10. Bibliografie inzake vervoer	348
11. Bibliografie inzake economie	349
12. Bibliografie inzake financiën	349
13. Bibliografie inzake justitie en veiligheid	349
14. Bibliografie inzake wetenschappelijk onderzoek	350
Deel 4 Toekomstverkenning	351
A. Analyse kader	353
1. Kennis, onzekerheid en risico	353
2. Onzekerheid en risico als kenmerken van beslissingname	354
3. Handelingsperspectieven als aanzet tot een maatschappelijke discussie	355
B. Vooruitzichten voor sturende krachten in België	357
1. Demografische vooruitzichten	357
2. Economische groeivoorzichten	359
C. Consumptie- en productiepatronen	359
1. Vooruitzichten voor consumptie	359
2. Mogelijkheden om consumptie- en productiepatronen te veranderen	360
a. Milieudimensie	361
i. Milieu-impact van consumptie- en productiepatronen	361
ii. Mogelijkheden om de eco-intensiteit te verminderen	361
iii. Mogelijkheden om consumptiepatronen te veranderen	362
b. Sociale dimensie	363

c. Besluit	363
3. Voorbeelden van verandering van consumptie- en productiepatronen	363
a. Grondwatergebruik	363
b. Voeding	365
D. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting	366
1. Referentietrends	367
a. Gepensioneerden	367
b. Onderwijs	368
c. Werkloosheid	369
d. Koopkracht	370
2. Scenario's	371
E. Bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu	373
1. Bescherming van de atmosfeer	373
a. Scenario's	373
b. Scenarioberekeningen	375
i. Referentiescenario	375
ii. Scenario's voor energiegebruik	376
iii. Scenario's voor CO <sub>2</sub> -emissies	379
2. Bescherming van het mariene milieu	381
F. Systematisch overzicht	386
1. Eerste aanzet tot geïntegreerde langetermijnmodellering	386
2. Uitwerking van de handelingsperspectieven in scenario's per thema	387
G. Bibliografie	388
<b>Deel 5</b>	<b>391</b>
<b>De rol van de grote maatschappelijke groepen</b>	<b>391</b>
A. Methodologisch kader: een enquête	392
1. Algemeen	392
2. Bijzondere gevallen	393
B. De antwoorden van de grote maatschappelijke groepen	394
1. Algemeen	394
2. De in de FRDO vertegenwoordigde groepen	395
a. De niet-gouvernementele organisaties	395
b. De vakbonden	395
c. De werkgevers	396
d. De wetenschappers	397
e. De landbouwers	397
3. De niet in de FRDO vertegenwoordigde groepen	398

a. De lokale autoriteiten	398
i. De gemeenten	398
ii. De provincies	399
b. De vrouwen, de jongeren en de migranten	400
<b>C. De thematische adviesraden</b>	<b>400</b>
1. De Nationale Arbeidsraad	401
a. Internationale dimensie	401
b. Nachtarbeid	401
i. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen	401
ii. Nachtarbeid en ploegenarbeid	402
iii. Het begrip "passende dienstbetrekking"	402
c. Zondagswerk	402
d. Huisarbeid	402
e. Collectief ontslag	402
f. Veiligheid van de arbeidsplaatsen	403
g. Kinderopvang	403
i. Ouderschapsverlof	403
ii. Financiering van kinderopvang	404
h. Kinderarbeid	404
i. Studentenarbeid	404
j. Woon-werkverkeer	404
k. Verschillende arbeidsstatuten	404
2. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven	405
a. Milieutaksen	406
i. Algemeen	406
ii. Milieutaksen op bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische producten (1995)	406
iii. Milieutaksen op papier en karton	406
iv. Vrijwillige ophalingssystemen en vrijstelling van milieutaks	407
b. Productnormen	407
c. Woon-werkverkeer	407
d. De sociale aspecten van internationale handel en van de binnenlandse textielsector	408
i. Sociale minimumnormen	408
ii. Sociale kwaliteitslabels	408
iii. Sociale clausules in internationale handelsbetrekkingen	408
3. De Raad voor het Verbruik	409
a. Gerechtelijke regeling van kleine geschillen	409
b. Kredietverlening – schuldenlasten	409
c. Een bankrekening voor iedereen?	410
d. Milieutaksen	410
e. Productnormen	410
f. Productinformatie via etikettering	410
i. Energieverbruik	410
ii. Kwaliteit van rundvlees	411
<b>D. De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling</b>	<b>411</b>
1. Visie: referentieteksten	412
2. Positie	412
a. Prioritaire beleidslijnen	412

---

b. Bijdrage van de Federale Overheid tot duurzame ontwikkeling	413
3. Participatie	413
4. Betrokkenheid	413
a. Gemeenschappelijke eisen van de in de FRDO vertegenwoordigde grote maatschappelijke groepen	413
b. Betrokkenheid in de voorbereiding van het federale beleid en de toepassing ervan	413
i. Advies over het "Plan inzake Wetenschappelijke Ondersteuning van het Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling"	414
ii. Advies over het beleid inzake klimaatverandering	414
iii. Advies over het voorontwerp van wet op de productnormen	415
iv. De adviezen betreffende de reorganisatie van Ontwikkelingssamenwerking	415
E. Systematisch overzicht	415
1. Vragen en visie van de grote maatschappelijke groepen	416
2. Adviezen van de grote maatschappelijke groepen op de thema's van het rapport	416
3. Integratie van de adviesfunctie op federaal niveau	417
F. Bijlagen	418
1. Lijst van de via de FRDO gecontacteerde groepen	418
2. Lijst van de onafhankelijk gecontacteerde groepen	418
G. Bibliografie	419
<b>Deel 6</b> <b>Synthese van het rapport</b>	<b>421</b>
A. Planetaire dimensie	422
1. Opvolging van de verbintenissen van Rio	423
2. Voorwaarden voor zichtbare oplossingen	424
B. Langetermijnvisie	425
1. Finale en tussentijdse doelstellingen	425
2. Gelijkwaardigheid van doelstellingen en middelen	426
3. Leerproces van langetermijnbeslissingen	427
C. Integratie van de componenten	428
1. Integratie van de beleidsacties	428
a. Begin van integratie	428
b. Moeilijkheden inzake integratie	429
c. Coördinatie en opsplitsing van de bevoegdheden	430
2. Methodologische integratie	431

---

D. Wetenschappelijke onzekerheden	433
1. Pogingen tot objectivering van de risico's	433
2. Nieuwe strategische planning	434
E. Participatie en responsabilisering	435
1. Verbindingsmechanismen	436
2. Verschil in participatiecultuur	436
F. Naar een duurzame ontwikkeling?	437
G. Bibliografie	438

**Annexen** **439**

A. Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling	439
Hoofdstuk I. - Algemene bepalingen	439
Hoofdstuk II. - Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling	439
Hoofdstuk III. - Federaal Rapport Inzake Duurzame Ontwikkeling	440
Hoofdstuk IV. - Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling	441
Hoofdstuk V - Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling	443
Hoofdstuk VI. - Aanpassing van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen	444
B. Lijst van in het rapport gebruikte afkortingen	445



Is België op weg naar een duurzame ontwikkeling? Het eerste deel van dit rapport geeft een aantal conceptuele en institutionele instrumenten die onontbeerlijk zijn voor het beantwoorden van deze vraag. Het eerste hoofdstuk handelt over het concept duurzame ontwikkeling en meer in het bijzonder over haar ecologische, sociale en economische componenten. Het tweede hoofdstuk geeft het institutioneel kader van het beslissingsproces over duurzame ontwikkeling weer (wat vaak als de vierde component wordt beschouwd).

## A. Conceptueel kader

Het begin van dit hoofdstuk duidt duurzame ontwikkeling in de context van de grote actuele uitdagingen op wereldvlak en beschrijft haar vijf grote kenmerken. Het vervolg van dit rapport benoemt ze als de vijf "dimensies" van duurzame ontwikkeling en gebruikt ze als analyse-instrument. De tweede afdeling stelt het sociale, ecologische en economische thema voor die als kernthema's voor dit rapport zijn gekozen.

### 1. Een duurzame ontwikkelingswijze

Duurzame ontwikkeling is het meest recente, grote concept inzake ontwikkeling dat onder meer voorkomt in het discours en de concrete actie van de internationale organisaties. Het eerste punt hieronder schetst de evolutie van de benaderingen inzake ontwikkeling gedurende de laatste decennia. Het tweede punt definieert dit concept, net zoals de Belgische federale wet<sup>1</sup>, met de verwijzing naar het **Brundtland-rapport**. Het derde punt illustreert en vervolledigt deze definitie aan de hand van **Agenda 21**, het document dat op de Conferentie van Rio<sup>2</sup> door de internationale gemeenschap is goedgekeurd. Het laatste punt definieert een aantal volstrekt nieuwe dimensies (planetaire aanpak, zeer langetermijnvisie, integratie van componenten, rekening houdend met onzekerheid en participatie) die elk streven naar duurzame ontwikkeling kenmerken.

#### a. Wat is een ontwikkelingswijze?

Tot in de jaren tachtig is de betekenis van de term "ontwikkeling" in sterke mate verengd tot "wat arme landen moeten doen om rijker te worden"<sup>3</sup>. Zo werd het ook een gewoonte om rijke landen "ontwikkelde" landen te noemen, alsof ze het stadium van volledige ontwikkeling hadden bereikt. Impliciet werd aanvaard dat ze dé weg naar ontwikkeling voor de andere landen hadden uitgestippeld. Nu is de **ontwikkeling** van een maatschappij veeleer de verandering van haar levensomstandigheden, in wisselwerking met haar mogelijkheden om beslissingen te nemen en acties te

- 
1. Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (BS 18 juni 1997).
  2. Conferentie van de VN over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio 1992.
  3. Woord vooraf van het Brundtland-rapport (1990). blz. 10. Dit Rapport van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (WCED) wordt ingeleid door een tekst van mevrouw Gro Harlem Brundtland, voorzitter van de WCED.

ondernemen, onder meer op politiek vlak. Deze verandering is het resultaat van zowel factoren van behoud als factoren van verandering. Hoe sneller de maatschappij verandert, hoe complexer de beslissingen worden.

Wegen naar ontwikkeling kunnen dus sterk uiteenlopen. Daarom kan worden gesteld dat alle landen van de wereld "ontwikkelingslanden"<sup>1</sup> zijn. Totnogtoe kan immers geen enkel land er prat op gaan dat het op alle gebieden tegelijk een voorsprong heeft. Naar gelang van het type indicator lopen de prestaties inderdaad sterk uiteen, of het nu gaat om economische rijkdom, systemen voor sociale bescherming, het aandeel in de aantasting van ecosystemen op wereldschaal of de sterfte van jongeren door zelfmoord. Op dezelfde wijze bestaan er verschillende zienswijzen over hoe een maatschappij moet ontwikkelen. Tot het verschijnen van het concept van duurzame ontwikkeling, werd de geschiedenis van de theorieën en het beleid inzake duurzame ontwikkeling vooral gekenmerkt door een aftasten van economische en sociale prioriteiten en pogingen om die beiden te verzoenen.

In de jaren zeventig en tachtig hebben de economische benaderingen van maatschappelijke problemen in het algemeen meer belang gekregen. Daarbij is de invloed van het "vrijemarktdenken" in economische materies gevoelig toegenomen. Deze benadering staat een grotere invloed voor van de marktmechanismen ten koste van de invloed van de overheid als methode om de economische efficiëntie en daardoor het algemeen welvaartsniveau te verhogen. Het algemeen welvaartsniveau wordt daarbij meestal gemeten door economische groei van productie, inkomen en bestedingen. De doorgevoerde "structurele aanpassingen" worden nationaal en sectoraal als belangrijke politieke prioriteiten beschouwd. Dit beleid heeft een duidelijk positief effect voor consumenten, onder meer via prijsdalingen voor tal van goederen en diensten, maar heeft ook ontegensprekelijke sociale kosten: de afbouw van (economisch minder efficiënte) sectoren of bedrijven en steeds hogere eisen inzake productiviteitsstijging. Na jaren van zulk beleid, staat de totale wereldoutput op dit ogenblik op een nooit eerder gezien peil. Het verdelingsaspect werd duidelijk als minder belangrijk aanzien. De inkomensongelijkheid tussen en binnen landen is ook gevoelig toegenomen. Intussen blijft de aandacht voor de internalisering van externe milieukosten en ecologische efficiëntie beperkt.

De benaderingen die zich richten op de sociale kwesties van ontwikkeling beschouwen de ontplooiing van alle menselijke mogelijkheden van een maatschappij als een fundamentele hefboom voor de verbetering van de levensomstandigheden. Ze onderstrepen vooral de grote sociale doelstellingen (levensverwachting, alfabetisering, kindersterfte, enzovoort) waartoe ook de culturele, ethische en educatieve aspecten behoren. **Cultureel** staat voor wat te maken heeft met de erkenning van de identiteit en waardigheid van volkeren. **Ethisch** staat voor wat behoort tot systemen van waarden en overtuigingen, in het bijzonder in de houding jegens andere volkeren en **educatief** voor datgene wat precies de twee vorige aspecten kan veranderen dankzij een individueel en maatschappelijk leerproces. Deze benaderingen vinden dat het beleid van structurele aanpassing een hoge menselijke kost heeft. Maar het sociale beleid dat ze aanprijzen heeft bij de beleidsmakers nooit evenveel aanhang gevonden. Ook kon niet steeds worden bewezen dat het haalbaar was. Deze benaderingen hebben ertoe geleid dat vanaf het begin van de jaren zeventig de economische groeibenadering meer en meer werd betwist.

---

1. Om verwarring te vermijden in het internationale discours, wordt de term "ontwikkelingsland" verder in dit rapport toch gebruikt, in overeenstemming met de gangbare officiële terminologie.



In de loop van de jaren tachtig liep de versterking van de concepten ten voordele van de vrijheid van de markten parallel met een rijpingsproces van andere ontwikkelingsbenaderingen. In het begin van de jaren negentig stak het concept **menselijke ontwikkeling** de kop op. Dit concept werd gezien als een pragmatische poging<sup>1</sup> om benaderingen die tot dan toe als tegengestelden werden beschouwd, met elkaar te verzoenen: het bevredigen van de menselijke basisbehoeften, enerzijds, en het zoeken naar economische efficiëntie, anderzijds<sup>2</sup>. Menselijke ontwikkeling wordt dus als verenigbaar beschouwd met economische groei, als de toenemende productie maar aan de wensen van de bevolking beantwoordt en de inkomens een behoorlijke levensstandaard mogelijk maken.

## b. Wat is een duurzame ontwikkelingswijze?

Door een groeiend bewustzijn voor de milieuproblematiek waarmee de mensheid in de 21ste eeuw zal worden geconfronteerd, ontstond er in de jaren zeventig en tachtig geleidelijk een nood aan mondiale strategieën die de wereld hierop moesten voorbereiden. Parallel met de evolutie naar een betere integratie van de economische en sociale benadering van ontwikkeling, groeide stilaan de overtuiging van het ondeelbare karakter van milieu en ontwikkeling:

*"Milieu en ontwikkeling zijn geen uitdagingen die van elkaar verschillen; zij zijn onverbiddeijk met elkaar verbonden. Ontwikkeling kan niet steunen op steeds verder aftakelende natuurlijke rijkdommen; het milieu kan niet worden beschermd, indien de economische groei geen rekening houdt met de kosten van de milieuverwoesting."*<sup>3</sup>

Het concept **houdbare, leefbare of duurzame ontwikkeling** is hierop gebaseerd<sup>4</sup>. Deze drie adjectieven zouden vandaag eventueel kunnen gebruikt worden als synoniemen, hoewel hun eigenlijke betekenis en evoluties binnen het taalgebruik ertoe geleid hebben dat dit niet helemaal zo is. Een **houdbare** ontwikkeling wordt eigenlijk als **leefbaar** beschouwd voor het geheel van de mensheid (en niet enkel voor het bevoorrechte deel) wanneer de productieactiviteit en de consumptie duurzaam is, dus plaatsvindt zonder uitputting van de natuurlijke hulpbronnen, inclusief hun eventuele vernieuwing. **Houdbaar** is, in die zin, van deze drie adjectieven het meest omvattende. Maar **duurzaam** is ondertussen het adjectief dat in de Nederlandse vertalingen van de VN-documenten en de officiële teksten van de EU wordt gebruikt, waarbij dit rapport zich aansluit.

Dit idee, dat geboren is uit de vermenging van verschillende denkstromingen van de 20ste eeuw, plaatst dus ook de mens centraal in de actie die voor ontwikkeling ondernomen wordt. Ze bevat sociale, ecologische en economische componenten die op het terrein institutionele reorganisaties en nieuwe verbintenissen doen ontstaan. Duurzame ontwikkeling kan dus worden gezien als een begrip dat dient om verschillende ontwikkelingsbenaderingen te combineren. Duurzame ontwikkeling is geen **programma** met een op voorhand volledig overwogen en uitgewerkte inhoud. Het is eerder een **proces** waarbij een publiek forum wordt gecreëerd voor een gedocumenteerde reflectie en een gestructureerd debat over verschillende toekomstvisies op de maatschappij.

- 
1. Onder meer in de Wereldrapporten over menselijke ontwikkeling, die door het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP) vanaf 1990-1991 zijn gepubliceerd.
  2. Hatem F. e.a. (1992).
  3. Brundtland-rapport. blz. 54.
  4. Houdbaar is hierbij de vertaling van "soutenable" of "sustainable"; leefbaar verwijst naar "viable" en duurzaam naar "durable".

Openbare instanties die bezig zijn met het project van duurzame ontwikkeling (VN, OESO, EU, de lidstaten, enzovoort) maken deel uit van dit publieke forum waarvan het doel is om gaandeweg structuur te brengen in die reflectie, met het oog op concrete acties. Hun teksten hebben in vergelijking met deze van één of andere grote maatschappelijke groep, het voordeel dat ze de bezorgdheid weergeven van heel veel actoren en categorieën van landen, over de gemeenschappelijke planetaire uitdagingen. Dit is het geval in de definitie van duurzame ontwikkeling die de internationale gemeenschap in 1987 binnen de **Brundtland-commissie**<sup>1</sup> heeft geformuleerd en die het meest gebruikt is<sup>2</sup>:

Een duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden zonder de behoeftenvoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen. Er liggen twee gedachten aan de grondslag:

- Het concept "noden", en in het bijzonder de basisbehoeften van armen die de hoogste prioriteit moeten krijgen.
- Het beginsel van de beperkingen die de huidige stand van de technologie en ons samenlevingsverband opleggen aan de capaciteit van het leefmilieu om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen<sup>3</sup>.

Op zich zijn deze twee grote doelstellingen - het **niet-exploiteren van anderen** en **duurzaamheid**<sup>4</sup> - niet helemaal nieuw. Maar tegelijkertijd beide bereiken, is een nieuwe uitdaging voor ontwikkeling. Het gaat er enerzijds om ontwikkelingsmechanismen in te stellen die prioritair voorzien in de basisbehoeften van de allerarmsten: *werk, voedsel, energie, water en hygiëne*<sup>5</sup>. *Anderzijds is het ook belangrijk om bij het beheer van de natuurlijke rijkdommen bepaalde grenzen in acht te nemen. Deze grenzen, die vooral bij de discussie over de draagkracht van menselijke activiteiten zijn vastgelegd* (zie "Een duurzame ontwikkeling ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu" op blz. 54.), zijn volgens het Brundtland-rapport hoofdzakelijk van technologische en institutionele aard. Nu zijn de stand van de technologie en de instellingen veeleer het resultaat van een reeks menselijke beslissingen die op dit gebied voortdurend veranderingen aanbrengen. Vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling dient deze verandering in het bijzonder op financieel, technologisch en institutioneel gebied plaats te grijpen: *de realisatie van duurzame ontwikkeling vergt een veranderingsproces waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen, worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften*<sup>6</sup>.

Ten slotte versterkt de definitie van duurzame ontwikkeling van het Brundtland-rapport, in vergelijking met vroegere definities van groei en economische ontwikkeling, het klassieke criterium van billijkheid. Ze beoogt namelijk sociale rechtvaardigheid op wereldschaal en tussen opeenvolgende generaties. Ook onderscheidt ze, binnen het klassieke criterium van economische efficiëntie, "milieu-efficiëntie" als een opzichzelfstaand criterium, om een beslissing beter te kunnen rechtvaardigen. Vanuit dit

- 
1. De Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (WCED), die auteur is van het rapport *Onze aarde morgen*, ook wel het *Brundtland-rapport* genoemd, werd voorgezeten door mevrouw Gro Harlem Brundtland.
  2. Het begrip "duurzaam gebruik" werd al in 1980 gedefinieerd door IUCN, UNEP en WWF, in het document *Stratégie mondiale de la protection de l'environnement*. Het behoort echter meer tot de vaktaal inzake milieubescherming.
  3. Brundtland-rapport (1990), blz. 60.
  4. Wanneer de term "duurzaamheid" los van de term "ontwikkeling" wordt gebruikt, verwijzen ze over het algemeen enkel naar de ecologische component van duurzame ontwikkeling. Dit rapport biedt niet de ruimte voor een wetenschappelijke discussie over de verschillende vormen van duurzaamheid (heel laag, laag, hoog en heel hoog) die het voorwerp zijn van het politieke en wetenschappelijke debat.
  5. Brundtland-rapport, blz. 67. De volgorde van deze basisbehoeften is die van het Brundtland-rapport en houdt waarschijnlijk geen rangorde in.
  6. Dit idee is onder meer terug te vinden in de definitie van wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (BS 18 juni 1997).

perspectief is milieu-efficiëntie of "ecologische efficiëntie" een *beheersstrategie die gebaseerd is op kwantitatieve metingen van input-output en waarvan het doel is de productiviteit van energetische en materiële productiefactoren te optimaliseren om per geproduceerde eenheid de hoeveelheid verbruikte hulpbronnen, verontreiniging of afval te verminderen, de kosten te beperken en een concurrentieel voordeel te creëren*<sup>1</sup>. Als groeidoelstellingen van deze efficiëntie voor de komende decennia werden de laatste jaren "factor 4" en "factor 10" voorgesteld (om een vermenigvuldiging met 4, zelfs met 10 van deze efficiëntie te bereiken). Een grondige wijziging van de productiepatronen en keuzes tussen alternatieve consumptiepatronen, waarbij met dit nieuwe criterium rekening gehouden wordt, zijn uiteraard noodzakelijk om zulke doelstellingen te verwezenlijken.

### c. Een project van duurzame ontwikkeling op wereldschaal

**Agenda 21**, die de neerslag is van de onderhandelingen van de Conferentie van Rio, is het eerste echte politieke project van duurzame ontwikkeling op wereldschaal dat door de internationale gemeenschap werd goedgekeurd<sup>2</sup>. Dit document heeft geen juridisch bindend karakter maar vormt de hoeksteen van de beloften die de beleidsverantwoordelijken van heel de planeet op 14 juni 1992 in Rio<sup>3</sup> hebben gedaan om gezamenlijke strategieën toe te passen, opdat de ontwikkelingswijze van de mensheid geleidelijk aan duurzaam zou worden. Voor de politieke actie gaat het in op de uitdagingen die de Brundtland-commissie vijf jaar eerder had geformuleerd. Het bepaalt (op een honderdtal bladzijden) een hele reeks dringende acties die zowel op mondiaal als lokaal niveau ondernomen moeten worden. Om zulke ambitieuze doelstelling te bereiken, pleit het voor de actieve participatie van een zo groot mogelijk deel van de bevolking en van de grote maatschappelijke groepen. Agenda 21 bepaalt echter wel dat *de succesvolle implementatie van Agenda 21 op de eerste plaats de verantwoordelijkheid is van de afzonderlijke regeringen*. (A21; I).

Deze tekst, waarover op intergouvernementeel niveau werd onderhandeld met een onmiskenbare participatie van de grote maatschappelijke groepen, bevestigt dus een voluntaristische visie op de toekomst. Doelstellingen, acties en middelen staan beschreven in de 39 hoofdstukken van Agenda 21 die volgen op het hoofdstuk *preambule*. Ze kunnen volgens Agenda 21 verwezenlijkt worden mits *een grotere aandacht voor de integratie van milieuvragen en de economische en sociale ontwikkeling*. Geen enkele natie kan dit op eigen kracht verwezenlijken, maar wel kunnen alle naties dit samen, in *een mondiale samenwerking ten behoeve van duurzame ontwikkeling*. De zogeheten programma-terreinen van Agenda 21 om ontwikkeling duurzaam te maken, worden onderverdeeld in vier blokken:

- *Sociale en economische dimensies* (7 hoofdstukken).
- *Behoud en beheer van hulpbronnen voor ontwikkeling* (14 hoofdstukken).
- *Versterking van de rol van belangrijke groepen* (10 hoofdstukken).
- *Middelen ter implementatie* (8 hoofdstukken).

---

1. OESO (1997). Tabel 1 (definitie van de concepten). blz. 27. Eigen vertaling. Deze term werd voor het eerst gebruikt in het rapport van de World Business Council for Sustainable Development (WBSCD) op de Conferentie van Rio (UNCED).

2. Planning paper nr. 85 van het Federaal Planbureau bevat meer informatie over de vermelde documenten. Gouzée N. e.a. (1999).

3. Sommige van deze verbintenissen zoals het Verdrag inzake biologische diversiteit en het Raamverdrag inzake klimaatverandering zijn juridisch bindend. De protocollen die hieruit voortvloeien, zoals het Kyoto-protocol, vertonen de tendens om sancties te bevatten.

Vijf jaar na de plechtige goedkeuring van Agenda 21 in Rio maakte de Algemene Vergadering van de VN in juni 1997 tijdens een nieuwe top in New York de eerste vijfjaarlijkse balans op van de uitvoering ervan<sup>1</sup>. Deze oefening wees tegelijkertijd op de groeiende interesse van de beleidsverantwoordelijken voor het project van duurzame ontwikkeling en de toenemende irritatie over de financiering van de uitvoering van Agenda 21. De gemeenschappelijke beleidsverklaring die tijdens de top werd opgesteld, wijst op de ernst van de situatie. Ze onderstreept dat na de eerste stappen snel meer vooruitgang moet worden geboekt in de richting van duurzame ontwikkeling. Ook al erkennen de staats- en regeringsleiders een aantal bemoedigende resultaten, toch uiten ze ook, samen met het maatschappelijk middenveld, hun *grote bezorgdheid* over het feit dat de algemene trends inzake duurzame ontwikkeling *er vandaag somberder uitzien dan in 1992*. Ze erkennen dat *de tijd dringt* en herhalen dan ook *hun wens om voortdurend overleg te plegen en acties te ondernemen vanuit de idee dat de wereldeconomie tegelijkertijd efficiënter en billijker moet worden gemaakt, aangezien het een middel is om een voor milieu en ontwikkeling gunstig internationaal klimaat te creëren*. Ze verbinden er zich ten slotte toe het nodige te doen opdat *de volgende balans van Agenda 21 in 2002 meer meetbare resultaten oplevert die in de richting van duurzame ontwikkeling gaan*.

Het *Programma voor de verdere uitvoering van Agenda 21* (juni 1997) is de neerslag van deze eerste poging tot monitoring van duurzame ontwikkeling op wereldschaal. Deze tekst bevat elementen voor evaluatie, denkpistes voor de toekomst en enkele bijkomende concepten. Wat het verband tussen ontwikkeling en groei betreft, herinnert hij eraan dat de drie grote onderling afhankelijke en elkaar versterkende componenten van duurzame ontwikkeling de volgende zijn: economische ontwikkeling, sociale ontwikkeling en milieubescherming. Voor de economische groei wordt gepreciseerd dat het draagvlak ervan voldoende breed moet zijn, opdat iedereen er voordeel uit haalt en dat groei slechts ontwikkeling kan stimuleren indien de voordelen volledig worden gedeeld. Groei dient dus op gelijke wijze te worden gestuurd door de beginselen van billijkheid en rechtvaardigheid en door sociale en ecologische overwegingen. Vervolgens wordt ook de politieke dimensie van het Rio-project preciezer gedefinieerd door de verwijzing naar het respecteren van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden, waar ook het recht op ontwikkeling, transparantie en verantwoordelijkheid bij het bestuur en in de administratie van alle maatschappelijke sectoren en de effectieve participatie van het maatschappelijk middenveld toe behoren.

#### **d. Vijf dimensies van duurzame ontwikkeling**

In plaats van een inventaris te maken van andere definities van duurzame ontwikkeling lijkt het nuttiger vijf eisen toe te lichten waaraan acties voor duurzame ontwikkeling moeten voldoen. Het gaat om vijf typische dimensies die acties voor duurzame ontwikkeling onderscheiden van klassieke acties voor ontwikkeling of milieu. Ze worden hieronder telkens verbonden met een beginsel van de *Verklaring van Rio*. Dit betekent uiteraard niet dat er geen verband met andere beginselen<sup>2</sup> is of geen andere formuleringen van dezelfde beginselen mogelijk zijn. De dimensies zijn natuurlijk nauw met elkaar verbonden.

---

1. De 19de Buitengewone Zitting van de Algemene Vergadering van de VN te New York (van 23 tot 27 juni 1997) wordt vereenvoudigd aangeduid als "Top+5".  
2. De 27 beginselen van de verklaring zijn het resultaat van een onderhandeling en de verwoording ervan is soms nogal zwaar.

### *i. Planetaire aanpak*

Een eerste gemeenschappelijk kenmerk van acties voor duurzame ontwikkeling is de expliciete erkenning van de mondiale of universele dimensie van het behandelde probleem. Sociale en ecologische problemen waarop het duurzaam ontwikkelingsproject antwoorden tracht te geven, kunnen niet volledig worden opgelost door unilaterale acties of worden gedefinieerd op één enkel niveau (individueel, subnationaal, nationaal of internationaal). Zelfs indien de oplossing voor deze problemen een sterk lokale dimensie heeft (bijvoorbeeld de opvang van vluchtelingen in een gemeente), moet die binnen een aanpak van duurzame ontwikkeling in een wereldperspectief kaderen (bijvoorbeeld het inlichten van de plaatselijke bevolking over de mondiale redenen die deze opvang wenselijk maken). Lokale acties<sup>1</sup> voor duurzame ontwikkeling zouden dus rekening moeten houden met onderlinge afhankelijkheid op planetair niveau en geïntegreerd worden in gezamenlijke internationale acties. Klimaatverandering, ozonproblemen en de verspreiding van gevaarlijke vervuulende stoffen voor het mariene milieu tonen immers aan dat verontreiniging op lokaal niveau grensoverschrijdende oorzaken en gevolgen kan hebben. Deze onderlinge afhankelijkheid brengt uiteraard een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met zich mee. Maar doordat landen en lokale entiteiten een andere geschiedenis hebben en een verschillend niveau van hulpbronnen, verschilt ook hun aandeel in de collectieve verantwoordelijkheid voor het internationale streven naar duurzame ontwikkeling. Het zevende beginsel van de Verklaring van Rio erkent dit:

#### **Beginsel: Een gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid**

Staten dienen in een geest van mondiaal partnerschap samen te werken teneinde de gezondheid en integriteit van het ecosysteem van de aarde te behouden, te beschermen en te herstellen. Gezien het verschillend aandeel dat zij leveren aan de mondiale achteruitgang van het milieu hebben staten gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. De ontwikkelde landen erkennen de verantwoordelijkheid die zij dragen in het internationale streven naar duurzame ontwikkeling gezien de druk die hun samenlevingen leggen op het mondiale milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken.

Met andere woorden, de druk die de gemiddelde consument van een ontwikkeld land uitoefent op het planetaire erfgoed en op de levensomstandigheden in de rest van de wereld, is sinds decennia heel wat groter dan die van een inwoner van de ontwikkelingslanden. Landen met een hoog BNP dragen bijgevolg een historische verantwoordelijkheid. Die plaatst hen een sleutelpositie in het internationale streven om niet-duurzame trends, die de druk en de effecten op de planeet verder vergroten, te vermijden. Het zijn overwegend deze landen die moeten bewijzen dat het mogelijk is de huidige consumptie- en productiepatronen te veranderen. De regeringen van de westerse landen hebben deze mondiale onderlinge afhankelijkheid erkend door zich op de Conferentie van Rio ertoe te verbinden, "*het voortouw te nemen bij het tot stand brengen van duurzame consumptiepatronen*" (A21; 4.8). Zo willen ze niet alleen het beginsel van gelijkheid binnen eenzelfde generatie toepassen, maar ook dat van gelijkheid tussen opeenvolgende generaties, dat onder het volgende punt wordt behandeld.

1. De term "lokaal" is een welomschreven geografisch gebied: gemeenten, provincies, op het niveau van België de gemeenschappen en gewesten, landen en zelfs regio's van de wereld, afhankelijk van de context.

## ii. Langetermijnvisie

Duurzame ontwikkeling moet aan een bijkomende ethische eis voldoen en niet alleen aan het klassieke beginsel van gelijkheid binnen eenzelfde generatie. Hierbij moet namelijk ook erkend worden dat onze handelingen en levensstijl gevolgen hebben voor de volgende generaties. Vandaag zijn er nog meer dan 130 miljoen kinderen die geen basisonderwijs genieten. Bijna één miljard bewoners van de planeet kan noch lezen, noch schrijven, laat staan een formulier invullen of een computer gebruiken<sup>1</sup>. Dit is zeker één fundamentele ongelijkheid tussen hun rechten en die van de meeste kinderen die in rijke landen worden geboren. Maar er bestaat er ook een tussen de nakomelingen en erfgenamen van beide categorieën van kinderen. De levensomstandigheden van de volgende generaties worden immers, zowel op sociaal als op ecologisch gebied, grotendeels bepaald door die van de huidige generaties. Ze worden ook sterk beïnvloed door bijvoorbeeld de ophoping van vervuilende stoffen of het overontginnen van natuurlijke hulpbronnen (visvangst), wat de ecosystemen en het gemeenschappelijke milieuerfgoed op lange termijn aantast. Hier dreigt een tegenstelling te ontstaan tussen gelijkheid vandaag (vis voor iedereen) en de eis van gelijkheid tussen vandaag en morgen (wat een beperking van de huidige visvangst vereist).

Deze nieuwe eis van gelijkheid tussen opeenvolgende generaties (die in elk geval nieuw is voor de huidige levensstijl in de rijke landen) is de volgende: *handel zo dat er na jou, zo lang mogelijk, een menswaardig bestaan mogelijk is*<sup>2</sup>. Aangezien deze logisch samenhangt met de eis van gelijkheid binnen eenzelfde generatie (zie vorig punt), worden beide eisen in het derde beginsel van de Verklaring van Rio samengebundeld:

### **Beginsel: Gelijkheid binnen eenzelfde generatie en tussen opeenvolgende generaties**

Het recht op ontwikkeling moet zodanig worden gerealiseerd dat op rechtvaardige wijze wordt voorzien in de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties.

Anders gezegd dienen de waarden die "behoeden" de keuze tussen langetermijnopties te leiden. Elke aanpak van duurzame ontwikkeling zal dus, een fundamenteel evenwicht in de beslissingscriteria inbouwen ten voordele van langetermijnopties, daar waar huidige benaderingen veelal gekenmerkt worden door kortetermijnopties. Toch blijft een kortetermijnaanpak betekenisvol en gaat het er niet om de huidige generatie met een "stralende toekomst" te sussen. De dimensie die specifiek is voor duurzame ontwikkeling kan dus worden bepaald als het "niet-dominant zijn van de korte termijn op de lange termijn en omgekeerd".

Kortetermijnacties hebben dus soms een eigen finaliteit, bijvoorbeeld voor armoedebestrijding. Maar ze zijn ook wenselijk om de effecten en grondbeginselen van langetermijnstrategieën aanhoudend te versterken. Doordat ecosystemen traag reageren, is ook een strategie op lange, zelfs heel lange termijn noodzakelijk om juist de negatieve effecten van de huidige ontwikkelingswijze te kunnen corrigeren. Bij zo'n langetermijnaanpak moet nagedacht worden over de chronologische volgorde van acties. Uitgangspunt is in elk geval dat de keuzes op verschillende tijdstippen moeten worden getoetst en eventueel herzien, om zich aan de ontwikkelingen en met name aan de voortschrijdende wetenschappelijke en technologische kennis aan te passen. Zo beveelt Agenda 21 bijvoorbeeld *een veelomvattende strategie aan, die zich richt op de consumptiebehoefte, op vervulling van de basisbehoeften van de armen en op het terugdringen*

---

1. UNICEF (1999).  
2. Jonas H. (1990).



van verontreiniging en van het gebruik van uitputbare hulpbronnen in het productieproces. (A21; 4.5)

Het project van duurzame ontwikkeling kan dus worden beschreven als een geleidelijk maatschappelijk leerproces waarbij de effecten van beslissingen op lange termijn verbeteren. Daarom is het belangrijk dat niet alleen de huidige beleidsmakers deelnemen aan dit leerproces, maar ook het maatschappelijk middenveld (zie "Een participatieve en verantwoordelijke benadering" op blz. 37.) en de openbare administratie (die de koppeling vormt tussen de beleidsmakers en de bevolking).

### *iii. Integratie van de componenten*

De sociale, economische en ecologische component van ontwikkeling zijn drie aspecten van éénzelfde realiteit. Ze zouden dus ten opzichte van elkaar op een coherente wijze moeten evolueren indien de gevolgde weg inzake ontwikkeling beantwoordt aan bepaalde toekomstvisies en coherente wilsuitingen. Maar in de wetenschappelijke en politieke praktijk worden deze componenten over het algemeen apart beschouwd, zonder dat hun onderlinge verbanden en interacties in rekening worden genomen. De derde dimensie van projecten voor een duurzame ontwikkeling houdt in dat tussen disciplines, administraties en de gevoerde politieken op een actieve wijze naar oplossingen wordt gezocht voor de problemen met betrekking tot deze onderverdeling in vakjes. In zo'n optiek wordt het accent gelegd op de verbanden tussen de drie componenten en op de noodzaak om een evenwicht tussen deze te vinden in het geval ze in conflict treden met elkaar<sup>1</sup>. Deze zoektocht naar een coherentie tussen de strategieën van duurzame ontwikkeling, niet alleen wat betreft de analytische grondbeginselen maar ook voor het operationele aspect, is moeilijk. Er bestaan geen eenvoudige technologische of politieke oplossingen voor deze conflicten. Ze stellen rechtstreeks de productie- en consumptiepatronen in vraag; zo heeft bijvoorbeeld om het even welke oplossing voor een milieuprobleem belangrijke economische en sociale gevolgen. Voor het uitdenken van strategieën is bijgevolg een "geïntegreerde" benadering nodig, die rekening houdt met de talrijke interacties tussen de economische, sociale en ecologische componenten. Het vierde beginsel van Rio beoogt dit:

### **Beginsel: Integratie**

Teneinde duurzame ontwikkeling te bereiken dient milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces te vormen en niet afzonderlijk daarvan te worden beschouwd.

Deze eis van integratie van de componenten vergt een voluntaristische houding tegenover de dagdagelijkse werkelijkheid. De conflicten tussen onder meer sociale, ecologische, economische, culturele, ethische en educatieve doelstellingen zijn vaak te wijten aan tekortkomingen van zowel privé-instellingen (kortzichtigheid of markten die gekenmerkt worden door onvolledige informatie bijvoorbeeld) als openbare instanties (een onvoldoende uitgewerkt beleid of het hanteren van verkeerde beleidsinstrumenten bijvoorbeeld). Deze tekortkomingen veroorzaken externe kosten bij de werking van talrijke economische sectoren, ongelijkheden en ondoeltreffendheden bij de toekenning van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen. Het project van duurzame ontwikkeling beoogt, rekening houdend met ieders functie en bevoegdheden, een democratische oplossing te vinden voor al deze tekortkomingen. Het tracht de verspreide, soms zelfs confluërende initiatieven voortdurend te verbinden en te integreren in een coherente strategie. Maar deze voluntaristische filosofische houding mag

1. OESO (1999), blz. 14. Eigen vertaling.

niet worden verward met de opzettelijke ontkenning van wetenschappelijke onzekerheden, integendeel.

#### *iv. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden*

Binnen een perspectief van duurzame ontwikkeling wordt, met het oog op nieuwe strategieën, systematisch gezocht naar een betere synergie tussen de verschillende ontwikkelingscomponenten. Dit neemt niet weg dat binnen elke wetenschapsdiscipline veel onzekerheid blijft bestaan en dat zelfs in een transdisciplinaire aanpak de wetenschappelijke onzekerheid over het algemeen nauwelijks vermindert, integendeel. Daarom beveelt Agenda 21 vooral nieuwe vormen van interactie aan, zowel tussen wetenschap en beleidsvorming als tussen wetenschap en maatschappij (A21; 35.3).

Hoe kan met deze wetenschappelijke onzekerheid rekening worden gehouden zonder dat de wetenschap hierdoor aan nauwkeurigheid en geloofwaardigheid moet inboeten? De **eerste voorwaarde** is dat de wetenschappelijke evaluatie van uitspraken over onzekerheid in handen van wetenschappers blijft, waarbij er ruimte wordt gecreëerd voor tegenstrijdige wetenschappelijke expertises. Gezien de omvang van de wetenschappelijke vragen die door de uitdagingen van duurzame ontwikkeling worden opgeworpen, vergt de keuze van wetenschappelijke prioriteiten echter een beter antwoord van de wetenschappelijke wereld op de nood aan de wetenschappelijke kennis van het maatschappelijk middenveld en van de politieke besluitvorming. De **tweede voorwaarde** waaraan voldaan moet worden opdat de beslissingen, ondanks de ingewikkeldheid van nieuwe uitdagingen, wetenschappelijk verantwoord blijven, is een "voorzorgshouding" vanwege de beleidsmakers. Tegenstrijdige expertises mogen inderdaad geen excuus meer zijn voor het gebrek aan politieke initiatieven bij ernstige of onomkeerbare schade. Op basis van het voorzorgsbeginsel kunnen voorzorgsmaatregelen voortaan dus als redelijk worden beschouwd, zelfs indien er geen wetenschappelijke zekerheid bestaat over de risico's. Dit voorzorgsbeginsel wordt in beginsel 15 van de Verklaring van Rio verwoord:

#### **Beginsel: Voorzorg**

Teneinde het milieu te beschermen zullen staten naar hun vermogen op grote schaal de voorzorgsbenadering moeten toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosten-effectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen.

Ook is het belangrijk op te merken dat de toepassing van dit beginsel niets verandert aan de regels inzake burgerlijke aansprakelijkheid. Ze houdt daarentegen een belangrijke wijziging in voor de relatie tussen het wetenschappelijke, politieke en economische veld dat bij de beslissingen is betrokken. Daarom is er een **derde voorwaarde** aan het voorzorgsbeginsel verbonden, waaraan zij die ten nadele van anderen nieuwe risico's doen ontstaan of bestaande risico's verhogen (beleidsmakers, ondernemers, rokers, enzovoort), moeten voldoen. Ze moeten de noodzaak erkennen om de aanvaarding van deze risico's en het beheer ervan ter discussie te stellen op het aangepaste maatschappelijke niveau (zie volgend punt).



Verre van een beginsel van systematische onthouding<sup>1</sup> is het voorzorgsbeginsel vooral toepasbaar op grootschalige zware-industrieactiviteiten (zoals een eventueel voorstel voor een mondiaal nucleair programma) of op activiteiten met risico's van onomkeerbare schade (zoals activiteiten met gevolgen voor klimaatverandering). Kenmerken van zulke activiteiten zijn de vele fysisch-chemische interacties en onzekerheden. De aanwezigheid van stikstof in de atmosfeer heeft bijvoorbeeld vele gevolgen: ozonvorming in de troposfeer, broeikaseffect en eutrofiëring. Bovendien bestaat er onzekerheid over de effecten van deze fenomenen op de gezondheid van de mens. Dat ze met een duurzame ontwikkeling verenigbaar zijn, kan niet en zal dus nooit op voorhand gegarandeerd kunnen worden. Daarom moeten alle maatschappelijke actoren worden aangemoedigd om tegenover natuurlijke en menselijke systemen zo preventief en beschermend mogelijk op te treden.

Het is helemaal niet de bedoeling van een aanpak van duurzame ontwikkeling om wetenschappelijke bijdragen af te wijzen, maar wel om een proces op gang te brengen waarbij beslissingen, op basis van voortdurend wetenschappelijk onderzoek, geleidelijk aan verbeterd worden. Zo spoort Agenda 21 bijvoorbeeld aan om te onderzoeken hoe economieën kunnen groeien en floreren terwijl tegelijkertijd het gebruik van energie en grondstoffen wordt teruggebracht, zoals ook de productie van schadelijke stoffen (A21; 4.10). De monitoring van beslissingen die over zulke uitdagingen werden genomen en het constant, vooral op grond van wetenschappelijke methoden, evalueren van de "terugkoppeling vanuit ervaring" moeten een integrerend onderdeel worden van de besluitvorming in zowel de openbare sector als de privésector. In tegenstelling tot de strategieën van geheimhouding en van het beleid van de voldongen feiten, is het voorzorgsbeginsel dus verbonden met het beginsel van participatie. Het heeft immers als gevolg dat nieuwe vormen van partnerschap moeten worden uitgevonden om te vermijden dat risicobeheer de zaak blijft van de beleidsmakers en experts alleen<sup>2</sup>.

*v. Een participatieve en verantwoordelijke benadering*

### **Participatie aan collectieve beslissingen**

Wetenschappelijke onzekerheid geeft dus in geen geval absoluut vrij spel aan de beleidsmakers. Het gaat daarentegen om een denkwijze waarbij een bewustzijn aanwezig is van alternatieven voor toekomstverkenning en van de nood aan een debat over de verschillende maatschappelijke toekomstvisies in het kader van nieuwe vormen van partnerschap (die helemaal nieuw zijn of, indien ze al bestonden, worden uitgebreid). Dit debat dient vooraf te gaan aan beslissingen over het samenlevingsverband. De uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling hebben immers niet alleen een mondiale en langetermijndimensie, maar vragen ook talrijke beslissingen die in verschillende sectoren tegelijk moeten worden genomen en die belangrijke gevolgen hebben voor de maatschappelijke leefpatronen. Zo zijn de bronnen van vele vervuilende stoffen multi-sectoraal en vaak diffuus. De beheersing van die diffuse bronnen is slechts mogelijk indien alle betrokken actoren participeren en hiervoor geresponsabiliseerd worden. Binnen de huidige instellingen echter worden sociale en ecologische problemen nog te vaak "technisch" beheerd, namelijk per sector (bijvoorbeeld de CFK-sector<sup>3</sup> die verantwoordelijk is voor het ozongat) of per instrument (bijvoorbeeld arbeidsduur, milieutaksen en een uitrustingsplan). De participatiemechanismen en gemeenschappelijke strategieën zijn ten dele een tegenwerking tegen bureaucratische misstanden.

---

1. Het voorzorgsbeginsel wordt ten onrechte vaak herleid tot het devies: *In gevallen van twijfel, onthoudt u.*  
 2. Godard O. (1998). blz. 11.  
 3. Chloorfluorkoolwaterstoffen.

De rol van wetenschappelijke experts bestaat er bijvoorbeeld in om vanuit de natuurwetenschap en medische wetenschap, de onzekerheden over de wetenschappelijke basis van drempels en grenzen van duurzaamheid wetenschappelijk toe te lichten. Het bepalen van de normen zelf mag echter in geen geval een puur technische of wetenschappelijke activiteit zijn, omdat rekening gehouden moet worden met de sociale, politieke en economische overwegingen van alle actoren en maatschappelijke groepen. Het zou hierbij misplaatst zijn zich te verschuilen achter een puur wetenschappelijke invalshoek. De meeste mensen zijn echter niet gewoon om in een dynamisch perspectief te debatteren over maatschappelijke normen, samenlevingsverbanden en technologische keuzes. De inzet van dit debat is voor hen niet duidelijk. Daarom erkent de verklaring van Rio in het tiende beginsel ook het recht van elk individu om toegang te hebben tot informatie over de ontwikkeling van het milieu:

### **Beginsel: Toegang tot informatie en participatie aan het beslissingsproces**

Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met participatie van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot de informatie betreffende het milieu waarover de overheid beschikt, zoals informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en participatie te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Er dient effectieve toegang te worden verleend tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal.

Op grond van dit beginsel eist Agenda 21 *de actieve participatie van een zo groot mogelijk deel van de bevolking aan de besluitvorming*, zowel van individuen als van groepen en organisaties die in een lijst in Agenda 21 zijn opgenomen: naast de klassieke sociale gesprekspartners (ondernemingen en werknemers), bevat deze lijst niet-gouvernementele organisaties, vrouwen- en jongerengroepen, landbouwers, de wetenschappelijke kringen, plaatselijke verenigingen en de autochtone bevolking.

### ***Individuele verantwoordelijkheid van de actoren***

Een duurzame ontwikkelingswijze ontstaat niet alleen door de versterking en uitbreiding van de participatiemechanismen, maar ook door de vrijwillige participatie van alle actoren<sup>1</sup>: consumenten<sup>2</sup>, producenten, overheid, enzovoort. Elke burger kan immers, om de ontwikkeling van duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, een specifieke verantwoordelijkheid op zich nemen voor de levenscyclus van producten en diensten. Volgende drie voorbeelden verduidelijken de term "verantwoordelijkheid" in deze context.

#### *Producenten*

De producent, aan de ene kant van de economische keten, draagt een heel belangrijke verantwoordelijkheid. De OESO definieert de "uitgebreide verantwoordelijkheid van de producent" als de *noodzaak voor de producent om bij zijn beslissingen inzake productie rekening te houden met de effecten van een product op het milieu, en dat gedurende de hele levenscyclus ervan. Deze aanpak veronderstelt dat zowel aspecten die voorafgaan aan het productieproces, zoals de keuze van de grondstoffen, als aspecten die in een verder stadium van het productieproces belangrijk zijn, zoals recycleerbaarheid en afvalverwerkingskosten, worden opgenomen in de ontwikkelings- en productiestrategieën van een product*<sup>3</sup>. Het naleven van de

1. Gillet M. e.a. (1998).

2. Ook individuen hebben als burger of binnen de NGO's een fundamentele maatschappelijke rol in het creëren van duurzame consumptiepatronen.

3. OESO (1998). Eigen vertaling.

internationale arbeidsnormen maakt ook deel uit van de verantwoordelijkheid van de producent.

#### *Consumenten*

Aan de andere kant van de economische keten heeft de consument de verantwoordelijkheid om eerder die producten en diensten aan te kopen die milieuvriendelijk en sociaal verantwoord zijn, en om behoedzaam om te springen met de natuurlijke hulpbronnen die nodig zijn om aan zijn behoeften te voldoen. Maar, hoewel een grote meerderheid van de consumenten op wereldschaal betere arbeidsomstandigheden en een betere milieubescherming wil, zijn deze verzuchtingen daarom nog niet systematisch in hun consumptiegedrag<sup>1</sup> terug te vinden. Slechts een kleine groep consumenten past zijn consumptiegedrag aan. Blijkbaar spelen drie elementen mee. Eerst en vooral moeten consumenten bij hun aankopen al met vele praktische factoren (budget, smaak en voorkeuren van het gezin, enzovoort) rekening houden. Daarnaast worden consumenten bij hun keuze sterk beïnvloed door marketing en sociologische factoren (zie deel 2, "De nationale toestand en zijn evolutie"). Ten slotte zijn er meerdere hindernissen voor de consumenten die bij hun aankopen duurzame ontwikkeling willen bevorderen: informatie die vaak onvoldoende en verwarrend is, de hogere prijs van duurzame producten en diensten, en onvoldoende beschikbaarheid van deze producten. Er is dus nood aan politieke beslissingen die zulke hindernissen afvlakken en consumenten in staat stellen zich bij hun aankopen te laten leiden door duurzame consumptiepatronen.

Dit perspectief beantwoordt bovendien aan de doelstellingen van het Actieplan<sup>2</sup> inzake het consumptiebeleid 1999-2001 van de Europese Gemeenschap. Deze doelstellingen onderstrepen duidelijk de noodzaak van zo'n verandering<sup>3</sup>. *Indien de consumenten ertoe geleid worden om op gelijke voet hun rol te vervullen in de maatschappij, dient de verbondenheid van hun belangen met deze van andere betrokken partijen worden begrepen. Deze bewustwording van hun rechten vereist eveneens een erkenning van hun verantwoordelijkheden ten opzichte van het milieu en van de maatschappij in zijn geheel.*

#### *Overheid*

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om te voorzien in een algemeen kader van stimulansen, infrastructuur, regulering en begeleiding, dat de andere actoren in staat stelt om, gedurende de levenscyclus van producten en diensten, een bijdrage te leveren aan meer duurzame consumptiepatronen<sup>4</sup>. Zo kan ze in het algemeen belang verantwoordelijke acties van consumenten en producenten harmoniseren en ondersteunen. De overheid is echter zelf een belangrijke consument die voor haar eigen consumptie verantwoordelijk is. Ze moet *via haar aankoopbeleid bijdragen tot de sturing van de consumptie*. Agenda 21 beveelt dit trouwens aan.

- 
1. Zie: Europese Commissie, "Les Européens et l'Environnement" (Europeanen en milieu) (1995) en Max Havelaer "Bekendheidsonderzoek", een enquête die door DIMARSO Gallup-Belgium van juni 1997 tot januari 1998 voor Max Havelaer werd uitgevoerd.
  2. Europese Commissie (1998).
  3. Deze strategie stemt ook overeen met het initiatief van de VN om de richtlijnen inzake de consumentenbescherming aan te passen om zo rekening te houden met de noodzaak van de invoering van duurzame consumptiepatronen.
  4. *Governments have to provide the overarching framework of incentives, infrastructure, regulation and leadership that will enable other actors to take up their part of the chain from production to consumption and final disposal.* Oslo Ministerial Roundtable (1995).

*"De regeringen spelen zelf ook een rol binnen de consumptie, met name in landen waar de publieke sector een groot aandeel heeft in de economie, en ze kunnen een aanzienlijke invloed uitoefenen op beslissingen van bedrijven en de mentaliteit van de bevolking. Ze dienen dan ook het aankoopbeleid van hun instanties en afdelingen onder de loep te nemen teneinde het nationale aankoopbeleid, waar mogelijk, meer milieuverantwoord te maken, zonder daarbij internationale handelsprincipes te schenden" (A21; 4.23).*

Het is essentieel dat het consumptiegedrag van de overheidsadministraties sneller, of ten minste even snel wijzigt als dat van de samenleving, enerzijds om de doelstellingen en het regeringsbeleid geloofwaardig te maken door zelf het voorbeeld te geven, en anderzijds, omdat de invloed van de aankopen van de overheid op de productiepatronen van de ondernemingen niet onbelangrijk is, doordat ze een solide en stabiele vraag vertegenwoordigt. Bovendien kan de overheid het interne beheer en het aankoopbeleid van haar afdelingen reglementeren, terwijl ze de productkeuze van de individuele consument niet kan dicteren zonder afbreuk te doen aan diens vrijheid. Omwille van al deze redenen krijgt de analyse van de overheidsconsumptie een specifieke plaats in de benadering van duurzame consumptie die in dit rapport voorgesteld wordt.

## 2. Sociale, ecologische en economische kernthema's van een duurzame ontwikkeling

Na de hoofdlijnen van een algemene aanpak die overeenstemt met de vereisten van duurzame ontwikkeling te hebben vastgelegd, worden in dit gedeelte de thema's voorgesteld, die tot de kernthema's van dit rapport gekozen werden: strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu en de wijziging van consumptiepatronen. Vooraf wordt een korte beschrijving van het theoretische model gegeven, waarbinnen die thema's behandeld worden.

### a. Een endogeen model van duurzame ontwikkeling

Een endogeen fenomeen onderscheidt zich van een exogeen fenomeen doordat het ontstaat of wordt gevormd binnen een systeem. Het wordt dus veroorzaakt (of in de hand gewerkt) door elementen die in ruime mate intern zijn aan het systeem. De keuze voor een "endogeen" model van duurzame ontwikkeling legt dus de klemtoon op het feit dat het uitvoeren van zulke ontwikkelingswijze grotendeels het resultaat kan zijn van Belgische, binnenlandse processen. Zo is technologische evolutie bijvoorbeeld geen volledig exogene variabele. Ze is het gevolg van een geheel van identificeerbare processen waaronder de keuzes van ondernemingen voor investeringen, prijssignalen en de mate waarin het overheidsbeleid een klimaat kan scheppen dat innovatie in de richting van een duurzame ontwikkeling in de hand kan werken.<sup>1</sup>

### ***Definitie van het in dit rapport gebruikte analytische model***

Een model is een voorstelling of een beeld van de werkelijkheid, dat de coherente beschrijving, de analyse en de toekomstverkenning van een verschijnsel mogelijk maakt. Het gekozen modeltype heeft een grote invloed op de resultaten van het geleverde werk. Daarom moet het gesitueerd worden ten opzichte van andere mogelijke modellen. Het model dat de informatie omtrent de in dit rapport bijeengebrachte informatie over sleutelfenomenen van een duurzame ontwikkeling organiseert, heeft twee grote kenmerken: het is een algemeen en grotendeels kwalitatief model en het legt de nadruk

---

1. OESO (1999). blz. 69.

op de collectieve verklarende factoren van duurzame ontwikkeling en op hun dynamische interdependentie.

### ***Algemeen en grotendeels kwalitatief model***

Het model is algemeen omdat het gelijktijdig de economische, sociologische, ecologische en institutionele fenomenen op het vlak van het interne beleid van de Belgische maatschappij behandelt. Het toont hun onderlinge wisselwerking en die met de rest van de wereld aan. Die wisselwerking wordt geformaliseerd in kwalitatieve, eerder dan kwantitatieve vergelijkingen, die in feite de structuur van dit soort modellen vormen. Zulke algemene modellen zijn noodzakelijk geworden om de veranderingen die in de maatschappij aan de gang zijn te begrijpen of die door de wetgever of door vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld gewenst zijn, te bespreken. Ze bieden het voordeel dat het bereik van hun analyse of toekomstverkenning niet beperkt moet worden in functie van het bestaande cijfermateriaal<sup>1</sup>. De voornaamste inbreng van zulke modellen is dat ze de kennis van alle bij de besluitvorming betrokken actoren verrijken. Ze maken de verscheiden kwantitatieve en grotendeels kwalitatieve informatie toegankelijk zodat de betrokkenen zich een eigen beeld van de werkelijkheid kunnen vormen of dit kunnen vervolledigen.

### ***Collectieve verklarende factoren en dynamische interdependentie***

In dit rapport is gekozen voor een model met de collectieve aspecten van duurzame ontwikkeling omdat de invoering van een duidelijk en stabiel kader (als resultaat van het overheidsbeleid en acties van de grote maatschappelijke groepen) nodig is voor de uitoefening van de individuele verantwoordelijkheden van burgers voor duurzame ontwikkeling. De dynamische interdependentie van ontwikkelingsfactoren is een centrale gedachte van het model omdat de bestudeerde verschijnselen beschouwd worden als voornamelijk endogeen, dit wil zeggen: hun oorsprong vindend binnen de voorgestelde processen. Die optie kan schematisch voorgesteld worden als de keuze voor het model type A in de typologie van de vier modellen hierna.

**TABEL 1 - Type van model**

	Endogene mechanismen	Exogene mechanismen
Collectieve ontwikkelingen	A	B
Individuele ontwikkelingen	C	D

Op collectief vlak (de modellen A en B) zal een model bijvoorbeeld macro-economische ontwikkelingen of ontwikkelingen, die kenmerkend zijn voor de grote maatschappelijke groepen weergeven, gekoppeld aan de collectieve gedragspatronen, aan de overheidsbeslissingen, aan het sociale overleg, enzovoort. Op individueel vlak (de modellen C en D) zal een model de toestand, de problemen of de vooruitzichten van bijvoorbeeld een bedrijf of een burger weergeven, telkens in specifieke omstandigheden.

1. Elk modeltype heeft voordelen en beperkingen. Kwantitatieve modellen bestaan in de meeste wetenschappelijke disciplines. Ze zijn een geformaliseerde voorstelling van bijvoorbeeld klimatologische ecosystemen, mariene milieus of economische stelsels. Ze worden gebruikt voor het maken van analyses en berekende prognoses van de door die disciplines bestudeerde fenomenen. Die modellen maken het mogelijk de verschillende mogelijke ontwikkelingen van het beschouwde stelsel te simuleren en die simulaties cijfermatig met mekaar te vergelijken. De voornaamste inbreng van zulke modellen is dat ze de experts en de besluitvormers helpen bij het kwantificeren van de inzet en de effecten van bepaalde precieze politieke beslissingen.

In de opties waarin de nadruk op de endogene mechanismen wordt gelegd (de modellen A en C), wil het model bijvoorbeeld de wisselwerking tussen de in het model aanwezige sociale en ecologische ontwikkelingen aan het licht brengen. In de opties met een sterke exogene inslag (modellen B en D), zal het model bijvoorbeeld de sociale ontwikkelingen weergeven, zonder rekening te houden met hun wisselwerking met de ontwikkeling van ecologische systemen, maar rekening houdend met de toestand van het milieu als exogene variabele.

Het type-A-model dat gekozen werd in dit rapport, kan bijzonder geschikt zijn voor de definitie van duurzame ontwikkeling zoals die in het vorige gedeelte werd voorgesteld (zie "Wat is een duurzame ontwikkelingswijze?" op blz. 29.). De benaderingen van een duurzame ontwikkeling veronderstellen immers een ineenvloeiing van sociologische, ecologische, economische en politieke fenomenen. Ze gaan het ene niet langer als exogeen tegenover het andere behandelen maar houden er bijvoorbeeld rekening mee dat:

- Armoedeproblemen en zelfs hongersnoden, vaak net zo goed hun oorsprong vinden in de algemene economische toestand van het land als in de tekortkomingen van het beleid (werkgelegenheidsbeleid, onderwijsbeleid, enzovoort) en van de sociale stelsels<sup>1</sup>.
- De "fataliteit" dat de zogeheten "natuurlijke" milieurampen dikwijls hun oorsprong vinden in het gebrek aan voorzorg van mensen of politieke overheden tegenover nochtans gekende risico's of in uitsluitend op de belangen van een of andere economische sector gerichte beleidsmaatregelen.

Alleen al het feit dat de ganse internationale gemeenschap te Rio gemeend heeft, collectief en op grote schaal verdragen te moeten maken om het hoofd te kunnen bieden aan zulke wereldwijde problemen<sup>2</sup>, waarbij de invoering van een duurzame ontwikkeling tot doel gesteld werd, toont dat de endogene aard ervan het voorwerp heeft kunnen uitmaken van een overeenkomst. Om die problemen op te lossen legt model A de nadruk op het belang van endogene factoren zoals de toestand van de menselijke en natuurlijke rijkdommen, van de kennis, van infrastructuren en instellingen, die de ontwikkelingsdynamiek kunnen versterken of afremmen<sup>3</sup>. Het werkt op basis van de veronderstelling dat de verbetering van de kwaliteit van de collectieve besluitvorming gebeurt via een collectief leerproces, namelijk binnen de opvolging van de akkoorden van Rio. Juist om het belang van dit proces te onderstrepen wordt in het volgende hoofdstuk een overzicht gegeven van de beslissings-, consultatie- en overleginstellingen, die de billijkheid en de doeltreffendheid van die beslissingen kunnen verbeteren. Om dezelfde reden wordt in het omvangrijke deel 3 van dit rapport een overzicht gegeven van het sinds de Conferentie van Rio gevoerde overheidsbeleid en worden in deel 5 de acties en adviezen van de grote maatschappelijke groepen onderzocht.

---

1. Dit is ook één van de stellingen van de Indische filosoof en econoom Amartya Sen, die in 1998 de Nobelprijs economie kreeg van de Zweedse Koninklijke Academie voor Wetenschappen.

2. Gouzée N. e.a. (1999).

3. In eenzelfde optiek als die van de theorie van de endogene groei. Zie ook de werkzaamheden van de Commission 1 van het 12de Congrès des Economistes belges de Langue Française (1996).



De type C-modellen (endogeen, individueel) worden in dit rapport amper behandeld omdat het vooral de beleidsacties van de overheid en de acties van de grote maatschappelijke groepen behandelt.<sup>1</sup> Die prioriteit is allicht geen ontkenning van het belang van individueel gedrag voor de uitdagingen van duurzame ontwikkeling<sup>2</sup>. In dit eerste federale rapport is het feit dat de prioriteit gaat naar de analyse van de collectieve beslissingen, eerder dan naar die van de individuele beslissingen, gewoonweg logisch. De burgers (consumenten, producenten, arbeiders, enzovoort) moeten immers over een duidelijk en stabiel politiek en institutioneel kader beschikken om, indien ze dit wensen, hun verantwoordelijkheid op lange termijn ten gunste van de duurzame ontwikkeling te kunnen opnemen.

Vooraleer de voorstelling van het gebruikte model af te sluiten, is het nuttig dit model te vergelijken met de benaderingen van het type B en D. Deze laatste twee benaderingen leggen de nadruk op de invloed van exogene factoren. Er wordt dus verondersteld dat de ontwikkeling van de bestudeerde verschijnselen ruimschoots beïnvloed wordt door factoren, die niet tot de collectieve (B) of individuele (D) acties in het model behoren. In de praktijk gaan modellen vaak, voornamelijk om technische redenen, variabelen exogeen behandelen wanneer, bijvoorbeeld, de terugkoppeling van het gemodelleerde verschijnsel op de ontwikkeling van die variabelen moeilijk formeel weer te geven is. Maar die benaderingen of modellen beantwoorden soms ook aan een visie op de wereld waarin minder belang gehecht wordt aan de langetermijneffecten van collectief of individueel voluntarisme en meer aan onzekere begrippen zoals geluk of ongeluk, voorzienigheid of fataliteit. Die visie zal in dit rapport niet ontwikkeld worden, maar ze bestaat, bijvoorbeeld voor de armoede. In het begin van het volgende punt wordt dit besproken.

## **b. Beschrijving van het sociale kernthema van het rapport**

In dit gedeelte wordt eerst het armoedevraagstuk voorgesteld vanuit een structureel oogpunt, waarbij de nadruk gelegd wordt op de endogene mechanismen maar zonder rekening te houden met alle vereisten van een aanpak van duurzame ontwikkeling. Nadien wordt dit fenomeen in het kader van een dynamiek van duurzame ontwikkeling geplaatst en wordt het belang aangetoond van de problemen die door zulk kader aan het licht gebracht worden.

### *i. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting*

Binnen een type B-benadering zou armoede beschouwd worden als een fenomeen dat vooral exogeen van oorsprong is en dat te verklaren zou zijn door conjunctuurschommelingen, slechtere internationale relaties, enzovoort<sup>3</sup>. Het hier gebruikte standpunt, daarentegen, zegt dat het vooral endogene mechanismen zijn die bepaalde maatschappelijke groepen in de marginaliteit duwen. Die marginaliteit stelt hen voor een reeks problemen op het vlak van uitsluiting en armoede, die dan op hun beurt de sociale stelsels in vraag stellen. In zulke optiek kan armoede als volgt omschreven worden:

- 
1. Met uitzondering van enkele overwegingen omtrent de verantwoordelijkheid van de verschillende actoren (zie "Een participatieve en verantwoordelijke benadering" op blz. 37.).
  2. De individuele "verantwoordelijkheid" ten opzichte van het verschijnsel armoede kan bijvoorbeeld een nuttige benadering zijn indien ze aangeeft welke initiatieven een individu kan nemen om uit de vicieuze cirkel van de armoede te raken zonder hem met een "schuldgevoel" ten opzichte met zijn toestand op te zadelen.
  3. Op individueel vlak zou ze in de modellen van het type D te wijten zijn aan andere eerder toevallige gebeurtenissen zoals bijvoorbeeld volgende tegenslagen: een ongeval, ontslag of een ernstige ziekte.

"Armoede is een **netwerk van sociale uitsluitingen** dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van **het individuele en collectieve bestaan**. Het scheidt de armen van de **algemeen aanvaarde leefpatronen** van de samenleving. Deze kloof kunnen ze **niet op eigen kracht overbruggen**."<sup>1</sup>

Een korte toelichting die de aandacht vestigt op de verschillende aspecten van die definitie kan van nut zijn. Armoede is in eerste instantie een omvattend maatschappelijk proces van sociale uitsluitingen, dat gekenmerkt wordt door het feit dat mensen die in armoede geboren zijn, de grootste moeilijkheden ondervinden om aan die toestand te ontsnappen. Sommige mensen hebben altijd in armoede geleefd, net als hun ouders voor hen. Wat ze meegekregen hebben, net als wat ze beleefd hebben, tekent hen voor hun ganse leven<sup>2</sup>. Een strijd tegen de oorzaken van de armoede vereist niet alleen steunmaatregelen op korte termijn maar ook een strategie tot verandering op lange termijn.

Een tweede kenmerk van dit proces is het feit dat mensen of groepen in hun armoede tegenover mekaar een bepaalde hiërarchie vertonen, waarbij tussen de verschillende posities, maar ook tegenover de rest van de maatschappij breuken optreden. Sociale uitsluiting zal sterker aanvoeld worden naarmate men zich lager op de ladder bevindt. Dit globale proces heeft een effect op verscheidene gebieden van het individuele en collectieve leven en de sociale uitsluiting kan op heel wat manieren tot uiting komen. Zo kan een eigenaar bijvoorbeeld weigeren een woning te verhuren aan iemand zonder loon, die van de sociale zekerheid leeft omdat hij zijn werk is kwijtgespeeld<sup>3</sup>. Of omgekeerd, kan het feit dat men geen vaste verblijfplaats heeft het krijgen van uitkeringen in de weg staan. De sociale uitsluiting vertoont dus aspecten die mekaar onderling versterken in het onderwijs, de huisvesting, op de arbeidsmarkt, enzovoort.

Een derde belangrijk kenmerk is het feit dat armoede onmogelijk op absolute wijze te behandelen valt. Het woord "armoede" krijgt maar betekenis in een bepaalde context of met zekere, in een bepaald land en tijdens een bepaalde periode, algemeen aanvaarde leefpatronen. Armoede is dus, in de ruimte en in de tijd, een relatief begrip. Die vaststelling maakt dat armoede beschouwd kan worden in een kritisch en dynamisch perspectief ten opzichte van de algemeen aanvaarde leefpatronen. Dit betekent uiteraard niet dat men het belang van de armoede in bepaalde landen moet minimaliseren door er op te wijzen dat de toestand in andere landen nog veel slechter is.

Een vierde belangrijk kenmerk is het feit dat de armen over het algemeen niet in staat zijn op eigen kracht uit de vicieuze cirkel van de armoede te treden. Ze hebben de noodzakelijke (financiële) middelen en bekwaamheden niet of niet meer om de kloof te overbruggen tussen de algemeen aanvaarde leefpatronen en hun uitsluiting van verscheidene sociale en economische voorzieningen. Die zijn op hun beurt noodzakelijk voor hun (her)integratie in de maatschappij. De angst om met tot dan toe ongekende moeilijkheden te worden geconfronteerd is dikwijls zo groot dat de slachtoffers van uitsluiting zelfs geen uitleg over de te nemen stappen durven vragen<sup>4</sup>.

---

1. Vranken J. e.a. (1997). blz. 35.

2. Zie getuigenissen verzameld in het *Algemeen Verslag over de Armoede*. blz. 29 en blz. 49.

3. Idem. blz. 222.

4. Idem. blz. 321.



Tot slot, al is het inkomen de maatstaf die traditioneel gebruikt wordt om de armoede te meten, dan nog zou het verkeerd zijn de armoede voor te stellen als een proces dat uitsluitend aan een gebrek aan financiële middelen gekoppeld is. Het gaat om een relatief en multidimensioneel verschijnsel, dat afhangt van een reeks deels van generatie op generatie overgedragen, gehiërarchiseerde en onderling afhankelijke, sociale uitsluitingen op tal van gebieden. Deze sociale uitsluitingen raken talrijke aspecten van het dagelijkse leven, zoals de toegang tot een behoorlijke gezondheidszorg, tot een voldoende opleidingsniveau, enzovoort. Het is nodig rekening te houden met heel wat andere gegevens dan het inkomen om het verschijnsel in al zijn aspecten te beschrijven en alle endogene oorzaken op het niveau van de gemeenschap te begrijpen (zie deel 2).

## *ii. Een duurzame ontwikkeling tegen armoede en sociale uitsluiting*

### **Naar een definitie van armoedebestrijding op wereldschaal**

De centrale doelstelling van Agenda 21 op het vlak van de armoedebestrijding is "*alle mensen in staat stellen duurzame middelen van bestaan te ontwikkelen*" (A21; 3.4). De Verklaring van Rio inzake Milieu en Ontwikkeling bevat een beginsel (nr. 5) dat specifiek over het probleem van de armoede gaat:

*"Alle staten en alle mensen dienen samen te werken bij de cruciale taak van het uitroeien van armoede als een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, teneinde de verschillen in levensstandaard te verminderen en beter te voorzien in de behoeften van het merendeel van de wereldbevolking."*

Agenda 21 legt ook een expliciet verband tussen armoedebestrijding en milieubescherming. *Een ontwikkelingsbeleid dat zich vooral richt op het verhogen van de goederenproductie en daarbij geen aandacht schenkt aan de duurzaamheid van de hulpbronnen waarop de productie is gebaseerd, zal vroeg of laat resulteren in een afname van de productiviteit, die eveneens een averechtse werking op de armoede kan hebben* (A21; 3.2). Het legt vooral de nadruk op armoede in de ontwikkelingslanden. Het gevaar dat men een verborgen milieuschuld opbouwt, die de armoedeproblemen op lange termijn zou kunnen verergeren, is niettemin reëel voor alle landen ter wereld. Agenda 21 onderstreept ook het belang van een reeks universele maatregelen zoals: het scheppen van inkomensverstrekkende werkgelegenheid, de basiseducatie en de beroepsopleiding, de verbetering van het milieurendement, de voor iedereen toegankelijke gezondheidszorg met specifieke aandacht voor vrouwen<sup>1</sup>, de geïntegreerde beleidsmaatregelen gericht op het duurzame beheer van de stadscentra, de integratie van de sociale economie en de toegang voor de armsten tot drinkwater en hygiëne (A21; 3.6 en 3.8).

Vooraf moet er aan herinnerd worden dat die vereisten grotendeels overeenstemmen met een reeks door de Belgische Grondwet vastgelegd fundamentele rechten en vrijheden<sup>2</sup>. Volgens artikel 23 heeft iedereen het recht een menswaardig leven te leiden. Naast het recht op onderwijs (opgenomen in artikel 24.§3), bepaalt dit artikel dat het recht op een menswaardig leven ook het recht op arbeid, het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, het recht op een behoorlijke woning, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en het

- 
1. Het gaat meer bepaald over "*preventieve en curatieve gezondheidsvoorzieningen, die een op vrouwen gerichte en door vrouwen beheerde veilige en effectieve gynaecologische gezondheidszorg omvatten, evenals de nodige betaalbare en toegankelijke voorzieningen voor een verantwoorde gezinsplanning...*" (A21; 3.8.j).
  2. De meeste democratische staten hebben aan iedereen fundamentele rechten toegekend. Op internationaal vlak, werden die rechten in de volgende verdragen en verklaringen bevestigd: De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948), Het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens (1966) en het Europees Sociale Handvest (1989).

recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing omvat. Maar al die rechten hebben niet kunnen verhinderen dat armoede en sociale uitsluiting de jongste jaren in België en over heel de wereld zijn blijven voortbestaan of zelfs verergeren.

### ***Een echt maatschappelijk dilemma***

Wat de vooruitzichten inzake duurzame ontwikkeling betreft, werd er in Rio vastgesteld dat er een echt maatschappelijk dilemma bestaat<sup>1</sup>, waarop men momenteel op wereldschaal een beter zicht heeft. Naast de universeel erkende fundamentele behoeften, die in grote lijnen overeenstemmen met de hiervoor vermelde rechten, bestaan er immers gangbare en momenteel wenselijk geachte consumptiepatronen. Ze worden grotendeels bepaald door de westerse leefwijze en de daarmee samenhangende consumptiepatronen. Dit geldt zeker voor de westerse landen, waar die consumptiepatronen beschouwd worden als aanknopingspunt voor het beleid inzake armoedebestrijding. Met de mondialisering van de wereldeconomie en de betere communicatie tussen de verschillende bevolkingsgroepen wordt het westerse consumptiemodel steeds meer beschouwd als het uiteindelijke doel voor alle landen van de wereld. Een beleid inzake armoedebestrijding zou het normaal gesproken moeten mogelijk maken dat de armen en de sociaal uitgesloten van alle landen toegang tot die leefwijze krijgen. Die redenering veronderstelt evenwel dat die leefwijze vanuit het oogpunt van de duurzame ontwikkeling voor iedereen wenselijk is. Welnu, om verscheidene redenen zijn de momenteel in de ontwikkelde landen heersende consumptiepatronen niet vol te houden (zie "Beschrijving van het economische kernthema van het rapport" op blz. 56.) en mogen ze zich dus niet verspreiden of voortduren in de tijd.

Dit dilemma binnen de duurzame ontwikkeling zou de indruk kunnen wekken dat de enige oplossing erin zou bestaan om de armsten de toegang tot de leefpatronen van de rijksten te weigeren. Niets is minder waar want, op internationaal vlak, wil het beginsel van de *gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden* (zie deel 2) een verschil in onmiddellijke verantwoordelijkheid tussen rijke en arme landen erkennen. Deze eerste dimensie van een duurzame-ontwikkelingsaanpak vereist dat de ontwikkelde landen internationaal als eerste duurzame consumptiepatronen zouden invoeren (zie "Planetaire aanpak" op blz. 33.). Zo ook mogen bij het binnenlandse beleid van de ontwikkelde landen twijfels over de huidige consumptiepatronen geen voorwendsel zijn om de uitsluiting van de armsten uit de momenteel bij de rest van de maatschappij gangbare leefwijze, in stand te houden. *Voor een duurzame ontwikkeling is de notie van solidariteit veel meer dan een proces waarbij de sterkste weldoend zijn hulp levert aan de zwakkere: ze garandeert gelijke ontwikkelingskansen voor allen. Solidariteit is dus een voorwaarde die voorafgaat aan persoonlijke vrijheid en aan de ontwikkeling van de meerderheid van de mensen; het is niet iets dat voor eens en voor altijd voltooid is of dat slechts tussen mensen van eenzelfde sociale herkomst of culturele traditie bestaat*<sup>2</sup>. De solidariteit, herbekeken vanuit de optiek van duurzame ontwikkeling, verhindert dus dat de strijd voor een duurzame leefwijze voorrang zou krijgen op de armoedebestrijding, en omgekeerd. Ook hier geldt voor de strategieën van bij het begin een beginsel van niet-overheersing in beide richtingen (zie "Langetermijnvisie" op blz. 34.).

- 
1. Een maatschappelijk dilemma is een toestand waarin de te nemen beslissingen betrekking hebben op meer dan één actor (of land) en waar er een belangenconflict bestaat tussen de individuele voordelen voor die actor (of dat land) en de collectieve nadelen van de gevolgen van die beslissing.
  2. German Bundestag (1999). Eigen vertaling.

De strijd tegen de armoede en de uitsluiting moet dus in de toekomst de doelstelling zijn van directe en indirecte beleidsmaatregelen binnen strategieën voor duurzame ontwikkeling. Een direct beleid regelt specifieke programma's of projecten voor de benadeelde groepen. Die projecten zijn voor het grote publiek erg zichtbaar. Doordat die maatregelen soms versnipperd en meestal curatief van aard zijn, lopen ze het gevaar incoherent te zijn. Zo'n beleid kan alleen maar een duurzaam effect hebben indien het gedragen wordt door indirecte beleidsmaatregelen, die worden toegepast binnen gerichte strategieën. Dit soort strategie ruimt meer plaats in voor preventieve acties op basis van een langetermijnvisie. Weliswaar kunnen er bij zulke acties heel wat meer onbegrip en belangenconflicten tussen de verschillende maatschappelijke groepen optreden, omdat deerschikking van de middelen minder zichtbaar tegen de armoede gericht is. Vanuit het standpunt van een duurzame ontwikkeling zijn deze twee aspecten van armoedebestrijdingsbeleid complementair. Het is zo dat directe en indirecte maatregelen en beleid kaderend in de strategieën voor armoedebestrijding het voorwerp moeten blijven uitmaken van een maatschappelijk debat en van een wetenschappelijke analyse, wil men een reeks onzekerheden beperken.

Zo kunnen bijvoorbeeld bepaalde activeringsmaatregelen van sociale bijstand in België besproken worden. De veronderstelling, die zegt dat arbeid de voornaamste bron van sociale integratie is, vormt de basis voor die maatregelen. Hoewel de analyse aantoont dat arbeid een heel belangrijke factor is voor sociale integratie, is het gebruik ervan in de praktijk als sleutelfactor van sociale integratie betwistbaar. Arbeid wordt immers zeldzaam. Het is in die context dat men de jongste decennia een wijziging van het paradigma heeft kunnen vaststellen. De naoorlogse verzorgingsstaten hebben de sociale zekerheid en de volledige tewerkstelling gebruikt als voornaamste hefboomen om de armoede met een zeker succes weg te werken. Maar sommige zijn van mening dat die twee instrumenten op zich niet langer volstaan. Nicaise en Van Regenmortel, bijvoorbeeld, drukken dit standpunt als volgt uit: *"Een dergelijk werk is ondenkbaar indien het niet gepaard gaat met degelijk onderwijs en degelijke gezondheidszorg. Een minimale gezondheidszorg is niet mogelijk zonder voldoende geschikte woonomstandigheden. **Wonen** impliceert ook **samenleven** en verwijst naar socio-culturele deelname aan het collectieve leven. Dit alles impliceert op zijn beurt een billijk inkomen, waarmee de cirkel rond is. Als sociale uitsluiting niet verwijderd wordt op al deze vlakken, zal ze blijven bestaan<sup>1</sup>".*

Een beleid inzake armoedebestrijding heeft dus betrekking op alle gebieden van het maatschappelijk leven, dus ook op de elementen van geleidelijke verandering van de consumptiepatronen. Het zal "inclusief" zijn wanneer het er in slaagt zich als prioritair te profileren en zich in te passen in het beleid en de bevoegdheden van de verschillende departementen, vanuit de betrokkenheid van de verschillende politiek verantwoordelijken. Met andere woorden, die verschuiving van paradigma vanuit een menselijke ontwikkeling sluit aan bij een geïntegreerde aanpak die een duurzame ontwikkeling vereist (zie "Integratie van de componenten" op blz. 35.).

### c. Beschrijving van het kernthema "milieu" van het rapport

Lange tijd heeft men de atmosfeer en het mariene milieu als oneindige omgevingen beschouwd, ongevoelig voor de menselijke activiteit. Maar de druk die momenteel op die milieus rust illustreert duidelijk de structurele wisselwerking tussen de staat van de planeet en de menselijke activiteit. Dit gedeelte begint, net als het vorige, met de voorstelling van het kernthema "milieu" van het rapport vanuit een optiek die de nadruk legt op de endogene mechanismen. Nadien wordt dit verschijnsel in het kader van de in Rio goedgekeurde optiek van duurzame ontwikkeling geplaatst.

1. Nicaise I. e.a. (1997). blz. 4.

*i. De bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu*

Het kernthema "milieu" van dit rapport omvat twee grote thema's, namelijk de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu, die beide onder grote druk van de menselijke activiteit staan. Die verschillende soorten druk uitgeoefend op deze milieufuncties, worden beschreven nadat eerst, voor alle duidelijkheid, domein per domein de technische termen gedefinieerd zijn. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de milieuproblemen die hieruit voortvloeien. Dit laat ook toe de vele wisselwerkingen tussen de atmosfeer aan de ene kant en het mariene milieu aan de andere te illustreren.

**Basisterminologie met betrekking tot de atmosfeer**

De atmosfeer is het gasvormig omhulsel van de aardbol. Over het algemeen worden verschillende luchtlagen onderscheiden:

- De troposfeer reikt tot op een hoogte van 7 tot 16 kilometer boven het aardoppervlak en vertegenwoordigt ongeveer 90% van de massa van de dampkring. Daarin ontstaan de meteorologische verschijnselen.
- De stratosfeer, de mesosfeer en de thermosfeer zijn andere lagen van de dampkring die zich respectievelijk tot op 50, 80 en 1.000 kilometer boven het aardoppervlak bevinden.

De chemische samenstelling van de atmosfeer vormt een fragiel evenwicht dat het resultaat is van een miljarden jaren durende evolutie. De lucht bestaat voornamelijk uit zuurstof (O<sub>2</sub>, ongeveer 21%), stikstof (N<sub>2</sub>, ongeveer 78%) en argon (ongeveer 0,93%). Andere gassen, die in heel kleine hoeveelheden aanwezig zijn, zijn ook onontbeerlijk voor het leven op aarde en spelen een belangrijke rol in de grote milieuproblemen:

- De aarde is omgeven door een stratosferische ozonlaag (O<sub>3</sub>). Dit is een labiel gas, dat onder de invloed van ultraviolette straling in de stratosfeer gevormd wordt. Die laag beschermt het leven op aarde tegen de gevaarlijkste ultravioletstralen.
- De "broeikasgassen" verwarmen van nature de atmosfeer: waterdamp (H<sub>2</sub>O), koolstofgas (CO<sub>2</sub>), methaan (CH<sub>4</sub>) en stikstofoxide (N<sub>2</sub>O). Die gassen vangen de zonne-energie in de atmosfeer. Zonder dit natuurlijke verschijnsel zou de gemiddelde temperatuur op aarde ongeveer -18°C bedragen.

**De voornaamste soorten druk op de atmosfeer**

De fysisch-chemische samenstelling van de atmosfeer is gestaag veranderd door de aanvoer van een groot aantal vervuilende stoffen afkomstig van menselijke activiteit. Van alle soorten druk waaraan de atmosfeer blootstaat, zullen in dit rapport enkel de algemene troposferische-ozonproblemen en klimaatwijziging behandeld worden. Hierbij komen nog de problemen van de persistente organische vervuilende stoffen (POP's) en van de zware metalen die in het gedeelte over het mariene milieu worden behandeld. Niettemin moet er op gewezen worden dat er ook op regionaal<sup>1</sup> en lokaal vlak problemen bestaan.

---

1. De term "regionaal" verwijst hier naar de grote regio's van de wereld. Het gaat hier om vervuilingen met een continentale dimensie.

Op regionaal en lokaal vlak houden bepaalde door menselijke activiteit in de lucht gebrachte gassen en stoffen een rechtstreeks gevaar in voor de volksgezondheid en het milieu van zodra ze bepaalde concentraties in de lucht overschrijden:

- Gassen zoals koolstofmonoxide (CO), zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>).
- Deeltjes in suspensie in de lucht (particulate matter of PM) en zwarte rook.
- Zware metalen (kwik, cadmium, lood, zink, koper, chroom, arseen en nikkel).
- Organische verbindingen, die verschillende families van chemische stoffen omvatten, vooral de vluchtige organische stoffen (VOS), zoals benzeen, toluen, xyleen, en de persistente organische vervuilende stoffen (POP's), zoals de polychloorbifenylen (PCB's), dioxines, furanen, bestrijdingsmiddelen en polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's).

Bovendien kunnen zwaveldioxide, stikstofdioxide en ammoniak zich over heel grote afstanden verplaatsen en overgaan in zure neerslag. Die verzuring kan het natuurlijke en het stedelijke milieu aantasten.

Stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en sommige VOS zijn, naast hun rechtstreekse effecten op de gezondheid en het milieu, ozonvoorbereidende gassen. Onder invloed van de ultravioletstraling vormen ze ozon in de troposfeer, wat schadelijk is voor de gezondheid en het milieu. Koolstofmonoxide en methaan zijn ook ozonvoorbereidende gassen.

Op mondiaal vlak verstoren bepaalde door menselijke activiteit uitgestoten gassen, die niet direct schadelijk zijn voor de gezondheid of het leefmilieu, twee fenomenen in de atmosfeer:

- Halokoolwaterstoffen, meer bepaald chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's) en halonen, veroorzaken een verarming van de ozonlaag in de stratosfeer. Die verarming, die heel spectaculair is rond Antarctica, zorgt voor een belangrijke toename in de hoeveelheid energierijke ultraviolette stralen die het aardoppervlak bereiken, wat schadelijk is voor gezondheid en milieu.
- Koolstofdioxide, methaan, stikstofdioxide en de halokoolwaterstoffen versterken het broeikaseffect en veroorzaken aldus klimaatwijzigingen.

### ***In het rapport behandelde problemen met betrekking tot de atmosfeer***

De (natuurlijke) aanwezigheid van een **ozonlaag in de stratosfeer** is essentieel voor het leven op aarde. Daarom tracht de internationale gemeenschap deze ozonlaag al meer dan twintig jaar te beschermen tegen stoffen die haar aantasten, namelijk de chloorfluorkoolwaterstoffen en de halonen. Juist door de internationale actie zou die globale bedreiging tijdens de komende decennia geleidelijk moeten worden weggenomen. De aanwezigheid van **ozon in de troposfeer** heeft echter ongewenste gevolgen voor de gezondheid, de plantengroei en materialen:

- Een blootstelling van een uur aan een concentratie van ongeveer 240 g/m<sup>3</sup> heeft al zichtbare gevolgen, vooral een prikkeling van de ogen en van het ademhalingsstelsel. De gevolgen van een chronische blootstelling zouden ernstiger en zelfs dodelijk kunnen zijn, maar omdat de periodes met hoge ozonconcentraties meestal overeenkomen met periodes van hoge temperatuur, is het moeilijk het specifiek met ozon samenhangende sterftecijfer te isoleren.

- Ozon heeft ook effecten op de plantengroei en kan dus aan de oorsprong liggen van een lagere opbrengst van de land- en bosbouwteelten.
- Het tast sommige materialen aan, zoals plastic, textiel, kleurstoffen en verf.

Ozon is een zogeheten "secundaire" vervuilende stof. Bepaalde gassen, die "ozonvoorbereidende gassen" genoemd worden en die zelf vervuilende stoffen zijn, liggen aan de oorsprong van de ozonvorming: stikstofdioxide, vluchtige organische stoffen, koolstofmonoxide en methaan. Enerzijds ontstaat ozon onder invloed van het zonlicht uit stikstofdioxide en vluchtige organische stoffen. Anderzijds wordt het ingevoerd uit de hogere luchtlagen en ontstaat het door oxidatie van methaan en koolstofmonoxide in aanwezigheid van stikstofdioxide.

De chemische reacties die aan de oorsprong liggen van de vorming van troposferische ozon, zijn heel ingewikkeld. De inbreng van de verschillende ozonvoorbereidende gassen in de ozonvorming is moeilijk in te schatten. Over het algemeen wordt aangenomen dat de uitstoot met 70 tot 90% moet verminderen om periodes met hoge ozonconcentraties te vermijden. Ter zake lopen heel wat nationale en internationale onderzoeksprogramma's.

**Klimaatwijziging** betreft een wijziging van het klimaat die rechtstreeks of onrechtstreeks veroorzaakt wordt door menselijke activiteit en die leidt tot een verandering van de samenstelling van de atmosfeer. Dit komt bovenop de natuurlijke klimaatschommelingen, die tijdens vergelijkbare periodes worden waargenomen. Volgens het Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering (IPCC), dat de internationale wetenschappelijke gemeenschap op het vlak van dit probleem verenigt, is het immers weinig waarschijnlijk dat de sinds de vorige eeuw waargenomen temperatuurstijging, alleen van natuurlijke oorsprong zou zijn<sup>1</sup>.

Met de woorden van het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering bestaat het *nefaste effect van klimaatwijziging* uit wijzigingen in het fysische milieu (veroorzaakt door klimaatwijzigingen) die belangrijke schadelijke gevolgen hebben. Hoewel de opwarming van het klimaat en de stijging van het zeeniveau wereldwijde problemen zijn, situeert de impact van het broeikaseffect zich vooral op regionaal vlak. Hoewel er ter zake nog veel onzekerheid bestaat, kan die opwarming onder meer leiden tot ernstige verstoringen van bepaalde heel fragiele ecosystemen door de verdwijning van bepaalde eilanden, toename van het aantal natuurrampen en vermindering van de landbouwproductie in bepaalde streken van de wereld. Zulke verschijnselen zouden kunnen leiden tot een nog grotere neiging tot - en zelfs noodzaak van - emigratie om te overleven.

De voornaamste gassen die verantwoordelijk zijn voor klimaatverandering zijn koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), methaan, stikstofoxyduul (N<sub>2</sub>O) en halon. Volgens het IPCC bedraagt hun aandeel in de bijdragen aan het broeikaseffect sinds 1850 ongeveer 64% voor CO<sub>2</sub>, 19% voor methaan, 5% voor N<sub>2</sub>O en 10% voor halon. Ozon in de troposfeer draagt ook bij tot klimaatverandering, maar over deze bijdrage is minder geweten. Andere types van verontreiniging, zoals drijfgassen of de aantasting van de stratosferische ozonlaag hebben op hun beurt een koelend effect op het klimaat. Deze verschijnselen zijn ook minder bekend<sup>2</sup>.

---

1. "The balance of evidence, from changes in global mean surface air temperature and from changes in geographical, seasonal and vertical patterns of atmospheric temperature, suggests a discernible human influence on global climate." (IPCC 1995).  
2. IPCC (1995).



### ***Basisterminologie inzake het mariene milieu***

De zeeën en de oceanen bedekken 71% van het aardoppervlak en bevatten 97% van de 1.200.000 km<sup>3</sup> water op aarde. Het mariene milieu is essentieel voor het leven op aarde. Meer bepaald, is de Noordzee een bijzonder productief ecosysteem met daarin een reeks van de meest gediversifieerde habitats ter wereld, dat evenwel onder heel sterke druk van menselijke oorsprong staat.

De kustzone speelt een sleutelrol in de wisselwerking tussen het land en de zeeën en de oceanen. Hoewel het mariene gedeelte ervan (het "continentaal plat") slechts 15% van de oppervlakte en 0,5% van het volume van zeeën en oceanen vertegenwoordigt, is het niettemin een heel productief milieu met een rijke biologische diversiteit. Het is een zone van intense economische activiteit en meer dan 95% van de zeevis wordt gevangen in de kustwateren.

De oceaanstromen spelen een doorslaggevende rol in de regeling van het wereldwijde klimaat: ze vervoeren de warmte uit het evenaarsgebied naar gebieden op een hogere breedtegraad. Door de verdamping en de afkoeling, die ontstaan wanneer die warmte in de lucht vrijkomt, worden die watermassa's dichter en duiken ze de diepte in om te beginnen aan een lange zwerftocht over de oceaانبodem en om dan een paar honderd tot een paar duizend jaar later heel rijk aan voedingsstoffen weer op te duiken. De oceanen en zeeën spelen ook een rol in de regeling van het broeikas-effect door de opslorping van koolstofgas. Naast de klimaatregeling op wereldschaal, spelen de oppervlaktestromen een heel belangrijke rol in de klimaatregeling op regionale en lokale schaal.

### ***Belangrijkste druk op het mariene milieu***

Ongeveer 37% van de wereldbevolking, met andere woorden meer dan twee miljard mensen, leven op ongeveer 100 kilometer van een kust<sup>1</sup>. De meeste menselijke activiteiten hebben plaats in de bekkens van rivieren en stromen die uitmonden in een zee of een oceaan. Het mariene milieu dient dus vaak als vergaarbak voor de vervuilende stoffen als gevolg van deze activiteiten. Naast de diverse vervuilende stoffen die via de stroombekkens afkomstig zijn van het vasteland, bleef en blijft het mariene milieu nog steeds rechtstreeks onder druk staan door de visvangst, de aardolie-ontginning, de zeevaart, de verbranding en het storten van afval in zee, enzovoort (zie deel 2).

De verloedering van het mariene milieu kan dus verschillende oorzaken hebben. De belangrijkste milieuproblemen waarmee het wordt geconfronteerd zijn de aanvoer van gevaarlijke stoffen, de grotere druk op de kustzones, de eutrofiëring en de overbevissing.

---

1. Cohen e.a. (1998). blz. 1211-1212.

*De aanvoer van gevaarlijke stoffen in het mariene milieu*

Er bestaan verschillende bronnen van gevaarlijke stoffen die een bedreiging vormen voor het mariene milieu<sup>1</sup>:

- De vervuiling die van het land afkomstig is vertegenwoordigt ongeveer 77% van de mariene vervuiling en gebeurt via de atmosfeer (ongeveer 33%), de stromen, rivieren en rechtstreekse stortingen (ongeveer 44%).
- Het maritiem transport (ongeveer 12%).
- Lozingen in zee (ongeveer 10%).
- De offshore-installaties.

Een groot deel van de via deze bronnen gestorte vervuilende stoffen, zoals de synthetische organische composieten (sommige pesticiden, de PCB's, enzovoort), de zware metalen (kwik, cadmium, enzovoort), de radioactieve elementen, de dioxines en de aardolieozingen zijn gevaarlijk. Deze stoffen combineren giftigheid, niet-afbreekbaarheid, vervoer over lange afstanden en bioaccumulatie in de voedingketen. De bioaccumulatie van deze stoffen in de voedingketens bedreigt niet alleen de huidige generaties; hun blijvende aanwezigheid in het mariene milieu brengt ook de gezondheid van de toekomstige generaties in gevaar.

*De verhoogde druk op de kustzones en de eutrofiëring*

De kustzones ondergaan een grotere druk dan de rest van het mariene milieu. Ze krijgen als eerste grote hoeveelheden vervuilende stoffen te verwerken die afkomstig zijn van de industrie, de landbouw en het afvalwater van de steden.

- Het fenomeen van de **eutrofiëring** toont goed aan hoe gevoelig de kustzones zijn voor verstoringen van het milieu. Dit fenomeen wordt veroorzaakt door de grote aanvoer van voedingsstoffen zoals stikstof en fosfor en is gewoonlijk merkbaar door de veranderingen in de structuur en de werking van het ecosysteem die tot uiting komen in negatieve gevolgen zoals de wildgroei van ongewenste of giftige algen. De eutrofiëring gaat trouwens gepaard met wijzigingen in de stromen van koolzuurgas wat een effect heeft op de globale rol van de kustzones.
- Op veel plaatsen zijn de **erosie en de dichtslibbing** van de kusten bijzonder zorgwekkend en bedreigen ze de plaatselijke economie (mangrove, ambachtelijke visvangst, enzovoort)

*De overbevissing*

De vissersvloten exploiteren tot het uiterste steeds kleiner wordende visvoorraden en brengen op die manier biologische mariene rijkdommen in gevaar die voor heel wat landen een belangrijke bron van proteïnen vormen en waarvan het gebruik vaak van cruciaal belang is voor lokale gemeenschappen en inheemse volkeren.

---

1. De cijfers zijn een benaderende schatting uitgevoerd door de GESAMP (1990).



### ***In dit rapport behandelde problemen in verband met het mariene milieu***

Deze verschillende soorten druk op het mariene milieu zijn des te schadelijker aangezien ze afbreuk doen aan het vermogen van de zeeën en de oceanen om aan de behoeften van de huidige en toekomstige generaties te beantwoorden. De mariene biologische rijkdommen leveren inderdaad voeding en bestaansmiddelen aan miljoenen mensen. Op voorwaarde dat ze op een duurzame wijze worden gebruikt bieden ze heel wat mogelijkheden om tegemoet te komen aan de nutritionele en sociale behoeften, vooral in de ontwikkelingslanden. De huidige exploitatiemethode van de visbestanden brengt dit potentieel in gevaar (zie deel 2).

Vaak is het erg moeilijk om de effecten te evalueren van de aanvoer van schadelijke stoffen, aardolievervuiling, industriële visvangst, eutrofiëring, enzovoort. Die effecten kunnen onvoorspelbaar maar onomkeerbaar zijn voor het ecosysteem, bijvoorbeeld op het vlak van de biodiversiteit. Bovendien kan de invasie van exotische soorten die aangevoerd worden door de ballast van schepen de werking van de lokale ecosystemen ernstig verstoren. Gezien de complexiteit van het ecosysteem en de gecombineerde effecten van verschillende vervuilende stoffen geven de experimenten in laboratoria slechts beperkte informatie. De onderstaande kader illustreert de gevolgen van vier stoffen.

#### **Effecten van enkele gevaarlijke stoffen**

##### **Polychloorbifenylen (PCB's)**

PCB's behoren tot de groep van de chloorhoudende organische verbindingen (zoals DDT, dieldrine, dioxines, enzovoort). Hoge concentraties worden vastgesteld bij roofdieren (zoogdieren, vogels) en bij vissen en mosselen. Er bestaan duidelijk verbanden tussen deze concentraties en de veranderingen in het hormonaal metabolisme. Van de PCB's wordt bijvoorbeeld vermoed dat ze de voortplanting van zeehonden in de Nederlandse Waddenzee verstoren.

##### **Kwik**

De mogelijke gevaarlijke gevolgen van kwik zijn tegelijk afkomstig van zijn rechtstreekse effecten en van zijn bioaccumulatie. Er werden hoge kwikconcentraties vastgesteld onder andere in de levers van zeehonden aan de Oostkust van Groot-Brittannië en de Noorse kusten en in de levers van bruinvissen aan de Belgische kust en het Kattegat (tot 500 mg/kg droog gewicht). Hoge concentraties werden ook vastgesteld bij vogels en op sommige plaatsen bij vissen. Alhoewel de ecotoxicologische betekenis van die concentraties niet duidelijk is, werd de consumptie van vissen afkomstig van het Elbe-estuarium door de Duitse regering verboden omwille van de te hoge kwikconcentratie.

##### **Cadmium**

De bioaccumulatie van cadmium bij de hogere organismen gebeurt hoofdzakelijk in de nieren en in mindere mate in de lever. Hoge concentraties werden vastgesteld bij zeezwaluwen aan de Schelde, zeehonden en bruinvissen. Al is cadmium kankerverwekkend, de ecotoxicologische betekenis van deze concentraties is niet duidelijk.

##### **Tributyltin**

Tributyltin (TBT) is een pesticide gebruikt in anti-vuil verf voor scheepsrompen. Blootstelling aan TBT veroorzaakt een gewijzigde seksuele geaardheid en is verantwoordelijk voor de verdwijning van verschillende soorten van zeeweekdieren (wulken, oesters, enzovoort) in sommige zones (havens, vaarroutes).

Dankzij internationale akkoorden werd gedurende de jongste twintig jaar geleidelijk een einde gesteld aan verschillende vormen van afvallozing in de Noordzee, (verbranding, rechtstreekse lozing, enzovoort). Wat betreft de aanvoer van gevaarlijke stoffen van op het vasteland, hebben de oeverlanden, waaronder België, er zich toe verbonden alles in het werk te stellen om de aanvoer van alle artificiële gevaarlijke stoffen volledig af te schaffen terwijl de schadelijke stoffen die op natuurlijke wijze in het mariene milieu aanwezig zijn, teruggebracht zouden moeten worden tot hun natuurlijk niveau (zie deel 3, luik 1, "het beleid ter bescherming van het mariene milieu").

De voorbije tien jaar werd de aanvoer van sommige gevaarlijke stoffen die door de oeverlanden als prioritair worden beschouwd, aanzienlijk verminderd. Voor het ecologisch evenwicht van de Noordzee op lange termijn gaat het hier echter slechts om een eerste stap voor deze stoffen en vormen een groot aantal andere stoffen ook een probleem. Er bestaat inderdaad een groot aantal gevaarlijke stoffen voor dewelke noch de concentraties in zee, noch de aanvoer bekend zijn. Bij gebrek aan deze gegevens is het niet mogelijk verbintenissen aan te gaan wat betreft een vermindering van de geloosde hoeveelheden. Bovendien kan het veel moeilijker zijn verminderingen te realiseren van een omvang zoals die voor de oorspronkelijk bedoelde stoffen (de "prioritaire stoffen") want deze stoffen zijn gedeeltelijk afkomstig van verspreide bronnen.

*ii. Een duurzame ontwikkeling ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu*

Deze twee milieuthema's komen aan bod in twee grote hoofdstukken van Agenda 21<sup>1</sup>. In het hoofdstuk over de bescherming van de atmosfeer geven de regeringen meteen de volgende beschrijving ervan: *een veelomvattende opdracht die vele kanten heeft en waarin tal van economische sectoren een rol spelen* (A21; 9.1). Wat betreft het hoofdstuk over de bescherming van de oceanen en alle zeeën en kustzones, worden een reeks acties voorgesteld met als doel *de bescherming en duurzame ontwikkeling van het zee- en kustmilieu en de hulpbronnen. Dit vereist op nationaal, subregionaal, regionaal en mondiaal niveau nieuwe benaderingen voor het beheer en de ontwikkeling van zee- en kustgebieden. Deze benaderingen moeten inhoudelijk samenhangen en zijn gebaseerd op voorzorg en lopen vooruit op mogelijke ontwikkelingen* (A21; 17.1.).

Van de 27 beginselen van de Rio-verklaring over duurzame ontwikkeling, verwijzen er 22 expliciet naar het milieu en de natuurlijke hulpbronnen<sup>2</sup>. Ze kunnen hier dus niet allemaal opgenoemd worden. Diegene die al werden vermeld in de afdeling over de vijf grote dimensies van duurzame ontwikkeling ("Vijf dimensies van duurzame ontwikkeling" op blz. 32.) kunnen wellicht worden beschouwd als de belangrijkste beginselen van de Verklaring van Rio die meer specifiek betrekking hebben op het milieu<sup>3</sup>:

- Beginsel 7 erkent de *gedifferentieerde verantwoordelijkheid* van de ontwikkelde landen in het internationaal streven naar duurzame ontwikkeling.
- Beginsel 3 inzake *inter- en intragenerationele billijkheid* dat nauw aanleunt bij de Brundtland-definitie, dringt aan op het recht van de huidige en toekomstige generaties.
- Beginsel 10 preciseert het recht op *informatie* over het milieu en de *participatie* van het publiek aan de beslissingen.
- Beginsel 15, ongetwijfeld het bekendste, betreft *het voorzorgsbeginsel*, dat de opkomst van het beleid inzake duurzame ontwikkeling in het begin van de jaren negentig tekent.
- Beginsel 4, minder gekend maar daarom niet minder belangrijk, betreft de *integratie*, volgens hetwelk er een einde moet gesteld worden aan de praktijken die het milieu los beschouwen van de ontwikkeling.

---

1. De atmosfeer (hoofdstuk 9), het mariene milieu (hoofdstuk 17), internationale handel in toxisch (hoofdstuk 19), gevaarlijk (hoofdstuk 20) en nucleair afval (hoofdstuk 22), zijn de milieuproblemen van Agenda 21 die grotendeels rechtstreeks afhangen van federale bevoegdheden.

2. Enkel de beginselen 5 (armoede), 8 (consumptie en demografie), 9 (wetenschappen en techniek), 21 (jongeren), 27 (internationale samenwerking) hebben het over duurzame ontwikkeling zonder expliciet het milieu of de hulpbronnen te vermelden.

3. Met beginsel 5 (armoede) en 8 (consumptie en demografie) die respectievelijk worden geciteerd in de vorige en de volgende afdelingen.

Voor duurzame ontwikkeling bestaat de bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu er in de verschillende soorten druk op het milieu te verminderen tot een maatschappelijk aanvaard niveau door het toepassen van deze beginselen. Deze doelstelling verwijst vaak naar het begrip van "drempels" of specifieke limieten voor deze druk omdat boven die drempels het milieu een aantal veranderingen ondergaat die schadelijk zijn voor de mens. Sommige zienswijzen inzake "duurzaamheid" gaan zelfs uit van de veronderstelling dat er een globale limiet bestaat die gekoppeld is aan al die specifieke limieten en die "draagkracht van het milieu" wordt genoemd.

### ***Een debat over het begrip draagkracht van het milieu***

*Dit kwantitatieve begrip veronderstelt het bestaan van limieten aan de capaciteit van de natuurlijke ecosystemen om een voortdurende toename van het gebruik van (natuurlijke) hulpbronnen en vervuiling aan te kunnen. Die limieten zijn echter vaak moeilijk te bepalen. De belangrijkste factoren zijn het aantal inwoners, de bevolkingsdichtheid, de levensstandaard en de technologie (inclusief de mogelijkheid om de draagkracht van het milieu te vergroten). De bezorgdheid gaat vooral uit naar het tempo waarin de hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen worden uitgeput en over de opstapeling van vervuilende stoffen in het milieu<sup>1</sup>.*

Voor biologen bijvoorbeeld is dit concept inzake draagkracht van het milieu heel duidelijk<sup>2</sup>. Het stemt overeen met een maximaal populatiepeil van een gegeven soort die een bepaalde habitat onbegrensd in de tijd aankan. Wanneer deze drempel wordt overschreden, neemt de basis van de hulpbronnen af en volgt de populatie deze neerwaartse beweging. Op heel lokaal niveau, wanneer gevaarlijke vervuiling wordt vastgesteld in een heel bijzonder milieu (voorbeeld: zure regen op de heide) kan door wetenschappelijke observaties en beoordelingen worden bepaald wat moet worden beschermd en op basis van welke normen. Maar de toepassing van dit concept op menselijke populaties is niet vanzelfsprekend. Op internationaal niveau werden al inspanningen geleverd om de gevaarlijke belasting te bepalen die niet mag worden overschreden, bijvoorbeeld om de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de stoffen die de ozonlaag aantasten, te verminderen. Zulke limieten (het kritisch niveau van uitstoot dat niet overschreden dient te worden) roepen natuurlijk de vraag op naar de verdeling van deze limieten tussen de landen die verantwoordelijk zijn voor deze uitstoot. De modaliteiten en criteria van deze verdeling van de "milieuruimte" is het voorwerp van wetenschappelijk onderzoek en politieke onderhandelingen.

Wat betreft de erkenning van het bestaan van een omvattende draagkracht voor de gehele planeet en van een maximaal aantal mensen, wordt over het algemeen weinig aandacht besteed aan de mogelijkheden van de menselijke soort om haar organisatie en de regulering van haar ontwikkeling te verbeteren. Ze brengt daarentegen wel belangrijke debatten op gang. Zo blijven niet-lineaire, complexe systemen, de kennis van de assimilatiecapaciteiten van de ecosystemen en het voorzien van punten van demografische overbelasting, fundamentele wetenschappelijke problemen. Maar het belang van een aantal specifieke limieten wordt niet meer betwist, of de hypothese van het bestaan van een globale draagkracht nu aanvaard of verworpen wordt. Die limieten zijn het resultaat van afspraken tussen wetenschappers, het betrokken publiek en politieke besluitvormers. Voortaan wordt het niet-duurzame karakter van sommige waargenomen trends in de specifieke thema's van dit rapport dus aangenomen en erkend (zie deel 2). Beleidsmaatregelen om trends om te keren, worden op deze basis besproken en gaandeweg uitgewerkt. De aanpak is anders dan die van traditionele milieumaatregelen vanwege de nood aan evaluatie, die steeds gepaard gaat met beslui-

1. OESO (1997). Tabel 1 met de definitie van de concepten. blz. 27. Eigen vertaling.

2. OESO (1997).

ten om die economische, sociale en ecologische trends om te buigen. De in dit punt bijeengebrachte informatie en concepten over de atmosfeer en het mariene milieu geven de noodzaak van zo'n aanpak heel goed weer<sup>1</sup>.

#### d. Beschrijving van het economische kernthema van het rapport

Op maatschappelijk vlak werd consumptie totnogtoe beschouwd als een fenomeen dat gunstig is voor de ontwikkeling en alleen begrensd wordt door de koopkracht van de bevolking en door de bestaande productiecapaciteiten. Het sociale dilemma inzake duurzame ontwikkeling (zie "Beschrijving van het sociale kernthema van het rapport" op blz. 43.) en de druk van de huidige consumptiepatronen op het milieu (zie "Beschrijving van het kernthema "milieu" van het rapport" op blz. 47.) werpen een nieuw licht op deze zaak. In een optiek die gericht is op duurzame ontwikkeling, beantwoorden deze twee vaststellingen aan wat in economische taal een uiting van publiek en privaat falen bij de allocatie van middelen genoemd wordt. Er zijn dus nieuwe systemen nodig inzake regulering en stimulering waarin de keuzes van de overheid inzake milieu en duurzame ontwikkeling tot uiting komen en die de consument confronteren met de sociale kosten van zijn eigen keuze. Net als de vorige begint deze afdeling met de voorstelling van het economische kernthema van het rapport waarbij de nadruk wordt gelegd op de endogene mechanismen en de al gekende structurele verbanden. Daarna wordt dit fenomeen geplaatst in het kader van de in Rio goedgekeurde dynamiek inzake duurzame ontwikkeling en wordt het belang aangetoond van de sociale en ecologische kost in een gemondialiseerde economie.

##### *i. Basisterminologie in verband met particuliere en overheidsconsumptie<sup>2</sup>*

De **finale consumptie** is iedere daad waarbij goederen en diensten worden gebruikt om rechtstreeks te voldoen aan specifieke behoeften ongeacht of het gaat om individuele behoeften van de gezinnen of collectieve behoeften. De consumptie is dus een middel ten dienste van een finaliteit: bevrediging van de behoeften. De investeringen en het financiële sparen door de gezinnen zijn vormen van uitgestelde consumptie.

Samen vertegenwoordigen de particuliere en de overheidsconsumptie ongeveer 76% van het BBP (1997). De **particuliere consumptie** (62% van het BBP) bestaat uit door de gezinnen verbruikte verhandelbare goederen en diensten, geëvalueerd tegen marktprijzen. De drie belangrijkste posten ervan zijn de uitgaven voor huisvesting (26,4%), de uitgaven voor voeding, drank en tabak (17,5%) en de uitgaven voor vervoer en communicatie (12,6%) (zie deel 2, "De nationale toestand en zijn evolutie"). Wat de **overheidsconsumptie** betreft (14% van het BBP), gaat het hoofdzakelijk om niet verhandelbare diensten (onderwijs, veiligheid, enzovoort) die grotendeels "gratis" worden geleverd door de overheid<sup>3</sup>.

- 
1. Herinnering: de keuze van deze thema's mag niet de indruk wekken dat de overige problemen onbelangrijk zijn of geen duurzame aanpak zouden vergen. De beperkte dimensie van dit rapport laat evenwel geen volledige aanpak van de milieuproblemen toe. Om dezelfde reden zal de problematiek van het mariene milieu beperkt blijven tot de Noordzee.
  2. Om een algemeen overzicht te geven van de sociale en ecologische impact van het fenomeen "consumptie" zou het rapport de gehele economische cyclus moeten behandelen, dus niet enkel de finale consumptie maar ook de intermediaire consumptie, de productie, de distributie en de handel. In dit stadium blijft het werk echter beperkt tot het onderzoeken van de finale consumptie waarbij slechts enkele aspecten van de productie ter sprake komen in de delen 2 en 3 van dit rapport.
  3. Het is moeilijk uit te maken welke ervan verbruikt worden door de bedrijven en welke door de gezinnen. Er werd dus bij conventie gesteld dat de *finale* overheidsconsumptie bestaat uit de niet verhandelbare diensten die door de overheid, grotendeels gratis, worden geleverd aan *alle* actoren van de maatschappij.

Het gratis ter beschikking stellen van de overheidsconsumptie maakt dat het een element van het dagelijkse leven is waarvan de consument zich meestal niet bewust is. Daardoor ook wordt de evaluatie van die consumptie via de marktprijzen onmogelijk. De waarde van de overheidsconsumptie wordt dus uitsluitend bepaald op basis van de boekhouding van de wedden en pensioenen van de ambtenaren<sup>1</sup> (83% van haar waarde) en van de netto lopende aankopen van goederen en diensten door de overheidsadministratie (15%)<sup>2</sup>. Enkel de aankopen van goederen en diensten door de overheidsadministratie, hier overheidsconsumptie genoemd, worden behandeld in het vervolg van dit rapport. Het economisch belang van die aankopen door de overheidsadministratie (2,5% van het BBP) is beduidend minder dan die van de goederen en diensten verbruikt door de gezinnen (62% van het BBP). Toch gaat het over een hefboom met een bijzonder belang voor de bevordering van de verandering van de consumptiepatronen en over een eerste interessante stap bij het nadenken over de waarde van de overheidsconsumptie.

*ii. In het rapport besproken problemen in verband met consumptie*

De verbetering van de economische levensstandaard van de meeste burgers in de geïndustrialiseerde landen ging tot op heden gepaard met toenemende sociale ongelijkheid en aanmerkelijke milieuschade. Ter ondersteuning van een consumptiebeleid gericht op het vermijden van die problemen is het nodig om de verbanden tussen verklarende factoren van economische en sociale aard alsook de sociale en ecologische weerslag van de consumptie, meer in detail te bestuderen.

***Economische en sociale factoren aan de basis van de evolutie van de consumptie***

De voornaamste factor is het inkomensniveau. Indien de consumptie lager ligt dan het inkomen, maakt het sparen dat eruit volgt uitgestelde consumptie mogelijk, namelijk ten voordele van toekomstige generaties<sup>3</sup>. Indien de consumptie hoger ligt kan dat leiden tot een overmatige schuldenlast die het risico van uitsluiting verhoogt.

Een andere belangrijke factor is de verdeling van het nationaal inkomen. De rijkere bevolking spaart immers een groter deel van haar inkomen dan de arme bevolking (zie deel 2). Bij een gelijkere verdeling van het nationaal inkomen kunnen de uitgaven voor consumptie hoger oplopen<sup>4</sup>.

- 
1. Om de waarde te bepalen van de overheidsconsumptie, die slechts zelden het voorwerp uitmaakt van een financiële transactie, maakt de nationale boekhouding de som van de arbeidsinkomsten van de ambtenaren (wedden + pensioenen), de aankopen van goederen en diensten voor hun interne werking, de betaalde huurgelden, de afschrijvingen van de gebouwen van de administratie en van de openbare onderwijsinrichtingen en de afschrijvingen van meubelen en materiaal.
  2. Het gaat om de netto aankopen van goederen en diensten door de overheidsadministratie, dat wil zeggen over het saldo tussen de bruto aankopen en de verkopen van goederen en diensten door de overheidsadministratie. Het is moeilijk om deze verkopen te schatten aan de hand van de gedetailleerde nationale boekhouding. Aangezien ze tamelijk beperkt zijn, werden ze niet uitgesloten bij de berekening van dit percentage.
  3. De motieven voor het sparen bij lage inkomens zijn voorzorgen voor pensionering en behoeften van de kinderen, van ziekterisico's, van nood of van werkloosheid. De motieven van het sparen bij hoge inkomens zijn de vervulling van de behoeften of de wens om een kapitaal samen te stellen.
  4. Want hoe ongelijker de verdeling wordt, hoe meer de rijkere kunnen sparen, zonder dat daar ontsparing door de minderbevoegden tegenover staat.

Een derde factor die de evolutie van de consumptie beïnvloedt is de verdeling van het nationaal inkomen tussen arbeidsinkomens (wedden) enerzijds en kapitaalinkomens (winsten) anderzijds. Degenen die vergoedingen op het geïnvesteerde kapitaal innen, kunnen er over het algemeen een groter deel van sparen dan wat de weddetrekkenden kunnen opzij leggen van hun inkomen. Bijgevolg zal het aandeel van de wedden in het nationaal inkomen groter zijn en zal het aandeel van nationaal inkomen dat aan consumptie wordt besteed groter zijn.

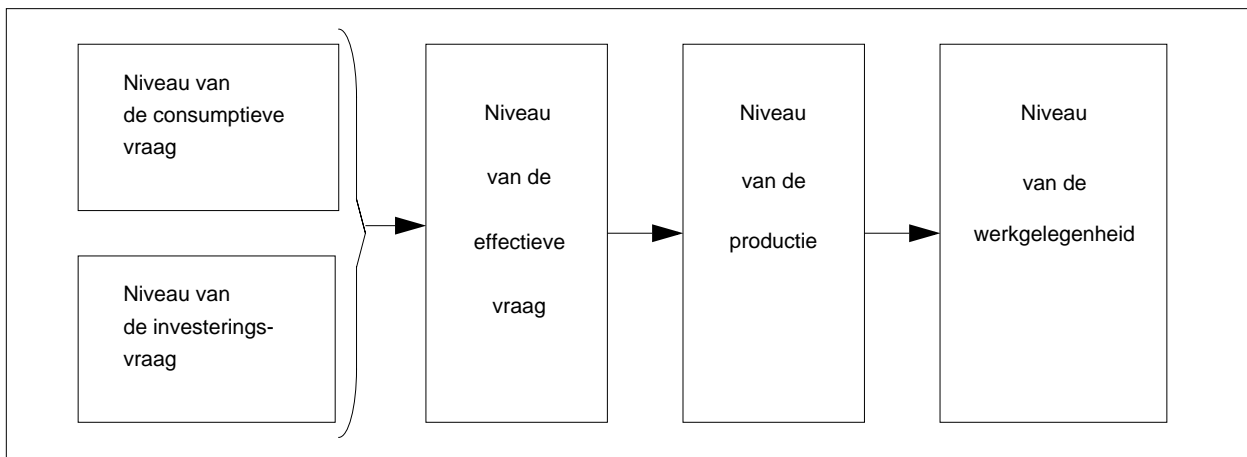
Een vierde factor die de consumptie bepaalt is de prijs. Enerzijds, zonder indexering van de wedden, hebben algemene prijsverhogingen veelal een remmend effect op de consumptie. Anderzijds kunnen bepaalde soorten van consumptie gesubstitueerd worden door andere, indien hun relatieve prijs (bij vergelijking) voordeliger wordt.

Een vijfde belangrijke factor is de evolutie van de interestvoeten en de reglementering in dat verband, die het aangaan van schulden voor aankopen kunnen vergemakkelijken of bemoeilijken.

### ***Invloed van de consumptie op de productie en de tewerkstelling***

Omwille van haar groot belang in de economie kan de evolutie van de consumptie een beslissende rol spelen bij de keuze van ontwikkelingsstrategieën. Voor degenen die niet vertrouwd zijn met het gedachtegoed van de politieke economie, is het nuttig om hier het belang van zulke verbanden te illustreren. Omdat de evolutie van de consumptie en de investeringen een impact heeft op de productie, en veranderingen in de productie op hun beurt de werkgelegenheid beïnvloeden, kunnen regeringen bijvoorbeeld pogen om de consumptie te gebruiken als instrument om de economische activiteit en de creatie van werkgelegenheid te bevorderen.

**FIGUUR 1 - Invloed van de consumptie op de productie en de werkgelegenheid**



Dit type van keynesiaanse aanpak, dat dateert van de Tweede Wereldoorlog, is vooral geïnteresseerd in periodes van korte en middellange duur tijdens dewelke de consumptiepatronen niet veranderen, en is hoofdzakelijk van kwantitatieve aard. Deze benadering leent zich dus gemakkelijk tot de berekening van het effect van deze of gene beleidsmaatregel op de werkgelegenheid met kwantitatieve modellen. Maar ze is noch geïnteresseerd in de evolutie van het menselijk en ecologisch kapitaal over periodes tot 20 of 50 jaar, noch met de sociale en ecologische weerslag van een of andere kwalitatieve optie voor de consumptiepatronen.



### **Sociale en ecologische weerslag van activiteiten met betrekking tot consumptie**

Zoals elke economische activiteit, kan de consumptie externe effecten of **externaliteiten** meebrengen. Deze effecten ontstaan wanneer tijdens een economische activiteit een agent als het ware toevallig bepaalde kosten (negatieve externaliteiten of sociale kosten) of baten (positieve externaliteiten of sociale baten) oplegt aan andere agenten, zonder dat die kosten of baten worden vertaald in de transactieprijs. Het is mogelijk om de externaliteit in de prijzen te internaliseren, onder meer via de milieufiscaliteit. In dat geval wordt de actor geconfronteerd met een prijs (hoger of lager dan degene die door het marktmechanisme wordt bepaald) die rekening houdt met de kosten of baten van zijn economische activiteit. Indien die prijs hoger is omdat hij een milieukost insluit, kan de agent er vrij voor kiezen om zijn geconsumeerde hoeveelheid te verminderen<sup>1</sup> (zodat zijn uitgave gelijk blijft), ze aan te houden (door meer te betalen) of ze zelfs stop te zetten.

#### **Voorbeelden van positieve en negatieve externaliteiten**

**Inzake milieu:** negatieve externaliteiten kunnen veroorzaakt worden door het gebruik van personenwagens of door industriële productie die luchtvervuiling veroorzaakt in een stad. Een positieve milieueexternaliteit zal ontstaan bij de aanleg van een openbaar park dat het leven van de stadsbewoners aangenaam maakt.

**Op sociaal vlak:** positieve externaliteiten kunnen ontstaan door inspanningen voor educatie en informatie, waarbij de burgers geholpen worden om het technische kapitaal efficiënter te gebruiken en om het natuurlijke patrimonium beter te beschermen. Hele gezinnen kunnen daarentegen het slachtoffer worden van negatieve externaliteiten, soms gedurende meer dan één generatie, wanneer in een bepaalde streek productie-eenheden worden gesloten zonder dat er andere economische activiteiten voor in de plaats komen.

Aangezien deze effecten meestal ontstaan buiten het kader van de bedoelde (onder andere handels-, productie- of consumptie-) activiteit, blijft de veroorzakende agent veelal onwetend van de gevolgen van zijn eigen beslissingen. Om de creatie van negatieve externaliteiten te voorkomen dienen derhalve door de gemeenschap aangepaste instrumenten ingeschakeld te worden, zoals economische, strafrechtelijke, vrijwillige, institutionele, en andere instrumenten. Beginsel 16 van de Verklaring van Rio beveelt aan de nationale autoriteiten de promotie van de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt" aan. Op milieugebied zal in sommige gevallen, zoals bijvoorbeeld bij het gebruik van fossiele energie, een insluiting (of internalisering) van de sociale kosten in de prijs van het goed of de dienst in kwestie, via de **milieufiscaliteit** een efficiënte manier zijn om de milieuvervuiling te verminderen of uit te schakelen door de vraag naar het vervuilende product te verminderen. De toepasbaarheid van een economisch instrument hangt echter af van het soort van product en de veroorzaakte milieuschade. Bijvoorbeeld, indien het gaat om een giftig product, is het eerder aangewezen de productie ervan te verbieden via reglementering. In nog andere gevallen zal de levenscyclus van het product aanpassingen moeten ondergaan, op vrijwillige basis of door institutionele wijzigingen. Hoe dan ook, of het nu gaat om milieufiscaliteit of om een ander instrument, steeds zal een daadwerkelijke optiek van duurzame ontwikkeling wetenschappelijk onderzoek en voorafgaande raadpleging vereisen over het in het beoogde geval meest aangewezen instrument om haar legitimiteit en effectiviteit te verzekeren. Een ruime voorlichting van het publiek over de nagestreefde doelstellingen is daarbij ook vereist.

1. In tegenstelling tot sancties die tot doel hebben om een activiteit die als schadelijk voor de gemeenschap beschouwd wordt, uit te roeien, is het doel van een echte milieufiscaliteit om de werkelijke kost van de geconsumeerde hoeveelheid te verhalen op de consument, zonder hem of haar de mogelijkheid te geven om die kost af te schuiven op de gemeenschap.

**Economische groei** brengt uiteraard een evolutie mee van positieve en negatieve externaliteiten. In de naoorlogse periode zijn de positieve externaliteiten het meest in het oog gesprongen (vooral in de geïndustrialiseerde landen). Tijdens de laatste jaren kon een opstapeling van een reeks sociale en ecologische kosten worden vastgesteld. Twee belangrijke opmerkingen moeten daarbij worden gemaakt, één over het risico van overschatting van de levensstandaard te wijten aan de wijze waarop de consumptie statistisch in rekening wordt gebracht, een andere over het risico dat de notie van groei (meer bepaald van de consumptie) verward wordt met de negatieve externaliteiten die ze teweegbrengt.

De groei van de consumptie opgetekend in de nationale rekeningen<sup>1</sup> reflecteert niet de reële kosten en baten van die groei. De waarde van de consumptie is er namelijk gelijk aan de som van de hoeveelheden van de op de markt aangekochte hoeveelheden van goederen en diensten vermenigvuldigd met hun respectieve prijzen. Deze marktwaarde sluit niet de sociale en ecologische externaliteiten van de consumptie in en zou dus niet toelaten om de aangroei van vormen van consumptie die een verborgen schuld inhouden, te ontwaren. Die schuld of opbrengst verschijnt noch in enige micro-economische boekhouding, noch in die van het gehele land. Geen enkele van deze rekeningen zendt bijgevolg signalen die de beslissingsnemers (gezinnen, ondernemingen, publieke overheden) ertoe zouden kunnen aanzetten de opbouw van die schuld af te remmen.

Vele principiële stellingnames tegen economische groei komen voort uit een verwarring tussen economische groei en de aantasting van het milieu. Die verwarring is begrijpelijk bij de actuele stand van de indicatoren (zie deel 2). Maar één van de criteria waarmee de invoering van duurzame consumptiepatronen zal worden beoordeeld is juist de ont koppeling tussen de toename van de aantasting van de mens en het milieu enerzijds en de groei van de consumptie en de economische activiteiten anderzijds. De tabel met indicatoren in deel 2 illustreert deze kwestie, net zoals de andere nieuwe noties ontwikkeld in dit deel.

### *iii. Een duurzame ontwikkeling die de consumptiepatronen verandert*

#### *Naar een vollediger definitie van duurzame consumptie*

De benadering van consumptie uit het oogpunt van duurzame ontwikkeling vertrekt vanuit de vaststelling gemaakt in Rio in 1992 over "het niet-duurzame karakter van consumptie- en productiepatronen van de geïndustrialiseerde landen. Aangezien zij de armoede en de ongelijkheid vergroten, is er hier reden tot grote bezorgdheid" (A21; 4.3). Agenda 21 stelt die ongelijkheden voor als: "de voornaamste oorzaak van de voortgaande aftakeling van het wereldwijde milieu" en als een fenomeen verbonden met het feit dat: "de arme delen niet in staat (zijn) te voorzien in de behoefte aan voedsel, gezondheidszorg, onderdak en onderwijs" (A21; 4.5). In dezelfde optiek geeft artikel 8 van de verklaring van Rio aan dat: "Om duurzame ontwikkeling en een betere kwaliteit van het leven voor alle mensen te bereiken, zouden staten niet-duurzame productiewijzen en consumptiepatronen moeten beperken en elimineren en passende demografische beleidsmaatregelen moeten bevorderen."

---

1. De nationale rekeningen zijn de rekeningen die op cijfermatige wijze de economische activiteiten van een land voorstellen.



Die nieuwe vereiste van *vermindering en uitschakeling* van bepaalde productie- en consumptiewijzen en van een betere levenskwaliteit *voor alle mensen* maakt geen deel uit van de klassieke terminologie inzake consumptie. Verscheidene instituten hebben onderzoek geleverd naar een definitie van de duurzame consumptie die al deze aspecten laat meespelen. Hun voorstellen beperken zich gewoonlijk tot het milieuaspect (begin-sel van efficiëntie doorheen de levenscyclus van producten en verwijzing naar de noden van toekomstige generaties) en tot een gedeelte van het sociale aspect (antwoord op de basisbehoeften) van het concept van duurzame ontwikkeling. Dat is het geval bij de definitie voorgesteld tijdens het internationale colloquium van Oslo, die zeker de meest bekende is: *het gebruik van diensten en producten die tegemoet komen aan de basisbehoeften en bijdragen tot de verbetering van de levenskwaliteit, en die tegelijk het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en giftige stoffen tot een minimum beperken, alsook de afval en de uitgestoten ver-vuiling over de gehele levenscyclus van de dienst of het product, zodat aan de behoeften van de toekomstige generaties kan voldaan worden*<sup>1</sup>. Dit is ook het geval voor de definitie gehanteerd door de Raad voor het Milieubeheer in Nederland<sup>2</sup>. Maar deze definitie voegt een meer globale dimensie van de limieten opgelegd door het leefmilieu toe, door te verwijzen naar de notie van *globale milieudruk per capita* en de notie van *ecologische randvoorwaarden waarover maatschappelijk overeenstemming is bereikt*. Deze definities tonen impliciet de drie fasen van een consumptiehandeling: de keuze, het gebruik en de verwerping.

Een definitie van duurzame consumptie die tegelijkertijd met al die ecologische, economische en sociale randvoorwaarden kan rekening houden, dient nog opgesteld te worden. Zo'n definitie zou rekening moeten houden met de notie van economische efficiëntie van de consumptiepatronen<sup>3</sup>. Net zoals ze verwijst naar de milieuaspecten van de productlevenscyclus, zou ze gewag moeten maken van de naleving van de internationale arbeidsnormen bij het productieproces van de geconsumeerde producten. De consumenten hebben inderdaad recht op informatie over deze twee elementen van de levenscyclus van producten op het ogenblik dat ze hun keuzen maken.

#### *Inzet van duurzame ontwikkeling in verband met mondialisering*

Het vraagstuk van de sociale en ecologische effecten van de consumptie op wereldniveau betreft in het bijzonder de bevolking van de ontwikkelingslanden. Onder de invloed van de mondialisering neemt het aantal goederen en zelfs diensten toe, die geconsumeerd worden in de ontwikkelde landen, maar geproduceerd in verafgelegen landen met een lage loonkost. De arbeid gecreëerd door deze activiteiten vormt een onmisbare bron van inkomsten voor talrijke gezinnen in die landen en kan bijdragen tot de ontwikkeling. Wat de naleving van de socio-economische rechten van de burgers tijdens die productie-activiteiten betreft, moet vastgesteld worden dat die te vaak moeten wijken voor de vereisten van de internationale concurrentie, zoals recentelijk door een reeks van organisaties voor de verdediging van de mensenrechten werd aan de kaak gesteld (bijvoorbeeld het Jaarboek 1998 van Amnesty International en de campagne Schone Kleren<sup>4</sup>).

- 
1. Deze definitie werd overgenomen door de OESO. Deze instelling spreekt over "ecologisch leefbare" productie- en consumptiepatronen.
  2. Onder "duurzame consumptie" wordt verstaan: "*een zodanige samenstelling van het statistisch gemiddelde consumptiepakket per hoofd dat de daarmee gepaard gaande vormen van milieudruk (in consumptie en productie) binnen zekere afgesproken grenzen blijven*". Raad voor het Milieubeheer (1996).
  3. De verwijzing naar *een goede kosten-batenverhouding opdat deze mondiaal voordeel opleveren tegen zo laag mogelijke kosten* zou bijvoorbeeld kunnen ontleend worden aan de tekst van het Raamverdrag van de VN inzake Klimaatverandering, artikel 3.
  4. Deze campagne heeft grondig de omstandigheden onderzocht waarin kledij geïmporteerd uit arme landen wordt geproduceerd.

**Uittreksel uit het Jaarboek 1998 van Amnesty International**

Het aanpakken van de onevenwichtigheid tussen economische rechten en andere mensenrechten is van levensbelang in een tijd dat de discussie over mensenrechten zich steeds vaker afspeelt in de economische sfeer. Als regeringen verzuimen hun burgers te beschermen tegen de negatieve gevolgen van mondialisering, wordt de noodzaak om economische rechten te beschermen en te verbeteren duidelijk. De corresponderende verplichting ervoor te zorgen dat de economische rechten niet worden gescheiden van andere mensenrechten, blijkt iedere keer uit het feit dat mensen worden geïntimideerd, gemarteld en gedood uit naam van economische vooruitgang.

Amnesty International (1998). blz. 19.

Op milieugebied worden de natuurlijke rijkdommen van de ontwikkelingslanden niet alleen uitgebaat om de essentiële noden van de snel groeiende bevolking in die landen te lenigen, maar ook om te voldoen aan de consumptiebehoeften in de ontwikkelde landen. Die druk leidt tot een overexploitatie van hun milieu en de dikwijls serieuze, of zelfs onomkeerbare, effecten daarvan worden niet geïnternaliseerd in de prijzen van de goederen en diensten die ter plaatse worden geruild of geëxporteerd naar het Noorden van de planeet. Hier kunnen een te lage regulering en te weinig aanzetten tot een duurzaam beheer van de natuurlijke rijkdommen, zowel in het Noorden als in het Zuiden, worden vastgesteld. Anderzijds blijft de vervuiling veroorzaakt door industriële processen, door goederentransport<sup>1</sup> (gezien de toenemende afstand tussen producenten en consumenten), en door afvalproductie in het Westen, niet beperkt tot de landen in het Noorden. Ze strekt zich uit over de gehele planeet, met wereldwijde milieuproblemen tot gevolg, zoals de vernietiging van de ozonlaag, de klimaatverandering en de ophoping van gevaarlijke stoffen in de oceanen. De kleine eilandstaten in ontwikkeling, bijvoorbeeld, behoren tot de landen die het meest bedreigd worden door de stijging van de zeespiegel, te wijten onder meer aan de westerse levensstijl.

**Uittreksel uit het UNDP Human Development Rapport 1998, gewijd aan de consumptiepatronen**

Environmental damage almost always hits those living in poverty the hardest. The overwhelming majority of those who die each year from air and water pollution are poor people in developing countries. So are those most affected by desertification and so will be those worst affected by the floods, storms, and harvest failures caused by global warming. All over the world poor people generally live nearest to dirty factories, busy roads, and waste dumps.

UNDP (1998). blz. 66.

De consumptiepatronen eigen aan het grootste deel van de burgers in de ontwikkelde landen spelen dus een fundamentele rol in de huidige mechanismen van onderlinge afhankelijkheid tussen het Noorden en het Zuiden. Het opstarten van een duurzame consumptie kan dus één van de belangrijkste hefbomen zijn voor het invoeren van een duurzame ontwikkeling op wereldvlak.

---

1. Volgens een rapport gepubliceerd door SAFE Alliance, een Engelse organisatie die dit concept ontwikkelde, verdubbelde de import van voedingsproducten via luchttransport naar het VK tijdens de jaren tachtig, met een toename van het brandstofgebruik en de luchtvervuiling tot gevolg (OESO 1997).

## B. Institutioneel kader

Dit hoofdstuk van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling is een referentiedeel voor de rest van het rapport. Het geeft een overzicht van de manier waarop het beleid inzake duurzame ontwikkeling institutioneel georganiseerd is.

In de eerste afdeling komen de belangrijkste overheidsorganisaties per beleidsniveau aan bod. Bij elk niveau volgt:

- Een opsomming van zijn specifieke beleidsrol en bevoegdheden.
- Een beknopte voorstelling van zijn belangrijkste instellingen.
- Een overzicht van zijn juridische instrumenten en beleidsplannen.

Daarna volgt een overzicht van de samenwerkingsvormen die tussen de drie nationale niveaus bestaan.

De tweede afdeling geeft een idee van de samenstelling en het mandaat van de belangrijkste maatschappelijke adviesraden voor duurzame ontwikkeling waarop de beschreven overheidsorganisaties een beroep kunnen doen.

### 1. De overheidsorganisaties

Deze afdeling vertrekt van de vijf beleidsniveaus die in België bestaan: het internationale niveau, het niveau van de Europese Unie (EU), het nationale niveau, het provinciale en het gemeentelijke niveau. Het nationale niveau bestaat uit de Federale Overheid, de drie gewesten en de drie gemeenschappen, die elk gelijkwaardige wetgevende bevoegdheden hebben (zie figuur 2).

FIGUUR 2 - De beleidsniveaus

Het internationale niveau	De Europese Unie (EU)	Het nationale niveau: - de Federale Overheid. - de drie gewesten. - de drie gemeenschappen.	De 10 provincies	De 589 gemeenten
---------------------------	-----------------------	--	------------------	------------------

#### a. Het internationale niveau

##### i. Rol en bevoegdheden

Op wereldniveau bestaan verschillende organisaties die duurzame ontwikkeling op hun agenda plaatsen. De Verenigde Naties (VN) hebben een leidende functie op dat gebied: de publicatie van het Brundtland-rapport (1987), de Conferentie van Rio de Janeiro (1992) en de Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering van de VN (UNGASS 1997) zijn drie VN-initiatieven die beschouwd worden als internationale mijlpalen voor duurzame ontwikkeling.

In 1983 gaf de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) aan de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (WCED) de opdracht om een *mondiale agenda voor verandering* op te stellen. In 1984 startte de WCED haar werkzaamheden onder voorzitterschap van Gro Harlem Brundtland. In 1987 legt ze haar rapport, *Onze Aarde Morgen* of **het Brundtland-rapport**, voor aan de AVVN.

In 1992 had in Rio de Janeiro de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED of **Conferentie van Rio**) plaats. Op die wereldvergadering werden belangrijke beleidsbeslissingen over duurzame ontwikkeling genomen die vastliggen in de volgende documenten:

- De Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling.
- Agenda 21.
- De Verklaring inzake het beheer en behoud van bossen.
- Raamverdrag inzake klimaatverandering.
- Verdrag inzake biologische diversiteit.

De twee verdragen (klimaat en biodiversiteit) worden tijdens de Conferentie van Rio door verschillende landen, waaronder België, ondertekend. Beide verdragen zijn in werking getreden. De andere documenten - beleidsdocumenten, geen verdragen - worden tijdens dezelfde vergadering bij consensus aangenomen. De Verklaring van Rio bevat 27 beginselen die, als voortzetting van de Verklaring van Stockholm<sup>1</sup>, de basis vormen van het juridische kader voor duurzame ontwikkeling en milieu. Agenda 21 of de *Agenda voor Duurzame Ontwikkeling voor de 21ste Eeuw* stelt een actieplan voor om duurzame ontwikkeling uit te werken op het niveau van de landen, de regio's en op wereldniveau. Zo wil Agenda 21 komen tot een geïntegreerde aanpak van milieu- en ontwikkelingsproblemen zoals ze opduiken in sociale, economische, ecologische of institutionele kwesties. In België verwijst de Wet over duurzame ontwikkeling<sup>2</sup> uitdrukkelijk naar Agenda 21.

In juni 1997 hield de VN een Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering (UNGASS 1997) waarin de resultaten, geboekt in de eerste vijf jaar na de Conferentie van Rio werden besproken<sup>3</sup>. De vergadering kon op een heel grote aandacht rekenen van de niet-gouvernementele organisaties, de staten en de intergouvernementele organisaties. Ondanks alle moeilijkheden worden de resultaten van Rio effectief opgevolgd en gaat het internationale overleg over de uitvoering van Agenda 21 voort.

## *ii. Instellingen*

De rol en de bevoegdheden van de internationale organisaties verschillen. Bepaalde organisaties streven een **universeel** lidmaatschap na, zoals de VN. Andere organisaties zijn **regionaal**, zoals de EU. Nog andere organisaties willen staten groeperen die een **gelijkaardig politiek of economisch systeem** hebben, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De bevoegdheden van die organisaties zijn afhankelijk van de staten die er lid van zijn. De EU bijvoorbeeld heeft verdoorgedreven bevoegdheden (zie blz. 67 en verder). De leden van internationale organisaties zijn staten met die elk hun eigen soevereiniteit hebben die niet gemakkelijk wordt gedelegeerd, zelfs niet voor deelaspecten. Het (oprichtings)verdrag van een organisatie bevat de soorten maatregelen die ze kan nemen.

---

1. In 1972 hield de VN in Stockholm een **Conferentie over het leefmilieu**. De Verklaring over het leefmilieu werd er aangenomen. Die verklaring bevat 26 algemene beginselen die de basis vormen voor de verdere ontwikkeling van het juridische kader voor de bescherming van het leefmilieu. Het eerste beginsel onderstreept de verantwoordelijkheid van de mens voor de bescherming van het leefmilieu van de huidige en toekomstige generaties. Daarmee verbindt dat beginsel mensenrechten met leefmilieu.

2. Wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (BS 18 juni 1997). Voor meer uitleg zie blz. 73.

3. Zie Gouzée N. e.a. (1999) voor meer informatie.

Op wereldvlak bestaan binnen de VN-**familie** naast de VN zelf:

- De programma's van de VN.
- De gespecialiseerde organisaties.
- De regionale commissies.

De programma's van de VN behoren formeel tot de VN maar opereren in feite als autonome organisaties. Ze hebben evenwel niet dezelfde autonomie als de gespecialiseerde organisaties. Deze laatste zijn door een afzonderlijk verdrag opgericht. Ze hebben de status van gespecialiseerde organisatie gekregen door een overeenkomst die gesloten werd met de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties (ECOSOC) omwille van hun socio-economische functie op wereldniveau.

Het VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP) en het VN-Milieuprogramma (UNEP) zijn twee VN-programma's die voor duurzame ontwikkeling een heel belangrijke taak hebben. Het UNDP werd in 1965 opgericht voor een betere financiering van ontwikkelingssamenwerking. Door de Conferentie van Stockholm van 1972 werd het UNEP opgericht om de bescherming van het leefmilieu op wereldniveau te helpen realiseren.

De internationale instellingen die duurzame ontwikkeling als prioritaire taak hebben, zijn opgericht na de Conferentie van Rio. De opvolging van de Rio-afspraken vraagt om een aparte instelling. Daarom werd in 1993 binnen de VN de **Commissie voor Duurzame Ontwikkeling** (CSD) opgericht. De CSD is een functionele commissie bij de Economische en Sociale Raad (ECOSOC) van de VN. De CSD telt 53 leden, waaronder België. De leden worden door ECOSOC gekozen onder de leden van de VN en van de gespecialiseerde VN-organisaties. De leden van de CSD moeten geografisch gespreid zijn: 13 Afrikaanse landen, 11 Aziatische landen, 10 Latijns-Amerikaanse landen (met inbegrip van de Caraïben), 6 Oost-Europese landen, 13 West-Europese en andere landen. Het lidmaatschap geldt voor drie jaar en is hernieuwbaar. België is sinds de oprichting lid van de CSD en blijft dat tot 2002. Landen die geen lid zijn, kunnen als waarnemer deelnemen aan de vergaderingen.

De taken van de CSD zijn de volgende:

- De uitvoering van Agenda 21 en de Verklaring van Rio opvolgen op het niveau van de VN, de regio's of regeringen.
- De jaarlijkse en vijfjaarlijkse evaluatie van de uitvoering van de Verklaring van Rio en van Agenda 21. Beleidslijnen uitwerken voor toekomstige activiteiten op het vlak van duurzame ontwikkeling.
- De dialoog en de samenwerking met de niet-gouvernementele organisaties versterken binnen het kader van de VN, zowel met die organisaties die de maatschappelijke groepen verenigen als met de organisaties die de industriële, wetenschaps- en handelswereld en andere entiteiten buiten de VN vertegenwoordigen.
- Een forum creëren voor het thema duurzame ontwikkeling.

Naast de CSD is er nog het VN **Inter-agentschappen Comité voor Duurzame Ontwikkeling**. Dat is een administratief comité dat de uitvoering van Agenda 21 en de Verklaring van Rio in de verschillende VN-instellingen opvolgt en coördineert.

**FIGUUR 3 -** Overzicht van internationale organisaties die voor België van belang zijn voor duurzame ontwikkeling

**INTERNATIONALE ORGANISATIES**

- Europese Unie (EU)
- Raad van Europa
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)
- Wereldhandelsorganisatie (WTO)
- Benelux

**VN-FAMILIE**

**Hoofdorganen:**

- De Algemene Vergadering
- Het Secretariaat
- De Veiligheidsraad
- Het Internationaal Gerechtshof (ICJ)
- De Economische en Sociale Raad (ECOSOC)
- Functionele commissies:
  - Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD)
  - Commissie voor Bevolking en Ontwikkeling
  - Commissie voor Sociale Ontwikkeling
  - Commissie over de Status van Vrouwen
  - Statistische Commissie
  - Vaste commissies en commissies van deskundigen

**Programma's van de VN:**

- VN-Programma voor het Leefmilieu (UNEP)
- VN-Hoog Commissariaat voor de Rechten van de Mens (UNCHR)
- VN-Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR)
- VN-Fonds voor de Kinderen (UNICEF)
- VN-Conferentie voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD)
- VN-Ontwikkelingsprogramma (UNDP)
- VN-Fonds voor de Bevolking (UNFPA)
- VN-Internationaal Programma voor Drugscontrole (UNDCP)
- Wereldvoedselprogramma (WFP)
- VN-Centrum voor Menselijke Nederzettingen (UNCHS of Habitat)

**Gespecialiseerde organisaties van de VN :**

- Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)
- Voedsel en Landbouworganisatie van de VN (FAO)
- Organisatie van de VN voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (UNESCO)
- Internationale Organisatie voor Burgerlijke Luchtvaart (ICAO)
- Wereldgezondheidsorganisatie (WHO)
- Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling of Wereldbank (IBRD)
- Internationaal Monetair Fonds (IMF)
- Internationale Unie voor Telecommunicatie (ITU)
- Wereldorganisatie voor Meteorologie (WMO)
- Internationale Maritieme Organisatie (IMO)
- Wereldorganisatie voor Intellectuele Eigendom (WIPO)
- Internationaal Fonds voor Agrarische Ontwikkeling (IFAD)
- VN Organisatie voor Industriële Ontwikkeling (UNIDO)

**Regionale Commissies:**

- Economische commissie voor Europa (ECE)

**Autonome organisaties die verbonden zijn met de VN:**

- Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA)

De **Afdeling Duurzame Ontwikkeling** van het **Departement voor Economische en Sociale Zaken** staat in voor de praktische realisatie van de taken van de CSD, het VN Inter-agentschappen Comité voor Duurzame Ontwikkeling en de High-level Adviesraad (zie blz. 86). Het is een permanent secretariaat voor de CSD.

### *iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen*

Landen en internationale organisaties kunnen **verdragen** sluiten met elkaar. Sommige verdragen zijn zogeheten **kader- of raamverdragen** omdat ze een juridisch kader vormen dat nog verder moet worden uitgewerkt in **protocollen**. Een verdrag of een protocol is juridisch bindend voor de landen die het verdrag ondertekenen en ratificeren. Een verdrag of protocol treedt in werking nadat een in het verdrag of protocol bepaald aantal landen het geratificeerd heeft.

Naast verdragen en protocollen zijn er ook nog beleidsverklaringen die uitsluitend politiek bindend zijn (juridisch niet-bindend). Specifieke besluiten die internationale organisaties kunnen nemen, zijn aanbevelingen voor de lidstaten: ze zijn uitsluitend politiek bindend.

Na de Conferentie van Rio de Janeiro organiseerde de VN conferenties van de partijen bij de VN-verdragen, waaronder het Klimaatverdrag en Biodiversiteitsverdrag, en een reeks belangrijke themagebonden VN-conferenties waar steeds een band gelegd werd met duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>.

Het Klimaatverdrag is op 21 maart 1994 in werking getreden en op 16 januari 1996 door België geratificeerd. Om dat verdrag concreet te kunnen uitvoeren, werd op 11 december 1997 het Kyoto-protocol aangenomen (zie deel 3, luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer"). Het is op 29 april 1998 door België ondertekend. Het Biodiversiteitsverdrag is in werking getreden op 29 december 1993 en op 2 november 1996 door België geratificeerd (zie deel 3, luik 1, "Het beleid ter bescherming van het mariene milieu").

## **b. De Europese Unie**

### *i. Rol en bevoegdheden*

De rol van de Europese Unie (EU) in duurzame ontwikkeling heeft een externe dimensie, namelijk de internationale rol van de EU binnen de CSD en een interne dimensie, binnen de EU zelf.

De EU werd in 1992 opgericht bij het Verdrag van Maastricht. De bevoegdheden van de EU zijn vastgelegd in datzelfde verdrag, dat in 1997 gewijzigd werd door het Verdrag van Amsterdam. De EU bevat drie pijlers:

- De Europese Gemeenschap (EG, vroeger EEG genoemd)<sup>2</sup>, die opgericht werd naar aanleiding van het Verdrag van Rome.

1. Voor een algemeen overzicht van die conferenties zie Gouzée N. e.a. (1999).

2. De Europese Economische Gemeenschap (EEG) werd opgericht door het *Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap* of het Verdrag van Rome van 1957 (verder EG-Verdrag), gewijzigd door de Europese Akte of het Verdrag van Luxemburg van 1986, het Verdrag van Maastricht (1992) en het Verdrag van Amsterdam (1997, in werking op 1 mei 1999). Het Verdrag van Maastricht veranderde de naam van de EEG in EG.



- Het Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB).
- De samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken.

De bevoegdheden van de EG zijn beschreven in het EG-Verdrag. De EG heeft zowel internationale bevoegdheden als interne bevoegdheden. Wanneer de EG internationaal optreedt, is het de Europese Commissie die de EG vertegenwoordigt (intragouvernementeel optreden<sup>1</sup>). Voor de twee andere pijlers van de EU, het GBVB en de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken, kan gesproken worden van een intergouvernementeel optreden<sup>2</sup> van de EU. De Raad van de EU staat daarin centraal en wordt bijgestaan door intergouvernementele comités: het Politiek Comité voor het GBVB en het Coördinatiecomité van Hoge Ambtenaren voor de samenwerking inzake justitie en binnenlandse zaken. Voor de GBVB pijler vertegenwoordigt de lidstaat die op een bepaald moment de Raad van de EU voorziet, de EU op internationaal niveau.

De EU neemt volledig deel aan de werkzaamheden van de CSD, maar heeft geen stemrecht. De EU heeft wel het recht om iets ter stemming te brengen en voorstellen te formuleren. De EU-lidstaten die lid zijn van de CSD hebben uiteraard wel stemrecht.

De EU streeft ernaar om internationaal veeleer als unie op te treden dan als een groep van afzonderlijke lidstaten. De EU-lidstaten volgen die optie door hun standpunten op internationale fora op voorhand voor te bereiden en te bespreken. Op die manier treedt de EU op CSD-vergaderingen naar voor met een gezamenlijk standpunt dat verwoord wordt door het voorzitterschap (intergouvernementeel karakter).

## *ii. Instellingen*

Het beleid inzake duurzame ontwikkeling van de EU legt de nadruk op milieu-aspecten. Dit neemt niet weg dat de andere aspecten van duurzame ontwikkeling, namelijk het sociale en het economische, ook aan bod komen. **De Europese Commissie** bereidt de acties inzake duurzame ontwikkeling voor en de EG-pijler voert ze uit. Volgens het subsidiariteitsbeginsel, werkt de EG alleen uit wat de lidstaten afzonderlijk moeilijk kunnen bereiken. Artikel 130 R van het EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 174 van het EG-Verdrag) streeft naar de integratie van het milieubeleid in de andere beleidsaspecten van de EG. De Europese Commissie staat niet alleen in voor het voorbereiden van Europese wetgeving maar moet ook als bewaker van het EG-Verdrag nagaan of de bepalingen van dat verdrag worden nageleefd door de lidstaten of de rechtspersonen aan wie een maatregel gericht is.

---

1. Intragouvernementeel: de EU treedt op als vertegenwoordiger van de lidstaten en de standpunten van de lidstaten worden voorafgaandelijk in de Raad van de EU besproken. De Europese Commissie treedt hier op.

2. Intergouvernementeel: er is geen overdracht van soevereiniteit. De landen zijn elk afzonderlijk vertegenwoordigd. Maar ze kunnen tot een gezamenlijk standpunt komen dat verwoord wordt door het voorzitterschap van de EU.



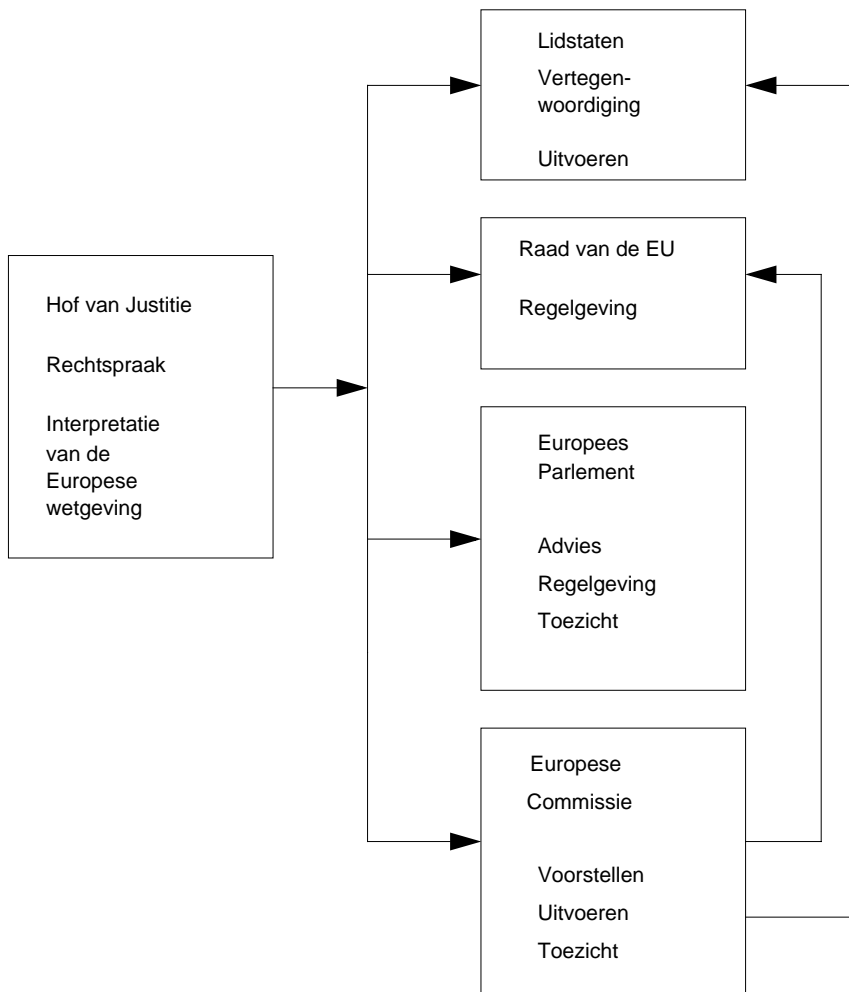
De rol van het **Europees Parlement** verschilt naar gelang van de besluitvormingsprocedure. In het EG-Verdrag is bepaald welke besluitvormingsprocedure gevolgd moet worden. Het Europees Parlement had aanvankelijk een heel beperkte rol bij de besluitvorming. De eerste rechtstreekse verkiezingen voor het Europees Parlement (1979) hebben zijn rol echter versterkt. Het Verdrag van de EU heeft de medebesluitingsprocedure ingevoerd waarbij het Europees Parlement en de Raad van de EU op gelijke voet staan, wat niet het geval is voor de andere besluitvormingsprocedures. Het Verdrag van Amsterdam<sup>1</sup> zet nog een stap verder in de democratisering en de vereenvoudiging van de besluitvorming.

De **Raad van de EU** is het uiteindelijke beslissingsorgaan. Terwijl in de lidstaten het parlement wetten stemt, vervult de Raad die rol op EG-niveau. De Raad bestaat uit de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, niet uit volksvertegenwoordigers. Deze merkwaardige situatie is het gevolg van het feit dat de EG bestaat uit landen en niet ontstaan is door een wilsuiting van het volk. De samenstelling en de rol van de Raad van de EU verklaren de problemen die kunnen ontstaan wanneer een Europese wetgevende tekst omgezet moet worden in nationale wetgeving. Op Europees niveau zijn de lidstaten bij de wetgeving betrokken via hun regeringen die in de Raad van EU vertegenwoordigd zijn, maar bij de concrete uitwerking van de wetgeving intern in de lidstaten spelen de nationale parlementen een heel belangrijke rol. In België bestaat een informatieplicht voor de regeringen over de voorbereiding van verordeningen en richtlijnen of ander normatieve rechtshandelingen van de EG<sup>2</sup>. De voorstellen van Europese wetgeving moeten doorgestuurd worden naar de respectievelijke parlementen van zodra de respectievelijke regeringen de teksten hebben ontvangen. De parlementen kunnen zo hun respectievelijke regering een advies geven over die voorstellen. Die informatieplicht voorkomt dat de parlementen voor voldongen feiten worden geplaatst eens de Raad van de EU en het Europees Parlement instemmen met een voorstel van de Europese Commissie. Het federaal Parlement onderzoekt regelmatig de voorstellen en documenten van de Europese Commissie in het Adviescomité voor Europese Aangelegenheden. In de Grondwet<sup>3</sup> is een gelijkaardige informatieplicht ingelast voor de onderhandelingen om de oprichtingsverdragen van de EU te wijzigen.

**Het Europees Hof van Justitie**, bijgestaan door het Gerecht van eerste aanleg, staat in voor de Europese rechtspraak. Dat Hof beoordeelt zaken die door de Europese Commissie tegen een lidstaat worden ingeleid, wanneer een lidstaat de Europese wetgeving niet toepast of niet uitvoert. Zowel de instellingen van de EG als de inwoners en de rechtspersonen van de lidstaten kunnen een zaak inleiden bij het Europees Hof van Justitie. Het Hof heeft het laatste woord bij de interpretatie van Europese wetgeving. Een veroordeling door het Hof was tot het Verdrag van Maastricht enkel een morele veroordeling. Door het Verdrag van Maastricht kan voortaan een lidstaat die een uitspraak van het Hof niet uitvoert, veroordeeld worden tot het betalen van een dwangsom.

- 
1. 1997, in werking op 1 mei 1999.
  2. Artikel 92 quater, ingevoegd in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 *tot hervorming der instellingen* bij artikel 4 van de Bijzondere wet van 5 mei 1993 (BS 8 mei 1993), gewijzigd bij artikel 62 van de Bijzondere wet van 16 juli 1993 (BS 20 juli 1993); artikel 84, bijzondere wet van 12 januari 1989 *met betrekking tot de Brusselse instellingen* (BS 14 januari 1989, err. BS 16 maart 1989), gewijzigd bij artikel 88 van de bijzondere wet van 16 juli 1993, en artikel 55 ter, ingevoegd in de wet van 31 december 1983 *tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap* bij artikel 7 van de wet van 18 juli 1990 (BS 25 juli 1990), vervangen bij artikel 2, § 1 van de wet van 5 mei 1993 (BS 8 mei 1993).
  3. Artikel 168.

FIGUUR 4 - EG-instellingen



*iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen*

De EU voert de Verklaring van Rio en Agenda 21 uit en heeft een overzicht opgesteld van de genomen beleidsacties en maatregelen voor de Bijzondere Zitting van de AVVN in 1997<sup>1</sup>.

**Verdragen:** Het EG-Verdrag bevat het voorzorgsbeginsel en het beginsel van de integratie van milieumaatregelen in alle EG-maatregelen (artikel 130 R, 2de lid, EG-Verdrag, thans, na wijziging, artikel 174 EG-Verdrag). Artikel 2 EG-Verdrag (gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam) introduceert het begrip "duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu". Het Verdrag van Amsterdam versterkt het belang van duurzame ontwikkeling en de bescherming van het leefmilieu door het begrip "duurzame ontwikkeling" letterlijk op te nemen in artikel 2. Artikel 6 van het EG-Verdrag stelt daarenboven dat milieu-eisen geïntegreerd moeten worden in het beleid van de EG ter bevordering van duurzame ontwikkeling. De Top van Luxemburg van december 1997 heeft de Europese Commissie opdracht gegeven om een strategie uit te werken voor de integratie van de milieucomponenten in het economisch en sociaal beleid. Tijdens de Top van Cardiff van juni 1998 werd de ontwerpstrategie voorgelegd. De conclusie van het voorzitterschap van de Top van Cardiff stelt onder meer dat iedere raad afzonderlijk

1. EU (1997).

een strategie zou uitwerken. De raden vervoer, energie en landbouw werden verzocht met dit proces te beginnen.

**Programma's en plannen:** Het vijfde milieuactieprogramma *Op Weg naar Duurzame Ontwikkeling* is een beleidsplan waarin het aspect duurzame ontwikkeling geïntegreerd wordt. Het werd goedgekeurd door de Raad van de EU in februari 1993. Het actieprogramma streeft naar uitvoering van duurzame ontwikkeling in de EG. Richtlijnen, verordeningen, bilaterale en multilaterale verdragen zorgen voor de verdere uitwerking. In 1996 werd een voorstel tot herziening ingediend door de Europese Commissie. Over die herziening wordt een groot politiek debat gevoerd in de Raad van de EU en in het Europees Parlement.

Agenda 2000<sup>1</sup> is een mededeling van de Europese Commissie omtrent de ontwikkeling van de Europese Unie en haar beleidstaken na de eeuwwisseling. Agenda 2000 houdt rekening met duurzame ontwikkeling en streeft naar de integratie van milieu en sociale aspecten in economische zaken en omgekeerd.

De **juridische instrumenten** die de EG-instellingen tot hun beschikking hebben binnen de EU zijn: de verordening, de richtlijn, de beschikking en de aanbeveling en adviezen:

- De verordening heeft een algemene strekking, is rechtstreeks toepasselijk in alle lidstaten en is bindend in al haar onderdelen.
- De richtlijn is bindend voor het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor ze bestemd is. De richtlijn moet omgezet worden in de interne rechtsorde van de lidstaat. In België worden de richtlijnen omgezet door de bevoegde overheid (zie "De gewesten en de gemeenschappen" op blz. 77.).
- De beschikking heeft een specifieke strekking. Ze is bindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie ze zich uitdrukkelijk richt.
- De aanbevelingen en adviezen zijn standpunten van de Raad van de EU of de Europese Commissie die niet-bindend zijn.

De vier **besluitvormingsprocedures** in de EG zijn:

- De Raad van de EU beslist met eenparigheid van stemmen, na advies van het Europees Parlement en (in bepaalde gevallen) het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de regio's. Milieufiscale maatregelen volgen die procedure.
- Samenwerkingsprocedure: De Raad van de EU beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen na advies van het Europees Parlement en naar gelang van de materie ook van het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de regio's, nadat het Europees Parlement een tweede lezing van het voorstel heeft gedaan. Die procedure is onder meer van toepassing op het vaststellen van maatregelen die de vervoersveiligheid kunnen verbeteren.
- Medebeslissingsprocedure: De Raad van de EU en het Europees Parlement beslissen samen en naar gelang van de materie na advies van het Economisch en Sociaal Comité of het Comité van de regio's. De Raad van de EU beslist met gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Die procedure is onder meer van toepassing op de algemene milieuprogramma's en economische harmonisatiemaatregelen.

---

1. Agenda 2000 is een EU-initiatief. Agenda 21 is een VN-initiatief.

- De Europese Commissie beslist ter uitvoering van bestuurstaken die opgedragen worden door de Raad van de EU. Dit betreft onder meer de technische aanpassingen van Europese wetgeving.

### **De uitvoering van het EG-recht**

De lidstaten moeten de EG-wetgeving toepassen. Dat betekent concreet dat voor de toepassing van de richtlijnen de nationale uitvoeringsmaatregelen genomen moeten worden. Ook bij verordeningen kan het voorvallen dat bepaalde nationale uitvoeringsmaatregelen nodig zijn, maar dat wordt per verordening gespecificeerd in de tekst zelf. De lidstaten moeten nationale uitvoeringsmaatregelen nemen die de Europese wetgeving correct omzetten naar vorm en inhoud. Dat kan natuurlijk aanleiding geven tot interpretatieverschillen tussen de lidstaten en de Europese Commissie. In die gevallen heeft het Europees Hof van Justitie het laatste woord, voor zover de zaak voor het Hof gebracht wordt. Het is vaste rechtspraak van het Hof dat milieubescherming een wezenlijke doelstelling is van de Gemeenschap. Milieubescherming krijgt in bepaalde gevallen voorrang op economische aspecten. Het begrip duurzame ontwikkeling en de integratie van milieu-aspecten zijn doorgedrongen tot de rechtspraak van het Hof<sup>1</sup>.

## **c. De Federale Overheid**

### *i. Rol en bevoegdheden*

Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling speelt zich af binnen de perken van de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Overheid, de gewesten en gemeenschappen. De bevoegdheidsverdeling voor thema's van duurzame ontwikkeling is onmogelijk in een beknopt schema weer te geven, omdat duurzame ontwikkeling een ruim toepassingsgebied heeft en omdat het op zich niet gemakkelijk is om die bevoegdheden te omschrijven. Hierna volgt enkel een beknopt overzicht van de grote lijnen van de bevoegdheidsverdeling volgens de Grondwet en de wetten over de staatsvorming<sup>2</sup>. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat de restbevoegdheden door de Federale Overheid worden uitgeoefend<sup>3</sup>.

De materies die tot de federale bevoegdheid behoren zijn de herziening van de Grondwet, justitie, landsverdediging, zaken van openbare orde (onder meer: verkeersveiligheid, ordehandhaving), sociale zekerheid, arbeidsrecht en arbeidsverhoudingen, prijs- en inkomensbeleid, het monetair en financieel beleid, handels- en vennootschapsrecht, de meeste belastingen en ontwikkelingssamenwerking.

1. Arrest van het Europees Hof van Justitie, 2 april 1998, zaak C-213/96, prejudiciële vraag van een Finse rechtbank over de interpretatie van de artikelen 9, 12 en 95 van het EG-Verdrag, meer bepaald of het toepassen van verschillende accijnstarieven op inlandse elektriciteit volgens de productiemethode en een eenvormig tarief op ingevoerde elektriciteit ongeacht de productiemethode verenigbaar is met het EG-Verdrag, r.o. 32, <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl> (9 april 1998): "Zoals het Hof in het arrest van 20 september 1988 (Commissie/Denemarken, 302/86, Jurispr. blz. 4607, punt 8) heeft verklaard, vormt de bescherming van het milieu immers één van de wezenlijke doelstellingen van de Gemeenschap. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie heeft de Gemeenschap overigens onder meer tot taak, een duurzame en niet-inflatoire groei met inachtneming van het milieu te bevorderen (artikel 2 EG-Verdrag) en omvat haar optreden een beleid op het gebied van het milieu (artikel 3, sub k, EG-Verdrag)."
2. Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (BS 15 augustus 1980), laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 8 februari 1999 (BS 18 februari 1999), de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 4 december 1996 (BS 31 december 1996) en in de Wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap, laatst gewijzigd bij de wet van 12 december 1998 (BS 31 december 1998).
3. Artikel 35 van de Grondwet zegt dat de restbevoegdheden aan de gemeenschappen en gewesten toebehoren, maar dat artikel zal pas van toepassing zijn wanneer een wet met bijzondere meerderheid genomen, stelt dat dat artikel in werking treedt.

Voor **gemeenschapsmateries** behoudt de Federale Overheid volgende bevoegdheden:

- **Persoonsgebonden materies:** de wettelijk verplichte inentingen tegen bepaalde ziekten; bepaalde zaken met betrekking tot de OCMW's; met betrekking tot mindervaliden: de regels over de financiering van de toelagen aan de mindervaliden, de regels over de financiële tegemoetkoming aan de werkgevers die mindervaliden tewerkstellen; over de jeugdbescherming: het statuut van de minderjarigen en van de familie zoals vastgesteld in het Burgerlijk Wetboek, strafrechtelijke regels, organisatie van de jeugdgerechten, maatregelen die als sanctie genomen kunnen worden, ontzetting uit de ouderlijke macht en het toezicht op de gezinsbijslag of andere sociale uitkeringen.
- **Onderwijsmateries:** de bepalingen inzake de leerplicht, de voorwaarden voor de uitreiking van diploma's en de pensioenregeling.

Voor **gewestmateries** behoudt de Federale Overheid volgende bevoegdheden:

- **Leefmilieu:** het vaststellen van de productnormen, de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval en de doorvoer van afvalstoffen.
- **Economie:** de algemene regels inzake overheidsopdrachten, de bescherming van de verbruiker, de organisatie van het bedrijfsleven, de maxima van hulp aan ondernemingen voor economische expansie, mededingingsrecht en recht inzake handelspraktijken, vestigingsvoorwaarden, de industriële en intellectuele eigendom, de contingenten en de vergunningen, de metrologie en normalisatie, het statistisch geheim, de Federale Investeringsmaatschappij.
- **Energiebeleid:** het nationaal uitrustingsprogramma in de elektriciteitssector, de kernbrandstofcyclus, de grote infrastructuur voor opslag, vervoer en productie van energie.
- **Ondergeschikte besturen** voor de opdrachten die betrekking hebben op een materie waarvoor de Federale Overheid bevoegd is.
- **Tewerkstelling:** wedertewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledige werklozen of van de daarmee gelijkgestelde personen bij besturen en diensten van de Federale Overheid of bij besturen of diensten waarover de overheid toezicht uitoefent, de financiële tegemoetkoming voor de tewerkstelling van uitkeringsgerechtigde volledige werklozen of daarmee gelijkgestelde personen.
- **Openbare werken en vervoer:** de NMBS en de uitrusting en de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal.

De wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling<sup>1</sup> (de wet over duurzame ontwikkeling) regelt –zoals de titel het zegt– de organisatie en coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Die wet voorziet in de opmaak van een tweejaarlijks Federaal Rapport inzake Duurzame ontwikkeling, een vierjaarlijks Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling en een jaarlijks rapport van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO). Dat jaarlijks rapport beschrijft het beleid inzake duurzame ontwikkeling van de verschillende departementen en openbare instellingen.

---

1. BS 18 juni 1997.

De memorie van toelichting bij de wet over duurzame ontwikkeling onderstreept dat België op internationaal niveau bij zijn CSD-werkzaamheden en binnen de EU blijft ijveren voor duurzame ontwikkeling.

Het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling is een beleidsplan dat maatregelen bevat die duurzame ontwikkeling in de praktijk moeten brengen. Het heeft de ambitie om de doeltreffendheid en de interne coherentie van het beleid te bevorderen. Het bevat daarom ook een actieplan dat de modaliteiten vaststelt om het plan uit te voeren. De Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) van het Federaal Planbureau maakt het voorontwerpplan op volgens de aanwijzingen van de ICDO<sup>1</sup>. Het wordt gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21. De regering stelt het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling vast na advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) en een openbaar onderzoek.

## *ii. Instellingen*

Naast de klassieke beleidsorganen zoals het Parlement, zijn een aantal instellingen met een specifieke taak bevoegd voor de uitvoering van duurzame ontwikkeling.

De Wetgevende Kamers, de Federale Overheid en de federale administraties en instellingen van openbaar nut moeten samenwerken om een duurzame ontwikkeling te realiseren. De Staatssecretaris van Leefmilieu is het regeringslid dat bevoegd is inzake duurzame ontwikkeling<sup>2</sup> met uitzondering van het luik wetenschapsbeleid. Het wetsontwerp van de latere wet over duurzame ontwikkeling werd in het Parlement ingediend door verschillende leden van de regering<sup>3</sup>. Het was echter de Staatssecretaris van Leefmilieu die in het Parlement aanwezig was voor de behandeling van de wet over duurzame ontwikkeling. Voor een geïntegreerde aanpak van het beleid inzake duurzame ontwikkeling werd, zoals de Wet over duurzame ontwikkeling voorziet, de **Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling** (ICDO) opgericht. De ICDO telt volgende leden:

- Een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering.
- Een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau.
- Een vertegenwoordiger van elke gewestregering.
- Een vertegenwoordiger van elke gemeenschapsregering.

De ICDO wordt voorgezeten door de Minister of Staatssecretaris voor Leefmilieu of door zijn vertegenwoordiger. De ondervoorzitters zijn vertegenwoordigers van de Minister of Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking en voor Wetenschapsbeleid. De vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau neemt het secretariaat waar.

---

1. KB van 1 december 1998 tot vaststelling van de algemene regels betreffende de organisatie en de werking van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (BS 22 december 1998).

2. KB van 7 augustus 1995 houdende vaststelling van bepaalde ministeriële bevoegdheden met betrekking tot het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu (BS 7 september 1995). Zoals de titel van het KB aangeeft is de bevoegdheid inzake duurzame ontwikkeling omschreven binnen het bevoegdheidsdomein leefmilieu en volksgezondheid.

3. De regeringsleden bevoegd voor duurzame ontwikkeling zijn: de Minister van Wetenschapsbeleid, de Staatssecretaris van Leefmilieu en de Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking. De voogdijministers van de beide staatssecretarissen zijn de Eerste Minister en de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen; de voogdijministers van het Federaal Planbureau zijn de Eerste Minister en de Minister van Economie.

De ICDO heeft de volgende taken:

- Ze geeft aanwijzingen aan het Federaal Planbureau bij de opmaak van het voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Ze past de tekst aan het advies van de FRDO en eventueel andere opmerkingen als resultaat van de raadpleging van de bevolking aan. Ze legt het voor aan de Ministerraad voor vaststelling en waakt over de goede uitvoering van het plan.
- Ze definieert de opdrachten van de federale administraties en openbare instellingen voor de uitvoering van een duurzame ontwikkeling.
- Ze coördineert de jaarlijkse rapporten van de vertegenwoordigers van de federale regering over de uitvoering van het beleid
- Ze waakt over en coördineert de uitvoering van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling.
- Ze stelt jaarlijks (tegen 31 maart) een rapport<sup>1</sup> op over de werkzaamheden van het voorbije jaar. Dat rapport wordt overgemaakt aan de leden van de federale regering, het Parlement en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.

Bij Koninklijk Besluit kunnen bijkomende taken inzake duurzame ontwikkeling toegevoegd worden aan de ICDO.

Het **Federaal Planbureau** (FPB), een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid:

- Stelt het tweemaaljaarlijks Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling op.
- Bereidt het Voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling voor naar de aanwijzingen van de ICDO.
- Heeft een vertegenwoordiger in de ICDO die het secretariaat waarneemt.

De Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO) is de groep die, onder de leiding en de verantwoordelijkheid van het Federaal Planbureau, uitvoering geeft aan de opdrachten van opmaak van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling en van het Voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling.

Sinds 1 januari 1997 heeft België **een reizend ambassadeur voor leefmilieu en duurzame ontwikkeling**. Aan de taken van de dienst Leefmilieu van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd duurzame ontwikkeling toegevoegd.

### *iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen*

Het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling laat toe om duurzame ontwikkeling op een gestructureerde manier in praktijk om te zetten. Het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling zal weergeven in welke mate het plan daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Daarnaast kan de Federale Overheid ook bijdragen tot het uitvoeren van duurzame ontwikkeling door verder actief deel te nemen aan de CSD en de EU-onderhandelingen over duurzame ontwikkeling. In deel 3 van dit rapport komen de bestaande instrumenten voor duurzame ontwikkeling meer in detail aan bod.

In het kader van het wetenschappelijk onderzoek werd in 1996 een Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid gericht op Duurzame Ontwikkeling goedgekeurd. Het is momenteel in uitvoering.

---

1. Zie ICDO (1999).



FIGUUR 5 - De Belgische staatstructuur

	De Federale Staat	De Duitstalige Gemeenschap	De Franse Gemeenschap	De Gemeenschapscommissies in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest			De Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest	Het Waalse Gewest	Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest
Parlement	Het federaal Parlement : - Kamer van volksvertegenwoordigers - Senaat	De Raad van de Duitstalige Gemeenschap	Het Parlement van de Franse Gemeenschap	De Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie	De Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie	De Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie	Het Vlaams Parlement	Het Waalse Parlement	De Brusselse Hoofdstedelijke Raad
Wetgevende tekst	wet	decreet	decreet	verordening/ordonnantie	verordening/decreet	verordening	decreet	decreet	ordonnantie
Het Arbitragehof doet uitspraak over een bevoegdheidsprobleem in een wet/decreet of ordonnantie indien het probleem bij het Arbitragehof ingediend wordt.									
Regering	De Federale Regering	De Regering van de Duitstalige Gemeenschap	De Franse Gemeenschapsregering	Het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC)	Het College van de Franse Gemeenschapscommissie (COCO F)	Het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC)	De Vlaamse Regering	De Waalse Gewestregering	De Brusselse Hoofdstedelijke Regering
Besluiten	Koninklijk Besluit	besluit van de regering	besluit van de regering	besluit van de GGC	besluit van de COCO F	besluit van de VGC	besluit van de regering	besluit van de regering	besluit van de regering
Initiatief wetgevende teksten	wetsontwerp	ontwerp van Decreet	ontwerp van decreet	ontwerp van verordening /ordonnantie	ontwerp van verordening	ontwerp van verordening	ontwerp van	ontwerp van decreet	ontwerp van ordonnantie



**Chronologie van de besluitvorming.****De besluitvormingsprocedure voor de regeringen:**

- Een ontwerp van besluit/voorontwerp van wetgevende tekst wordt goedgekeurd door de Ministerraad.
- Indien wettelijk vereist: advies van een adviesraad, overlegprocedure Federale Staat, gewesten, gemeenschappen, kennisgeving aan de Europese Commissie.
- Het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving. Bevoegdheidsproblematiek vormt onderdeel van het advies.
- Het besluit of ontwerp van wetgevende tekst wordt aangenomen door de regering. Het besluit wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Het ontwerp van wetgevende tekst wordt doorgestuurd naar het Parlement.

**De besluitvormingsprocedure voor de parlementen:**

- Een ontwerp van wetgevende tekst wordt doorgestuurd door een regering of een voorstel van wetgevende tekst wordt ingediend door één of meer leden van het Parlement en wordt behandeld.
- Indien wettelijk vereist: overlegprocedure Federale Staat, gewesten, gemeenschappen.
- De wetgevende tekst wordt aangenomen door het Parlement, eerst door de bevoegde commissie, daarna door de plenaire vergadering. Naar gelang van het onderwerp wordt het door één of door beide kamers van het federale Parlement behandeld.
- De wetgevende tekst wordt bekrachtigd en afgekondigd door de Koning voor federale materies / door de respectievelijke regeringen voor andere materies en nadien bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

**d. De gewesten en de gemeenschappen***i. Rol en bevoegdheden*

In België bestaan er drie gewesten (het Vlaamse, het Brusselse Hoofdstedelijke en het Waalse Gewest) en drie gemeenschappen (de Franse, de Duitstalige en de Vlaamse Gemeenschap). De gemeenschappen en de gewesten hebben exclusieve bevoegdheden<sup>1</sup>. Binnen het pakket exclusieve bevoegdheden zijn echter een aantal deelaspecten uitdrukkelijk federaal gebleven. De restbevoegdheden (al wat niet opgenomen is in een wet over de bevoegdheidsverdeling) behoren toe aan de Federale Overheid.

**Gemeenschapsmateries:**

- Culturele aangelegenheden.
- Persoonsgebonden materies.
- Onderwijs.
- Het gebruik van talen in bepaalde aangelegenheden.

**Gewestmateries:**

- Ruimtelijke ordening.
- Leefmilieu en waterbeleid.
- Landinrichting en natuurbehoud.
- Huisvesting.

---

1. De materies waarvoor gemeenschappen en gewesten bevoegd zijn, staan in de Grondwet, in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot *Hervorming van de Instellingen* (BS 18 augustus 1980), de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de *Brusselse instellingen* (BS 14 januari 1989) en in de wet van 31 december 1983 tot *hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap* (BS 18 januari 1984).

- Landbouwbeleid.
- Economie.
- Energiebeleid.
- Ondergeschikte besturen.
- Tewerkstelling.
- Openbare werken.
- Vervoer.

Gewesten en gemeenschappen oefenen hun interne bevoegdheden ook op Europees en internationaal niveau uit, bijvoorbeeld door deel te nemen aan de vergaderingen van de Raad van de EU of door Europese richtlijnen om te zetten als die een gewestelijke of gemeenschapsmaterie regelen. Om hun internationale bevoegdheden te kunnen uitoefenen, zijn samenwerkingsakkoorden gesloten, bijvoorbeeld over procedures voor internationale rechtscolleges, over de vertegenwoordiging in de Raad van de EU en in internationale organisaties.

#### *ii. De instellingen*

##### **Parlementen of wetgevende macht**

De gewesten en gemeenschappen hebben elk een eigen wetgevingsbevoegdheid:

- Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap hebben samen één Vlaams Parlement.
- Het Waalse Gewest heeft het Waalse Parlement.
- De Duitstalige Gemeenschap heeft de Raad van de Duitstalige Gemeenschap.
- De Franse Gemeenschap heeft het Parlement van de Franse Gemeenschap.

Die organen stemmen over **decreten**.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is de Brusselse Hoofdstedelijke Raad het wetgevende orgaan dat **ordonnanties** stemt. Ordonnanties over de hoofdstedelijke functie en de internationale rol van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest<sup>1</sup>, zijn onderworpen aan federaal toezicht.

In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest oefenen de Vergadering van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) en de Vergadering van de Franse Gemeenschapscommissie (CoCoF) elk de bevoegdheid van hun Gemeenschap uit. Het zijn ondergeschikte organen van respectievelijk de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap zonder dat ze hetzelfde werk doen. Die vergaderingen bestaan uit respectievelijk de Nederlandstalige en de Franstalige leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Raad. Wanneer het gaat over zaken die van belang zijn voor de twee gemeenschappen of om zaken over bi-persoonsgebonden instellingen (bijvoorbeeld alle openbare besturen, diensten en instellingen van de hoofdstad, omdat ze tweetalig moeten zijn) worden de beslissingen genomen door de Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissies (GGC). Die instellingen stemmen over **verordeningen of ordonnanties** afhankelijk van de materie.

---

1. Dit is het geval voor ordonnanties over ruimtelijke ordening en stedenbouw, openbare werken en vervoer.

### ***Regeringen of uitvoerende macht***

De uitvoerende taken worden waargenomen door:

- De Vlaamse Regering op het niveau van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.
- De Brusselse Hoofdstedelijke Regering op het niveau van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.
- Het College van de VGC voor de VGC.
- Het College van de CoCoF voor de CoCoF.
- Het verenigd College van de GGC voor de GGC.
- De Waalse Regering voor het Waalse Gewest.
- De Franse Gemeenschapsregering voor de Franse Gemeenschap.
- De Regering van de Duitstalige Gemeenschap voor de Duitstalige Gemeenschap.

De wettelijke instrumenten die ter beschikking staan van de uitvoerende macht zijn de **besluiten** van de respectievelijke regeringen of college's en de **voorontwerpen van wetgevende teksten**.

### ***Administratie***

De ministeries van de gewesten, de gemeenschappen en de gemeenschapscommissies en de pararegionalen ondersteunen de regering of het college bij de uitvoering van hun beleid.

#### *iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen*

Op het niveau van de gewesten en de gemeenschappen werd nog geen algemeen plan of rapport over duurzame ontwikkeling opgemaakt. Daartoe bestaat overigens geen wettelijke verplichting.

### ***Het Waalse Gewest***

Het decreet milieuplanning<sup>1</sup> voorziet in de opmaak van jaarlijkse rapporten over de toestand van het milieu in het Waalse Gewest in het perspectief van duurzame ontwikkeling. Die rapporten worden opgemaakt door universiteiten onder de coördinatie van de Algemene Directie voor Natuurlijke Rijkdommen en Leefmilieu (DGRNE). Over de volgende thema's zijn al rapporten opgemaakt: ondergrond, lucht, flora en fauna, afval, bodem, klimaat, micro-organismen, toerisme, bossen en bosbouw, landbouw, transport en energie. Volgende thema's zijn gepland: water, grondgebruik, habitat, landschappen, industrie, geluid, stand van uitvoering van de Europese richtlijnen en andere internationale akten.

---

1. Decreet van 21 april 1994 *betreffende de milieuplanning in het kader van de duurzame ontwikkeling* (BS 23 april 1994).

In uitvoering van het Decreet milieuplanning maakt het Waalse Gewest om de vijf jaar het Plan d'environnement pour le développement durable (PEDD) op. Het plan wordt vastgesteld door de regering na een openbaar onderzoek. Het geldt voor de overheden (gewest – provincies – gemeenten en verenigingen van gemeenten), de administraties en de privaatrechtelijke rechtspersonen die overheidstaken uitvoeren.

Het eerste PEDD werd vastgesteld op 9 maart 1995. Dat Plan concentreert zich op milieu en natuur. Economische en sociale thema's komen enkel aan bod voor zover ze een verband hebben met het leefmilieu (bijvoorbeeld de aspecten afval en rationeel energiegebruik wat betreft het thema consumptie).

Het decreet ruimtelijke ordening<sup>1</sup> voorziet in de opmaak van een gewestelijk ruimtelijk ontwikkelingsplan. Daarbij moet rekening gehouden worden met duurzame ontwikkeling, zoals bedoeld in bovenvermeld decreet milieuplanning, evenals het bovenvermelde PEDD.

### ***Het Vlaamse Gewest***

Het decreet algemene bepalingen milieubeleid<sup>2</sup> voorziet in de opmaak van een tweemaaljaarlijks gewestelijk milieurapport, een vijfjaarlijks milieubeleidsplan en een jaarlijks milieujaarprogramma.

Het eerste milieurapport, *Leren om te keren*, verscheen in 1994. Sindsdien rolden er nog twee van de pers, het Milieu en Natuurrapport 2 (MIRA 2) in 1996 en het Milieu en Natuurrapport-T (MIRA-T) in 1998. Het gaat daarbij om rapporten over de toestand van het milieu en de natuur in het Vlaamse Gewest in het perspectief van duurzame ontwikkeling.

In 1997 verscheen het tweede milieubeleidsplan. Dat plan werd opgemaakt in het perspectief van duurzame ontwikkeling. Het streeft ernaar om milieu-aspecten in een vroeg stadium in overweging te nemen bij de beslissingsprocedures op andere beleidsterreinen. Het milieubeleidsplan moet om de vijf jaar herzien worden. De Vlaamse regering stelt het plan vast na een openbaar onderzoek. Het plan is indicatief, behalve voor die bepalingen die als bindend aangeduid worden voor de overheid en voor publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut inzake milieu.

Het Planningsdecreet<sup>3</sup> voorziet in de opmaak van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV). Het RSV is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Het eerste RSV werd in 1997 door de regering vastgesteld na een openbaar onderzoek. Het moet om de vijf jaar herzien worden. Het RSV bestaat uit een informatief deel, een richtinggevend deel en een bindend deel. Het richtinggevend en het bindend deel zijn bindend voor de overheid, de administraties en besturen waarover de regering administratief toezicht heeft en de vennootschappen die een erkenning hebben van instellingen die afhangen van het Vlaamse Gewest. Van het richtinggevend deel kan worden afgeweken onder een beperkt aantal voorwaarden.

- 
1. Decreet van 27 november 1997 tot wijziging van het Waalse Wetboek van Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw en Patrimonium (BS 12 februari 1998).
  2. Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (BS 3 juni 1995), gewijzigd bij decreten van 19 april 1995 (BS 4 juli 1995) en van 8 juli 1996 (BS 19 oktober 1996).
  3. Decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning (BS 27 juli 1996).

## **Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest**

De Ordonnantie over milieurapportering<sup>1</sup> voorziet een tweejaarlijks rapport. Het derde rapport (1997) besteedt aandacht aan het aspect duurzame ontwikkeling en aan de uitvoering ervan in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

De Ordonnantie ruimtelijke ordening<sup>2</sup> regelt de opmaak van het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GEWOP). In toepassing van artikel 17 van de ordonnantie vermeldt het GEWOP "de doelstellingen en prioriteiten inzake ontwikkeling, ruimtelijke ordening inbegrepen, zoals die door economische, sociale, culturele, verplaatsings- en milieubehoefte worden vereist". Het GEWOP heeft niet uitdrukkelijk duurzame ontwikkeling tot doel, maar streeft bij ruimtelijke ordening naar de integratie van sociale, economische en milieubehoefte. Het GEWOP wordt vastgesteld door de regering na een openbaar onderzoek en na een adviesperiode voor de gemeenten, de Raad en adviesorganen. Het eerste GEWOP werd vastgesteld in 1995.

### **e. De provincies en gemeenten**

#### *i. Rol en bevoegdheden*

België telt 10 **provincies**. Het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad behoort tot geen enkele provincie. Een provincie kan optreden in aangelegenheden van provinciaal belang, zolang ze de bevoegdheid van de gemeenten eerbiedigt en een hogere overheid (Federale Overheid, gemeenschappen of gewesten) de materie nog niet geregeld heeft. De provincie beslist ook over elk ander onderwerp dat door een hogere overheid wordt voorgelegd. De hogere overheden bepalen dus in grote mate wat tot de bevoegdheid van de provincie behoort, maar moeten telkens rekening houden met de provinciale autonomie.

België telt 589 **gemeenten**. De gemeenten treden op in aangelegenheden van gemeentelijk belang, op voorwaarde dat ze de bevoegdheid van de provincies eerbiedigen en dat een hogere overheid de aangelegenheid nog niet geregeld heeft. Voor het overige geldt –net zoals bij de provincies– dat de hogere overheden in grote mate bepalen wat tot de bevoegdheid van de gemeenten behoort.

#### *ii. Instellingen*

Op provinciaal niveau is het beslissingsorgaan de **provincieraad**. De **bestendige deputatie** oefent voor de provincie de taken van dagelijks bestuur uit. De **provinciegouverneur** is van rechtswege stemgerechtigd voorzitter van de bestendige deputatie. Hij heeft ook het recht om de beraadslagingen van de provincieraad bij te wonen en om te vragen dat de punten die hij passend vindt, behandeld worden. Hij is ook vertegenwoordiger van het centrale bestuur en in die hoedanigheid belast met de uitvoering van de federale wetten, tenzij die taak toekomt aan de provincieraad of de bestendige deputatie.

---

1. Ordonnantie van 4 juni 1992 tot opstelling van een verslag over de toestand van het Brusselse leefmilieu (BS 18 juli 1992).  
2. Ordonnantie van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw (BS 7 oktober 1991), laatst gewijzigd bij ordonnantie van 16 juli 1998 (BS 14 augustus 1998).

Voor de gemeenten is het beslissingsorgaan de **gemeenteraad**. Het **college van burgemeester en schepenen** oefent in de gemeente de taken van dagelijks bestuur uit die haar door de wet zijn toegewezen. De **burgemeester** is het hoofd van de gemeente en van rechtswege stemgerechtigd voorzitter van het college van burgemeester en schepenen en van de gemeenteraad. Hij is ook vertegenwoordiger van het centrale bestuur en in die hoedanigheid belast met de uitvoering van de federale wetten, tenzij voorgeschreven is dat een bepaalde taak opgedragen wordt aan de gemeenteraad of aan het college van burgemeester en schepenen.

### *iii. Juridische instrumenten en beleidsplannen*

In het Vlaamse Gewest hebben de **provincies** de mogelijkheid om binnen het kader van de gewestelijke decreten een milieubeleidsplan, een milieu- en natuurrapport en een provinciaal ruimtelijk structuurplan op te maken. In het Waalse Gewest is die mogelijkheid niet ingebouwd in de wetgeving over de milieuplanning en de ruimtelijke ordening. Dat neemt niet weg dat de provincies in de uitoefening van hun autonomie een plan inzake duurzame ontwikkeling mogen opmaken.

Zowel in het Vlaamse als in het Waalse Gewest zijn er decreten die **gemeenten** toelaten een milieubeleidsplan op te maken. In het Vlaamse Gewest kan een gemeente een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan opmaken en een gemeentelijk natuurontwikkelingsplan. In het Waalse Gewest kan de gemeente een structuurplan opmaken. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest hebben de gemeenten de mogelijkheid om een gemeentelijk ontwikkelingsplan op te maken. Momenteel zijn heel wat van de 19 Brusselse gemeenten daarmee bezig. Er zijn gemeenten die zich inzetten voor duurzame ontwikkeling en die een Lokale Agenda 21 uitvoeren of die een ambtenaar voor duurzame ontwikkeling aangesteld hebben.

## **f. Samenwerking tussen de Federale Overheid, de gewesten en de gemeenschappen**

### *i. Samenwerking en conflictvoorkoming*

Zoals blijkt uit het voorgaande, kunnen de federale, de gewestelijke en de gemeenschapsoverheden maatregelen nemen die op gelijke voet staan. Ze hebben elk hun eigen bevoegdheden, wat bepaalde beperkingen inhoudt zodat soms een bepaalde vorm van samenwerking noodzakelijk of minstens aangewezen is om bevoegdheidsconflicten te voorkomen.

**Federale loyaliteit** is het eerste politieke beginsel dat de Federale Overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de GGC in acht moeten nemen. Het is opgenomen in de Grondwet<sup>1</sup> en het verplicht alle overheden om in de uitoefening van hun bevoegdheden het evenwicht van de staatsstructuur in haar geheel niet te verstoren.

Het **evenredigheidsbeginsel** verplicht tegelijk de verschillende overheden ertoe elkaar bij de uitoefening van hun bevoegdheden niet onevenredig te hinderen of te storen.

---

1. Artikel 143, § 1.

In de bijzondere wet<sup>1</sup> worden de volgende **vormen van samenwerking tussen regeringen** opgenomen: **het eensluidend advies** vooraleer een beslissing genomen kan worden, **het akkoord of de overeenstemming**, **het overleg** in het Overlegcomité of in een vergadering van de bevoegde interministeriële conferentie, **de betrokkenheid** die in principe mondeling kan verlopen, **het voorafgaand advies of de informatieplicht**.

Wanneer het gaat om een **parlementair initiatief** bepaalt het reglement van het betrokken parlement hoe de overlegprocedure moet verlopen.

## *ii. Instellingen*

Om de samenwerking te bevorderen, bestaan er speciaal daarvoor opgerichte instellingen of krijgen bestaande instellingen taken toegewezen.

Het **Overlegcomité**<sup>2</sup> is opgericht om conflicten van politieke aard te voorkomen of te regelen. De wettelijk opgelegde samenwerkingsprocedures zijn een vormvereiste die moet voorafgaan aan de adviesvraag bij de Raad van State. De beslissingen moeten genotuleerd worden om het bewijs te kunnen leveren dat de opgelegde procedure gevolgd werd.

Het Overlegcomité is samengesteld uit:

- De Eerste Minister en vijf leden van de Federale Regering.
- De voorzitter en één lid van de Vlaamse Regering.
- De voorzitter en één lid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.
- De voorzitter van de Franse Gemeenschapsregering.
- De voorzitter van de Waalse Gewestregering.

Er moet rekening gehouden worden met de taalpariteit in de samenstelling van het Overlegcomité.

De **interministeriële conferenties** worden opgericht door het Overlegcomité indien het noodzakelijk geacht wordt voor een bepaald thema. De interministeriële conferenties zijn samengesteld uit de leden van de regeringen die belast zijn met de betrokken materie. Ieder lid van de conferentie kan collega's uitnodigen wanneer in een vergadering problemen behandeld worden die tot de bevoegdheden van deze collega's behoren. Het is het forum waar de samenwerking zoals voorgeschreven door de Bijzondere wet plaatsgrijpt en waar het niet verplicht overleg ook plaatsheeft.

De interministeriële conferenties hebben geen enkele dwingende beslissingsmacht. De beslissingen die er genomen worden eerbiedigen de autonomie van alle aanwezige partijen. Concreet betekent dit dat elke beslissing genomen in een interministeriële conferentie door de aanwezige partijen moet uitgevoerd worden door bijvoorbeeld een KB voor te stellen aan de Ministerraad of een ministerieel besluit te nemen.

---

1. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 *tot hervorming der instellingen* (BS 15 augustus 1980), laatst gewijzigd door de bijzondere wet van 8 februari 1999 (BS 18 februari 1999).  
 2. Artikel 31, gewone wet van 9 augustus 1980 *tot hervorming der instellingen* (BS 15 augustus 1980), gewijzigd door de wet van 16 juni 1989 (BS 17 juni 1989).

TABEL 2 - Lijst van de interministeriële conferenties en hun vertegenwoordiging

Interministeriële conferentie	Federale Overheid	Gewesten	Gemeenschappen
1. Economie en Energie	x	x	
2. Verkeer en Infrastructuur	x	x	
3. Wetenschapsbeleid	x	x	x
4. Buitenlands Beleid	x	x	x
5. Financiën en Begroting	x	x	x
6. Binnenlandse Zaken	x	x	
7. Tewerkstelling	x	x	x
8. Ambtenarenzaken	x	x	x
9. Landbouw	x	x	x
10. Volksgezondheid	x	Waals Gewest <sup>a</sup>	x
11. Leefmilieu	x	x	
12. Migrantenbeleid	x <sup>b</sup>	x	x
13. Sociale Integratie	x	x	x
14. Drugbeleid	x	x	x
15. Stedelijke Vernieuwing	x	x	x
16. Bescherming van de Rechten van het Kind	x	Waals Gewest <sup>a</sup>	x

a. Door de overheveling van bepaalde bevoegdheden door de Franse Gemeenschap en de CocoF naar het Waalse Gewest.

b. En het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.

Bron: Secretariaat van het Overlegcomité, 15 maart 1997.

**De Raad van State – afdeling wetgeving<sup>1</sup> waakt over de naleving van de bevoegdheidsverdeling. Elk regelgevend initiatief van een regering<sup>2</sup> moet door die regering voor advies voorgelegd worden aan de afdeling wetgeving van de Raad van State die moet nagaan of het initiatief voldoet aan de bevoegdheidsregels.**

Een wetgevend initiatief van een parlement (voorstel van wet, decreet of ordonnantie) is niet onderworpen aan het verplicht advies van de Raad van State – afdeling wetgeving.

Het **Arbitragehof** is het rechtscollege dat oordeelt of parlementen in het wetgevend werk hun bevoegdheden niet te buiten zijn gegaan. Het Arbitragehof treedt op nadat het Parlement een definitieve beslissing heeft genomen.

### *iii. Samenwerkingsakkoorden*

Het overleg en de samenwerking tussen verschillende overheden kan het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord tussen de betrokken regeringen. Een samenwerkingsakkoord kan onder meer gebruikt worden om:

- Het gezamenlijk oprichten en het gezamenlijk beheren van gemeenschappelijke diensten en instellingen te regelen.

---

1. Niet te verwarren met de Raad van State – afdeling administratie. De afdeling administratie is een rechtscollege dat een arrest velt en aldus een besluit van een regering of van een minister, of een administratieve beslissing kan vernietigen. In die gevallen is het besluit of de beslissing al definitief genomen.

2. Regelgevend initiatief van een regering: dat is naar gelang van de regering een ontwerp van decreet/wet/ordonnantie of een regelgevend besluit. Zo'n regelgevend besluit, "reglementair" of "normatief" besluit genaamd, bevat een rechtsregel en heeft een algemene draagwijdte.



- Eigen bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen.
- Het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven te organiseren<sup>1</sup>.

De overheden die deelnemen aan het samenwerkingsakkoord behouden hun bevoegdheden ter zake. Samenwerkingsakkoorden zijn soms een elegante oplossing voor problemen waar de bevoegdheidsverdeling niet helemaal duidelijk is.

Samenwerkingsakkoorden zijn in bepaalde gevallen onderworpen aan een goedkeuring door de wetgevende vergaderingen van de betrokken regeringen. Dit is het geval voor samenwerkingsakkoorden die betrekking hebben op materies die normaal geregeld worden door de parlementen en voor samenwerkingsakkoorden die de deelnemende overheden financieel zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden.

Voor duurzame ontwikkeling zijn een aantal samenwerkingsvormen van bijzonder belang zoals bijvoorbeeld het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) en het samenwerkingsakkoord inzake wetenschappelijk onderzoek. Het CCIM werd opgericht door het samenwerkingsakkoord over internationaal milieubeleid<sup>2</sup>. Het CCIM is een permanente werkgroep inzake internationaal milieubeleid die zowel in de Interministeriële Conferentie Leefmilieu als in de Interministeriële Conferentie Buitenlands Beleid kadert. Het CCIM heeft onder meer als taak de Belgische standpunten in de internationale organisaties voor te bereiden, de Belgische delegatie samen te stellen en de beslissingen genomen door internationale organisaties op te volgen. Het CCIM vergadert tweewekelijks.

Inzake wetenschappelijk onderzoek gericht op duurzame ontwikkeling werd een samenwerkingsakkoord inzake wetenschappelijk onderzoek<sup>3</sup> gesloten dat de betrokkenheid regelt van de gewesten bij het Federaal Plan voor Wetenschappelijk Onderzoek.

## 2. De maatschappelijke adviesraden

In de vorige afdeling werden de overheidsorganisaties, hun bevoegdheden, hun instellingen en hun algemene acties inzake duurzame ontwikkeling besproken. Op alle niveaus erkennen die organisaties uitdrukkelijk de rol van het maatschappelijk middenveld. In een aantal gevallen mondt die erkenning zelfs uit in de oprichting van maatschappelijke adviesraden waarin vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld advies over beleidsvoorstellen kunnen geven aan de overheid. Deze afdeling geeft een overzicht van maatschappelijke adviesraden over duurzame ontwikkeling waarop de beschreven overheidsorganisaties een beroep kunnen doen.

---

1. Artikel 92 bis, § 1 ingevoegd in de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij artikel 15 van de bijzonder wet van 8 augustus 1988 (BS 13 augustus 1988), laatst gewijzigd bij de bijzondere wet van 28 december 1994 (BS 19 januari 1995).

2. Het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest met betrekking tot het internationaal milieubeleid (BS 13 december 1995).

3. Het samenwerkingsakkoord van 24 oktober 1997 tussen de Federale Staat en de gewesten betreffende het Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid gericht op Duurzame Ontwikkeling (BS 4 februari 1998).

### a. Het internationale niveau

Op het niveau van de VN is er de **High-level Adviesraad**, een adviesraad met eminente deskundigen onder andere op het gebied van milieu en ontwikkeling en relevante disciplines. In de samenstelling van de adviesraad wordt gestreefd naar een evenwicht in vertegenwoordiging tussen de verschillende delen van de wereld en een evenwicht tussen mannen en vrouwen. De Adviesraad bereidt voor de Secretaris-generaal van de VN adviezen en rapporten voor over de uitvoering van Agenda 21 en de Verklaringen van Rio. Hij komt jaarlijks samen vóór de vergadering van de CSD.

Verder is er een groeiende participatie van het maatschappelijk middenveld aan de CSD. Daarnaast stijgt ook de vraag aan de maatschappelijke groepen om actief deel te nemen aan de CSD en aan de uitvoering van duurzame ontwikkeling in het algemeen. Sinds 1998 vormen rondetafelconferenties met vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld een onderdeel van de CSD-zitting.

### b. De Europese Unie

Het **Economisch en Sociaal Comité** is samengesteld uit vertegenwoordigers van de verschillende socio-economische organisaties. Het geeft advies over de voorstellen van de Europese Commissie aan de Europese Commissie of aan de Raad van de EU. Het EG-Verdrag schrijft in een aantal gevallen een verplicht advies voor. Het comité kan ook op eigen initiatief een advies geven. Zo gaf het bijvoorbeeld een advies over de CO<sub>2</sub>-energieheffing en over de rol van de EU in stedelijke ontwikkeling (1996) en ontwikkelingssamenwerking (1997).

Het **Comité van de Regio's** is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regionale en lokale overheden, op voordracht van de lidstaten van de EU. Het Comité geeft advies aan de Raad van de EU of aan de Europese Commissie over de voorstellen die de regio's aanbelangen. Opnieuw voorziet het EG-Verdrag in bepaalde gevallen in een verplichte raadpleging van het Comité van de Regio's, wat niet belet dat het Comité steeds op eigen initiatief een advies kan uitbrengen. Zo heeft het Comité van de Regio's bijvoorbeeld zijn initiatiefrecht gebruikt om een advies te formuleren over werkgelegenheid en de hervormingen van het landbouwbeleid (1996) en over de klimaatverandering (1997).

Het **Europees Raadgevend Forum voor Milieu en Duurzame Ontwikkeling** (voorheen het Algemeen Raadgevend Forum Milieuzaken) is in tegenstelling tot de twee vorige adviesraden opgericht door een besluit van de Europese Commissie en niet door het EG-Verdrag. Het bestaat uit 32 leden die een specifieke deskundigheid op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling hebben. De leden zijn vertegenwoordigers van de industrie of de productiesector, het bedrijfsleven, gewestelijke en plaatselijke autoriteiten, beroepsorganisaties, vakbonden en milieu- en consumentenorganisaties. Het Forum wordt door de Europese Commissie geraadpleegd over milieu- en vraagstukken inzake duurzame ontwikkeling in de EU of in geheel Europa wanneer de Europese Commissie het nuttig acht. Het Forum heeft onder andere een rapport met beleidsaanbevelingen over duurzame ontwikkeling gepubliceerd.

Ook het **Consumentencomité** is een adviesraad die opgericht werd door een besluit van de Europese Commissie. Het Comité bestaat uit 20 leden. Vijftien leden vertegenwoordigen de nationale en regionale consumentenverenigingen, de andere vijf leden vertegenwoordigen de Europese organisaties. Het comité wordt geraadpleegd over de bescherming van de belangen van de consumenten in de EU.

### c. De Federale Overheid

In federale adviesraden moeten mannen en vrouwen evenwichtig vertegenwoordigd zijn.

De **Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling** (FRDO) (voorheen de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling) is een maatschappelijke adviesraad samengesteld uit:

Effectieve leden: deskundigen, vertegenwoordigers van verenigingen voor ontwikkelingsamenwerking, van milieuverenigingen, van verbruikersorganisaties, van werknemers-, van werkgeversorganisaties, van energieproducenten.

Leden met raadgevende stem: vertegenwoordigers van elk lid van de federale regering, van de gewesten en van de gemeenschappen. De FRDO oefent zijn opdrachten uit op eigen initiatief of op verzoek van een lid van de federale regering of van het federaal Parlement.

Zijn taken omvatten adviesverlening, onderzoek, reflectie en sensibilisatie rond het thema duurzame ontwikkeling (zie deel 5). Het voorontwerp van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling wordt aan de FRDO voorgelegd voor advies. De FRDO hield in 1996 een conferentie over de rechten van de komende generaties.

De **Centrale Raad voor het Bedrijfsleven** (CRB) is een sociaal-economische raad, samengesteld uit vertegenwoordigers van de nijverheid, landbouw, handel en ambachten en uit vertegenwoordigers van werknemersorganisaties. Deze raad geeft hetzij op eigen initiatief hetzij op vraag van een lid van de federale regering of van de wetgevende kamers advies over thema's die van belang zijn voor het bedrijfsleven. De opvolgingscommissie over de milieutaksen moet de CRB en de gewestelijke raden voor het leefmilieu raadplegen vooraleer haar advies te formuleren (zie deel 5).

De **Nationale Arbeidsraad** (NAR) is een sociaal-economische raad samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers en werknemers. Hij geeft op eigen initiatief of op aanvraag advies over algemene vraagstukken van sociale aard die de werkgevers en werknemers aanbelangen (zie deel 5). In de NAR worden Collectieve Arbeidsovereenkomsten afgesloten. Daarnaast brengt hij advies uit over bevoegdheidsgeschillen tussen paritaire comités.

De **Raad voor het Verbruik** (RVV) is samengesteld uit vertegenwoordigers van de consumentenorganisaties, organisaties van de productiesector, de distributiesector, de middenstand en landbouw. Op eigen initiatief of op vraag van de Minister van Economische Zaken of van een regering geeft de Raad voor het Verbruik advies over zaken die de consumptie aanbelangen, over het gebruik van diensten en over consumentenbelangen in het algemeen (zie deel 5).

#### **d. De gewesten en de gemeenschappen**

In de gewesten en de gemeenschappen bestaat geen Raad voor Duurzame Ontwikkeling zoals die op federaal vlak bestaat. In de drie gewesten zijn er wel verschillende adviesraden die werken aan thema's die verband houden met duurzame ontwikkeling.

##### *i. Het Vlaamse Gewest*

In het Vlaamse Gewest moeten mannen en vrouwen evenwichtig vertegenwoordigd zijn in de adviesraden.

**De Milieu- en Natuurraad voor Vlaanderen** (MiNa-Raad) is een maatschappelijke adviesraad samengesteld uit deskundigen en uit vertegenwoordigers van milieu- en natuurverenigingen, van werknemers- en werkgeversorganisaties, van middenstand en landbouw, en van groene sectorraden<sup>1</sup>.

De Vlaamse regering moet bij de MiNa-Raad advies inwinnen over voorontwerpen van decreet over milieu en natuur, krachtlijnen over het te voeren milieubeleid en het daaraan verbonden begrotingsbeleid en ontwerpen van besluiten over regels voor de erkenning en subsidiëring van milieuverenigingen. De opvolgingscommissie over de milieutaksen moet het advies van de MiNa-Raad vragen vooraleer haar advies te formuleren. De MiNa-Raad kan ook zelf het initiatief nemen om een advies uit te brengen en kan in functie daarvan ook studies uitvoeren. Van dat initiatiefrecht heeft de MiNa-Raad al dikwijls gebruik gemaakt, onder andere voor een advies in 1993 over duurzame ontwikkeling. De raad organiseerde in 1997 een debat over Duurzame ontwikkeling in Vlaanderen, vijf jaar na Rio.

**De Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen** (SERV) is een sociaal-economische adviesraad die is samengesteld uit vertegenwoordigers van organisaties van werknemers, werkgevers, middenstand en landbouw.

Het advies van de SERV is verplicht voor:

- Voorontwerpen van decreten die een sociaal-economische dimensie hebben of die betrekking hebben op de beroepsomscholing en -bijscholing, de vorming, het onderwijs en de persoonsgebonden aangelegenheden.
- Wetgevende initiatieven die een sociaal-economische dimensie hebben en waarvoor overleg verplicht is.

In andere gevallen kan de SERV het initiatief nemen voor advies en studies. Binnen de SERV is er onder meer een Commissie Milieu en Economie en een Vlaamse Wegencommissie.

##### *ii. Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest*

In de adviesraden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest moet rekening gehouden worden met de taalpariteit en met een evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen.

---

1. Groene sectorraden zijn de raden voor natuurbehoud, jacht, bos en riviervisserij.

**De Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest** is een maatschappelijke adviesraad samengesteld uit: de voorzitter van de Brusselse Hoge Raad voor Natuurbehoud, deskundigen, vertegenwoordigers van milieuverenigingen, van werknemers- en werkgeversorganisaties, van de middenstand, van de Brusselse leden van de Vereniging van Steden en Gemeenten, van de dienst die instaat voor de huisvuilophaling en verwerking en van de verbruikersorganisaties.

De gewestregering moet de Raad om advies vragen over alle voorontwerpen van ordonnanties en reglementaire besluiten over het leefmilieu. De opvolgingscommissie over de milieutaksen moet het advies van de Raad vragen vooraleer haar advies te formuleren. Daarnaast heeft de Raad een initiatiefrecht om adviezen uit te brengen. De Raad is ook ingesteld als Hoge Raad voor de Watervoorziening en oefent de bevoegdheden van de adviescommissie bij het Brussels Instituut voor Milieubeheer uit.

**De Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest** is een sociaal-economische raad samengesteld uit vertegenwoordigers van de werkgevers- en werknemersorganisaties en de middenstand. De Brusselse regering moet het advies van de Raad inwinnen over voorontwerpen van ordonnanties over socio-economische thema's waarbij overleg vereist is. Daarnaast kan de Raad op eigen initiatief adviezen en aanbevelingen formuleren en studies uitvoeren. De Raad heeft ook een functie bij het overleg tussen de sociale gesprekspartners en de Brusselse regering voor alle aangelegenheden die betrekking hebben op de gewestelijke ontwikkeling en planning.

**De Gewestelijke Ontwikkelingscommissie (GOC)** is een maatschappelijke adviesraad samengesteld uit vertegenwoordigers van Brusselse adviesraden, vertegenwoordigers van de Brusselse gemeenten en onafhankelijke deskundigen. De volgende adviesraden hebben vertegenwoordigers in de GOC: de Economische en Sociale Raad voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Raad voor het Leefmilieu van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Adviescommissie voor de Studie en de Verbetering van het Openbaar Vervoer. De GOC heeft een adviserende rol bij de uitvoering van de wetgeving over planning en stedenbouw in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. Ze moet een gemotiveerd advies geven over de ontwerpen van gewestelijke ontwikkelingsplannen, gewestelijke bestemmingsplannen, gewestelijke stedenbouwkundige verordeningen, gemeentelijke ontwikkelingsplannen en prioritaire actieprogramma's. De vier adviesinstellingen die vertegenwoordigd zijn in de GOC worden ook elk afzonderlijk om een advies gevraagd over het ontwerp van de gewestelijke ontwikkelingsplannen. Daarnaast kan de GOC ook initiatieven nemen en voorstellen formuleren voor de voorbereiding en opmaak van ontwikkelingsplannen, bestemmingsplannen en stedenbouwkundige verordeningen. De regering kan de GOC ook advies vragen over andere kwesties die betrekking hebben op de ontwikkeling van het Gewest.

### *iii. Het Waalse Gewest*

**De Waalse Milieuraad voor Duurzame Ontwikkeling (CWEDD)** is een maatschappelijke adviesraad die bestaat uit: deskundigen, vertegenwoordigers van de ondernemersorganisaties, van de landbouworganisaties, van de werknemersorganisaties, van de middenstand, van de milieuverenigingen, van de consumentenorganisaties en van de steden en gemeenten, de voorzitter of ondervoorzitter van de groene sectorraden, vertegenwoordigers van de milieucmissies (afval, oppervlaktewater) en van de commissie voor ruimtelijke ordening. De CWEDD brengt advies uit over het milieuraapport van het Waalse Gewest en een prospectnota, over het milieubeleidsplan en over de erkenning van bureaus die milieueffectrapporten maken. De CWEDD wordt geraad-

pleegd door de opvolgingscommissie milieutaksen. De CWEDD heeft ook een informatierecht voor elk milieueffectrapport in het Waalse Gewest en kan het initiatief nemen om daarover een advies te formuleren. In de praktijk vormt het geven van adviezen en het onderzoek van milieueffectrapporten het grootste deel van de werkzaamheden van de CWEDD.

**De Sociaal-Economische Raad voor het Waalse Gewest (CESRW)** is een sociaal-economische adviesraad samengesteld uit: vertegenwoordigers van de werknemers en de industrie, van grote niet-industriële ondernemingen, van landbouw en van middenstand. De CESRW geeft adviezen en aanbevelingen over sociaal-economische thema's, verricht in functie daarvan onderzoek en is ook bevoegd voor het overleg tussen de sociale gesprekspartners en de Waalse regering. De CESRW geeft advies op eigen initiatief of op vraag van de regering.

## C. Overzicht van het kader van dit rapport

### 1. Conceptueel kader

#### a. Een duurzame ontwikkelingswijze

De ontwikkeling van een maatschappij is de verandering van haar levensomstandigheden. Deze verandering gebeurt in wisselwerking met haar mogelijkheden inzake besluiten en acties. Verschillende opvattingen inzake ontwikkeling lagen aan de basis van de politieke ideeën en debatten gedurende de voorbije decennia, onder andere in de internationale debatten. De hoogdringendheid van mondiale problemen inzake milieu en economische en sociale ontwikkeling lag aan de oorsprong van "duurzame" ontwikkeling. Ze impliceert de bekommernis, niet enkel om de kwantiteit maar ook om de kwaliteit van de groei. Ze wordt meestal gedefinieerd met verwijzing naar het Brundtland-rapport (1987).

Duurzame ontwikkeling heeft tot doel de levensomstandigheden te verbeteren via het prioritair beantwoorden aan de essentiële behoeften van de armsten en via het vrijwaren van zowel de technisch-economische capaciteit om aan de huidige en toekomstige noden te beantwoorden, als de toegang tot een huidige en toekomstige gezonde leefomgeving. Deze drie **componenten van verandering op sociaal, economisch en ecologisch vlak** worden ook vaak de drie "polen" of "pijlers" van duurzame ontwikkeling genoemd. Bij zo'n aanpak wordt de nadruk gelegd op hun complementariteit en op de noodzaak om een evenwicht te vinden wanneer ze met elkaar in conflict komen.

Bovendien wordt aangenomen dat er een vierde pijler bestaat, de **institutionele pijler**, (de toestand van onze sociale organisatie) waarvan de inertie de vooruitgang van de drie andere zou kunnen blokkeren, maar waarvan het dynamisme anderzijds deze vooruitgang ook kan versterken. Zijn ontwikkeling is bepalend voor de mogelijkheden inzake besluitvorming en acties op de drie overige polen: om te werken in een optiek van duurzame ontwikkeling zoals goedgekeurd op de Conferentie van Rio, zijn er veranderingen nodig op ieder institutioneel niveau, van het meest wereldomvattende tot het meest lokale.



Naast de definitie van het Brundtland-rapport bestaan er talrijke andere definities van duurzame ontwikkeling. Ze zijn echter stuk voor stuk te abstract om dit concept in het algemeen te koppelen aan de functies van het rapport (onder andere de beleidsanalyse). Het Federaal Planbureau heeft dus **vijf eisen (of criteria) onderscheiden die betrekking hebben op duurzame ontwikkeling** en die tezamen verschillend zijn van de klassieke acties voor de ontwikkeling of het milieu. Ze werden onder meer gedefinieerd op grond van vijf basisbeginselen uit de Verklaring van Rio.

- *Planetaire dimensie (beginsel van de (voor alle landen) gemeenschappelijke maar (voor de ontwikkelde landen) gedifferentieerde verantwoordelijkheden: (...) de ontwikkelde landen erkennen dat zij meer verantwoordelijkheid dragen in het internationale streven naar duurzame ontwikkeling gezien de druk die hun samenlevingen leggen op het mondiale milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken).*
- *Langetermijnvisie (beginsel van gelijkheid zowel tussen opeenvolgende generaties als binnen eenzelfde generatie: (...) het recht op ontwikkeling moet zodanig worden gerealiseerd dat op rechtvaardige wijze wordt voorzien in de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties).*
- *Integratie van de componenten (beginsel van de integratie: (...) teneinde duurzame ontwikkeling te bereiken dient milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces te vormen en niet afzonderlijk daarvan te worden beschouwd).*
- *Erkenning van de wetenschappelijke onzekerheden (voorzorgsbeginsel: (...) daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosteneffectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen).*
- *Participatieve en verantwoordelijke benadering (beginsel van participatie: (...) op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot de informatie betreffende het milieu waarover de overheid beschikt, zoals informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefomgeving, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen (...)).*

Deze vijf dimensies staan natuurlijk onderling met elkaar in verband. Elke dimensie is van toepassing zowel op de sociale, economische als ecologische acties terwijl de derde (de meest veeleisende) hun integratie beoogt. De combinatie van deze vijf dimensies met de componenten vormt een rooster voor analyse. Daarmee wordt het mogelijk na te denken en acties te ondernemen in het kader van projecten inzake duurzame ontwikkeling, zonder het risico te lopen één van de aspecten te bevoordelen.

## **b. Algemeen model en thematische componenten van het rapport**

Het rapport geeft informatie van kwantitatieve en, ook in ruime mate, van kwalitatieve aard. Het **algemeen model** om deze informatie te behandelen, legt de nadruk op de collectieve, verklarende factoren en hun dynamische interdependentie.

De in het rapport gekozen thema's van duurzame ontwikkeling (de kernthema's) worden behandeld volgens dit model en in het kader van de hoofdstukken die overeenkomen met elk van die thema's in Agenda 21, op een manier die als volgt verschilt van andere benaderingen van ontwikkeling:

- Het feit dat **armoede** versterkt wordt door **uitsluiting** van de gangbare levenswijzen (gekenmerkt door een consumptiegedrag dat ten dele niet duurzaam is) en ze vaak gekenmerkt wordt door de onmogelijkheid voor de betrokken personen om zich via eigen inspanningen opnieuw te integreren. De strijd tegen armoede en

sociale uitsluiting vindt plaats via het zoeken naar strategieën inzake alle delen van het maatschappelijke leven, inclusief de bevordering van duurzame consumptiepatronen.

- Het nastreven van doelstellingen inzake **duurzame consumptie** vereist niet enkel informatiecampagnes. Het vergt ook de instelling van nieuwe stelsels van regulering en aanmoediging waarin de gemeenschappelijke keuzen inzake milieu en ontwikkeling tot uiting komen en waarin de consumenten worden geconfronteerd met de sociale kosten van eigen keuzen, zowel in hun eigen land als in het buitenland.
- Wat de **atmosfeer en het mariene milieu** betreft, illustreren de druk op die milieu-componenten en hun slechte toestand de onderlinge afhankelijkheid tussen de menselijke activiteiten en de toestand van de planeet en de interactie tussen die ecosystemen. Deze interacties vereisen ook geïntegreerde beleidspistes wanneer deze druk ontstaat.

## 2. Institutioneel kader

De Verenigde Naties (VN) vormen het meest volledige en universele referentiekader van de totnogtoe voor duurzame ontwikkeling uitgevoerde werkzaamheden. De Europese Unie (EU) en haar lidstaten hebben een bepalende rol gespeeld in dit internationale proces en doen dat nog steeds. In België hebben de Federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen en de lokale besturen hun eerste stappen gezet in deze materie. Bij dit besluitvormingsproces spelen in feite twee categorieën van instellingen een rol (overheden en de raden voor advies en sociaal overleg). Ze bepalen de beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling op vijf beslissingsniveaus. Deze niveaus zijn internationaal, de EU, het nationaal niveau samengesteld uit de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, het niveau van de provincies en dit van de gemeenten.

### a. Overheidsorganisaties

In het institutioneel kader van het rapport worden overheidsorganisaties besproken die het beleid inzake duurzame ontwikkeling op vijf beleidsniveaus bepalen. Deze niveaus zijn: het internationale niveau, het niveau van de Europese Unie (EU), het nationale niveau (dat gevormd wordt door de Federale Overheid), de gewesten en de gemeenschappen, het niveau van de provincies en dat van de gemeenten.

In het onderdeel over het internationale niveau ligt de nadruk op de Verenigde Naties omdat deze organisatie een pioniersrol speelde en een centrale rol behouden heeft in de materie van duurzame ontwikkeling. De EU wordt als een apart niveau behandeld omdat deze voor het Belgische beleid en dat van de andere lidstaten heel belangrijk is omwille van haar soevereine bevoegdheden. Een belangrijk onderdeel van het EU-beleid vormt de implementatie van een duurzame ontwikkeling en de integratie van het milieubeleid in andere beleidsdomeinen.

Vervolgens wordt de werking van de verschillende niveaus van de Federale Staat, de gewesten en de gemeenschappen beschreven. Eerst komen de niveaus afzonderlijk van elkaar aan bod, hierna worden de samenwerkingsmogelijkheden uiteengezet. Het provinciale en gemeentelijke niveau werden toegevoegd om een volledig overzicht te geven.



Het doel van deze beschrijving van het institutioneel kader is dat de rest van het rapport gelezen zal worden met een goed begrip van de grote lijnen van de Belgische Staat aangezien de bevoegdheidsverdeling een grote invloed heeft op wat gerealiseerd kan worden door de Federale Staat. Voor ieder beslissingsniveau wordt een gelijke indeling in de uiteenzetting gevolgd, namelijk:

- De rol en bevoegdheden van het besproken niveau.
- De instellingen die ter beschikking staan om het beleid uit te werken in het algemeen en specifiek naar duurzame ontwikkeling.
- Juridische instrumenten en beleidsplannen.

#### **b. Maatschappelijke adviesraden**

De tweede afdeling van de beschrijving van het institutioneel kader gaat over het maatschappelijk middenveld, dat meer en meer geraadpleegd wordt via de adviesraden die opgericht werden door de wetgeving. In bepaalde gevallen is dit advies verplicht maar de adviesraden kunnen ook op eigen initiatief een advies geven. De rollen die deze adviesraden spelen bij de beleidsvoorbereiding wordt kort toegelicht. De adviesraden op wereldniveau, op het niveau van de EU en op nationaal niveau die een opdracht hebben inzake duurzame ontwikkeling en meer bepaald inzake de thema's die in dit rapport aan bod komen, zijn opgenomen met een korte toelichting van hun samenstelling en werking. Voor de federale raden (Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de Nationale Arbeidsraad en de Raad voor het Verbruik) wordt in deel 5 van het huidig rapport een overzicht gegeven van hun acties voor de periode 1992 tot midden 1998. Dit gebeurt op een meer gedetailleerde wijze, aangezien dit rapport gericht is op de ondernomen actie op federaal niveau.

## **Bedankingen**

#### *Conceptueel kader*

- Dr. Olivier Godard, Onderzoeksdirecteur aan het CNRS, Laboratoire d'économétrie, Ecole polytechnique (Parijs).
- Dr. Joke Waller-Hunter, Directrice, Directoraat voor Milieu van de OESO.
- Dr. Pascale Morand Francis, Directrice, LEAD<sup>1</sup>-Europe (Genève).

#### *Institutioneel kader*

- Dr. Nicolas de Sadeleer, Directeur van het Centre d'études de droit de l'environnement, Faculté de droit des Facultés universitaires Saint-Louis.
- Jeroen Van Nieuwenhoven, Adjunct-referendaris in de Raad van State en vrijwillig wetenschappelijk medewerker Staatsrecht aan de KUL.

---

1. LEAD (Leadership for Environment and Development) is een wereldwijd netwerk van opleidingsprogramma's dat als doel heeft de leiderschapscapaciteiten te ontwikkelen die noodzakelijk zijn om de globale milieu- en duurzame-ontwikkelingsuitdagingen aan te gaan.

## D. Bibliografie

### 1. Algemene bibliografie

- Brundtland-rapport (1990) zie WCED (1990).
- Gouzée N., Zuinen N., Willems S. (1999). *Planning paper nr. 85. Duurzame ontwikkeling: een project op wereldschaal*. Brussel: Federaal Planbureau.
- UNCD (1997). *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*. [gopher://gopher.un.org:70/00/ga/recs/spec/RES-S19.2](http://gopher.un.org:70/00/ga/recs/spec/RES-S19.2)
- UNCED (1993). *Agenda 21, Verklaring van Rio, Bossenverklaring, Biodiversiteitsverdrag en Klimaatverdrag*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Buitenlandse Zaken - Directoraat Generaal Internationale Samenwerking of: [gopher://gopher.un.org:70/11/conf/unced/English](http://gopher.un.org:70/11/conf/unced/English)
- WCED (1990). *Onze Aarde Morgen*. Rapport van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling. Tiel: Uitgeverij Lannoo (ook Brundtland-rapport genaamd).

### 2. Bibliografie voor het hoofdstuk "Conceptueel kader"

- Algemeen Verslag over de Armoede* ( zie Koning Boudewijn Stichting 1994).
- Amnesty International (1998). *Jaarboek 1998, 1 januari 1997 - 31 december 1997*. Amsterdam: Amnesty International Nederland.
- Bailly J-P. (1998a). *Prospective, débat, décision publique. La prospective face à un nouveau contexte*. Futuribles nr. 235.
- Bailly J-P. (1988b). *Vers de nouvelles relations entre prospective et décision publique*. Futuribles nr. 235.
- Cohen e.a. (1998) *Estimates of coastal populations*. Science 278 (5341). blz. 1211-12.
- Commission 1 du 12ème Congrès des économistes belge de langue française en novembre 1996. *Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre?*
- Europese Commissie (1998). *Actieplan voor het consumentenbeleid 1999-2001*. Mededeling van de Commissie. Brussel.
- German Bundestag (1999). 13<sup>th</sup> Legislative Period. *The concept of Sustainability*. Enquete Commission on the "Protection of Humanity and the Environment – Objectives and General Conditions of Sustainable Development".
- GESAMP (IMO/FAO/UNESCO-IOC/WMO/WHO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection) (1990). *The state of the marine environment*. Oxford en London: Blackwell.
- Gillet M., Gouzée N. (1998). *Planification stratégique en matière de déchets pour un développement durable: contexte international et responsabilités des autorités privées et publiques*. 13<sup>ème</sup> Congrès des économistes belges de langue française. Commission 3. Charleroi: CIFOP.
- Godard O. (1998). *Le principe de précaution. Comment le définir, comment le faire appliquer? Réflexion sur la nature du principe de précaution*. Seminarie van 18 november aan de Université libre de Bruxelles. [http://www.ulb.ac.be/igeat/ccdd/doc/ez/pp\\_godard.htm](http://www.ulb.ac.be/igeat/ccdd/doc/ez/pp_godard.htm)
- Hatem F., Malpède D. (1992). *Le développement humain: genèse et perspective*. Economie prospective internationale nr. 49, 1<sup>er</sup> trimestre 1992.
- ICDO (1999). Rapport van het Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling 1997-1998 en de rapporten 1998 van het leden van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling.

- IPCC (1995). *IPCC Second Assessment Synthesis of Scientific-Technical Information relevant to interpreting Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change*. <http://ipcc.ch/pub/sarsyn.htm>
- Jonas H. (1990). *Le principe de responsabilité, une éthique pour la civilisation technologique*. Parijs: CERF.
- Koning Boudewijn Stichting in samenwerking met ATD vierde wereld België, Vereniging van Belgische steden en Gemeenten Afdeling Maatschappelijk Welzijn (1994). *Algemeen verslag over de Armoede*. Brussel.
- Max Havelaer België (1997). *Bekendheidsonderzoek*. Enquête uitgevoerd door DIMARSO Gallup-Belgium voor Max Havelaer van juni 1997 tot januari 1998.
- Nicaise I., Van Regenmortel T. (1997). *Discussienota armoedebestrijding*. Leuven: HIVA.
- OESO (1997). *Modes de consommation et de production écologiquement viables. Définition des concepts*. Parijs: OESO.
- OESO (1998). *Vers des modes de consommation durable. Le point sur les initiatives des pays membres*. Parijs: OESO.
- OESO (1999). SG/SD(99)1. 23 april 1999. *Rapport intérimaire relatif au projet triennal de l'OCDE sur le développement durable*. Parijs: OESO.
- Oslo Ministerial Roundtable (1995). <http://www.mbnet.mb.ca/linkages/consume/oslo000.html>
- Raad voor Milieubeheer (1996). *Advies 96/07. Duurzame consumptie: een reëel perspectief*. 's-Gravenhage: RMB.
- UNDP (1991 tot 1998). *Rapport mondial sur le développement humain*. Parijs: Economica.
- UNICEF (1999). *La situation des enfants dans le monde*.
- UICN/UNEP/WWF (1991). *Caring for the earth. A strategy for sustainable living*. Gland, Zwitserland.
- Verenigde Naties (1999). <http://www.un.org/esa/sustdev/conprod.htm> (15 maart 1999).
- Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.

### 3. Bibliografie voor het hoofdstuk "Institutioneel kader"

- Alen A. (1995). *Handboek van het Belgisch staatsrecht*. Deurne: Kluwer Rechtswetenschappen België.
- Alen A., Ergec R. (1994). *Het federale België na de vierde staats hervorming van 1993*. Brussel: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.
- Arbitragehof nr. 66, 30 juni 1988. BS 21 juli 1988.
- Arbitragehof nr. 67, 9 november 1988. BS 2 december 1988.
- Devroe W., Wouters J. (1996). *De Europese Unie. Het verdrag van Maastricht en zijn uitvoering: analyse en perspectieven*. Leuven: Peeters.
- EU (1997). *The first 5 years. Implementation of Agenda 21 in the European community*. <http://europa.eu.int/en/comm/dg11/agend21/implem.htm> (6 januari 1999).
- EU (1998). *Conclusies van het voorzitterschap (12/37)*. Bulletin EU 6. <http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/nl/9806/i1011.htm> (21 januari 1999).
- Gedrukte Stukken, Kamer, 1996-1997, nr. 834/1. *Wetsontwerp betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Memorie van toelichting, blz. 6. <http://www.dekamer.be/documenten.html>.
- Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (1998). *Mededeling Hernummering van verdragen*. Weekoverzicht van het Hof van Justitie en het Gerecht van eerste aanleg van de EG, nr. 31/98. <http://europa.eu.int/cj/nl/act/9831nl.htm> (20 januari 1999).

- Ingelaere Fr., Lavrysen L., Vanden Bilcke C. (1992). *Inleiding tot het Internationaal en Europees milieurecht*. Brussel: E. Story-Scientia.
- Moerenhout R., Smets J. (1994). *De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten*. Deurne: Kluwer Rechtswetenschappen België.
- Schermers H., van Houtte H. (1987). *Internationaal en Europees recht*. Antwerpen: Kluwer.
- Seutin B., van Haegendoren G. (1994). *De nieuwe bevoegdheden van gemeenschappen en gewesten*. Brugge: die Keure.
- Van Orshoven P. (1993). Brussel, Brabant en de minderheden. In Alen A., Seutens L.P. (Reds.). *Het federale België na de vierde staatsvorming*. blz. 227-264. Brugge: die Keure.
- Verenigde Naties. <http://www.unsystem.org/index2.html> (22 januari 1999).
- Verenigde Naties. <http://www.unsystem.org/index5.html> (22 januari 1999).
- Wereldhandelsorganisatie. <http://www.wto.org> (22 januari 1999).



In dit deel worden de vier thema's van dit rapport beschreven op basis van een reeks indicatoren. In het eerste hoofdstuk wordt het methodologisch kader uiteengezet, waarbij het onderlinge verband tussen die indicatoren wordt toegelicht. Het tweede hoofdstuk behandelt de internationale toestand en het derde de nationale toestand.

## A. Het methodologisch kader: het DPSIR-model

Wat is een indicator voor de besluitvorming ten gunste van duurzame ontwikkeling? Het is een maatstaf voor de al dan niet duurzame aard van de toestand en de ontwikkeling van economische, sociale, ecologische en institutionele hulpbronnen van de maatschappij. Een indicator kan zowel op het internationale, het regionale, het nationale als op het lokale vlak betrekking hebben.

Dit type van indicator synthetiseert en vereenvoudigt de verschillende informatie omtrent bepaalde verschijnselen of trends, die vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling als kritisch beschouwd worden. Het is dus een communicatiemiddel, dat zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve vorm kan aannemen<sup>1</sup>. Deze indicatoren maken het mogelijk de waargenomen toestand te rapporteren en de ontwikkeling van de variabelen inzake de economische toestand, de maatschappij, de ecosystemen en de instellingen gade te slaan. Het zijn dus instrumenten voor de evaluatie van de betrokken systemen en voor de planning van de beslissingen, die genomen moeten worden, om zich naar meer duurzame systemen te richten.

De in dit deel voorgestelde indicatoren beschrijven de toestand met betrekking tot de vier thema's van het rapport: de verandering van de consumptiepatronen, de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, de bescherming van de atmosfeer en de bescherming van het mariene milieu.

---

1. Bijvoorbeeld: de groene en rode vlaggen aan zee, die aanduiden of er al dan niet gebaad mag worden, de geleidelijke verdwijning van korstmossen als gevolg van toenemende vervuiling.

## 1. Het DPSIR-model

Om de indicatoren voor de vier thema's van dit rapport te kunnen interpreteren, is het nodig om over een model te beschikken waarin de voornaamste onderlinge verbanden gedefinieerd worden. Het gekozen model vormt de basis voor een steeds groeiend aantal, op nationaal en internationaal vlak, uitgevoerde werkzaamheden in verband met enerzijds indicatoren voor duurzame ontwikkeling en anderzijds de integratie van economische, sociale en ecologische beleidsmaatregelen<sup>1</sup>. Recent heeft het Europees Milieuagentschap (EEA) in het kader van de vervoersproblematiek dit model ontwikkeld tot het DPSIR-model (Drivers-Pressure-State-Impact-Response)<sup>2</sup>. De betekenis van de initialen DPSIR stemt overeen met vijf functies:

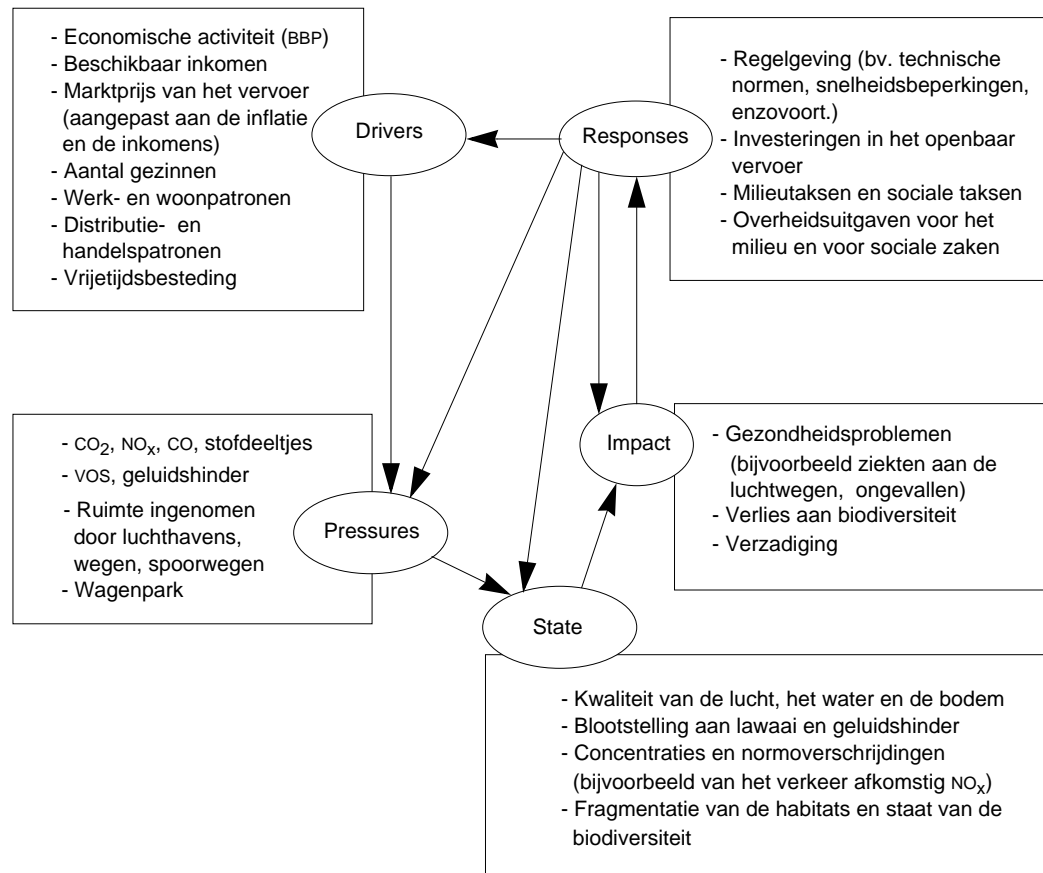
- D voor Driving forces:* Die eerste functie slaat op de sturende krachten, met andere woorden, de menselijke activiteiten en processen, bijvoorbeeld: de productie van goederen en diensten, toerisme en sparen.
- P voor Pressure:* De tweede functie stemt overeen met de druk die op de menselijke en natuurlijke hulpbronnen wordt uitgeoefend, bijvoorbeeld: de uitstoot van broeikasgassen en werkloosheid.
- S voor State:* De derde functie beschrijft de toestand van de menselijke en de natuurlijke hulpbronnen waarop die druk inwerkt, bijvoorbeeld: de ozonconcentratie en het percentage mensen dat onder de armoedegrens leeft.
- I voor Impact:* De vierde functie beschrijft de rechtstreekse gevolgen van de uitgeoefende druk voor de mens en zijn milieu en ook de weerslag van veranderingen in de maatschappij en het natuurlijk milieu, bijvoorbeeld: het sterftecijfer dat te wijten is aan bepaalde vormen van vervuiling en bepaalde gezondheidsproblemen.
- R voor Response:* De vijfde functie slaat op de politieke en maatschappelijke keuzen, die gemaakt worden om tegemoet te komen aan maatschappelijke en milieuproblemen, bijvoorbeeld: het niveau van de overheidsuitgaven en het bestaan van minimuminkomens.

Zonder een volledig model van de wisselwerking tussen alle economische, sociale en ecologische factoren van de ontwikkeling te willen zijn, maakt dit DPSIR-model het mogelijk de ingewikkelde banden tussen de economische activiteit en de toestand van de maatschappij en het milieu (zie figuur 6) te benaderen. Volgens dit model bestaat er een oorzakelijk verband tussen de sturende krachten en de druk, die op de staat van het milieu en de maatschappij wordt uitgeoefend. De impact hiervan leidt uiteindelijk tot maatschappelijke antwoorden die de dynamiek van het systeem verzekeren. Het model maakt het aldus mogelijk het verband te leggen tussen de oorzaken van de ecologische en de maatschappelijke problemen, hun weerslag en de antwoorden die de maatschappij ervoor aanbrengt. De indicatoren kunnen worden gekoppeld aan of worden verdeeld volgens de vijf functies in dit model.

- 
1. Dit model werd gekozen door de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) om in het kader van de internationale oefening inzake het testen van duurzame-ontwikkelingsindicatoren meer dan 130 indicatoren voor duurzame ontwikkeling te rangschikken (zie verder in dit deel "Antwoorden: een paar indicatoren over de regeringsactie").
  2. Dit model is gebaseerd op de werkzaamheden inzake milieu-indicatoren van de CSD en die van de OESO inzake milieu-indicatoren (Pressure-State-Impact-Response-model).

Maar naar gelang van het gekozen thema en het bewezen oorzakelijk verband, kunnen bepaalde indicatoren onder verschillende functies gerangschikt worden<sup>1</sup>. De klassering van de indicatoren volgens de vijf functies is niet eenduidig. In het transport toont figuur 6 bijvoorbeeld meerdere indicatoren per functie van het model.

FIGUUR 6 - Het DPSIR-kader voor de rapportering over de weerslag van het vervoer op het milieu



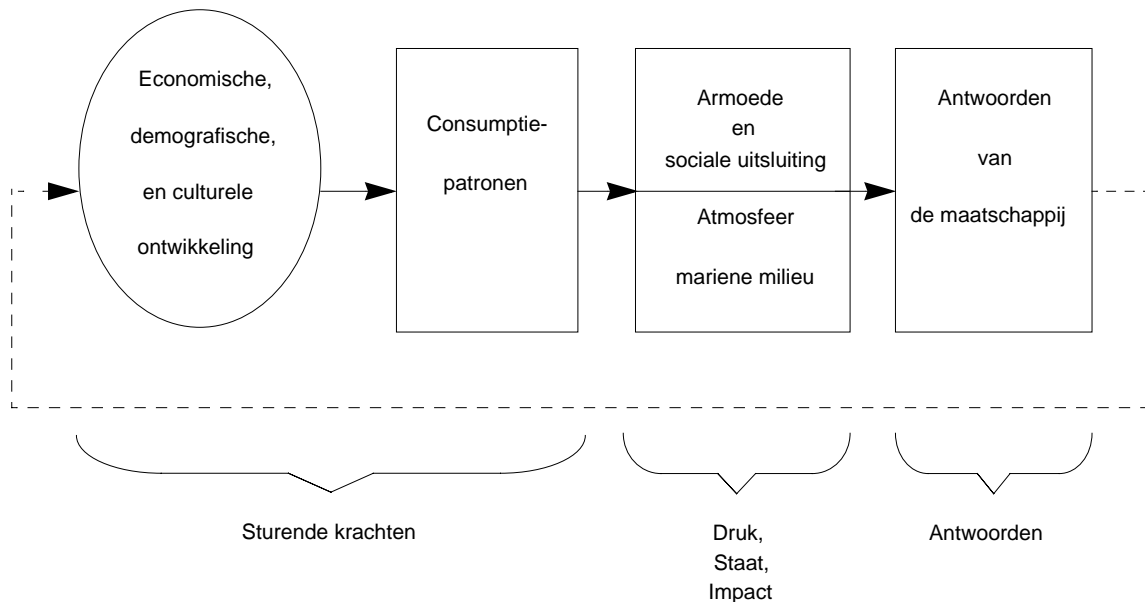
Bron: EEA (1998).

1. Bijvoorbeeld, de graad van analfabetisme kan onder de functies druk, toestand of impact vallen naar gelang van de interpretatie, die eraan gegeven wordt. Immers, een hoge graad van analfabetisme kan worden geïnterpreteerd als een factor die gemakkelijker tot armoede leidt, dus als een indicator van druk. Het kan ook beschouwd worden als een indicator van de toestand van armoede. Dit is wat het UNDP doet door die indicator op te nemen in de index van de menselijke armoede. Maar hij kan ook worden beschouwd als het gevolg van een ernstige armoedetoestand en moet dan als een impactindicator bestempeld worden. Een ander voorbeeld is de indicator van visvangst. In dit geval is het niet uit te maken of het om een sturende kracht of om een druk gaat. Beide worden door mekaar gehaald want de visvangst (sturende kracht) op zich vormt een rechtstreekse druk op de visbestanden.

## 2. Een eerste overzicht van indicatoren

De in dit deel voorgestelde indicatoren, een aantal van de internationale toestand en een ander aantal van de nationale toestand, zijn opgebouwd op basis van het DPSIR-model. Zoals figuur 7 schematisch weergeeft, geven ze eerst een kort overzicht van de voornaamste sturende krachten, namelijk de algemene demografische en economische tendensen<sup>1</sup>. Die trends ondersteunen de in de vier thema's opgetekende ontwikkelingen, meer bepaald de ontwikkeling van de consumptiepatronen. De volgende indicatoren beschrijven de huidige consumptiepatronen<sup>2</sup> en hun invloed op de menselijke en natuurlijke hulpbronnen. Daarna volgt de voorstelling van de natuurlijke en menselijke hulpbronnen voor de thema's bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, atmosfeer en mariene milieubescherming, aan de hand van indicatoren die de op de hulpbronnen uitgeoefende druk, de toestand van die hulpbronnen en de impact, verbonden aan de druk, weergeven. Tenslotte volgen enkele indicatoren van de antwoorden of de hefboomen, die de regering gebruikt om het armoedeprobleem in te dijken en de bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu te verbeteren.

**FIGUUR 7 -** Schema, gevolgd bij de voorstelling van de nationale en internationale indicatortabellen in verband met de vier thema's van het rapport



De volle pijlen in dit schema geven de opeenvolging van de in dit deel van het rapport voorgestelde indicatormodules aan. Aldus wordt de aandacht gevestigd op de rechtstreekse weerslag van de demografische en de economische groei op de consumptiepatronen en daarna de weerslag van die laatste op armoede en op de problemen inzake vervuiling van de atmosfeer en van het mariene milieu, zowel op nationaal als op wereldvlak. Alle in werkelijkheid bestaande oorzakelijke verbanden worden hier niet met pijlen aangegeven omdat ze nog niet allemaal aan het licht gebracht zijn, verre van zelfs. De gestippelde pijl, die de responses verbindt met de drivers, bewijst dat die aaneenschakeling in feite een lus is, wat het in deel 1 besproken begrip "ontwikkeling" illustreert. De antwoorden of de politieke beslissings- en actie-

1. In het hoofdstuk over de beschrijving van de nationale toestand worden ook nog andere sturende krachten geanalyseerd: de sociologische factoren, de infrastructuur en de handelspraktijken.
2. De consumptiepatronen worden beschouwd als sturende krachten omdat het ook gaat om menselijke activiteiten en processen.



mogelijkheden maken het mogelijk de sturende krachten te heroriënteren om hun weerslag in termen van een verergering van de armoede of een achteruitgang van het milieu te corrigeren. Het systeem zou zich via een collectief leerproces moeten kunnen ontwikkelen. Met de grotere integratie van het milieu in de ontwikkeling zou zijn zelf-regelend vermogen geleidelijk moeten verbeteren, naarmate de sturende krachten gereoriënteerd worden en er beter rekening mee gehouden wordt. Het mag duidelijk zijn dat die structuur niet of nauwelijks verwijst naar een reeks andere wisselwerkingen, zoals die tussen de armoede- en de vervuilingsproblemen, of de terugwerkende effecten. Het is evenmin een eerste stap in de richting van een meer systematische analyse van de verschillende verbanden tussen de vier thema's.

In de volgende twee hoofdstukken wordt dit model achtereenvolgens op de internationale en op de nationale toestand toegepast voor de vier thema's van het rapport. De selectie van de indicatoren is het resultaat van de keuze van de auteurs. Ze steunt op meerdere lijsten van indicatoren: de CSD-lijst van indicatoren voor duurzame ontwikkeling, de OESO-lijst van milieu-indicatoren en de lijst van indicatoren die het Federaal Planbureau in het kader van een benchmarkoefening ontwikkeld heeft. Zo nodig, werden er andere, voor de behandelde thema's specifieke indicatoren toegevoegd. De voornaamste selectienormen voor de indicatoren waren hun relevantie voor de besluitvorming en de beschikbaarheid van gegevens in België.

## B. De internationale toestand en zijn evolutie

Daar de vier thema's van dit rapport wereldproblemen zijn, wordt in dit hoofdstuk getracht hun draagwijdte en hun internationaal belang te begrijpen aan de hand van een reeks indicatoren en het DPSIR-model. In het begin van dit hoofdstuk wordt een reeks algemene sturende krachten besproken, gevolgd door een voorstelling van de consumptiepatronen in ontwikkelingslanden en industrielanden. Daarna volgt een analyse van armoede, de atmosfeer en het mariene milieu. Ten slotte komt de officiële ontwikkelingshulp aan bod, als antwoordindicator die de regeringen hebben uitgewerkt om de grote trends, die in verband met de thema's van dit rapport waargenomen werden, om te buigen.

### 1. Sturende krachten

#### a. Algemene economische en demografische factoren

De demografische en economische groei maken deel uit van de voornaamste sturende krachten<sup>1</sup> die de jongste 50 jaar een invloed gehad hebben op de consumptiepatronen, de problemen inzake armoede en vervuiling van de atmosfeer en het mariene milieu. Hierna wordt hun evolutie gedurende meer dan een eeuw toegelicht.

---

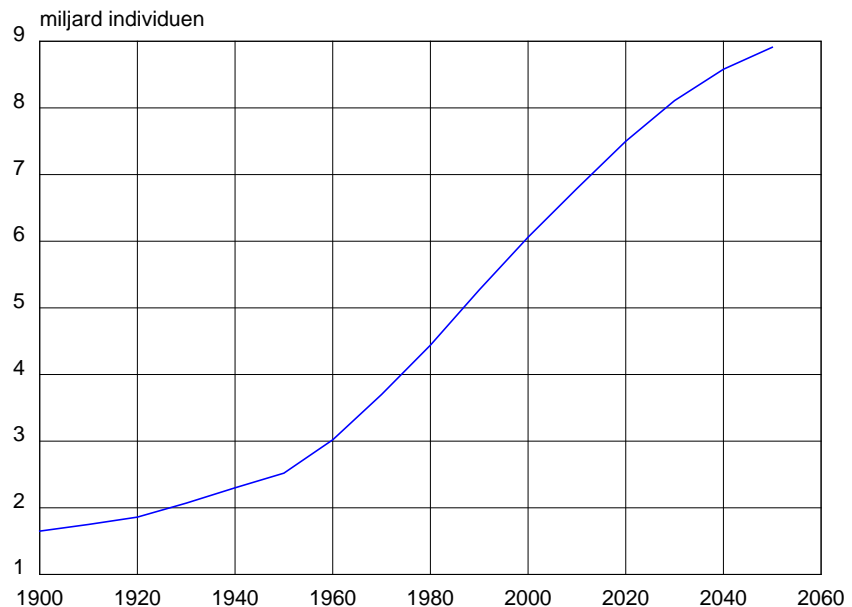
1. Andere sturende krachten van culturele aard worden in dit deel van dit rapport geanalyseerd in de beschrijving van de nationale toestand.

*i. Bevolkingsgroei*

De bevolking is sinds 1950-1960 gestaag gegroeid (zie figuur 8): gemiddeld 1,8% per jaar van 1960 tot 1997. Het zijn vooral de ontwikkelingslanden, die dit groeipercentage opgetrokken hebben met een bevolkingsgroei van gemiddeld 2,2% per jaar. Sinds een paar jaar zijn die groeipercentages evenwel aan het vertragen. Volgens de vooruitzichten van de VN zal die vertraging zich de volgende 20 jaar doorzetten. In absolute waarde zal de wereldbevolking niettemin blijven stijgen van ongeveer 5,9 miljard nu (1998) tot 7,5 miljard in 2020 en 8,9 miljard in 2050.

**FIGUUR 8 - Evolutie van de wereldbevolking**

Bron: Verenigde Naties - Afdeling bevolking (1999).



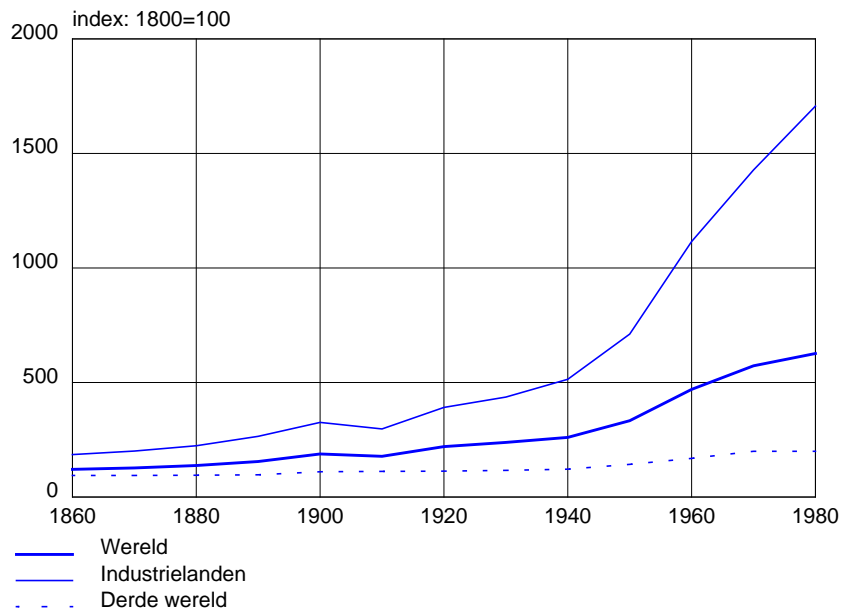
Om aan haar basisbehoeften (en in het bijzonder haar voedselbehoeften) te voldoen, zal die aangroeiende bevolking, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, steeds meer hetzelfde leefmilieu moeten exploiteren. De moeilijkheden die een aangroeiende bevolking ondervindt om in een omgeving met beperkte hulpbronnen aan haar behoeften te voldoen, kunnen leiden tot grote sociale spanningen.

*ii. Economische groei*

De groei van de wereldeconomie, die rechtstreeks samenhangt met de ontwikkeling van de wereldconsumptie, was matig gedurende de hele 19de eeuw en iets sterker van 1900 tot 1950. Pas na 1950 is de groei versneld, vooral in de industrielanden. Die recente ontwikkeling heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de gemiddelde levenskwaliteit in de industrielanden. Maar, zoals blijkt uit figuur 9, heeft die groei sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog ook geleid tot een grotere ongelijkheid tussen industrielanden en ontwikkelingslanden.

**FIGUUR 9** - Historische trend van het BNP per inwoner

Bron: Bairoch P. (1994).



Tot 1950 gaat het om cijfers bij benadering. De cijfers voor de derde wereld bevatten niet China en na 1950 evenmin de overige Aziatische planeconomieën.

## b. Consumptiepatronen

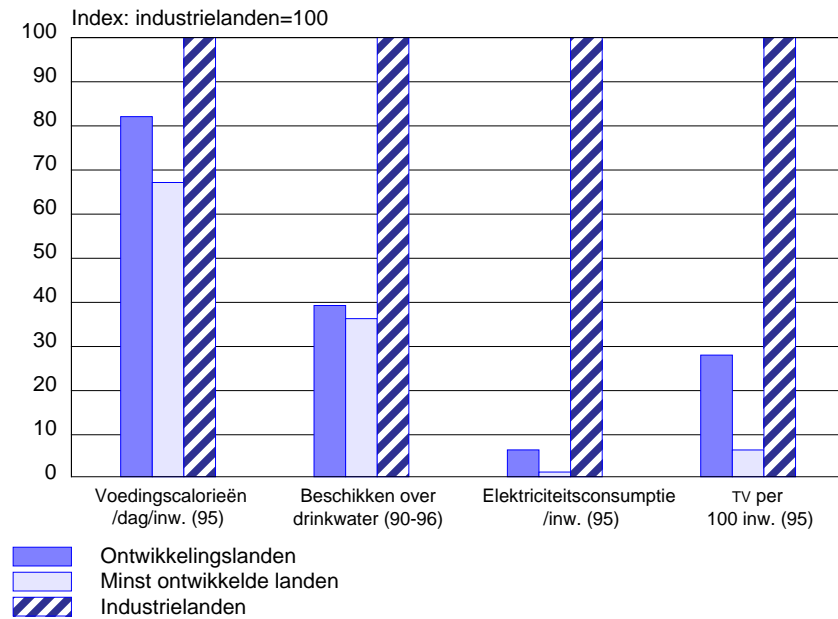
Hoewel de consumptiepatronen de neiging vertonen overal ter wereld ongeveer gelijk te zijn, bestaan er toch belangrijke verschillen tussen de ontwikkelingslanden en de industrielanden. Hierna worden een paar indicatoren van die verschillen gegeven.

### i. Verdeling van de consumptie

Momenteel gebruikt één vijfde van de wereldbevolking, wonend in de industrielanden, vier vijfde van de mondiale hulpbronnen. Dit deel van de wereldbevolking heeft gemiddeld een comfortabel levenspeil. Tegelijkertijd kan een groot gedeelte van de bevolking van de ontwikkelingslanden niet in zijn levensbehoeften voorzien. In de ontwikkelingslanden zijn nog steeds meer dan 800 miljoen mensen ondervoed. Slechts een derde van de bevolking van die landen beschikt over drinkwater en de consumptie van elektriciteit is er gemiddeld tienmaal lager dan in de industrielanden (zie figuur 10). De uitrustingsgoederen (televisie, wagen, wasmachine, enzovoort) waarover de grote meerderheid van de westerse gezinnen beschikt, zijn in de ontwikkelingslanden nog maar bij een kleine minderheid van geprivilegieerden aanwezig.

**FIGUUR 10** - Verschillen in consumptie tussen de industrielanden en de ontwikkelingslanden

Bronnen: UNDP (1997 en 1998).



Deze tabel werd opgesteld op basis van een index 100 in de industrielanden voor de vier beschouwde indicatoren. De tabel is dus voor elke indicator beperkt tot het verschil in consumptie tussen de ontwikkelingslanden, de minst ontwikkelde inbegrepen, en de industrielanden.

*ii. De gevolgen van de ongelijkheid in de wereld inzake consumptie*

Die ongelijkheid op het vlak van consumptie, die op meer domeinen van toepassing is dan in figuur 10 voorgesteld wordt, heeft zowel sociale als ecologische gevolgen. In de ontwikkelingslanden wordt de ontwikkeling in het algemeen afgeremd door het feit dat de basisbehoeften onvoldoende voldaan worden. Dit leidt ertoe dat de inwoners aan heel strenge, en in bepaalde gevallen zelfs illegale, arbeidsvoorwaarden onderworpen worden en dat de kinderen al op heel jonge leeftijd moeten gaan werken. Het leidt ook tot een overexploitatie van het leefmilieu (bijvoorbeeld het vernietigen van bossen om aan brandhout te raken - zie deel 1). In de industrielanden, zijn bepaalde consumptiepatronen gedeeltelijk gekoppeld aan de overexploitatie in de ontwikkelingslanden (doordat heel lage prijzen die consumptie mogelijk maken). Heel wat mondiale milieuproblemen (bijvoorbeeld het broeikaseffect) zijn ook het gevolg van de huidige productie- en consumptiepatronen in de industrielanden. De volgende indicatoren illustreren dat verschijnsel voor de sociale en ecologische thema's van dit rapport.

## 2. Druk - toestand - effecten: de sociale en ecologische thema's

### a. Armoede en sociale uitsluiting

Armoede is een mondiaal probleem. Duidelijke breuklijnen kunnen tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden worden vastgesteld, maar ook binnen deze landengroepen. Volgende indicatoren geven de omvang van deze breuklijnen aan<sup>1</sup>.

#### i. Algemene levenskwaliteit

Armoede en sociale uitsluiting hebben de kwaliteit van het menselijk bestaan sinds eeuwen aangetast. In de loop van de voorbije eeuw is op wereldvlak een spectaculaire vooruitgang geboekt om de levenskwaliteit te verbeteren en de armoede te laten afnemen: de levensverwachting is gestegen, de kindersterfte is gedaald en het gemiddeld calorieënaanbod per inwoner is gestegen. Deze wereldwijde verwezenlijkingen verhullen echter belangrijke verschillen tussen landen.

**TABEL 3 - Evolutie en vergelijking van enkele indicatoren met betrekking tot de levenskwaliteit**

	Geïndustrialiseerde landen	Ontwikkelingslanden	Minst ontwikkelde landen
Levensverwachting (jaren)			
1960	68,4	46,0	39,1
1995	74,2	62,2	51,2
Percentage verschil van 1960 tot 1995	8%	35%	31%
Kindersterfte (per 1000 geboortes)*			
1960	39,0	149,0	170,0
1996	13,0	65,0	109,0
Percentage verschil van 1960 tot 1996	- 67%	- 56%	- 36 %
Dagelijkse inname van calorieën per inwoner			
1970	3.016,0	2.131,0	2.090,0
1995	3.157,0	2.572,0	2.103,0
Percentage verschil van 1970 tot 1995	5%	21%	1%

\* Aantal kinderen dat sterft vóór de leeftijd van één jaar per 1000 geboortes

Bron: UNDP (1998).

Vooreerst blijven er in absolute termen duidelijke verschillen bestaan tussen de geïndustrialiseerde landen, de ontwikkelingslanden en de minst ontwikkelde landen. Ten tweede verschilt de relatieve vooruitgang op deze domeinen tussen deze landengroepen. De relatieve verbetering op deze domeinen in de minst ontwikkelde landen is lager dan die in het geheel van de ontwikkelingslanden (zie tabel 3).

1. Dit deel is samengesteld uit een reeks indicatoren die de **toestand** inzake armoede, atmosfeer en het mariene milieu weergeven. Het wordt aangevuld met indicatoren die de **druk** illustreren die op die verschijnselen uitgeoefend wordt en van de **effecten** ervan.

### *ii. Armoedeprofiel*

Armoede moet in een geografisch perspectief, een tijdsperspectief en in een man-vrouwperspectief geplaatst worden. Vooreerst blijkt dat de vermindering van armoede geen lineair verloop kent. Bovendien verandert het profiel van de armoede in de wereld en is het verschillend per land. Daar waar een "typische arme" momenteel als een kleine, pachtende, Aziatische landbouwster kan worden aanzien, zal in de volgende eeuw de ongeschoolde, slecht betaalde arbeidster in de urbane regio's in Afrika en Zuid-Amerika in de meeste gevallen model staan voor een nieuw type armen. Vrouwen zijn extra kwetsbaar door armoede, aangezien hun mindere goede toegang tot opvoeding, jobs, kredieten en eigendom<sup>1</sup>.

Armoede en sociale uitsluiting zijn bovendien steeds minder exclusieve Derde Wereldproblemen. In de westerse welvaartsstaten blijkt het bestaande sociale vangnet immers lang niet altijd situaties van armoede en sociale uitsluiting te kunnen voorkomen.

### *iii. Monetaire armoedelij*

Armoede wordt in internationaal vergelijkend onderzoek gemeten aan de hand van een monetaire armoedegrens. Personen met een inkomen onder een bepaald minimumniveau worden beschouwd als arm. Voor de Wereldbank ligt die inkomensgrens op één dollar per dag. Op basis van die berekeningen is het absolute aantal armen in de ontwikkelingslanden gestegen van 1,2 miljard in 1987 naar 1,3 miljard in 1993. In relatieve cijfers gaat het om een daling van de armen in deze landen van 33,3% naar 29,4%. De Oost-Europese landen, ook bestempeld als landen met een overgangseconomie, kennen een bijzonder sterke aangroei van het aantal armen: van 13,6 miljoen in 1987-1988, naar 119,2 miljoen in 1993-1994. De relatieve cijfers zijn verachtvoudigd: van 4% naar 32%. In de geïndustrialiseerde landen werd, met een armoedegrens op 14,4 USD per dag<sup>2</sup>, 80 miljoen armen geteld in het begin van de jaren negentig.

### *iv. Human Poverty Index*

De vorige indicator definieert armoede alleen in monetaire termen. Het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP) probeert in haar jaarlijkse rapporten verschillende armoede-indicatoren te integreren in één kengetal, de Human Poverty Index (HPI1)<sup>3</sup>. Met dat cijfer schetst het UNDP een meer omvattend beeld van armoede in verschillende landen van de wereld. De index integreert drie dimensies van armoede in één kengetal:

- Overlevingskansen: het percentage van de bevolking dat naar verwachting zal sterven voor de leeftijd van 40 jaar.
- Uitsluiting van onderwijs en kennis: de alfabetiseringsgraad bij volwassenen.
- Drie indicatoren van sociale uitsluiting: het percentage van de bevolking zonder toegang tot basisgezondheidsdiensten en drinkbaar water, percentage kinderen jonger dan vijf jaar dat lijdt aan ondergewicht.

---

1. Gouzée N. e.a. (1999).

2. De armoedegrens zoals die in de VS gedefinieerd werd (koopkrachtpariteit in USD 1985), UNDP (1998).

3.  $HPI1 = [1/3 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3)^{1/3}]$  waar  $P_3 = 1/3(P_{31} + P_{32} + P_{33})$

$P_1$  = percentage van de bevolking waarvan verwacht wordt dat ze niet ouder worden dan 40 jaar

$P_2$  = percentage van analfabetisme bij volwassenen

$P_{31}$  = percentage van de bevolking zonder toegang tot drinkwater

$P_{32}$  = percentage van de bevolking dat geen toegang heeft tot gezondheidszorgen

$P_{33}$  = percentage van de kinderen (-5 jaar) met een matig of sterk ondergewicht

Voor technische gegevens zie UNDP (1997 en 1998).

De HPI1 geeft het percentage weer van de bevolking dat op basis van deze niet-monetaire indicatoren als arm kan worden beschouwd. Het blijkt dat er geen lineair verband bestaat tussen de HPI1 en de klassieke monetaire armoede-indicator. Er zijn landen die vanuit louter financieel oogpunt een beperkte armoede kennen, maar waar een aanzienlijk deel van de bevolking volgens de HPI1 toch in armoede leeft.

In de editie van 1998 van het UNDP Human Development Report wordt een tweede Human Poverty Index voorgesteld, specifiek voor geïndustrialiseerde landen (de zogeheten HPI2<sup>1</sup>). Die index is gebaseerd op vergelijkbare indicatoren als de HPI1 maar deze index werd aangepast aan de specificiteit van geïndustrialiseerde landen. Hij wordt berekend op basis van volgende vier indicatoren:

- Monetaire armoedegrens: percentage van de bevolking dat leeft onder de helft van het mediaan inkomen.
- Levensverwachting: percentage van de bevolking dat sterft voor de leeftijd van 60 jaar.
- Functionele alfabetiseringsgraad: percentage van de bevolking dat niet in staat is te schrijven en te lezen in functie van elementaire noden van de moderne westerse samenleving zoals het lezen van de instructies voor de toediening van een medicijn of het lezen van een verhaal voor kinderen.
- Langdurige werkloosheid: percentage van de beroepsbevolking dat meer dan 12 maanden werkloos is.

Net zoals de HPI1 plaatst de HPI2 de cijfers over de omvang van armoede in geïndustrialiseerde landen in een ander perspectief. HPI2 is onder meer gebaseerd op monetaire armoedegrenzen. HPI2 is een indicator waarin maatschappelijke indicatoren (werk, gezondheid en kennis) waar armen van zijn uitgesloten en die niet uitgedrukt zijn in financiële indicatoren, gecombineerd worden met een monetaire indicator. Op deze wijze wordt een ruimer beeld van de omvang van armoede bekomen. In figuur 11, wordt de HPI2 voor 14 geïndustrialiseerde landen weergegeven.

---

1.  $HPI2 = [1/4 (P_1^3 + P_2^3 + P_3^3 + P_4^3)]^{1/3}$

$P_1$  = percentage van de bevolking waarvan verwacht wordt dat ze niet ouder worden dan 60 jaar

$P_2$  = percentage van functioneel analfabeten (volgens de definitie van de OESO)

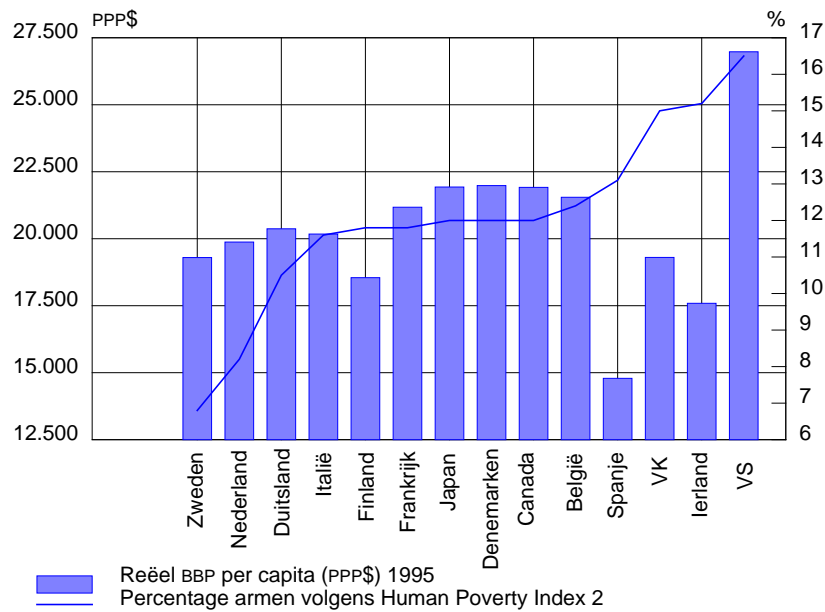
$P_3$  = percentage van de bevolking dat onder de armoedegrens leeft, gedefinieerd als 50% van de mediaan van het beschikbaar persoonlijk inkomen

$P_4$  = percentage van langdurige werkloosheid (12 maanden of meer) van de beroepsbevolking.

Voor technische gegevens zie UNDP (1997 en 1998).

**FIGUUR 11** - Human poverty index aangepast aan de industrielanden (HPI2)

Bron: UNDP (1998).



Wat geven deze cijfers weer? Volgens de HPI2 staat Zweden op kop met 6,8% armen. Nederland is tweede met 8,2%, gevolgd door Duitsland met 10,5%. België bevindt zich op de tiende plaats met 12,4%. Deze figuur geeft ook aan dat er geen duidelijk verband is tussen het reëel BBP per hoofd en de diverse armoede-indicatoren. De Verenigde Staten hebben het hoogste reële BBP per hoofd, maar tellen procentueel het meeste aantal armen (volgens de HPI2 en de monetaire armoedelij). Wordt enkel de monetaire armoedegrens in aanmerking genomen dan heeft België het laagste percentage armen van de beschouwde landen (5,5%), gevolgd door Duitsland (5,9%) en Finland (6,2%).

**b. Atmosfeer**

Terwijl klimaatwijziging een wereldwijd probleem vormt, is de vorming van ozon in de troposfeer vooral een plaatselijk en regionaal probleem, hoewel het zich geleidelijk naar steeds meer streken in de wereld uitbreidt. Beide fenomenen kennen echter een gelijkaardige ontwikkeling, namelijk de geleidelijke toename over een lange periode van de concentratie van broeikasgassen, enerzijds, en van ozon, anderzijds. Die toename hangt samen met de productie- en consumptiepatronen in de industrielanden, met name de productie en de consumptie van fossiele energie.

*i. Ozon in de troposfeer*

De toename van de concentratie ozon in de troposfeer is een verschijnsel dat zich steeds meer op wereldwijde schaal verspreidt. Het is beduidend groot in de industrielanden: de basisozonconcentratie<sup>1</sup>, die momenteel 60 mg/m<sup>3</sup> is, zou in één eeuw tijd in het noordelijk halfrond meer dan verdubbeld zijn. Volgens bepaalde modellen zou ze met ongeveer één procent per jaar blijven toenemen, indien de uitstoot van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) en van vluchtige organische stoffen (VOS) niet vermindert<sup>2</sup>. De meest dramatische toename wordt tijdens de volgende eeuw in de ontwikkelingslanden verwacht.

1. De basisconcentratie is die, welke men terugvindt in de afgelegen gebieden, ver van menselijke activiteit.  
 2. VMM (1994).



De hoge concentraties komen bovenop de basisconcentratie. De ongewenste effecten treden op tijdens ozonperiodes waarbij gedurende één of meerdere dagen hoge ozonconcentraties gemeten worden (vanaf 180 mg/m<sup>3</sup>). Ozonperiodes treden over het algemeen op tijdens warme zonnige zomerdagen. Ze beslaan meestal een volledig continent, met bepaalde regionale verschillen als gevolg van de uitgestoten hoeveelheid ozonvoorbereidende gassen en de plaatselijke weersomstandigheden.

Tijdens de zomer kennen de meeste industrielanden min of meer ernstige ozonperiodes. De drempels voor de bescherming van de volksgezondheid en de planten<sup>1</sup> worden in de Europese landen regelmatig overschreden. Ongeveer 330 miljoen mensen in de EU kunnen ten minste éénmaal per jaar aan een overschrijding van de drempel blootgesteld worden. Wat de plantengroei betreft, werden in 1995 bijna in alle bosgebieden en akkerlanden te hoge waarden geregistreerd<sup>2</sup>.

De uitstoot van de voornaamste ozonvoorbereidende gassen (NO<sub>x</sub> en VOS), voornamelijk als gevolg van vervoer en van industriële activiteiten, is in Europa tot het einde van de jaren tachtig toegenomen, om dan tussen 1990 en 1994 met 14% te dalen<sup>3</sup>. Die vermindering volstaat echter niet om de ozonperiodes te vermijden.

#### *ii. Klimaatverandering*

Sinds het einde van de vorige eeuw is de gemiddelde temperatuur op aarde met ongeveer 0,3°C tot 0,6°C gestegen. Volgens de internationale wetenschappelijke wereld is het weinig waarschijnlijk dat die stijging enkel en alleen van natuurlijke oorsprong is. De toename van de concentratie aan broeikasgassen, vooral aan koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), zou voor een deel verantwoordelijk zijn voor die klimaatontwikkeling (figuur 12). Volgens de klimaatmodellen zou dit verschijnsel tijdens de volgende eeuw nog versterken als gevolg van de voortdurende stijging van de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer. De scenario's van de Intergouvernementeel Panel inzake de Ontwikkeling van het Klimaat (IPCC)<sup>4</sup> wijzen erop dat zonder beleid ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen<sup>5</sup>, de temperatuur in 2100 ten opzichte van 1990 met 1°C tot 3,5°C zou kunnen stijgen, en het zeeniveau met 15 tot 95 centimeter. Dit zou een evolutie zijn die op honderd jaar sneller zou verlopen dan tijdens de jongste 10.000 jaar. Na 2100 zou die opwarming onverbiddelijk doorgaan.

---

1. Zie verder "De nationale toestand en zijn evolutie".

2. EEA (1997).

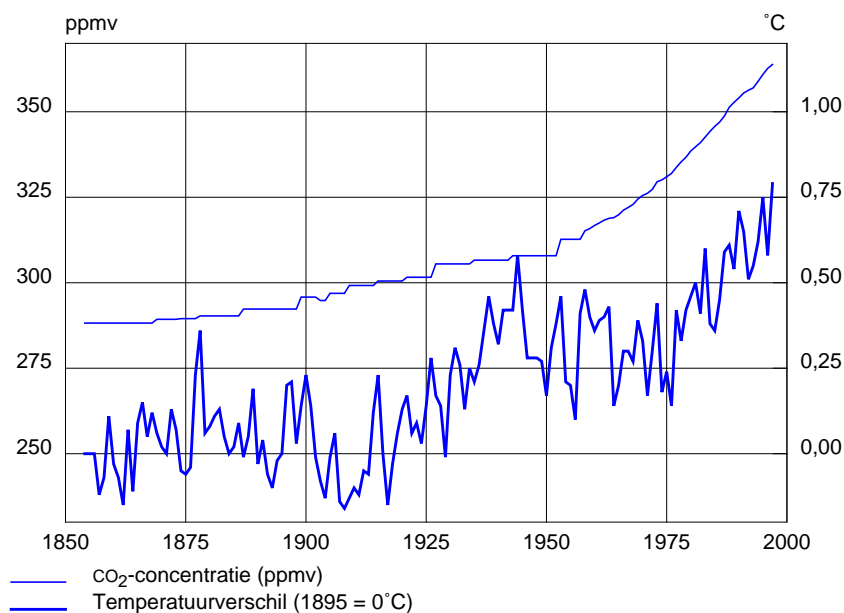
3. EEA (1997).

4. In het Engels: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

5. IPCC (1995a).

**FIGUUR 12** - De CO<sub>2</sub>-concentratie en de globale gemiddelde temperatuur sinds 1854

Bronnen: Neftel e.a. (1994), Keeling C.D. e.a. (1998), Jones P.D. e.a. (1998).



Naar verwachting zal de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer tijdens de komende decennia inderdaad sterk toenemen, vooral in de ontwikkelingslanden (zie deel 4).

De opwarming van de atmosfeer is een planetaire verantwoordelijkheid. In 1990 werd over de ganse wereld ongeveer zes gigaton<sup>1</sup> koolstof uitgestoten, afkomstig van de verbranding van fossiele brandstof en van industriële activiteiten, waar nog eens één gigaton koolstof bijkomt door de ontbossing. In 1996 vertegenwoordigden de industrielanden<sup>2</sup> nog meer dan 60% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot afkomstig van fossiele brandstoffen, maar dit aandeel zal in de 21ste eeuw geleidelijk dalen als gevolg van de snellere stijging van de uitstoot in de ontwikkelingslanden. Naar verwacht zal het aandeel van de industrielanden in de wereldwijde uitstoot van CO<sub>2</sub> (afkomstig van fossiele brandstoffen) tegen 2020 nog slechts ongeveer de helft zijn. Dit betekent dat een oplossing van het klimaatprobleem op langetermijn een inspanning en een samenwerking van alle landen ter wereld vergt.

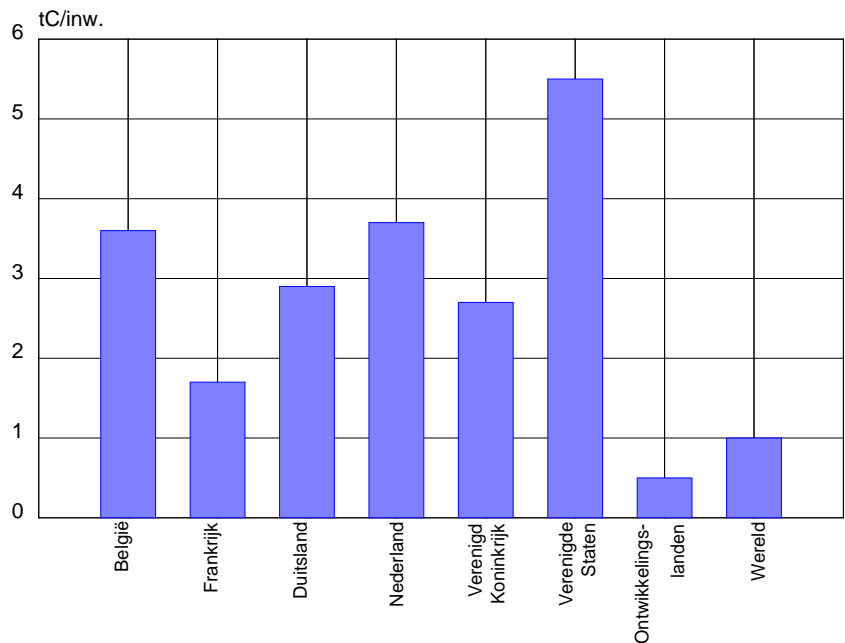
Die gegevens verbergen evenwel het grote verschil tussen de uitstoot per inwoner in de industrielanden tegenover die in de ontwikkelingslanden. Omdat in de industrielanden de energieconsumptie per hoofd van de bevolking veel hoger ligt dan in de ontwikkelingslanden (zie figuur 10 op blz. 104 voor een overzicht van de elektriciteitsconsumptie), is de CO<sub>2</sub>-uitstoot per inwoner in de industrielanden ongeveer zes keer hoger dan in de ontwikkelingslanden. Ondanks het feit dat ze meer dan 60% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot voor hun rekening nemen, vertegenwoordigen de industrielanden niet meer dan 20% van de wereldbevolking. België staat in voor 0,6% van de werelduitstoot van CO<sub>2</sub> van energetische oorsprong voor een bevolking die minder dan 0,2% van de wereldbevolking bedraagt. Zelfs vergeleken met de buurlanden is de uitstoot per inwoner heel hoog.

1. 1 gigaton = 1 miljard ton.

2. In het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering zijn de industrielanden, die "de landen van bijlage I" genoemd worden de volgende: de Verenigde Staten, Canada, de West- en oost-Europese landen (waaronder Rusland), Japan, Australië en Nieuw-Zeeland.

**FIGUUR 13** - De CO<sub>2</sub>-uitstoot per inwoner in 1996: internationale vergelijking<sup>1</sup>

Bronnen: UNFPA (1997) en EIA (1998).



### c. Het mariene milieu

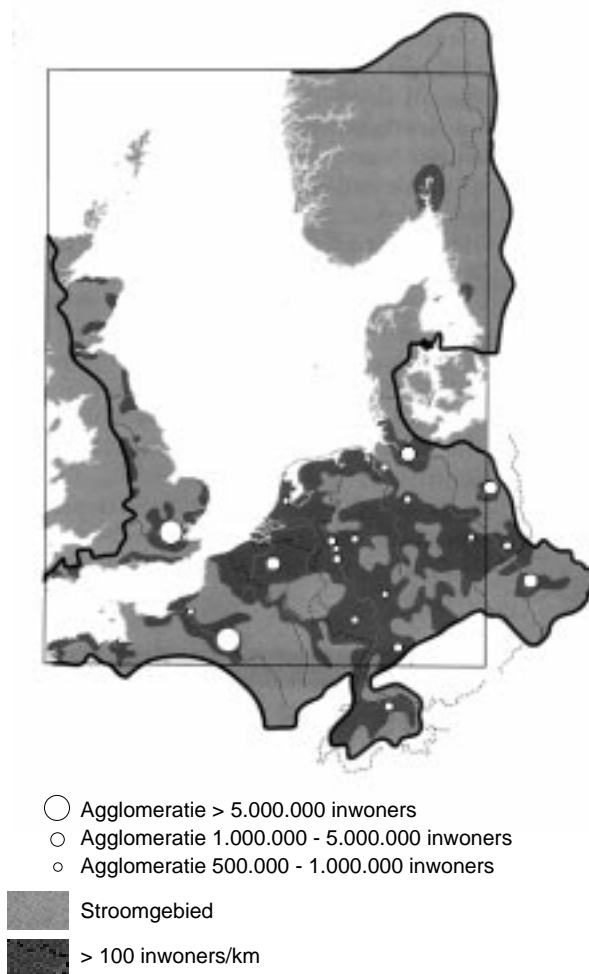
De Noordzee en haar kustgebieden vormen een heel productief ecosysteem, dat een aantal van de rijkste natuurlijke habitats ter wereld omvat. Ook zij staat onder een ongelooflijke menselijke druk: elk jaar wordt er 2,5 miljoen ton vis gevangen, wordt er 200 miljoen ton aardolie uit gewonnen en worden er 400.000 bewegingen van schepen geteld.

Bij die rechtstreekse druk komt nog de vervuiling door het stroomgebied van de Noordzee (zie figuur 14), dat 850.000 kubieke kilometer groot is en van waaruit door stromen en rivieren jaarlijks 300 kubieke kilometer zoetwater in zee vloeit. Naast het aandeel van stromen en rivieren hebben de activiteiten op het land invloed op het mariene milieu door de luchtvervuiling en rechtstreekse lozingen aan de kust.

1. De gegevens zijn weergegeven in ton koolstof per inwoner (één ton koolstof = ongeveer 3,7 ton koolstofdioxide).

**FIGUUR 14** - De Noordzee en haar stroomgebied

Bron: North Sea Task Force (1993).



De volle lijn geeft de grenzen van het stroomgebied van de Noordzee aan. Het strekt zich uit tot in Tsjechië, Slowakije (Elbe) en Zwitserland (Rijn) en bevindt zich voornamelijk in het dichtbevolkte en sterk geïndustrialiseerde noorden van Europa (164 miljoen inwoners) waar intensief aan landbouw gedaan wordt.

*i. Accumulatie van gevaarlijke stoffen*

**Afvalverbranding en lozingen in zee**

Van 1980 tot 1986 werd jaarlijks ongeveer 100.000 ton gevaarlijk afval in de Noordzee verwerkt door verbranding aan boord van schepen of in speciaal hiertoe voorziene installaties. De afvalverbranding op zee werd in februari 1991 stopgezet.

Vier soorten afval worden of werden verwijderd door rechtstreekse lozing (dumping) in de Noordzee:

- Van 1976 tot 1985 werd er jaarlijks 6 tot 18 miljoen ton industrieel afval geloosd. Na 1987 verminderden die lozingen en in 1992 werden ze stopgezet.
- Van 1980 tot 1985 werd er jaarlijks 15 miljoen ton slib van waterzuiveringsstations geloosd. Sinds december 1998 is dit volledig verboden.

- Baggerspecie wordt nog steeds rechtstreeks in de Noordzee geloosd. Baggeren is onmisbaar voor de scheepvaart. Ongeveer 10% van die baggerspecie komt uit havens, waterwegen en estuaria die sterk vervuild zijn met zware metalen, koolwaterstofhoudende stoffen, fosforhoudende organische stoffen en anticorrosieverven. De lozing in zee leidt tot acute of chronische vergiftiging van de zeeorganismen en van de voeding voor de mens (zie tabel 4).

**TABEL 4 - In de Noordzee geloosde baggerspecie en daarmee samenhangende vervuilende stoffen**

(in ton)	Havengebieden	Estuaria, vaargeulen	Totaal
Geloosde hoeveelheid	64.546.834	71.491.108	136.037.942
Vervuilingswaarde	/	/	/
Cadmium	29,1	41,4	71
Kwik	10	8,7	19
Arseen	440	279	720
Chroom	1.770	1.040	2.800
Koper	927	398	1.300
Nikkel	621	584	1.200
Lood	1.770	971	2.700
Zink	5.000	2.900	7.900
PCB's	0,4	0,2	0,6

Bron: North Sea Task Force (1993).

- Het nucleaire afval werd rechtstreeks in zee geloosd als alternatief voor de opslag op het land. Dit werd al sinds 1946 door een reeks industrielanden, waaronder België, in het noordoosten van de Atlantische Oceaan gedaan. Sinds 1972 is het lozen van hoogradioactief afval verboden en sinds 1993 is dit ook het geval voor zwak en gematigd radioactief afval (behalve voor Rusland).

#### **Vervuiling door de scheepvaart en door boorplatformen**

Hoewel lekkages en lozingen van schepen (olie, petroleum, gevaarlijke stoffen, divers afval en uitstoot in de atmosfeer) niet de belangrijkste bronnen van zeevervuiling zijn, is het statistisch risico op vervuiling in de Noordzee veel hoger, gelet op het drukke verkeer. De voornaamste Europese havens bevinden zich in het zuiden van de Noordzee en veroorzaken druk verkeer. Tussen 1989 en 1991 gebeurden er in de Noordzee 40 ongevallen met tankers<sup>1</sup>. Schepen en boorplatformen lozen jaarlijks ongeveer 130.000 ton petroleumproducten<sup>2</sup>.

1. North Sea Task Force (1993). blz. 16 en 17.

2. Bij die 130.000 ton komen nog de door de rivieren van het vasteland aangevoerde petroleumproducten, de atmosferische neerslag en de lozingen aan de kust voor een equivalent van 130.000 ton per jaar (Raming van de Europese Commissie (1992) in EEA (1995)).

## De van het vasteland afkomstige verontreiniging

### Zware metalen

Tijdens de periode 1985-1995 zijn de Noordzeestaten er in geslaagd de *uitstoot in zee* beduidend te verlagen (zie tabel 5). Die vermindering werd vooral verkregen door maatregelen in de staalindustrie en door de verwerking van het afvalwater.

Wat de vervuiling *via de atmosfeer* betreft, zijn alle staten er tijdens dezelfde periode in geslaagd hun uitstoot van lood met meer dan 50% te verminderen. Bijna alle staten slaagden er in hun uitstoot van arseen en van cadmium met de helft te verminderen, maar niet die van kwik, koper, zink, chroom en nikkel.

**TABEL 5 - Evolutie van de lozing van kwik, cadmium en lood door België, Denemarken, Duitsland en Nederland 1985-1995**

	Kwik	Cadmium	Lood
België	-36%	-65%	-65%
Denemarken	-80%	-85%	-95%
Duitsland	-27%	-72%	-82%
Nederland	-55%	-73%	-76%

Bronnen: Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency (1995) en North Sea Task Force (1993).

### Gevaarlijke organische stoffen

Van de twaalf prioritair geachte gevaarlijke organische stoffen zijn er slechts zeven waarvoor de *lozing in water* tussen 1985 en 1995 met meer dan de helft verminderd werd<sup>1</sup>. Dit was niet het geval voor tributyltin, trifenyltin, trichloorethyleen, trichloorbenzeen en dichloorethaan. Hoewel meerdere van die stoffen verboden werden, worden ze nog teruggevonden in afvalwater en rivieren (door vroeger gebruik, aanwezigheid in ingevoerde producten, enzovoort). Het grootste deel van die vermindering werd bekomen door die stoffen te vervangen door minder gevaarlijke stoffen.

### Bestrijdingsmiddelen

De Noordzeestaten hebben de uitstoot van slechts drie<sup>2</sup> van de zestien prioritair geachte bestrijdingsmiddelen met meer dan de helft kunnen verminderen. Voor de overige prioritaire bestrijdingsmiddelen<sup>3</sup> kon een aanzienlijke vermindering worden bereikt, hoewel in bepaalde gevallen een toename van het gebruik werd opgetekend.

Voor 18 andere bestrijdingsmiddelen, waarvan het gebruik *streng beperkt of verboden* zou moeten worden, waren er in 1992 nog maar drie in gebruik in twee landen (waarvan atrazine en chloropricine in België). Voor die nog toegelaten bestrijdingsmiddelen nemen de staten maatregelen ter vermindering door goedgegedragscodes, economische instrumenten, lijsten van verkochte hoeveelheden, strengere goedkeuringsnormen.

1. Een vermindering met meer dan 50% werd wel bereikt voor de atmosferische inbreng van die stoffen.
2. Drins, DDT, azinfos-ethyl.
3. Lindaan, trifuralin, endosulfaan, simazin, atrazin, azinfos-methyl, fenitrothion, fenthion, malathion, parathion, parathion-methyl en dichlorvos.

*Radioactieve stoffen*

*Radioactieve elementen* van natuurlijke oorsprong komen vrij bij de winning en de verwerking van ertsen, in de meststoffennijverheid, in de staalindustrie, enzovoort. Vloeibaar kunstmatig radioactief afval wordt rechtstreeks en voortdurend in de Noordzee geloosd door drie opwerkingscentrales (Sellafield en Dounreay in Groot-Brittannië en La Hague in Frankrijk). De klassieke kerncentrales (Chooz, Tihange, Doel en Mol voor België) lozen ook vloeibaar afval in de rivieren en stromen, die in de Noordzee uitmonden<sup>1</sup>.

*ii. Toegenomen druk op de kuststreek en eutrofiëring<sup>2</sup>*

Tussen 1930 en 1985 is de aanvoer van fosfaten door de grote Europese stromen vervieelvoudigd met een factor 7 tot 10. De aanvoer van nitraten is vervieelvoudigd<sup>3</sup>. De winterse fosfaatconcentraties in zee zijn in bepaalde kustgebieden drie of vier maal groter geworden.

**FIGUUR 15** - Eutrofiëring van de kustgebieden van de Noordzee<sup>a</sup>

Bron: Commissies van Oslo en van Parijs (1993).



a. Administratieve kaart ontworpen door het naast elkaar plaatsen van de standpunten van de staten voor de waters waarvoor ze respectievelijk bevoegd zijn.

1. De ziekenhuizen en onderzoekscentra lozen ook radioactieve elementen.
2. Eutrofiëring: verstoring van de werking van het ecosysteem, verbonden aan de verrijking aan nutriënten.
3. North Sea Task Force (1993), Commissies van Oslo en van Parijs (1993).

Alle staten, behalve Frankrijk, zijn er tussen 1985 en 1995 in geslaagd de aanvoer van fosfor via het oppervlaktewater met 50% te verminderen dankzij maatregelen over afwasproducten. Niemand heeft die doelstelling voor stikstof bereikt vooral als gevolg van de te kleine vermindering in de landbouw<sup>1</sup>. Ondanks de opgetekende verminderingen konden de gevolgen onmogelijk worden aangetoond: de kustwateren van de Noordzee blijven ruimschoots geëutrofeerd (zie figuur 15).

**TABEL 6 - Raming van de totale aanvoer van nutriënten door de rivieren en de rechtstreekse aanvoer<sup>a</sup> voor 1990 (aanvoer via het Kanaal, met inbegrip van het Kattegat en het Skagerrak)**

(In miljoen ton)	Totaal rivieren	Totale rechtstreekse aanvoer	Algemeen totaal
Nitraten	648,0	21,0	670,0
Fosfaten	25,4	23,2	48,5
Totaal stikstof <sup>a</sup>	906,0	119,0	1.000,0
Totaal fosfor	47,6	7,1	54,5

a. De aanvoer van stikstof via de atmosfeer wordt voor 1990 op 330.000 tot 520.000 ton geraamd.

Bron: North Sea Task Force (1993).

### *iii. Overbevissing*

De Noordzee is een heel productief visgebied dat jaarlijks 2,5 miljoen ton vis oplevert voor een totale biomassa aan vis, die op 10 miljoen ton geraamd wordt. Daar de meeste visvoorraden een commerciële waarde hebben (kabeljauw, heek, schelvis, koolvis, tong en schol) werden en worden ze nog steeds veel bevestigd. De in 1995 totale hoeveelheid aan wal gebrachte vis had een waarde van 1.417 miljoen euro. Die economische activiteit is sterk omkaderd: naast de subsidies bedroegen de kosten voor het beheer van de visserij, voor onderzoek en de controle op de toepassing van het gemeenschappelijke Europese beleid inzake visvangst in 1995 ongeveer 300 miljoen euro<sup>2</sup>.

De visserijvloot haalt grote hoeveelheden volwassen, maar ook jongere vis uit zee. De voorraden van meerdere soorten worden daarom beschouwd als onder de biologische drempel te liggen om hun vervanging te waarborgen. Ten opzichte van de voorgaande jaren zijn alleen het schelvisbestand en in mindere mate het koolvisbestand er lichtjes op vooruitgegaan. De toestand van de kabeljauw-, schol- en haringbestanden in de Noordzee blijft heel zorgwekkend<sup>3</sup> (zie figuur 17 en figuur 18).

1. Ministry of Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency (1995). blz. 109.  
 2. Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).  
 3. FAO (1998) en Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).

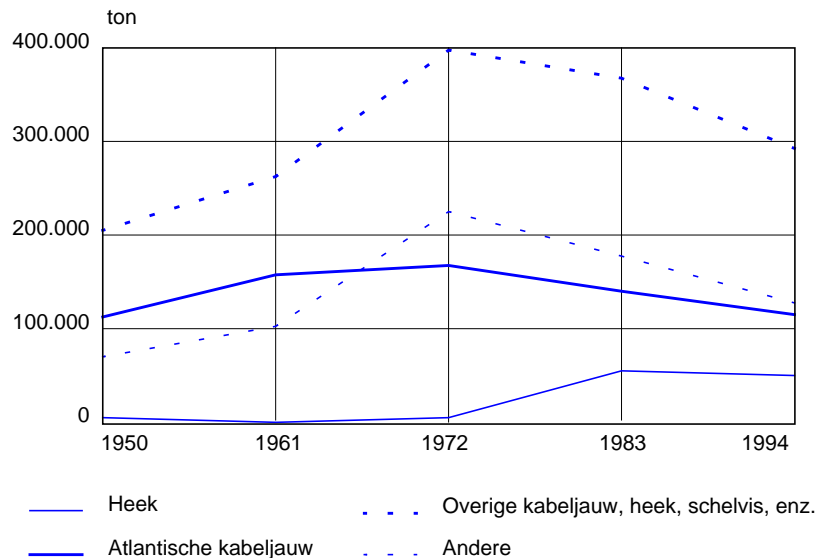


### De visvangst in de wereld

Wereldwijd levert de zeevisvangst jaarlijks tussen 80 en 100 miljoen ton vis en schaaldieren. De globale kosten van die economische activiteit bedragen 124 miljard USD per jaar voor een verkoopswaarde van 70 miljard USD. Het globale tekort van 54 miljard USD wordt bijgepast door verschillende vormen van subsidies. De vangsten, die de jongste 40 jaar bijna vervijfvoudigd zijn, stijgen sinds een paar jaar niet meer. Drie vierde van de mariene visgronden worden overbevist wat leidt tot visvoorraden die sterk gedaald zijn of zich slechts langzaam herstellen van een ineenstorting.

**FIGUUR 16** - Ontwikkeling van de vangsten in het noordoosten van de Atlantische Oceaan

Bron: FAO (1997).



Volgens de FAO is een halvering van de mondiale visserijcapaciteit noodzakelijk om de visbestanden<sup>a</sup> te bewaren. De recente ineenstorting van de kabeljauwvangst (figuur 16) in het noordoostelijke gedeelte van de Atlantische Oceaan, naast andere voorbeelden van crises in de visserij overal ter wereld, bevestigen alleen maar de bekommernissen van Agenda 21. (A21; 17.45 en 17.72).

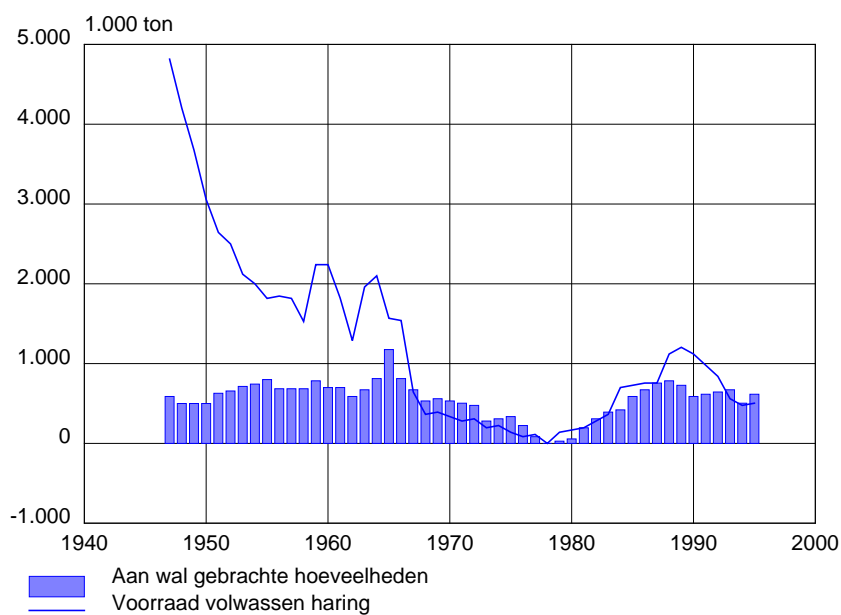
a. FAO (1995).

Bovendien heeft de visvangst gevolgen voor de werking van het ecosysteem (onder meer door de gewijzigde verhouding tussen roofdieren en prooien) en voor een reeks andere levensvormen dan de commercieel gevaloriseerde vissoorten. Een voorbeeld van de gevolgen is de visvangst met drijvende en over de bodem getrokken sleepnetten, waardoor de op de zeebodem levende gemeenschappen beschadigd worden en er voor de in het hogere trofische niveau levende soorten minder voedsel beschikbaar is (bijvoorbeeld voor walvisachtigen, zeehonden en bepaalde zeevogels).

Een apart probleem vormt de zogeheten "industriële" visvangst, waarvan de producten (bijvoorbeeld vismeel en lijmen) niet direct voor menselijke consumptie bestemd zijn. Dit soort visvangst is weinig selectief en kan ook kleine vissoorten commercieel valoriseren.

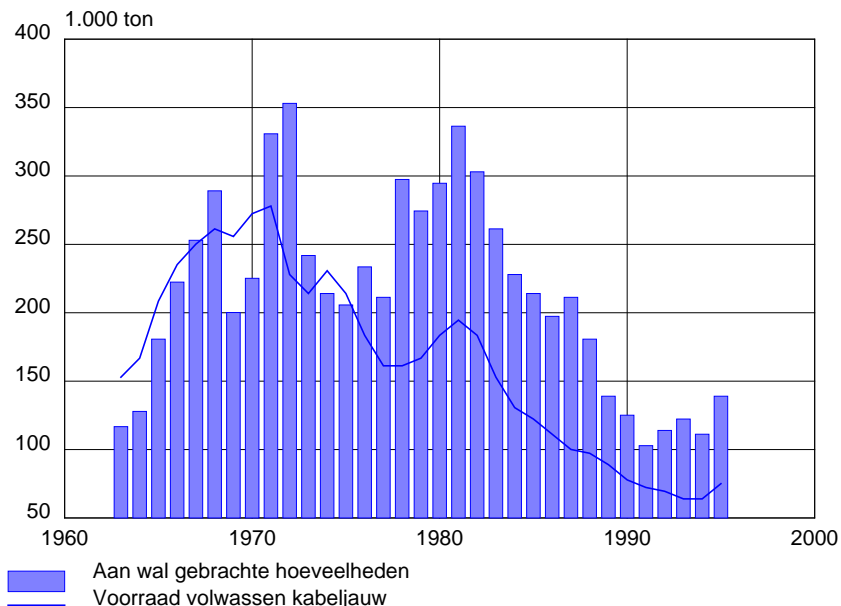
**FIGUUR 17 - Evolutie van de haringvangst in de Noordzee**

Bron: Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).



**FIGUUR 18 - Evolutie van de kabeljauwvangst in de Noordzee**

Bron: Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997).



### 3. Antwoord: de evolutie van de officiële ontwikkelingshulp

De evolutie van de officiële ontwikkelingshulp is een indicator die aantoont hoe regeringen antwoorden op bepaalde problemen in ontwikkelingslanden. De hulp die besteed wordt aan armoedebestrijding en aan de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu wordt hier geanalyseerd. Hoewel de hoofdtendens inzake officiële ontwikkelingshulp van de schenkers aan het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO stijgend verloopt, wordt sinds het begin van de jaren negentig een aanzienlijke vermindering opgetekend (zie tabel 7: vergelijking van de gemiddelden voor 1981-1990 en 1991-1995). Voor de thema's van dit rapport is de toestand ietwat verschillend. Gemiddeld stijgt de overheidssteun voor de armoedebestrijding en de bescherming van de atmosfeer (behalve voor de multilaterale steun aan de bescherming van de atmosfeer). De overheidssteun voor de bescherming van het mariene milieu, daarentegen, kent een gevoelige daling sinds het begin van de jaren negentig<sup>1</sup>.

**TABEL 7 - Gecumuleerde vastleggingen van de schenkers-leden van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO uit hoofde van de officiële ontwikkelingshulp (OO) voor bepaalde hoofdstukken van Agenda 21 (miljard USD)**

Vastleggingen in het kader van OO		1981-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1991-1995
Voor de armoedebestrijding	Bilateraal <sup>a</sup>	74	103	225	150	134	176	158
	Multilateraal <sup>b</sup>	34	320	600	90	848	1.454	66
Voor de bescherming van de atmosfeer	Bilateraal	48	1	6	24	12	235	56
	Multilateraal	0	0	220	0	143	0	73
Voor de bescherming van het mariene milieu	Bilateraal	215	443	311	306	263	28	322
	Multilateraal	211	259	220	126	1	9	123
Totale vastleggingen in het kader van OO	Bilateraal	20.678	38.710	31.770	29.393	28.933	32.372	32.235
	Multilateraal	22.715	34.681	32.768	24.208	28.588	27.665	29.582

a. Gecumuleerde bilaterale vastleggingen in het kader van officiële ontwikkelingshulp van de schenkers-leden van het Comité voor Ontwikkelingshulp van de OESO.

b. Gecumuleerde vastleggingen van de multilaterale instellingen in het kader van officiële ontwikkelingshulp en van commerciële leningen (multilateraal).

Bron: Système de notification des créanciers, OESO, in VN - Economische en Sociale Raad (1997a).

1. Verenigde Naties - Economische en Sociale Raad (1997a).

## C. De nationale toestand en zijn evolutie

Dit hoofdstuk behandelt de bestaande toestand in België voor de vier thema's van dit rapport, zoals ook in het vorige hoofdstuk, op basis van het DPSIR-model.

### 1. Sturende krachten

#### a. Algemene economische, demografische en culturele factoren en hun verband met consumptiepatronen

Verskillende sturende krachten die de consumptiepatronen beïnvloeden - en meer indirect de toestand inzake armoede, de atmosfeer en het mariene milieu - worden beschreven in de volgende paragrafen. Het gaat, zonder volledigheid te pretenderen, om demografische en economische trends en om minder kwantitatieve factoren zoals de sociologische factoren, de infrastructuur en de ontwikkeling van de handelspraktijken. In dit onderdeel komen de invloeden van deze trends op de consumptiepatronen aan bod.

##### *i. Demografische evolutie*

Sinds het begin van de jaren zeventig heeft de bevolking een matige groei gekend (gemiddeld 0,2% per jaar). De Belgische bevolking die in 1970, 9,6 miljoen individuen bedroeg, telt er in 1998, 10,2 miljoen. De structuur van de bevolking is in de loop der jaren sterk gewijzigd: het aantal bejaarden is aanzienlijk toegenomen, terwijl de jongere leeftijdscategorieën inkrimpen (zie figuur 19). De verdeling van het budget van de bejaarde gezinnen tussen de verschillende consumptieposten van die van de jongere gezinnen is verschillend. De bedragen die door de bejaarde gezinnen worden besteed aan verwarming en verlichting, gezondheidszorgen, reizen en huishoudelijke diensten zijn heel wat groter, terwijl de bedragen die worden besteed aan kleding en vervoer duidelijk kleiner zijn. De toename van het aantal bejaarden in de totale bevolking leidt tot een versterking van die trends in de evolutie van de consumptiepatronen van alle Belgische gezinnen. Deze evolutie zou verder gaan in de mate dat de bevolkingsvooruitzichten een verderzetting van deze vergrijzing tot 2050<sup>1</sup> vertonen.

---

1. Lambrecht M. (1997).

**FIGUUR 19** - Evolutie van de totale bevolking en de bevolking per leeftijdscategorie in België sinds 1948

Bronnen: FPB en NIS.



De organisatie van de bevolking in de vorm van gezinnen is de voorbije 25 jaar ook grondig veranderd. Zoals blijkt uit tabel 8 is het aantal gezinnen geëxplodeerd: +28% van 1970 tot 1997. Gezien de geringe bevolkingstoename betekent zulks dat de grootte van de gezinnen geleidelijk kleiner is geworden. Van 1970 tot 1996 bijvoorbeeld is het aantal eenpersoonsgezinnen toegenomen met meer dan 60% en is het aantal gezinnen van meer dan drie personen gedaald met ongeveer 23%. Als gevolg van deze bevolkingsontwikkeling is de consumptie per gezin heel wat minder snel toegenomen dan de consumptie per hoofd. Deze ontwikkeling heeft geleid tot een toename van de aankoop en de verhuring van onroerende goederen (huizen, appartementen) en de aankoop van uitrustingsgoederen (televisie, wasmachines, hifi-installatie, enzovoort) waarbij ieder gezin zijn eigen goederen wenst te bezitten.

**TABEL 8** - Evolutie van het aantal personen per gezin en van de gemiddelde gezinsgrootte

	1961	1970	1981	1991	1997
Totaal van de gezinnen	3.027,70	3.238,80	3.613,00	3.958,40	4.147,30
Eénpersoonsgezinnen*	16,80	18,80	23,20	29,30	30,20
Gezinnen van twee personen*	31,00	30,20	29,70	29,00	30,60
Gezinnen van meer dan drie personen *	52,20	51,00	47,10	41,70	39,20
Gemiddeld aantal personen per gezin (eenheid)	3,04	2,98	2,730	2,52	2,45

\*in procent van het totaal van de gezinnen.

Bron: FPB en NIS.

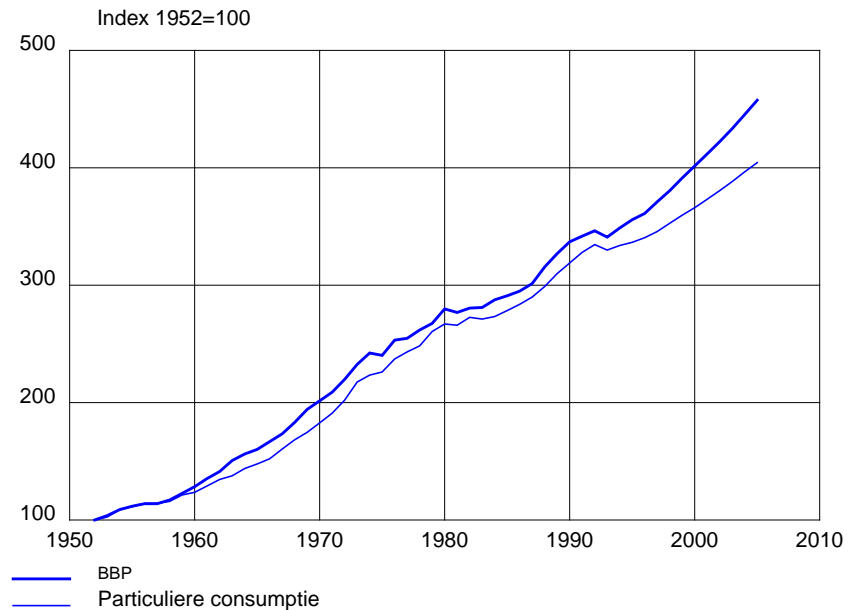
ii. Algemene economische ontwikkeling

**Privé-consumptie en het BBP**

Sinds het begin van de jaren vijftig zijn het BBP en de privé-consumptie meer dan verdrievoudigd in omvang<sup>1</sup>. Hun gemiddelde groei bedroeg van 1952 tot 1997 respectievelijk 3% en 2,8% per jaar.

**FIGUUR 20** - Evolutie van het BBP en de privé-consumptie

Bron: FPB.



Gedurende deze periode verliep de groei niet in een gelijkmatig tempo (zie figuur 20). Na een forse economische groei gedurende de jaren zeventig tot aan de eerste oliecrisis, is begin van de jaren tachtig een vertraging opgetreden. Eind jaren tachtig heeft de economische groei zich hersteld (inclusief de consumptie). Begin jaren negentig is de economische groei opnieuw vertraagd.

De economische variabelen die de groei en de samenstelling van de consumptie bepalen, zijn hoofdzakelijk het beschikbaar inkomen (belangrijkste verklarende langetermijnvariabele van de particuliere consumptie), de rentevoeten, de inflatie, de relatieve prijzen en het vermogen. De voortdurende stijging van het beschikbaar inkomen sinds begin de jaren zestig kwam tot uiting in een stijging van de absolute bedragen van alle grote consumptieposten. Door die toename kon ook het deel van het budget worden verminderd dat door de gezinnen wordt besteed aan primaire goederen<sup>2</sup> zoals voeding, dranken (wet van Engel)<sup>3</sup> en kon het deel dat wordt besteed aan andere goederen en diensten, zoals toerisme, communicatie, gezondheidszorgen, enzovoort worden verhoogd (zie tabel 9 op blz. 127). De ontwikkeling van de relatieve prijzen beïnvloedt ook de consumptiekeuzes van de gezinnen. Voor de basisbehoeften zoals voeding, heeft de vertraging van de gemiddelde prijsstijging slechts een geringe

1. In constante prijs.
2. Dit zijn goederen waarvan de bevrediging biologisch gezien van vitaal belang is en die dus prioritair zijn tegenover de meest gesofistikeerde goederen. Rochefort R. (1995). blz. 25.
3. Volgens de wet van Engel "Vermindert het begrotingscoëfficiënt dat het aandeel van de voeding in de begroting meet wanneer de inkomens toenemen". Deze wet geldt voor alle basisbehoeften in het algemeen.

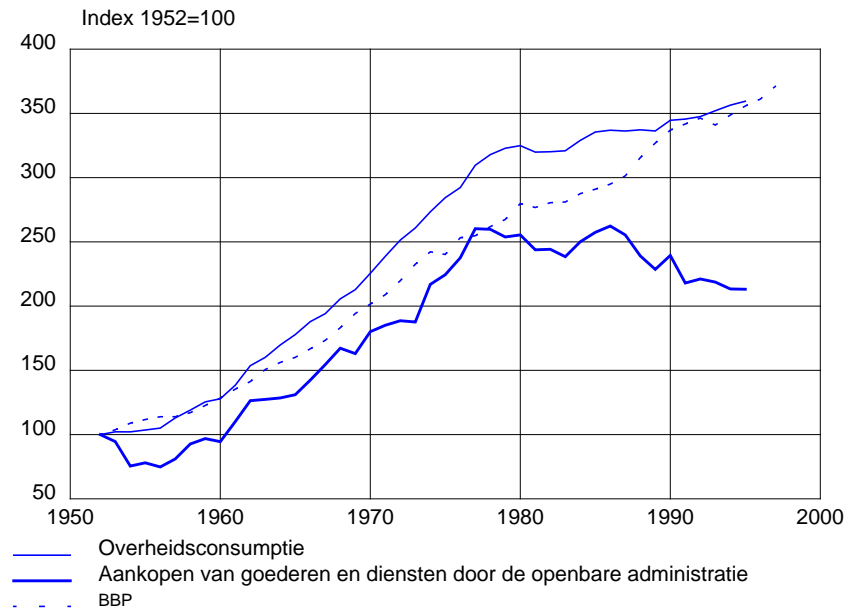
invloed gehad op dit consumptievolume. Voor andere goederen en diensten zoals communicatie, ontspanning en horecadiensten heeft dit anderzijds geleid tot een forse volumegroei<sup>1</sup>.

### **Consumptie van de openbare administratie**

De omvang van de aankoop van goederen en diensten door de openbare administratie is tussen 1952 en 1978 met 2,5 vermenigvuldigd. Dit betekent een gemiddelde jaarlijkse groei van 3,7%. Daarna is hun omvang stabiel gebleven en sinds 1987 zelfs gedaald (zie figuur 21), terwijl het BBP bleef stijgen. Deze vermindering is vooral het gevolg van het strenge begrotingsbeleid sinds begin van de jaren tachtig. Zoals blijkt uit figuur 21 heeft de consumptie van goederen en diensten de grootste daling gekend. Sinds 1993 is de consumptie van de openbare administratie min of meer stabiel gebleven met een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,5% tussen 1993 en 1996.

**FIGUUR 21** - Evolutie van de consumptie van de openbare administratie

Bron: FPB.



### *iii. Sociologische factoren*

De consumptiepatronen worden door de individuen steeds meer gebruikt om zich te profileren op cultureel en maatschappelijk vlak<sup>2</sup>. De consumptiepatronen zijn inderdaad nauw verbonden met de waarden van de individuen en de maatschappij in het algemeen. De patronen van het maatschappelijk leven die de periode na de Tweede Wereldoorlog gedomineerd hebben en gebaseerd waren op het gezin, zijn geleidelijk geëvolueerd naar meer individuele organisatieschema's. De auto is het meest spreken- de voorbeeld: "*naast de gezinswagens, hebben de vrouw en de kinderen ook hun eigen wagen*"<sup>3</sup>. Daaruit volgt dat het personenvervoer een steeds grotere plaats inneemt in het gezins- budget (+6% tussen 1961 en 1995-1996) ten koste van het openbaar vervoer (-1,1%

1. Voor meer details zie: Bossier F. e.a. (1995).

2. Volgens Veblen, in zijn boek "*The Theory of the Leisure Class: an Economic Study of Institutions*" worden de consumenten gemotiveerd door een samenspel van angst (hoe zullen de anderen hen beoordelen) en afgunst (tegenover diegenen met een hoger sociaal statuut). Crocker D.A. e.a. (1998). blz. 144.

3. Lemaigre V. (1994).

tussen 1961 en 1995-1996). De crisissen en onzekerheden van de jaren negentig hebben daarna een verandering teweeggebracht in het gedrag van de consument die een gevoel van zekerheid nastreeft dankzij de goederen die hij verbruikt. Deze behoefte aan een gevoel van zekerheid heeft geleid tot de consumptie van producten in verband met de gezondheid, de ecologie, het modebestendige, humanitaire acties<sup>1</sup>. De consument wordt ook geleidelijk veeleisender wat betreft het functionele karakter en de kwaliteit<sup>2</sup> van de goederen die hij koopt.

De consumptiepatronen zijn meestal nauw verbonden met de idee die de individuen hebben over de tijd. Dit idee is de voorbije 50 jaar trouwens sterk veranderd<sup>3</sup>. Het tijdsgebruik wordt onder andere meer en meer ingegeven door het streven naar doeltreffendheid en snelheid ("tijd is geld"). De grotere waarde die aan de tijd wordt gegeven, kwam tot uiting in vormen van consumptie die meer energie en materialen vereisen, zoals een groter gebruik van elektrische huishoudtoestellen, diepvriesproducten, industriële bereidingen en fastfood, snellere verplaatsingen.

#### *iv. Infrastructuur*

De aanwezigheid van een infrastructuur speelt een sleutelrol in de consumptie van individuen. Enerzijds zouden zonder infrastructuur heel wat levensnoodzakelijke goederen zoals water, vervoer, elektriciteit niet kunnen worden geconsumeerd. Anderzijds kan de infrastructuur sommige consumptiepatronen bevoordelen. Een doeltreffende infrastructuur inzake openbaar vervoer zal bijvoorbeeld dit soort van vervoer bevorderen ten koste van individuele voertuigen.

#### *v. Commerciële praktijken*

##### **Marketing**

Marketing, reclame inbegrepen, vormt een belangrijk instrument inzake de informatie over de beschikbare producten maar ook een sociaal instrument om consumptie te bevorderen<sup>4</sup>.

Marketing kan tot doel hebben het aanbod af te stemmen op de bestaande vraag. Hij kan echter ook streven naar het stimuleren van een onbestaande of zwakke vraag door de interesse voor het product te vergroten of nieuwe verlangens op te wekken. Hij kan de levensduur van producten programmeren en aldus de snelle vernieuwing van de producten in de hand werken. Marketing kan ook worden gebruikt om het welzijn van de mensen te bevorderen<sup>5</sup> door de keuze van de consument te richten naar meer duurzame alternatieven. Dit soort van marketing neemt voorlopig slechts een kleine plaats in naast de andere, zoals blijkt uit enkele voorbeelden met betrekking tot reclame in het onderstaande kader.

---

1. Rochefort R. (1995). blz. 115.

2. Het woord "kwaliteit" moet begrepen worden in ruime zin, dit wil zeggen degelijkheid en resistentie van de goederen maar ook bescherming van de gezondheid van de consument, milieuvriendelijke goederen.

3. Peters P.F. e.a. (1997).

4. "Marketing and advertising act as a powerful instrument of information on what is available but also as an instrument of social persuasion to encourage consumption". Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs of Austria (1998).

5. Het gaat om de sociale marketing volgens *dewelke het de prioritaire taak van de onderneming is de noden en verlangens van de beoogde markten te bestuderen en deze efficiënter te beantwoorden dan de concurrentie, maar ook op een manier die het welzijn van de consumenten en de maatschappij handhaaft of verbetert*. Kotler P. e.a. (1994).



**Voorbeelden van het relatieve belang van reclame voor duurzaam alternatieve consumptiegedragingen**

- Wat betreft tabak: de Belgische omzet voor reclame en promotie van tabak bedraagt 2,5 miljard BEF, terwijl voor de preventiecampagnes een jaarlijks budget van 20 miljoen BEF wordt uitgetrokken.
- Wat betreft auto's: een gemiddelde voor de jaren 1991-1993 toont aan dat de reclame voor auto's 4,13 miljard BEF bedroeg, terwijl voor dezelfde jaren de reclamebedragen voor trein en bus respectievelijk 91 en 21 miljoen BEF bedroegen.

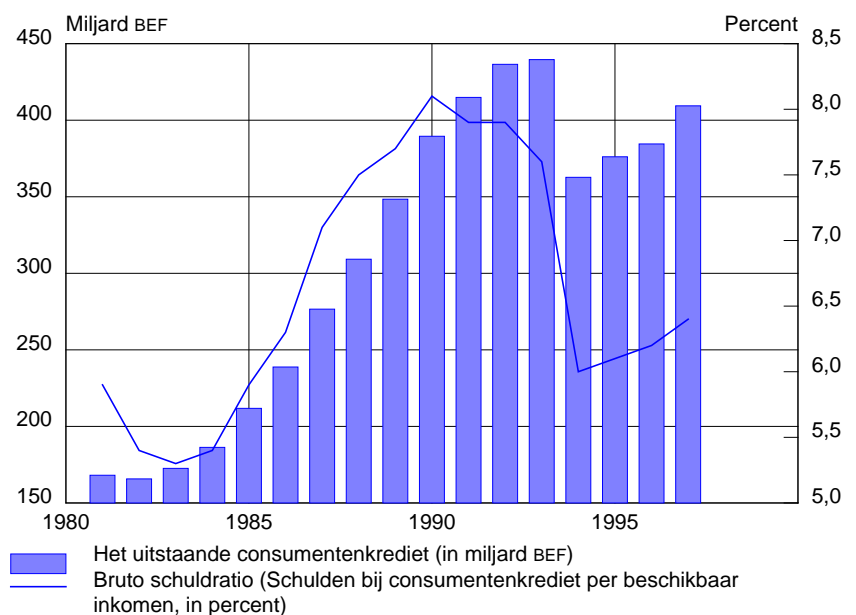
Bronnen: OIVO (1996 en 1998) en Centre d'étude et de formation en écologie (1994).

**Consumentenkrediet**

De verschillende formules inzake consumentenkrediet zijn fors toegenomen en verspreid gedurende de voorbije 30 jaar. Als gevolg daarvan is de uitstaande schuld van het consumentenkrediet in 20 jaar meer dan verdubbeld (zie figuur 22). Ondanks de grote diensten die ze kunnen bieden, kunnen deze kredietformules de oorzaak zijn van schuldenoverlast en grote sociale problemen. De toekenning van deze kredieten doet immers veel gezinnen boven hun stand leven of anders gezegd, meer verbruiken dan hun financiële toestand toelaat. De opstapeling van deze kredieten maakt hun financiële toestand kwetsbaar en verhoogt hun schuldenlast. De schuldenlast op het beschikbaar inkomen (de bruto schuldratio) is sterk gestegen in de jaren tachtig. Hij is echter gedaald van 1990 tot 1994 als gevolg van conjuncturele vertraging, maar neemt sindsdien opnieuw toe (zie figuur 22). Deze schuld kan ondraaglijk worden van zodra hij een bepaald niveau overschrijdt of wanneer de inkomens van de gezinsleden dalen (bijvoorbeeld door werkloosheid). De schuldenlast leidt dan vaak tot een teruggetrokkenheid, een vorm van sociale uitsluiting en kan zelfs de aanloop zijn naar armoede (zie "De problemen in verband met schuldenlast" op blz 145).

**FIGUUR 22** - Evolutie van het consumentenkrediet en van de schuldenlast van de gezinnen

Bron: Fraselle N. (1998).



## **b. Consumptiepatronen en hun verband met de sociale en ecologische thema's**

De consumptiepatronen, die grotendeels bepaald worden door de hierboven beschreven sturende krachten, beïnvloeden op hun beurt de natuurlijke en menselijke hulpbronnen. Dit komt hier aan bod in vier rubrieken. De eerste rubriek behandelt de evolutie van de structuur van de totale gezinsconsumptie. De tweede onderzoekt één van de sociale aspecten van de consumptie: zijn verdeling per leeftijd en per inkomen. De derde rubriek levert verschillende consumptie-indicatoren die in direct verband staan met de schade aan het milieu: consumptie van bepaalde natuurlijke hulpbronnen en afvalproductie. De vierde rubriek beschrijft tot slot de evolutie meer concreet in drie consumptiesectoren (voeding, elektrische huishoudtoestellen en vervoer) en toont de sociale en milieuproblemen die er verband mee houden.

### *i. Samenstelling van de consumptie*

De onder het vorige punt voorgestelde sturende krachten hebben een grote impact gehad op de consumptiepatronen en hebben gedurende de voorbije 40 jaar de consumptiepatronen sterk gewijzigd. In tabel 9 wordt de groei gegeven van de bedragen die besteed werden in de grote consumptieposten tussen 1961 en 1995-1996<sup>1</sup> (rechtse kolom) en de gewijzigde verdeling van de consumptie in het gezinsbudget gedurende deze periode (de twee linkse kolommen). Zo blijkt dat de consumptie fors is toegenomen voor: gezondheidszorg, vervoer, cultuur en vrije tijd, horeca en reizen, financiële diensten, verzekeringen en lichaamsverzorging. De consumptiestijging was echter matig voor voeding, drank en tabak, kleding en schoeisel, meubelen, huishoudtoestellen en vaatwerk. Bijgevolg is tussen 1961 en 1995-1996 het aandeel in het gezinsbudget van de bestedingen aan voeding<sup>2</sup>, spectaculair gedaald. Het aandeel in het gezinsbudget van andere primaire goederen zoals drank, kleding, onderhoud en uitrusting van de woning, is ook geleidelijk gedaald. Daartegenover staat een spectaculaire toename van het aandeel van de uitgaven voor andere goederen maar vooral voor diensten: communicatie en vervoer (+4,6% zonder openbaar vervoer), cultuur en toerisme (+3,3%), restaurantbezoek en reizen (+5,4%), financiële diensten en verzekeringen (+4,7%), gezondheidszorg (+1,5% in het gezinsbudget) en lichaamsverzorging (+0,9%). Deze ontwikkelingen komen overeen met de evolutie van de in het vorige punt beschreven sturende krachten. Momenteel zijn de drie belangrijkste posten de uitgaven voor huisvesting, voeding en vervoer. De diensten vertegenwoordigen een steeds belangrijker plaats in het gezinsbudget.

De toename van de privé-consumptie en de wijziging van zijn inhoud hebben onmiskenbaar een betere levenskwaliteit van een toenemend aantal individuen mogelijk gemaakt: gezonde en voldoende voeding, gesaneerde en steeds comfortabelere huisvesting, toegang tot gezondheidszorgen, opleiding, enzovoort. Die evolutie heeft er ook toe bijgedragen om stap voor stap een standaard van consumptie te definiëren, die door het individu nagestreefd wordt en die gedeeltelijk zijn integratie in de samenleving conditioneer. Ze vertoont echter bepaalde problematische sociale en milieuaspecten die in de volgende rubrieken worden onderzocht. Enerzijds wordt sinds verschillende jaren vastgesteld dat de verdeling van de consumptie steeds ongelijker wordt en een steeds groter deel van de bevolking in de kou blijft staan<sup>3</sup>.

- 
1. Data van de gezinsbudgetenquêtes van het NIS.
  2. De voedingconsumptie is evenwel blijven toenemen in waarde en volume, met ongeveer 30% in volume stijging sinds 1970.
  3. Zie deel 3, hoofdstuk "Het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting".

Anderzijds wordt de milieu-impact van de omvang en de manier van consumptie zorgwekkend en begint zelfs sommige aspecten van de levenskwaliteit van de voorbije 50 jaar aan te tasten<sup>1</sup>.

**TABEL 9 - Aandeel van de verschillende goederen en diensten in het gezinsbudget**

	Aandeel in het gezinsbudget in 1961	Aandeel in het gezinsbudget in 1995-1996	Toename van de consumptieniveaus tegen vaste prijzen tussen 1961 en 1995 (in percent)
1. Voeding, drank, tabak	40,10	17,50	12,20
2. Kleding en schoeisel (zonder herstelling) en persoonlijke voorwerpen	10,80	6,60	55,40
3. Woning (eerste of tweede verblijfplaats)	18,30	26,40	55,40
4. Onderhoud van de woning	2,60	1,70	68,50
5. Meubelen, huishoudapparaten, vaatwerk	6,60	5,60	118,00
6. Uitgaven voor gezondheidszorg	3,00	4,50	283,00
7. Vervoer en verkeer	7,90	12,60	307,00
8. Cultuur, vrije tijd, onderwijs	4,80	8,10	336,00
9. Horeca en reizen	2,90	8,20	640,90
10. Overige goederen en diensten (omvat onder andere de uitgaven voor lichaamsverzorging en financiële diensten en verzekeringen)	2,87	8,82	690,10

Bron: Uitgaande van de gezinsbudgetenquêtes van 1961 en 1995-1996 van het NIS, FPB.

#### *ii. Verbanden met het thema armoede: sociale verdeling van de consumptie*

Hier wordt getoond hoe de consumptie in België verdeeld is binnen de bevolking, enerzijds tussen consumptie en sparen en anderzijds per inkomensniveau en per leeftijd. Uit dit deel blijkt dat er groeiende ongelijkheden zijn met betrekking tot de toegang tot de huidige standaard van consumptie tussen individuen.

#### **Verdeling tussen consumptie en sparen volgens de inkomens**

De gezinnen besteden hun beschikbaar inkomen ofwel aan consumeren ofwel aan sparen. Deze verdeling tussen consumeren en sparen evolueert in de tijd en verschilt onder meer volgens het inkomensniveau. In figuur 23 worden twee trends in verband met deze verdeling op basis van de inkomenskwartielen<sup>2</sup> getoond:

- De armste gezinnen besteden bijna hun volledig beschikbaar inkomen aan consumptie en kunnen weinig sparen (gemiddelde spaarquote<sup>3</sup> van de armste kwartielen Q1 en Q2 in 1995-1996: 1,7%), terwijl de rijkste gezinnen een groot deel van hun beschikbaar inkomen sparen (gemiddelde van de spaarquotes van de twee rijkste categorieën Q3 en Q4 in 1995-1996: 17,8%). De armste gezinnen die over weinig reserves beschikken, zijn dus kwetsbaarder voor eventuele financiële problemen (bijvoorbeeld: werkloosheid) waaraan ze al vaker zijn blootgesteld.
- Tussen de enquêtes van 1978-1979 en 1995-1996 is de spaarquote van de armste gezinnen (Q1 en Q2) gedaald. Deze spaarquote is zelfs negatief geworden voor het armste kwartiel (Q1), dit wil zeggen dat de gezinnen die tot dit kwartiel behoren gemiddeld meer consumeren dan hun inkomen. Daartegenover staat dat de rijkste

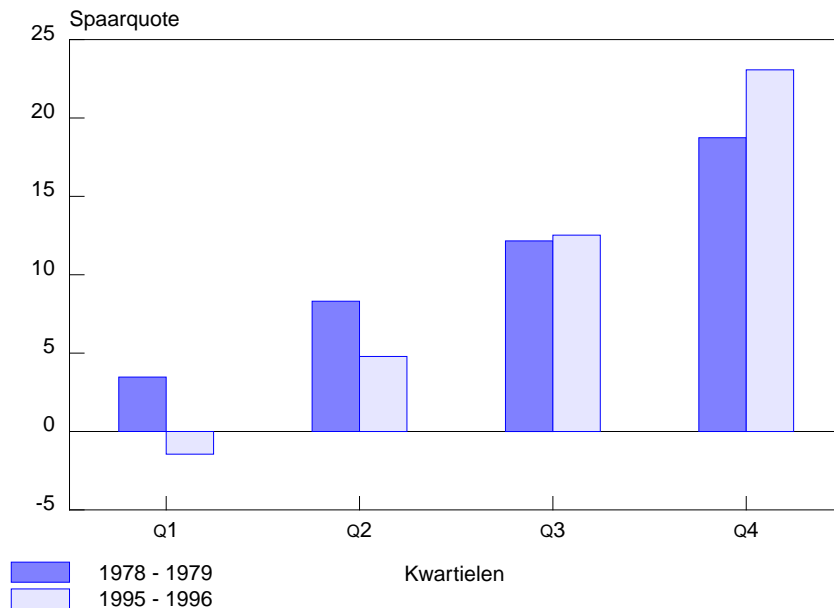
1. Zie deel 3, hoofdstukken "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer" en "Het beleid ter bescherming van het mariene milieu".  
 2. Kwartielen Q1, Q2, Q3 en Q4 zijn de vier delen, van gelijke grootte, van een geordend statistisch geheel.  
 3. Spaarquote = (beschikbaar inkomen - consumptie)/beschikbaar inkomen.

gezinnen (Q4) een toenemend deel van hun inkomen aan sparen hebben besteed. Dit betekent niet alleen dat ze beter beschermd zijn tegen eventuele financiële risico's maar ook dat de basisbehoeften van deze inkomenscategorie meer dan bevredigd zijn, wat zeker niet het geval is met de gezinnen uit het kwartiel Q1.

Daar komt nog bij dat kapitaalwinsten uit beleggingen in de nationale rekeningen niet als beschikbaar inkomen worden beschouwd. Het zijn de rijkere gezinnen die kunnen investeren in dit soort beleggingen (bijvoorbeeld aandelen en obligaties). Ze hebben de laatste jaren kunnen genieten van kapitaalwinsten uit beleggingen en het grootste deel hiervan kunnen sparen.

**FIGUUR 23** - Evolutie van de spaarquote in de verschillende inkomenscategorieën

Bron: NIS (1980) en NIS (1997a).



### ***Besteding van de consumptie per inkomenskwartiel en per leeftijd***

#### *Per inkomenskwartiel*

De samenstelling van de consumptie in elk van de vier inkomenskwartielen is sterk uiteenlopend (zie tabel 10). Het deel dat wordt besteed aan primaire behoeften (voeding, huisvesting) is bij de armste gezinnen groter dan bij de rijkste gezinnen. Daar tegenover besteden de rijkste gezinnen een groter deel van hun gezinsbudget aan minder levensnoodzakelijke behoeften zoals de uitgaven voor cultuur en vrije tijd of financiële diensten en toerisme, die vervat zijn in de rubriek "overige" van tabel 10.

**TABEL 10 - Percentage besteed aan de verschillende grote consumptieposten volgens het inkomensniveau in 1995-1996**

Inkomenskwartielen van de armste (Q1) tot de rijkste (Q4) gezinnen	Voeding, drank en tabak	Kleding en schoeisel	Woning (eerste en tweede verblijfplaats)	Meubelen en huishoudtoestellen	Gezondheid	Verkeer	Cultuur	Overige
Q1	19,7	4,4	34,2	5,3	5,4	8,6	7,1	15,2
Q2	18,7	4,9	29,8	6,0	5,0	11,1	7,3	17,3
Q3	18,4	6,2	25,9	5,4	4,6	12,4	8,1	18,1
Q4	15,4	7,4	22,2	7,7	3,8	14,8	8,9	19,8

Bron: NIS (1997a).

Verschillende studies<sup>1</sup> behandelden de impact van armoede op de consumptiepatronen. De personen die hun baan verliezen of in een precaire situatie terecht komen passen hun consumptie aan om hun moeilijke sociale en financiële toestand aan te kunnen. Deze wijziging komt tot uiting in een forse daling van de uitgaven voor vrijetijdsbesteding en de uitgaven voor gezondheidszorg en in een geringere kwaliteit van de voeding.

*Per leeftijdscategorie<sup>2</sup>*

De verdeling van de consumptie is gewijzigd tussen de verschillende leeftijdscategorieën, ten gunste van de bejaarden. De vergelijking tussen de begrotingsenquêtes van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) van 1978-1979 en 1987-1988 leidde al tot de conclusie dat *de bejaarden van 1978 tot 1988 een reële groei van hun welzijn kennen, terwijl in alle gevallen de consumptie van de jongere groepen ongewijzigd blijft of vermindert*<sup>3</sup>. De enquête van 1995-1996 bevestigt deze evolutie. De gemiddelde hoeveelheid van de totale consumptie door een jong gezin (20-39 jaar) is gedurende de voorbije tien jaar met 5% gedaald, terwijl die van een bejaard gezin (ouder dan 60 jaar) met 5% is gestegen (zie figuur 24). Deze evolutie van de consumptie is gelijk aan die van de inkomens en houdt dus geen verband met een wijziging van de spaarquote in de verschillende leeftijdscategorieën.

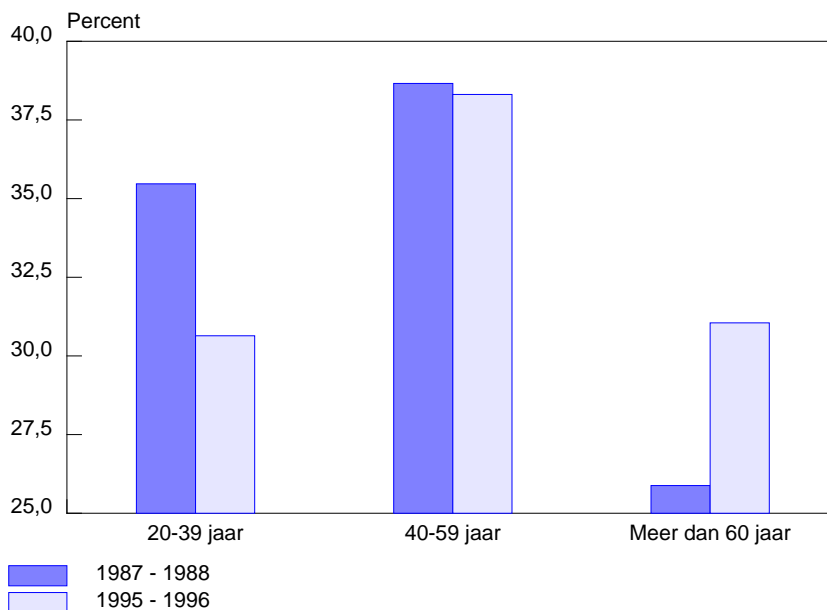
In 1996 was de gemiddelde consumptie van een gezin uit de leeftijdscategorie 60-69 jaar in absolute bedragen zelfs groter dan dat van een gezin in de leeftijdscategorieën 20-29 jaar en 30-39 jaar wat niet het geval was in 1988<sup>4</sup>. Deze relatieve verrijking van de oudere bevolking wordt verklaard door de gemiddelde stijging van het pensioenbedrag<sup>5</sup> en door het feit dat deze bevolking actief was gedurende de naoorlogse jaren van forse groei. Deze jaren van voorspoed en vrijwel volledige tewerkstelling hebben hen in

1. Degrave F. (1998). Studie uitgevoerd in 1997 door de het Algemeen Christelijk Vakverbond bij 283 werklozen in België, studie uitgevoerd door het Centrum voor Onderzoek inzake Volksgezondheid, de Dienst Epidemiologie, het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid (1998) over de gezondheid van de bevolking in België.
2. De leeftijd is die van de referentiepersoon van het gezin.
3. Devos H. e.a. (1991).
4. De vergelijking per gezin houdt geen rekening met het feit dat het aantal personen per gezin bij de jonge gezinnen en de oude gezinnen kleiner is dan bij de personen van 30 tot 59 jaar. Bijgevolg onderschatten de cijfers per gezin het welzijn van de jongere personen en de ouderen ten opzichte van de intermediaire leeftijdscategorieën. Het feit dat de consumptie in absolute waarde van een gezin ouder dan 60 jaar groter is dan dat van een gezin van 30-39 jaar geeft dus een nog duidelijker beeld van het grotere welzijn van de oudere personen aangezien het aantal personen in de bejaarde gezinnen gemiddeld kleiner is.
5. De studie *La Richesse de la vieillesse* (Devos H. e.a. (1991)) onderscheidde drie verklarende factoren:
  - (1) Het toenemend aantal dubbele pensioenen als gevolg van de personen met twee inkomens.
  - (2) De stijging van de pensioenen doordat het aandeel van de forfaitaire jaren in de pensioenberekening is gedaald.
  - (3) Het toenemend aantal extralegale pensioenen bij jonge gepensioneerden.

staat gesteld inkomens op te stapelen en het huidige socialezekerheidsstelsel laat dus toe te genieten van gemiddeld hoge pensioenen.

**FIGUUR 24** - Evolutie van de verdeling van de consumptie over de verschillende leeftijdscategorieën

Bronnen: NIS (1989) en NIS (1997a).



### iii. Verband met de kwaliteit van de atmosfeer en het mariene milieu

De milieugevolgen zijn zowel bij het begin als op het einde van het consumptieproces te situeren, vanwege respectievelijk het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de vervuiling en afvalproductie. De OESO, die de evolutie van consumptiepatronen in de lidstaten bestudeerd heeft, heeft geconstateerd dat de trends *in het verleden meestal de efficiëntiewinst in de consumptie van energie en de natuurlijke hulpbronnen bij de fabricatie en het gebruik van producten tot nul hebben herleid*<sup>1</sup>. Daarmee wordt bedoeld dat deze efficiëntiewinst het niet mogelijk heeft gemaakt de heffingen op natuurlijke hulpbronnen te verminderen aangezien de verminderingen als gevolg van een grotere ecologische doeltreffendheid terzelfdertijd werden tenietgedaan door een toename van de hoeveelheid geconsumeerde producten. Voor de hieronder bestudeerde natuurlijke hulpbronnen en de afvalproductie kunnen voor België gelijkaardige conclusies worden getrokken.

Om een volledig beeld te krijgen van de milieu-impact van de finale consumptie van goederen en diensten moet, indien mogelijk, rekening worden gehouden met de consumptie van natuurlijke hulpbronnen en met de afvalproductie zowel op het niveau van de producent als op het niveau van de consument. Daarom onderzoekt dit deel de consumptie van sommige hulpbronnen (water en energie) en de afvalproductie, eerst voor de gehele maatschappij en vervolgens voor de gezinnen en de overheidsdiensten afzonderlijk. Voor de overheid bestaat er nog geen enkel globaal gegeven zoals dat voor de gezinnen het geval is. Als illustratie worden daarom de verspreide gegevens gebruikt die verzameld konden worden.

1. OESO (1998b).

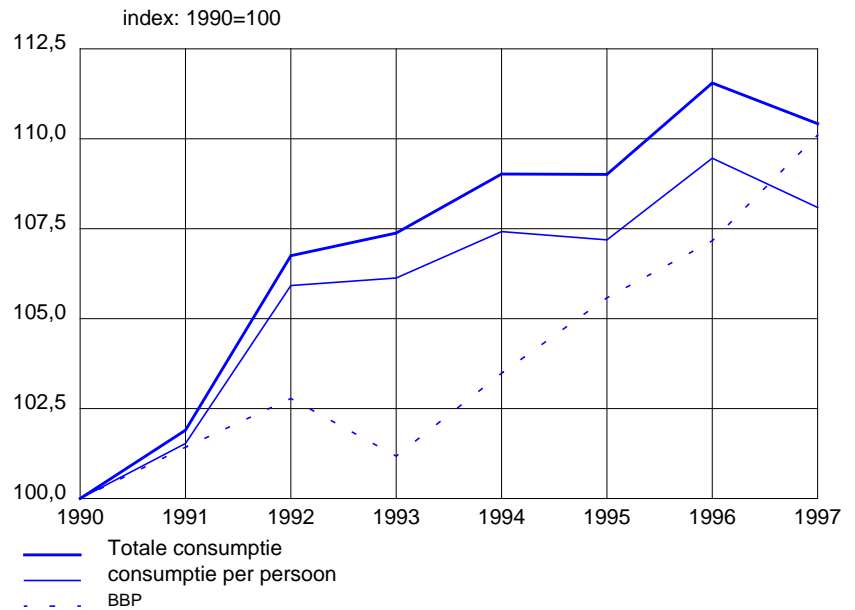
### Waterconsumptie

De problemen in verband met de waterconsumptie zijn tweërlei: de vervuiling van het water en de uitputting van de voorraden.

**In het algemeen** blijft de waterconsumptie, uitgedrukt in kubieke meter of in kubieke meter per inwoner, stijgen sinds het begin van de jaren negentig, zij het aan een vertragend tempo. In 1997 werd zelfs een lichte daling vastgesteld (zie figuur 25).

**FIGUUR 25** - Evolutie van de waterconsumptie in België

Bronnen: FPB en Belgaqua.



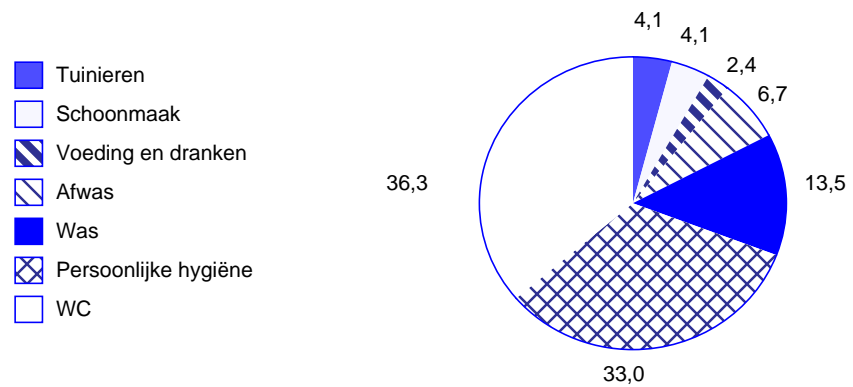
Voor dit toenemende waterverbruik was een steeds intensievere exploitatie van de natuurlijke rijkdommen nodig. Midden de jaren negentig bedroeg de winning van zoetwater<sup>1</sup> gemiddeld 42,5% van de gekende beschikbare bronnen, dit is het hoogste niveau in de EU, waar het gemiddelde 20% bedraagt. Deze winning bereikt zelfs 80% voor het oppompen van grondwater. Deze overexploitatie wordt op sommige plaatsen in België steeds zorgwekkender.

De toenemende vervuiling van het water (zie thema bescherming van het mariene milieu) vergt dure investeringen (bijvoorbeeld zuiveringsstations) waardoor deze onmisbare bron steeds duurder wordt. Deze evolutie creëert sociale en economische problemen.

1. Zoetwater is voor 64% van het grondwater afkomstig en voor 36% van oppervlaktewateren.

**FIGUUR 26** - Verdeling van de waterconsumptie door de gezinnen tussen de verschillende soorten gebruik (%)

Bron: Ministerie van de Franse Gemeenschap.



De gezinnen verbruiken ongeveer 48% van het in België geconsumeerde water<sup>1</sup>. De waterconsumptie bedraagt ongeveer 120 liter per inwoner per dag. Meer dan twee derden van dit water wordt gebruikt voor de WC en persoonlijke hygiëne (vooral baden). Daarna volgen de was, de afwas, het tuinieren en de schoonmaak. De hoeveelheid water die gebruikt wordt voor voeding en dranken is het laagst (2,4%) (zie figuur 26).

Wat de overheidsdiensten betreft, werd nooit een algemeen overzicht gemaakt van de consumptie van alle door de overheid beheerde gebouwen. Over de respectievelijke hoeveelheden van de waterconsumptie (toiletten, schoonmaak, kantine, airconditioning, lekken, enzovoort) is geen enkele aanwijzing beschikbaar. Een rondvraag in een federaal ministerie bij 2.600 personeelsleden heeft het mogelijk gemaakt de waterconsumptie te ramen voor 1997: het bedroeg 14 kubieke meter per personeelslid en per jaar, waarbij schommelingen tussen gebouwen werden genoteerd tussen 5 en 50 kubieke meter per personeelslid per jaar. Een consumptiegemiddelde stemt echter niet overeen met het gewenste niveau in het licht van duurzame ontwikkeling. Het zou wenselijk zijn gebouwen te vergelijken waar dezelfde soort activiteit wordt uitgevoerd<sup>2</sup> om de oorzaken van inefficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen op te sporen.

### **De consumptie van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen: energie**

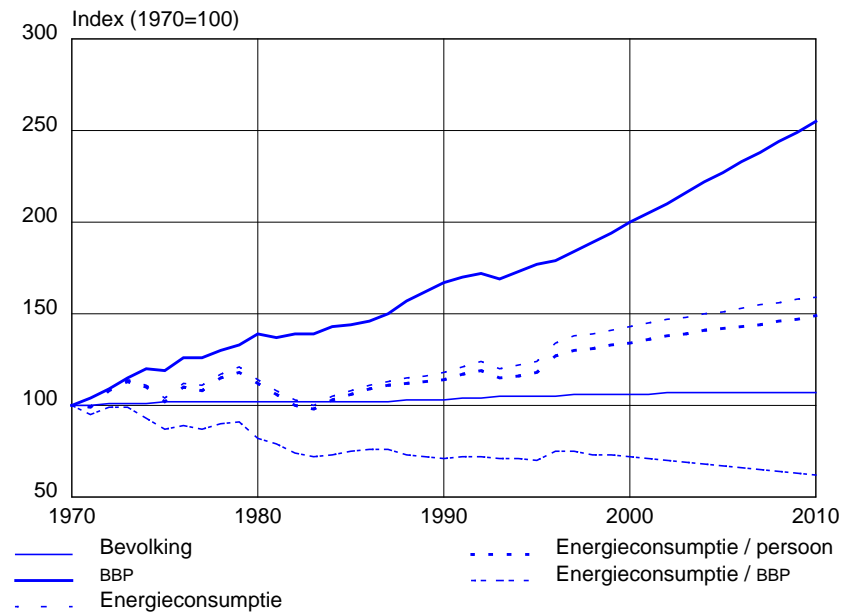
Energie is op zich geen natuurlijke bron maar ze wordt rechtstreeks geproduceerd op basis van hernieuwbare (zoals wind en zon) of niet-hernieuwbare hulpbronnen (zoals aardolie of aardgas). Energie wordt hier behandeld om een van de grootste consumpties van natuurlijke rijkdommen te illustreren die met onze levensstijl te maken heeft.

1. De rest van het water wordt voor 19,4% gebruikt door de industrie, voor 29% voor elektrische koeling en voor 0,6% door de landbouw. OESO (1998a).
2. Bijvoorbeeld werd een vergelijking gemaakt tussen vijf scholen met identieke behoeften (toiletten, schoonmaak) in éénzelfde Waalse gemeente: de consumptie schommelt tussen 3,8 en 30,7 liter per leerling en per dag (365) of tussen 1,4 en 11,2 kubieke meter per leerling en per jaar. Uitleg voor alles wat hoger ligt dan het laagste verbruik: lekken, gedrag, enzovoort.



**FIGUUR 27** - Bruto energiegebruik en energie-intensiteit van het BBP

Bron: FPB.

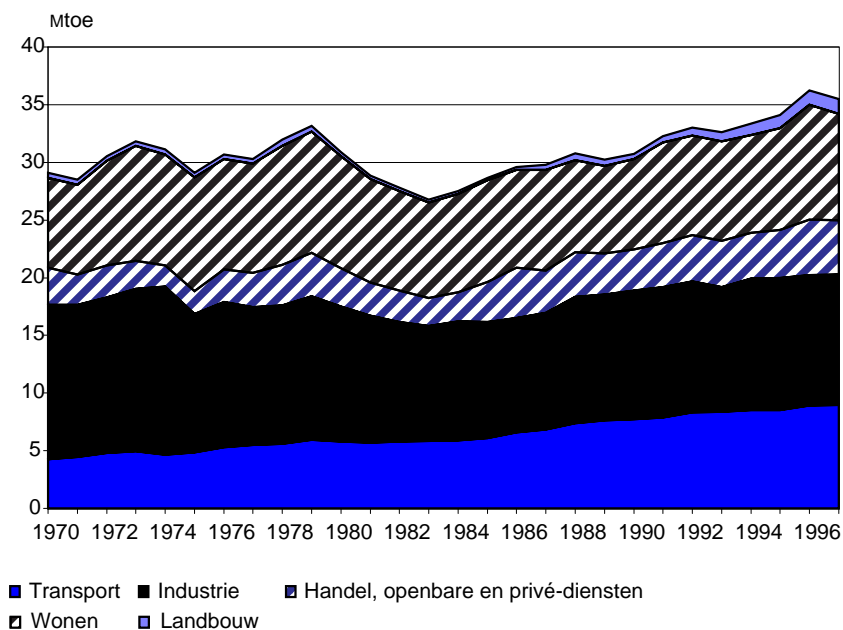


**In het algemeen** bedroeg de bruto binnenlandse energieconsumptie in 1997, 55 Mtoe (megaton<sup>1</sup> olie-equivalent), wat een stijging betekent met 37% tegenover 1970. Gedurende de oliecrisis van 1973 en 1980-1984 is de energieconsumptie gedaald, terwijl het BBP is blijven stijgen (zie figuur 27). Van 1984 tot 1997 bedroeg de gemiddelde elasticiteit van de energievraag (namelijk de schommeling van de energievraag wanneer het BBP met één eenheid stijgt) 0,79<sup>2</sup>. De inkomensstijging van de Belgen (voorgesteld door de stijging van het BBP) gebeurt dus nog samen met de toename van de energieconsumptie. Hetzelfde fenomeen wordt ook vastgesteld via de energie-intensiteit (verhouding tussen de energieconsumptie en het BBP) die heel sterk daalde gedurende de oliecrisis (daling van 12% in 1973-1974 en 20% tussen 1980 en 1984) maar die vrijwel constant is gebleven (jaarlijkse daling met 0,3%) van 1984 tot 1997. De schommelingen van zowel de energie-elasticiteit als de intensiteit worden vooral verklaard door de energieprijzen: prijsstijging gedurende de oliecrisis en prijsdaling van 1984 tot 1997 (tot een prijs onder het niveau van 1970). De oliecrisis hebben ook een toename van de energie-efficiëntie veroorzaakt en droegen zeker ook bij tot een reeks structurele veranderingen in de economie zoals een toenemend belang van de diensten in het BBP, die per definitie minder energieverslindend zijn<sup>3</sup>. Gezien het overwicht van de energie in de CO<sub>2</sub>-uitstoot worden dezelfde fenomenen besproken in de paragrafen over klimaatverandering om de vastgestelde evoluties te verklaren.

1. 1 megaton (Mt) = 1 miljoen ton.
2. Dit betekent dat iedere stijging met een eenheid van het BBP een toename van de energieconsumptie met 0,79 eenheid veroorzaakte.
3. Het is vooral als gevolg van de grote bijdrage van de diensten tot de groei van het BBP dat de gemiddelde elasticiteit van de energievraag lager dan één is geworden.

**FIGUUR 28** - Energieconsumptie per sector

Bron: FPB.



Alle sectoren werden getroffen door de oliecrisissen van 1973-1974 en tussen 1980 en 1985. Toch vertoont de finale energieconsumptie voor de gehele economie grote verschillen tussen de sectoren (zie figuur 28):

- In de vervoerssector hebben de oliecrisissen de groei van de energieconsumptie tijdelijk gestopt. Tussen 1970 en 1997 bedroeg de gemiddelde jaarlijkse groei 2,8% inclusief crisisperiodes en 4% exclusief crisisperiodes. Over geheel deze periode van 1970 tot 1997 is de energieconsumptie in deze sector dus in omvang verdubbeld.
- In de industriesector hebben de oliecrisissen geleid tot een grote daling van het energieverbruik, namelijk met 25% tussen 1970 en 1983. Het is pas vanaf 1985 dat de groei zich heeft hersteld met een gemiddelde jaarlijkse groei van 1%. Het resultaat over de periode 1970-1997 is een vermindering van het geconsumeerde energievolume met 15%.
- In de sectoren diensten en handel is de omvang van de energieconsumptie tijdens de oliecrisissen verkleind. Maar vanaf 1984 groeide de consumptie sterk en ze bereikte in 1997 een niveau dat hoger lag dan vóór de oliecrisis. Van 1970 tot 1997 is de omvang van de energieconsumptie met 46% gegroeid.

Wat de primaire energieconsumptie betreft, wordt de periode 1970-1997 gekenmerkt door een sterke toename in de consumptie van gas (+523%), elektriciteit (+301%) en brandstof (+110%), ten koste van de consumptie van steenkool (-46%) en van petroleum (-10%). In 1997 was brandstof de voornaamste energiebron (35,3% van de totale energieconsumptie), gevolgd door elektriciteit (31,3%), gas (17,8%), petroleum (10,6%) en steenkool (5,1%). Het gebruik van hernieuwbare energie blijft erg marginaal en vertegenwoordigde in 1996 ongeveer 0,7%<sup>1</sup>.

1. In volume TOE ( ton olie-equivalent).

Bij **de gezinnen** schommelde de energieconsumptie tussen ongeveer 8 Mtoe en 10 Mtoe van 1970 tot 1997. Het vertegenwoordigt momenteel ongeveer een vierde van de totale energieconsumptie in België. Die consumptie is verdeeld tussen de volgende functies: verwarming (steenkol, aardolie en aardgas) voor 33%, elektrische toepassingen (verlichting, elektrische huishoudtoestellen, elektrische verwarming, enzovoort) voor 31% en verplaatsing (brandstof voor voertuigen) voor 35%<sup>1</sup>.

Wat **de overheidsadministraties** betreft<sup>2</sup> (alle overheidsniveaus) is het momenteel onmogelijk de totale energieconsumptie per jaar te kennen, zelfs indien het enkel gaat over de energie die door de gebouwen wordt verbruikt. Wat de Federale Overheid betreft, moet de Regie der Gebouwen de gegevens verzamelen over de energieconsumptie voor de verwarming per gebouw voor alle verwarmde gebouwen, exclusief woningen (dit zijn 990 gebouwen van het staatspatrimonium met een totaal van 6,3 miljoen vierkante meter grondoppervlakte plus 626 gehuurde gebouwen met een totaal van 1,5 miljoen vierkante meter grondoppervlakte). Deze gegevens werden verzameld van 1983 tot 1992. In 1983 werd een studie uitgevoerd over de energie-efficiëntie van elk gebouw. Tot in 1992 werden de verzamelde gegevens blijvend onderzocht. Na de regionalisatie werden de gegevens voor de gehuurde gebouwen niet meer verzameld en werden de gegevens niet meer onderzocht. De achterstand wordt echter ingehaald maar het is nog niet mogelijk de totale consumptie voor verwarming te geven.

Ook in de gewesten worden initiatieven genomen om energiebalansen op te maken van de gebouwen maar ze zijn te uiteenlopend om geglobaliseerd te worden. Bij gebrek aan zulke initiatieven worden eenmalige studies uitgevoerd. De milieuaudit van het Vesaliusgebouw<sup>3</sup> toont bijvoorbeeld dat de elektriciteitsconsumptie van dit gebouw in 10 jaar met 63% is gedaald en momenteel 55 kWh per vierkante meter bedraagt of een niveau dat duidelijk lager is dan het geraamde gemiddelde voor dat type van gebouw, namelijk 100 kWh. In andere gebouwen van hetzelfde ministerie echter zijn door slecht beheer van de verwarming de personeelsleden genoodzaakt kleine elektrische verwarmingstoestellen te gebruiken die tegelijk erg duur en energieverslindend zijn.

### **De afvalproductie**

Alhoewel een groeiend deel van het afval wordt gerecycleerd of hergebruikt, wordt de absorptiecapaciteit van de aarde geleidelijk aangetast door toenemende hoeveelheden afval die door menselijk handelen geproduceerd worden. **In het algemeen** bereikte de totale afvalproductie 26,6 miljoen ton in 1995 of 3,4 kilogram per eenheid BBP. Dit totale volume is vooral verdeeld over industrieel afval voor 50,8%, bouwafval voor 25,8% en gemeentelijk afval (dit wil zeggen: afval afkomstig van gezinnen en KMO's) voor 18% (zie tabel 11).

1. Cijfers voor 1997.

2. De overheid is grotendeels vervat in de sector diensten en handel.

3. Studie uitgevoerd door het Centrum Duurzame Ontwikkeling van de Rijksuniversiteit Gent: *Doorlichting van het Vesaliusgebouw in het kader van duurzame ontwikkeling, 1997*. Het gaat om een milieuaudit van het Vesaliusgebouw en zijn activiteiten.

In 1994 heeft België ook 776.000 ton gevaarlijk afval geproduceerd<sup>1</sup> (zoals gedefinieerd door het Verdrag van Bazel) en in 1996, 137 ton nucleair afval. De gecumuleerde productie van radioactief afval van de centrales tot het einde van hun levensduur wordt geraamd op 180.000 kubieke meter waarvan 150.000 laag radioactief afval met korte halveringstijd (categorie A - onschadelijk binnen 300 jaar), 25.000 laag radioactief afval met lange halveringstijd (categorie B) en 5.000 hoogradioactief afval afkomstig van de herbehandeling van bestraalde splijtstof (categorie C - onschadelijk binnen tienduizenden, zelfs miljarden jaren)<sup>2</sup>.

TABEL 11 - Verdeling van de afvalproductie in 1995

	Ton	Percentage van het totale afval
Afval van mijnen en ontginningen	444.366	1,7
Industrieel afval	13.365.333	50,2
Afval van de energieproductie	945.857	3,6
Afval van waterzuivering en -distributie	197.169	0,7
Bouwafval	6.846.201	25,8
Gemeentelijk afval	4.780.703	18,0
Totaal afval	26.579.630	100,0
Gevaarlijk afval (1994)	776.139	/

Bron: Enquête OESO-Eurostat (1995).

Wat **de gezinnen** betreft, is de toename van de consumptie de voorbije 15 jaar gepaard gegaan met een heel forse stijging van de productie van gemeentelijk afval, +55% tussen 1980 en 1995. De productie van dit afval per inwoner is tussen 1980 en 1995 ongeveer twee keer sneller toegenomen dan de privé-consumptie per inwoner, respectievelijk met 51% en 27,6%. De productie bedroeg in 1995, 473 kilogram per inwoner per jaar. De afvalproductie hangt sterk samen met de sociale en economische toestand van de gezinnen en deze cijfers inzake de gemiddelde afvalproductie per persoon verbergen de verschillen tussen armen en rijken, en tussen de stad en het platteland.

Voor de afvalproductie door **de overheidsadministraties** bestaan er op geen enkel niveau gegevens (federaal, gewestelijk, communautair, provinciaal of lokaal). Zelfs de studie in verband met het Vesaliusgebouw van de Federale Overheid heeft geen enkel exact cijfer kunnen geven over de afvalproductie want sommige afvalstromen zijn gekend in ton en andere in kubieke meter. Enkel de papierstromen zijn gekend. In dit gebouw werd jaarlijks 414 kilogram papier per personeelslid gerecycleerd<sup>3</sup>.

*iv. Illustraties in drie grote domeinen van de privé-consumptie: voeding, uitrustingsgoederen en vervoer*

Om deze economische, sociale en ecologische evoluties te illustreren, wordt de ontwikkeling beschreven van de consumptie in drie grote domeinen: voeding, uitrustingsgoederen en vervoer. Zoals de voorbeelden aantonen heeft de toename van de consumptie in deze sectoren bijgedragen tot een beter comfort van de burgers die deze producten hebben verworven in goede economische omstandigheden maar heeft het een aantal groeiende sociale en ecologische problemen gecreëerd.

1. Aangezien de invoer van gevaarlijk afval veel groter was dan de uitvoer, heeft België in 1994, 1.093.000 ton gevaarlijk afval moeten beheren.
2. Bron: NIRAS.
3. Het gewone afval omvat ook papier dat niet gerecycleerd wordt maar daarover is geen enkel gegeven gekend.

## Voeding

De huidige voeding is gediversifieerd en van een betere kwaliteit dankzij de controles op microbiologisch en scheikundig vlak. De productie en de consumptie ervan oefenen echter een toenemende druk uit op het milieu en de samenstelling blijft ver verwijderd van de *dieetaanbevelingen*<sup>1</sup>, wat een schadelijke invloed heeft op de gezondheid van het individu. De huidige voeding wordt inderdaad gekenmerkt door een toenemend gehalte aan suiker (bijvoorbeeld snacks en frisdranken) en alcohol en een hoog gehalte aan calorieën en vetstoffen<sup>2</sup>. Als gevolg van deze evolutie is het calorieënaanbod per inwoner per dag gestegen van 3.142 in 1960-1961 tot 3.850 in 1990, terwijl de norm tussen 2.150 en 2.900 ligt<sup>3</sup>. De toename van de consumptie van vetstoffen is nauw verbonden met de toename van producten van dierlijk oorsprong in de voeding. De Belg verbruikt gemiddeld 280 gram vlees per dag (een niveau dat stabiel is sinds de jaren zeventig), terwijl de aanbevolen norm 150 gram bedraagt. De consumptie van zuivelproducten is fors gestegen sinds 1970 alhoewel ze nog steeds onvoldoende deel uitmaakt van de voeding van een deel van de bevolking. Vergeleken met de productie van groenten is die van vlees en afgeleide producten ondoeltreffend op energetisch vlak<sup>4</sup>. Bovendien is ze heel duur op ecologisch vlak<sup>5</sup>.

Een ander opmerkelijk feit in de evolutie van voeding heeft te maken met het hogere levensritme<sup>6</sup>. Ten koste van verse producten worden er meer diepgevroren en bereide producten verbruikt, waarvoor meer energie en verpakking nodig is. In de enquêtes over het gezinsbudget zijn de rubrieken "bereide schotels" en vis, de enige die aan belang gewonnen hebben in het gezinsbudget tussen 1978-1979 en 1995-1996 (stijging van ongeveer 70% van hun aandeel in het budget). Tegen lopende prijzen zijn de aan deze bereide schotels bestede bedragen 3,5 keer groter geworden gedurende deze periode. De uitgaven tegen lopende prijzen voor de consumptie van bereide vleeswaren zijn bijna vier keer sneller toegenomen dan de totale vleesconsumptie. De consumptie van diepgevroren vis en groenten is gedurende die acht jaar ook spectaculair toegenomen, respectievelijk met +169% en +90%.

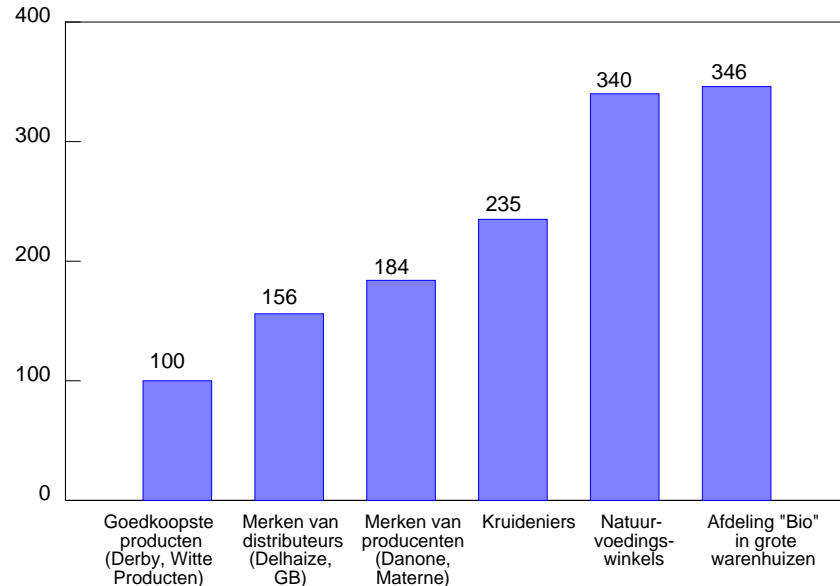
De consumptie van producten afkomstig uit de biologische landbouw of uit de billijke handel<sup>7</sup> neemt toe, maar blijft marginaal. In 1995 vertegenwoordigden de biologische producten 2,5% van de totale Belgische voedingsmarkt of een totaal bedrag van 410 miljard BEF<sup>8</sup>. In een warenhuis zoals Delhaize bedraagt de penetratiegraad van biologische producten in hun respectievelijke categorieën<sup>9</sup> slechts tussen 1% en 10%. Toch werd tussen 1996 en 1997 door dit warenhuisketen een forse toename van de omzet van deze producten geregistreerd<sup>10</sup>. Hetzelfde geldt voor de producten uit de billijke handel. Maar de prijs van biologische producten blijft heel hoog in vergelijking met de klassieke producten. In figuur 29 wordt aangetoond dat de in de grootwarenhuizen ge-

1. Onderzoekscentrum voor Volksgezondheid, Dienst Epidemiologie, Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid (1998). blz. 33.
2. De Meyer M. e.a. (1995).
3. Norm geldig voor een volwassene van 18 tot 59 jaar. Nubel (1995).
4. De verhouding tussen energieconsumptie en energieproductie (dit is de verhouding tussen de noodzakelijke bijdrage in de productie van voedsel en de calorieën die aanwezig zijn in de geproduceerde voedingswaren) is beter voor de groenten dan voor de dierlijke producten. Ze schommelt van 0,5 tot 10 voor fruit en groenten en van 0,5 tot 35 voor vlees. Von Weizsäcker E. U. e.a. (1997). blz. 78.
5. "Not only are mammals inefficient converters, but also their production is environmentally costly in terms of water used and green house gases generated". Crocker D.A. e.a. (1988). blz. 102.
6. Zie hoger in dit hoofdstuk "De sociologische factoren".
7. De Max Havelaar koffie en bananen zijn de belangrijkste in België verdeelde producten afkomstig van de billijke handel samen met de producten die in de Oxfam Wereldwinkels worden verkocht.
8. Distribution d'aujourd'hui (1997). blz. 3.
9. Bijvoorbeeld de verse biologische wortelen in het geheel van verkochte verse wortelen.
10. De oorzaken van die toename liggen zowel bij de consumenten die naar dit soort producten vragen als bij de producenten die als gevolg van die vraag hun gamma uitbreiden.

kochte biologische producten bijna 3,5 keer zo duur zijn dan de goedkoopste categorie producten.

**FIGUUR 29** - Prijsverschil tussen biologische en niet-biologische producten  
(index: 100 = "witte" producten, dit wil zeggen de prijs van de goedkoopste producten)

Bron: Test Aankoop Magazine (1995).



Voor deze analyse heeft Test Aankoop rekening gehouden met een twintigtal voedingsproducten waaronder fruit en groenten, zuivelproducten, zetmeelproducten (pasta's, rijst, enzovoort), honing en olie.

In figuur 34 op blz. 146 wordt de spanning getoond tussen de sociale, economische en ecologische doelstellingen. Enerzijds wordt door dit prijsverschil de toegang van de armsten tot de biologische producten beperkt. Anderzijds is de gemiddelde consument voor wie de prijs het eerste aankoopcriterium is, niet bereid dit verschil te betalen. Een studie heeft inderdaad aangetoond dat de gemiddelde consument niet bereid is meer dan 20% extra te betalen voor biologische voeding<sup>1</sup>.

### **Elektrische huishoudtoestellen**

De elektrische huishoudtoestellen, die er 50 jaar geleden nog nauwelijks waren, hebben geleidelijk de huiskamers veroverd. Momenteel heeft ieder gezin één of meer van die goederen, zoals televisie, wasmachine of afwasmachine<sup>2</sup>. De totale consumptie van die uitrustingsgoederen is echter niet gedaald. De toename van het aantal gezinnen<sup>3</sup>, de ge-programmeerde verkorting van de levensduur van deze producten (als gevolg van de strategie van de bedrijven die hun producten willen vernieuwen om de aankoop ervan te hernieuwen) en de impact van de marketing<sup>4</sup> hebben inderdaad de verkoop blijvend ondersteund. Bovendien zijn er in de gezinnen meer en meer nieuwe goederen bijgekomen die de reeds bestaande aanvullen, zoals de microgolfoven of de GSM. Deze goederen hebben voor heel wat comfort gezorgd maar voor de productie en het toenemend gebruik ervan zijn grote hoeveelheden energie en materiaal nodig en hun snellere vernieuwing vergroot het afvalvolume. Dit zijn allemaal elementen die het milieu schade toebrengen.

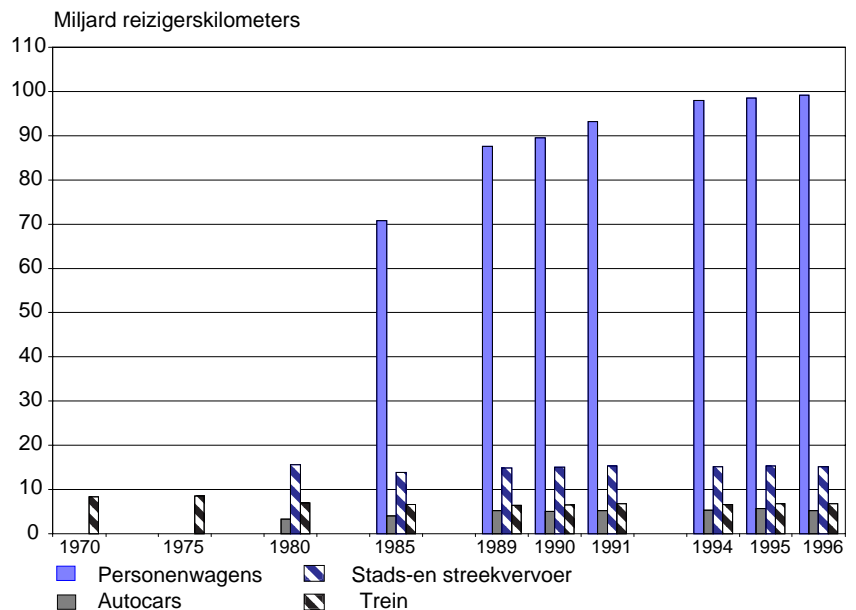
1. Studie door de Universiteit van Gent: Viaene J. (1990).
2. Aangezien het om een gemiddelde gaat betekent dit niet dat alle gezinnen een exemplaar van elk van die goederen bezitten.
3. Zie "Sturende krachten", "De demografische evolutie".
4. Zie "Sturende krachten".

### Het vervoer

Van alle vervoermiddelen is de auto geleidelijk aan de meest gebruikte geworden. Tussen 1960 en 1997 nam het aantal personenwagens in België spectaculair toe, van 750.000 tot 4.400.000<sup>1</sup>. Het aantal afgelegde reizigerskilometers met personenwagens is tussen 1985 en 1996 met 40% toegenomen, van ongeveer 71 miljard naar 99 miljard kilometer (zie figuur 30). In vergelijking, nam het afgelegde aantal reizigerskilometers van het stads- en streekvervoer en het treinvervoer samen slechts toe met 7% (van 20,5 miljard naar 22,0 miljard kilometer) tussen 1985 en 1997. Over een langere periode beschouwd is de activiteit van het openbaar vervoer eerder afgenomen, te wijten aan de gestage afname van het treinvervoer. Vanaf een piek van 9 miljard kilometer in 1964 daalde het treinvervoer tot 6 miljard kilometer in 1986, om daarna opnieuw te herstellen tot 7 miljard kilometer in 1997. Het stads- en streekvervoer daalde aanvankelijk met 10% tussen 1980 en 1985, van 15,6 miljard tot 13,9 miljard kilometer, om daarna, vanaf 1990, opnieuw toe te nemen tot net boven 15 miljard kilometer. Bijgevolg stagneerde het gebruik van het openbaar vervoer, terwijl het aandeel van de personenwagen in het totaal aantal afgelegde reizigerskilometers van alle vervoerswijzen samen toenam. Het aandeel van de personenwagen nam toe van 74,3% in 1985 tot 78,5% in 1996.

**FIGUUR 30** - Evolutie van het aantal reizigerskilometer per vervoermiddel

Bron: Ministerie van Verkeer en Infrastructuur (1996 en 1997).



De evolutie van de vervoermiddelen (afgeleide secundaire vraag) en het belang van deze sector geven een goed beeld van onze levensstijl, die gekenmerkt wordt door individueel gedrag (meer dan één auto per gezin), streven naar snelheid, stress, toename van het handelsverkeer. Daardoor ontstaat er een toenemende druk op het milieu als gevolg van de verhoogde nood aan brandstof om deze kilometers te kunnen rijden met particuliere wagens.

1. Het aantal wagens per 1.000 gezinnen nam toe van 636 auto's per 1.000 gezinnen in 1970 tot 1.064 in 1997.



## 2. Druk, toestand en effecten: sociale en ecologische thema's

### a. Armoede en sociale uitsluiting

#### i. De toestand van armoede

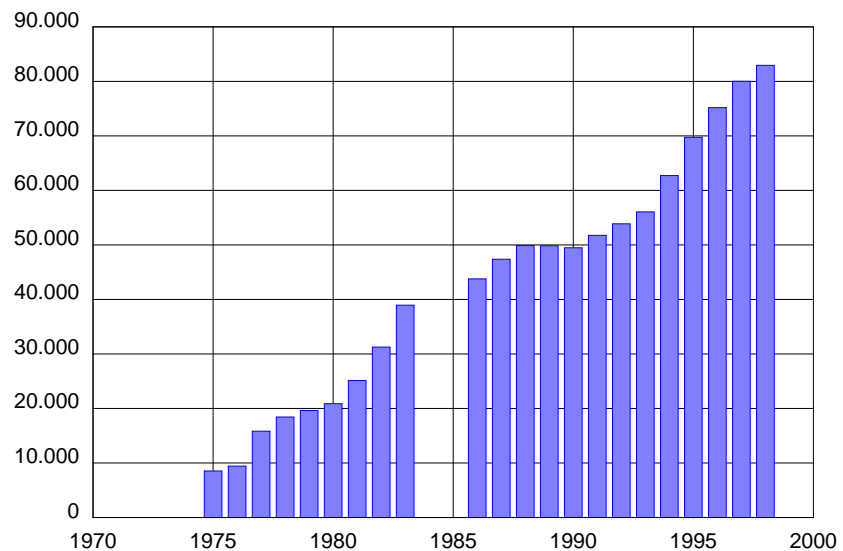
De toestand van armoede wordt hier weergegeven aan de hand van een aantal indicatoren, eerst door de wettelijke armoedegrens, daarna door empirische armoedegrenzen.

#### **Wettelijke armoedegrens**

Het *bestaansminimum* is de wettelijk vastgelegde uitkering die een minimuminkomen waarborgt aan personen met onvoldoende of geen bestaansmiddelen.<sup>1</sup> Het aantal bestaansminimumtrekkers is zeker geen sluitende indicator van armoede: het aantal bijstandtrekkers wordt beïnvloed door ingrepen in de toekenningscriteria, door de bekendheid van het stelsel en door het al dan niet wijzigend gedrag om van dit recht gebruik te maken. Toch blijven deze cijfers een belangrijke aanwijzing voor de armoedesituatie in België en kunnen bijgevolg als een armoedegrens geïnterpreteerd worden.

**FIGUUR 31** - Evolutie van het aantal bestaansminimumtrekkers in België tussen 1975 en 1998  
Definitieve nota 103

Bronnen: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum (1998) en Lammertyn F. e.a. (1987).



In 1987 is een geïnformatiseerd informatiesysteem in gebruik genomen door het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Het aantal bestaansminimumgerechtigden is vanaf dat jaar exact gekend. De gegevens van de voorgaande jaren berusten op een schatting van het Departement sociologie van de KU Leuven. De gegevens van 1984 en 1985 zijn niet beschikbaar.

1. Samen met andere residuele regelingen (het gewaarborgd inkomen voor bejaarden, de gewaarborgde gezinsbijslagen en de tegemoetkoming aan gehandicapten) wordt het bestaansminimum voor een belangrijk deel van de armen de voornaamste inkomensbron. Specifiek bij het toekennen van een bestaansminimum is dat alle soorten inkomens van de potentieel begunstigde in overweging worden genomen. Er bestaan vier categorieën van rechthebbenden op het bestaansminimum. Het feitelijk maandbedrag van het bestaansminimum per categorie bedraagt op 1 januari 1999 voor samenwonende echtgenoten en een alleenstaande met (inwonend(e) kind(eren) 27.888 BEF, voor een alleenstaande persoon 20.916 BEF en voor een samenwonende persoon 13.944 BEF.



In België stijgt het aantal bestaansminimumtrekkers vrijwel onafgebroken (zie figuur 31). Ten opzichte van 1976<sup>1</sup>, is het aantal bestaansminimumtrekkers meer dan verachtvoudigd, tot 82.944 in 1998. Vooral sinds het begin van de jaren negentig is de stijging bijzonder groot. Dit kan verklaard worden aan de hand van een viertal factoren:

- De eerste verklaring ligt in de economische verslechtering aan het begin van de jaren negentig, met hogere werkloosheidscijfers en een grotere uitsluiting op de arbeidsmarkt als gevolg.
- Een tweede verklaring ligt in de individualiseringsprocessen<sup>2</sup>. Een stijgend aantal jongeren heeft de wens om op eigen benen te staan, maar de financiële middelen ontbreken hen daartoe. Bovendien is het stijgend aantal echtscheidingen in België, die vaak een precaire financiële toestand meebrengen, een verklarende factor.
- Een derde verklaring heeft betrekking op administratieve en beleidsmaatregelen, waarvan de verlaging van de meerderjarigheid in 1990 van 21 naar 18 jaar één van de belangrijkste is.
- Tot slot zijn ingrepen in de werkloosheidsreglementering een laatste verklarende factor, die weliswaar vaak wordt omstreden maar niettemin belangrijk blijft. Het betreft onder meer de verlenging van de wachttijd van jongeren voor het krijgen van een werkloosheidsuitkering en de bepalingen in verband met schorsingen in de werkloosheidsuitkering. Dat er een invloed is van de gewijzigde werkloosheidsreglementering op het stijgend aantal bestaansminimumtrekkers is onbetwist. Om hoeveel mensen het precies gaat en welke mechanismen een rol spelen blijft een open vraag. In het werkgelegenheidshoofdstuk van het tweede luik van dit deel wordt gedeeltelijk een antwoord op deze vraag gegeven.

De spreiding van het aantal bestaansminimumtrekkers over de verschillende gewesten is gewijzigd. Daar waar in 1990 ongeveer evenveel bijstandstrekkers in Vlaanderen en Wallonië waren, zijn er in 1997 meer bijstandstrekkers in Wallonië. Het aandeel van het Brussels gewest stijgt gestaag. Bij de samenstelling van de steuntrekkenden vallen de volgende trends op:

- Verjonging van de bestaansminimumtrekkers.
- Stijging van het aantal alleenstaanden.
- Stijging van het aantal niet-Belgische bestaansminimumtrekkers (13,1% in 1998).
- Concentratie in stedelijke agglomeraties.

In het algemeen zijn er meer personen die leven van het bestaansminimum dan de steuntrekkers zelf. Ook de personen ten laste van de steuntrekkers moeten in rekening worden gebracht. Voor het geheel van de bestaansminimumregelingen (bestaansminimum en het gewaarborgd inkomen voor bejaarden) leven 241.028 personen of 2,4% van de bevolking op de wettelijke armoedegrens in 1998.

---

1. Het jaar waarin het bestaansminimum een wettelijke basis kreeg.  
2. Zie "Sturende krachten" op blz 101.

### Empirische armoedegrenzen

Het aantal armen kan ook berekend worden aan de hand van empirisch vastgestelde armoedegrenzen. Het nadeel van deze methode is dat ze op basis van enquêtes dient te worden vastgesteld, waardoor het opmaken van tijdreeksen moeilijker is. De bestaansonzekerheidsgrens is gebaseerd op het subjectieve gevoel van mensen niet rond te komen met het beschikbaar inkomen: ze geven zelf aan of hun inkomen voldoende is om in hun levensonderhoud te voorzien. Iemand die zichzelf beschouwt als bestaansonzeker, is daarom niet noodzakelijk arm. Zijn toestand is precair. Er moet immers niet veel gebeuren of betrokkene zakt onder de armoedegrens.

Een andere empirische armoedegrens vormt de norm opgesteld door de Europese Unie (EU), de zogeheten EU-norm. Hier wordt de armoedegrens vastgesteld op 50% van het gemiddelde inkomen van het gezinstype waartoe de persoon behoort van een bepaald EU-land. Indien iemand's inkomen zich onder deze grens situeert, dan wordt deze persoon volgens de EU-norm als arm beschouwd.

**TABEL 12 - Het percentage armen (individueel) in België volgens verschillende armoedegrenzen 1985-1992**

	Bestaansonzekerheidsgrens			EU-norm		
	Vlaanderen	Wallonië	België	Vlaanderen	Wallonië	België
1985	17,3	20,5	18,4	5,4	9,0	6,7
1988	16,5	22,0	17,7	4,5	10,0	6,1
1992	11,9	19,6	13,9	5,0	10,2	6,6

Bron: Vranken J. e.a. (1997). blz. 52.

Uit de gegevens in tabel 12 blijkt dat in België 6,6% van de inwoners als arm kunnen worden beschouwd anno 1992. Wat de bestaansonzekerheid betreft is dit 13,9%. Opvallend is het verschil tussen Vlaanderen en Wallonië: zowel op het gebied van armoede als bestaansonzekerheid zijn de percentages in Wallonië hoger dan in Vlaanderen.

In het internationale luik van dit deel wordt de zogeheten Human Poverty Index voor geïndustrialiseerde landen (HPI2) voorgesteld. De HPI2 neemt een breed scala van maatschappelijke domeinen (gezondheid, onderwijs en arbeid) waar armoede op betrekking kan hebben, in rekening. De indicator is gebaseerd op vier deel indicatoren namelijk een korte levensverwachting (personen die sterven voor hun 60 jaar), functioneel analfabetisme (niet in staat zijn een eenvoudige tekst te begrijpen), langdurige werkloosheid (langer dan één jaar werkloos) en een monetaire armoedelijn (percentage van de bevolking dat leeft met minder dan de helft van het mediaan inkomen). De HPI2 komt meer overeen met de hier weerhouden definitie van armoede, namelijk dat armoede een geheel van sociale uitsluiting is, dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan.<sup>1</sup> Op basis van deze index zijn er in België 12,4% armen (zie tabel 13).

1. Hiernaast heeft de HPI2 ook zijn beperktheden, waaronder belangrijke methodologische problemen (beschikbaarheid van data, juist aggregatieniveau, enzovoort).

**TABEL 13 - Human Poverty Index 2 (HPI2) voor België**

Personen die sterven voor 60 jaar (percentage 1995)	10,0%
Functioneel analfabeten (percentage 16-65 jaar, 1995)*	18,4%
Personen onder de monetaire armoedelijn (percentage 1990)	5,5%
Langdurige werkloosheid (langer dan één jaar, percentage van beroepsbevolking in 1995)	6,2%
Percentage armen volgens Human Poverty Index voor geïndustrialiseerde landen	12,4%

\* Data enkel voor Vlaanderen.

Bron: UNDP (1998).

### *ii. Factoren die armoede in de hand werken en aan armoede verbonden effecten*

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijke factoren die met de fenomenen armoede en sociale uitsluiting verbonden zijn: verdeling van rijkdom, schuld, werkloosheid, onderwijs, gezondheid en toegang tot het gerecht. Deze factoren brengen tot uiting dat armoede en sociale uitsluiting niet alleen van financiële orde zijn, maar ook verbonden zijn aan andere aspecten van het dagelijkse leven (onder andere opleiding, gezondheid). De meerderheid van die factoren kunnen zowel voor oorzaak als voor gevolg van armoede doorgaan, naar gelang van de interpretatie die eraan gegeven wordt. Het is voornamelijk de causaliteitsrelatie tussen deze factoren en de problemen met betrekking tot armoede die hier benaderd worden.

### ***De risico's op armoede en bestaansonzekerheid***

Niet iedereen heeft evenveel kans om in een situatie van armoede of bestaansonzekerheid te komen: de risico's zijn ongelijk verdeeld. In tabel 14 wordt weergegeven welke gezinstypes met bepaalde kenmerken meer of minder kans hebben om in een situatie van bestaansonzekerheid of armoede te komen. Is de indicator groter dan honderd, dan wil dit zeggen dat het gezinstype of een persoon met bepaalde kenmerken een grotere kans heeft om arm of bestaansonzeker te worden dan de totale populatie.

**TABEL 14 - Risico's op bestaansonzekerheid en armoede naar bepaalde sociale kenmerken, België, 1992.**

	Bestaansonzekerheidsrisico	Armoederisico
Totale populatie	100	100
Niet-tewerkgesteld gezinshoofd		
- Algemeen	194	185
- Werkloos	380	400
- Arbeidsongeschikt	230	197
- Gepensioneerd	123	130
Tewerkgesteld gezinshoofd	36	40
Nationaliteit		
- Belg	97	87
- Niet-EU	159	312
Gezinstype		
- Alleenstaande bejaarde	251	108
- Alleenstaande actieve	124	58
- Bejaard koppel	130	193
- Twee actieven met kind(eren)	50	72
- Één actieve met kind(eren)	159	164
Aantal inkomenstrekkers		
- Éénverdienersgezinnen	179	158

Bron: Vranken J. e.a. (1994). blz. 37.

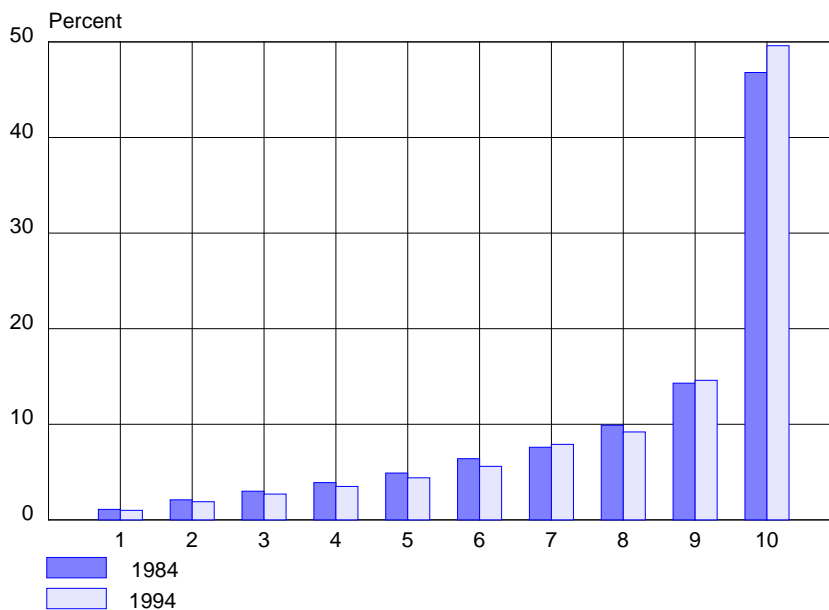
Werkloosheid blijkt de belangrijkste factor te zijn die mensen brengt in een situatie van armoede of bestaansonzekerheid. Een werkloos gezinshoofd heeft 11 maal meer kans om bestaansonzeker te worden dan een werkend gezinshoofd. Het armoederisico is 10 keer groter. Eénverdienersgezinnen hebben meer kans dan de populatie om in een bestaansonzekere situatie of armoede te geraken. Personen met een niet Europese nationaliteit hebben een groter bestaansonzekerheid en armoederisico.

**Vermogen**

Wie over armoede spreekt, moet ook rijkdom in rekening brengen. In figuur 32 worden alle Belgische huishoudens gerangschikt van het laagste vermogen (eerste deciel) tot het hoogste vermogen (tiende deciel). Het vermogen is de som van onroerende goederen en roerende inkomsten, financiële activa, buitenlands vermogen en de schulden. Wordt het gezinsvermogen van 1984 en 1994 met elkaar vergeleken dan blijkt dat het aandeel van de eerste drie decielen in het totale gezinsvermogen daalt. Voor de 10% meest vermogende gezinnen (tiende deciel) stijgt dit aandeel. Een ongelijke vermogensverdeling hoeft niet noodzakelijk te leiden tot een situatie van armoede of bestaansonzekerheid. Wel is het zo dat de laagste decielen onder een bepaalde armoedegrens dreigen te vallen, zeker wanneer hun aandeel in het totale vermogen daalt.

**FIGUUR 32** - Decielenverdeling van het Belgische gezinsvermogens in 1984-1994

Bron: Rademaekers K. e.a. (1998).



**Inkomen**

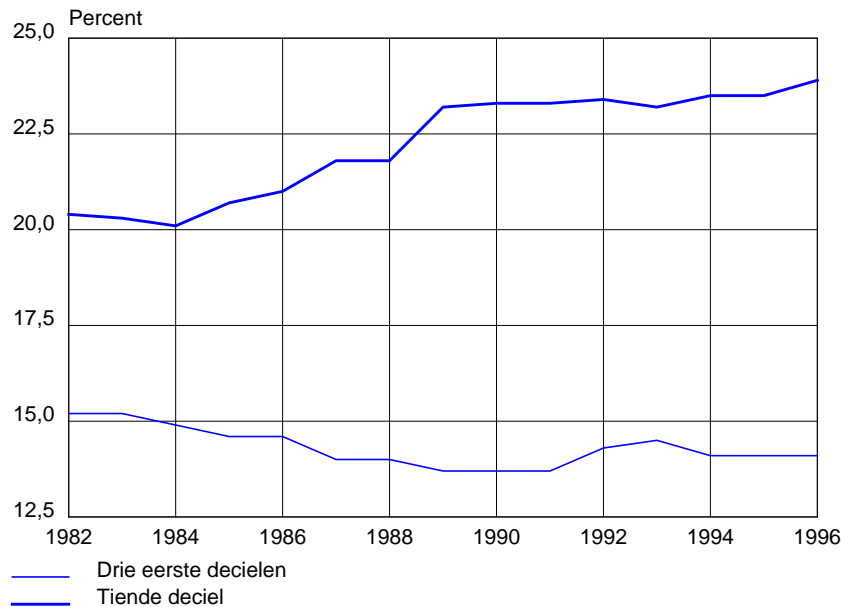
Op basis van gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS) kan de spreiding van het netto-inkomen in België worden berekend. Uit volgende gegevens (figuur 33) blijkt dat in 1982 de 10% rijkste huishoudens beschikken over 20,4% van het totale netto-inkomen. De 30% armste huishoudens beschikken daarentegen over 15,2%. In de tijd neemt dit verschil toe tot 1991-1992. Hierna kan een stabilisatie worden vastgesteld. Op dezelfde wijze als voor het vermogen verhoogt een steeds ongelijkere verdeling van het inkomen de kans dat personen met de allerlaagste inkomens in een situatie van armoede terechtkomen.

### De problemen in verband met schuldenlast

Personen met een laag inkomen hebben des te meer kans om bepaalde goederen en diensten aan te kopen op krediet omdat hun inkomen niet toelaat contant te betalen. Zoals wordt weergegeven in figuur 34 dragen personen in de laagste inkomenscategorie (die minder dan 36.500 BEF verdient) een schuldenlast<sup>1</sup> van 48%, wat uitgesproken meer is dan die van de rijkste groep (die meer dan 78.000 BEF verdient).

**FIGUUR 33** - Evolutie van het procentuele aandeel van de laagste drie decielen en het tiende deciel in het netto-inkomen in België, 1982-1996

Bron: Vranken J. e.a. (1998a).  
blz. 336.

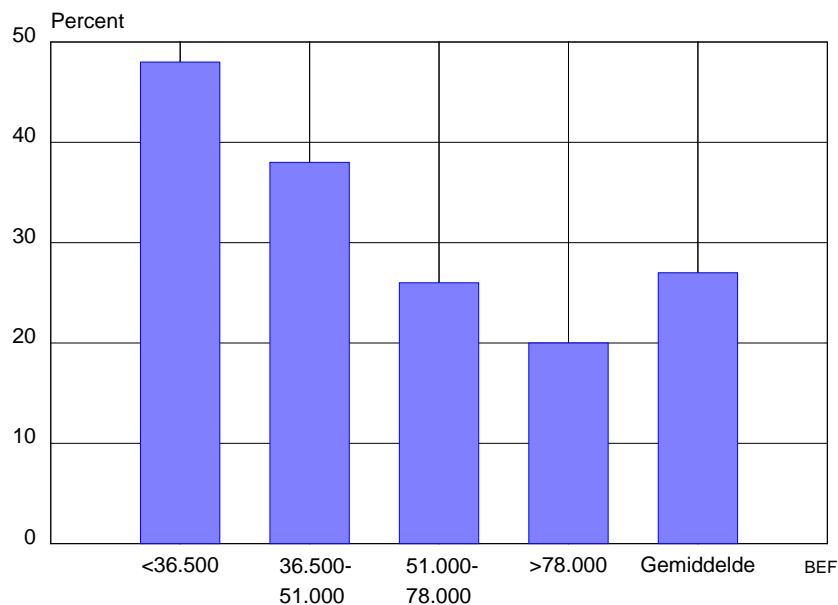


Gegeven deze schuldratio, is de financiële situatie van deze groep bijzonder kwetsbaar. Dit leidt vaak tot situaties van overkreditering, namelijk dat deze groep niet meer *in staat is om op een duurzame wijze hun invorderbare of betaalbare schulden te vereffenen, welke deze ook mogen zijn*<sup>2</sup>. Deze situaties van overkreditering lijken bovendien zorgwekkende proporties aan te nemen<sup>3</sup>. *Op basis van de beschikbare informatie kunnen twee schijnbaar tegenstrijdig maar niet tegengestelde trends worden vastgesteld: een globale daling van de schuldratio van de huishoudens en een stijging van de overkreditering.* Bovendien leiden zulke situaties van overkreditering in het algemeen vaak tot sociale uitsluiting.

1. De schuldenlast vertegenwoordigt het deel van het inkomen dat besteed wordt aan de terugbetaling van leningen en interesten.
2. Fraselle N. (1998).
3. Fraselle N. (1998).

**FIGUUR 34** - Schuldratio (in percent) volgens inkomen (in BEF)

Bron: Fraselle N. (1998).



### ***Werk en werkloosheid***

Uit voorgaande gegevens blijkt dat werkloosheid één van de belangrijkste factoren is die mensen in een situatie van armoede brengt en houdt. Tussen werkloosheid, armoede en bestaansonzekerheid bestaat er dus een duidelijk verband, wat niet wil zeggen dat dit elkaar totaal overlappende fenomenen zijn. Niet alle werklozen komen per definitie in een situatie van bestaansonzekerheid of armoede terecht. Wel hebben werklozen een hogere kans dan werkenden om in zo'n situatie terecht te komen, zoals blijkt uit tabel 15. Zo blijkt dat bepaalde categorieën van werklozen een opvallende gelijkenis vertonen met bepaalde categorieën van bestaansminimumtrekkers. Worden langdurig werklozen vergeleken met de bestaansminimumtrekkers dan blijkt dat in beide stelsels laaggeschoolden en migranten oververtegenwoordigd zijn.

**TABEL 15** - Percentage bestaansonzeker en armen opgedeeld naar werkenden en werklozen (enquête CSB, 1992)

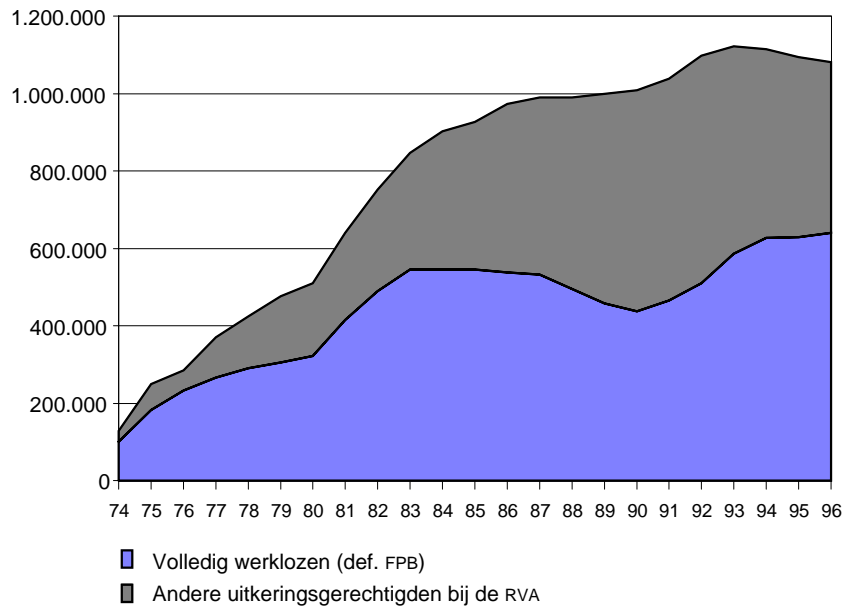
	Bestaansonzeker	Armen
Werklozen	35%	14%
Werkenden	5%	2%

Bron: Cantillon B. e.a. (1996).

Er bestaan verschillende wijzen om de onevenwichten op de arbeidsmarkt die gevoelig verschillende resultaten opleveren, voor te stellen. In figuur 35 wordt een overzicht gegeven van alle ingeschrevenen bij de RVA. Aan de hand ervan kunnen de onevenwichten op de arbeidsmarkt in een bredere context worden beschouwd.

**FIGUUR 35** - Overzicht van alle ingeschrevenen bij de RVA

Bronnen: FPB en maandelijks bulletins  
RVA.



De andere gerechtigden van de RVA zijn voornamelijk: personen die tijdelijk werkloos zijn, die onvrijwillig deeltijds werken, die in programma's zitten om de werkloosheid terug te dringen, die op brugpensioenen zijn, die in loopbaanonderbreking zijn, die om sociale of familiale redenen vrijgesteld zijn, deeltijds werkende jongeren in hun wachttijd en jongeren die zich in hun wachttijd bevinden.

Indien enkel de werklozen (het gaat hier om de niet werkende werkzoekenden en de oudere werklozen volgens de definitie van Federaal Planbureau) worden beschouwd, dan kan een stijgend maar golvend patroon worden onderscheiden. Zo stijgt van het midden de jaren zeventig het aantal werklozen gestaag, wegens de internationale oliecrisis. Vanaf 1984-1985 volgt een daling. In 1990 wordt weer een stijgende trend ingezet, die zich vanaf 1994 stabiliseert. De grotere kans op armoede en bestaansonzekerheid van werklozen, zoals vermeld in tabel 14, hebben in hoofdzaak betrekking op deze groep werklozen. Deze werkloosheidsindicator geeft echter de onevenwichten op de arbeidsmarkt onvolledig weer<sup>1</sup>. Indien alle personen worden beschouwd die op één of andere wijze genieten van een tussenkomst door de RVA<sup>2</sup>, dan is het beeld totaal anders. Tot 1993 kan een gestage stijging van deze groep worden vastgesteld. Vanaf dat jaar daalt het. De evolutie van deze indicator geeft een vollediger overzicht van de onevenwichten op de arbeidsmarkt weer. Het gaat met name om personen die niet in het normale arbeidscircuit werken. Ze werken daarentegen in benarde arbeidsplaatsen of (tijdelijke) gesubsidieerde jobs of hebben zich (tijdelijk of definitief) van de arbeidsmarkt teruggetrokken. Deze cijfers weerspiegelen enerzijds het gewijzigd overheidsoptreden inzake werkgelegenheid (zie "Om de armoede te bestrijden" op blz 162). Anderzijds kan de vraag worden gesteld welke het bestaansonzekerheids- en armoederisico is van de personen die niet in het normale arbeidscircuit werken, maar ook niet zijn opgenomen in de klassieke werkloosheidscijfers.

1. Federaal Planbureau (1993). blz. 37.

2. Wat beduidend hoger is dan het aantal werklozen volgens de definitie van het Federaal Planbureau.

## Onderwijs

Naast het inkomensniveau en het hebben van werk is het scholingsniveau de derde bepalende factor voor het armoederisico. Vermits de scholing sterk verbonden is met tewerkstellingskansen en het inkomen, is het niet verwonderlijk dat armoede sterk verband houdt met laaggeschooldheid. Viervijfde van de gezinnen in België die onder de armoedegrens leven zijn laaggeschoold<sup>1</sup>. Er blijven ook sterke sociale ongelijkheden bestaan in het onderwijs zelf. Zo volgen slechts 16% van de kinderen van laaggeschoolde ouders hoger onderwijs. Kinderen van hooggeschoolde ouders hebben met 59% een beduidend hoger percentage<sup>2</sup>. Door ook hier het verband te leggen met armoede, kan gesproken worden van een zekere overdracht van het scholingsniveau van de ene generatie naar de andere, en dus van een overdracht van de risico's om in een situatie van armoede terecht te komen.

Aansluitend met de bevindingen van de HPI2 kan hier dieper worden ingegaan op de functionele alfabetiseringsgraad van de bevolking<sup>3</sup>. Daar waar de officiële alfabetiseringsgraden in de geïndustrialiseerde landen 100% benaderen, zoals in België, is het niet zo dat in deze landen iedereen een gelijke toegang heeft tot het geschreven en gesproken woord. Alfabetiseringsgraden houden geen rekening met het dynamische en contextuele aspect van het geschreven en gesproken woord. Voor inwoners van geïndustrialiseerde landen is het belangrijk om in staat te zijn, complexe boodschappen te lezen, te schrijven en te verstaan, om te kunnen voldoen aan de eisen van de "kennismaatschappij" die de geïndustrialiseerde wereld geworden is. De alfabetiseringsgraad wordt in die context dan ook opgevat als een continuüm dat aangeeft in welke mate volwassenen geschreven informatie gebruiken om te functioneren in een samenleving. Uit onderzoek blijkt dat in Vlaanderen 18,4% van de bevolking niet in staat is eenvoudige teksten te lezen en de instructies die in een gebruiksaanwijzing staan uit te voeren<sup>4</sup>.

## Gezondheid

Door ongezonde leefomstandigheden lopen armen meer gezondheidsrisico's. Gezondheidsproblemen zijn anderzijds vaak de reden waardoor personen in een situatie van armoede kunnen komen. In figuur 36 worden drie indicatoren voorgesteld die het verschil in gezondheid(sproblemen) naar inkomensklasse illustreren. De gepresenteerde indicatoren hebben betrekking op tandhygiëne, lichamelijk functioneren en de functionele inhoud van sociale contacten. Deze laatste twee concepten worden kort uitgelegd.

De indicator over het lichamelijk functioneren heeft betrekking op matige tot ernstige functiebeperkingen in specifieke taken. Het gaat onder meer om het leveren van een forse (bijvoorbeeld hardlopen) en matige (bijvoorbeeld verplaatsen van een tafel) inspanning, optillen van en dragen van boodschappen, trappen lopen, wandelen over verschillende afstanden en een bad of een douche nemen.<sup>5</sup> Het concept sociale gezondheid verwijst naar een beoordeling van de kwaliteit van de interactie tussen het individu en zijn sociale omgeving. Deze interactie kan de gezondheid verbeteren en de stressgevoeligheid reduceren. Ze komt tegemoet aan de basisbehoeften van de mens aan affectie, sociale contacten en veiligheid. Het vermindert interpersoonlijke spanningen en conflicten en ten slotte beschermt het individuen tegen de gevolgen van stress en depressie. De functionele inhoud van sociale contacten wordt gemeten door te peilen naar onder meer de mogelijkheid onverwacht hulp te vragen, de mogelijkheid om over

---

1. Nicaise I. (1998).

2. Tan B. (1998). blz. 23.

3. Zie "Human Poverty Index" op blz 106.

4. UNDP (1998). Gegevens over Wallonië zijn niet opgenomen in deze publicatie.

5. De indicator kan gaan van 0 tot 100. Bij een waarde gelijk aan 0 is er geen enkele functiebeperking.

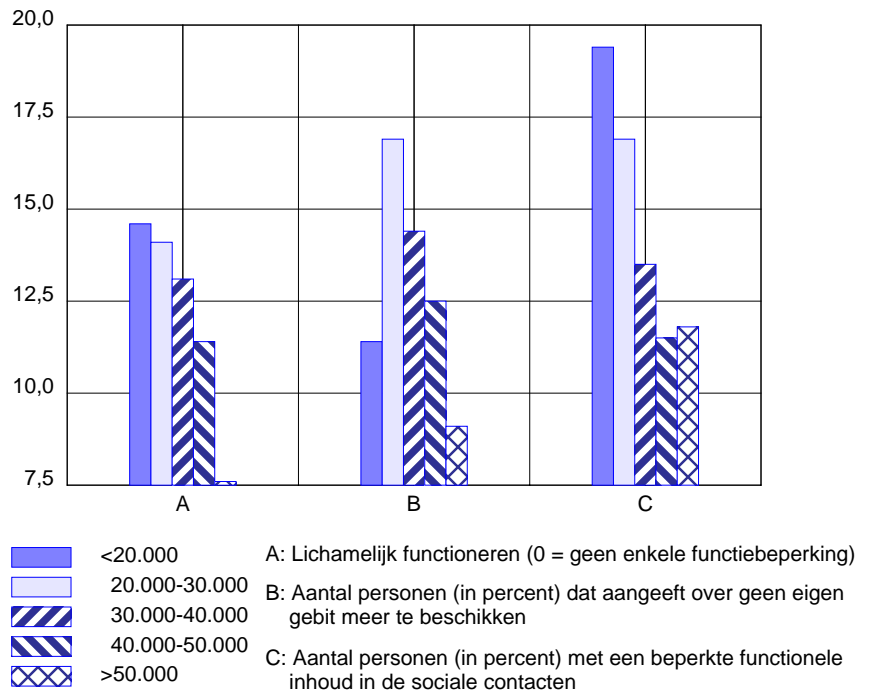


problemen te kunnen praten en de mogelijkheid hulp in te roepen in geval van een probleem.

De algemene trend van de figuur 36 geeft aan dat de indicatoren dalen met het inkomen. Dit wijst erop dat de personen met het laagste inkomen een minder goede tandhygiëne hebben, meer problemen hebben met het lichamelijk functioneren en een minder hoge functionele inhoud hebben van hun sociale relaties.

**FIGUUR 36 - Gezondheidsindicatoren<sup>a</sup>**

Bron: Wetenschappelijk Instituut  
Volksgezondheid -  
Louis Pasteur (1998).



a. Gestandaardiseerd naar geslacht en leeftijd naar equivalent inkomen (BEF).

### **Recht**

Armen beschikken minder over maatschappelijk aanvaarde middelen om hun rechten te laten gelden zoals een beroep doen op het gerecht. De mechanismen die armen beletten toegang te krijgen tot het gerecht zijn reëel.<sup>1</sup> Armen nemen immers minder dan de rest van de bevolking hun rechten op, deels door onwetendheid, door de onaangepastheid van de geldende reglementering of door financiële moeilijkheden. Afgezien van deze mechanismen moet worden opgemerkt dat armen sneller met het gerecht worden geconfronteerd omdat hun gedrag veelal sneller als crimineel wordt bestempeld.

1. Vranken J. e.a. (1997). blz. 84.

De cijfers van het aantal zaken pro Deo geven een zicht op de toegang van armen en personen met een precaire financiële situatie tot het recht. De cijfers geven aan dat in de eerste helft van de jaren negentig het aantal zaken pro Deo met meer dan 80% is gestegen (zie tabel 16). Hoe deze cijfers moeten worden geïnterpreteerd is minder duidelijk. Dit kan wijzen op een grotere bekendheid van het pro-deosysteem bij de doelgroepen en op een grotere bereidheid bij de betrokkenen om hun probleem door het gerecht te laten behandelen. Een andere mogelijke verklarende factor is dat personen met onvoldoende financiële middelen meer met het gerecht in aanraking komen, los van de toegankelijkheid van het pro-deosysteem.

TABEL 16 - Aantal zaken pro Deo

	1991-1992	1995-1996
Aantal zaken	29.854	52.781

Bron: Parlementaire vraag nr. 535 Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Vragen en Antwoorden (GZ 1997 1998).

## b. Atmosfeer

De **ozonconcentratie** in de troposfeer is één van de sleutelindicatoren van de luchtkwaliteit. In België wordt het peil ervan, vooral tijdens de zomermaanden, in het oog gehouden. Er wordt in België ook toezicht gehouden op de uitstoot van ozonvoorbereidende gassen, als luchtvervuilende stoffen. Op het vlak van de klimaatwijziging heeft de **concentratie** van de verschillende broeikasgassen geen weerslag op de luchtkwaliteit en schommelt ze over de ganse wereld slechts weinig van streek tot streek (behalve precies voor de ozon in de troposfeer). De **uitstoot** van broeikasgassen, daarentegen, is een sleutelindicator, want hij toont in hoeverre België zijn ter zake aangegeven internationale verbintenissen nakomt.

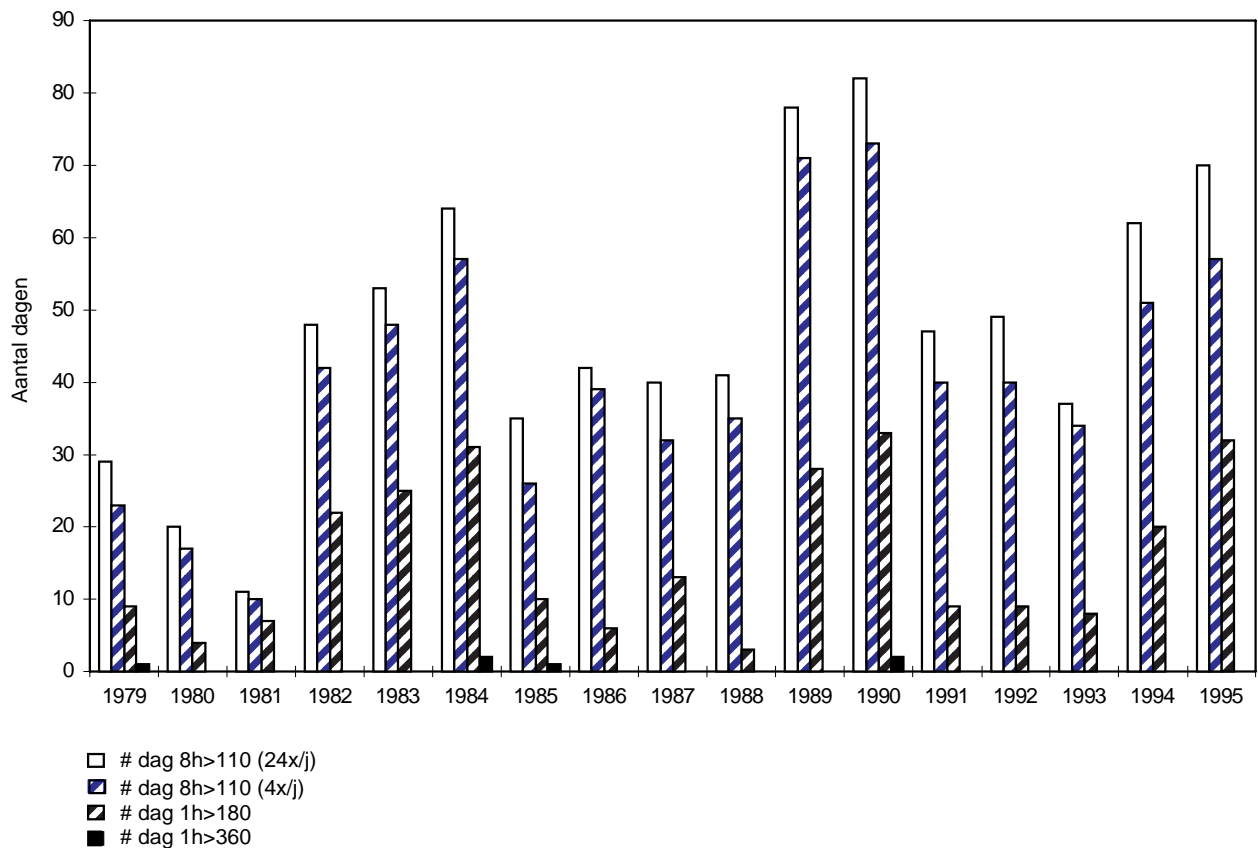
### i. Ozon in de troposfeer

#### **Ozonconcentratie in België**

De ozongegevens zijn in België beschikbaar sinds 1979. In 1995 omvatte het Belgische ozonmeetnet 21 meetstations. In figuur 37 wordt het aantal dagen per jaar gegeven waarop de Europese normen voor de bescherming van de gezondheid in ten minste één van de meetstations overschreden werd.

In 1989, 1990, 1994 en 1995 werden ozonrijke zomers opgetekend. In 1994 werden in België tijdens de hittegolf tussen 27 juni en 7 augustus, waarbij extreme temperaturen geïmponeerd gingen met ongewoon hoge ozonconcentraties, 1.226 extra doden geteld, waarvan 80,8% bejaarden (65-plussers)<sup>1</sup>.

1. Onder extra overlijdens tijdens de ozonperiodes van de zomer van 1994 begrijpt men het verschil tussen het werkelijk aantal overlijdens en het voorziene aantal overlijdens tijdens de zomerperiode. Dit voorziene aantal overlijdens wordt berekend op basis van het aantal overlijdens tijdens de voorgaande zomers (1985 tot 1993). De ozonconcentratie in de lucht is, in tegenstelling tot andere variabelen, gecorreleerd met de extra overlijdens. Demuth Cl. e.a. (1996).

**FIGUUR 37** - Aantal dagen waarop de in de EU van kracht zijnde waarden voor de bescherming van de gezondheid overschreden werden

Bron: IRCEL-CELINE (1995).

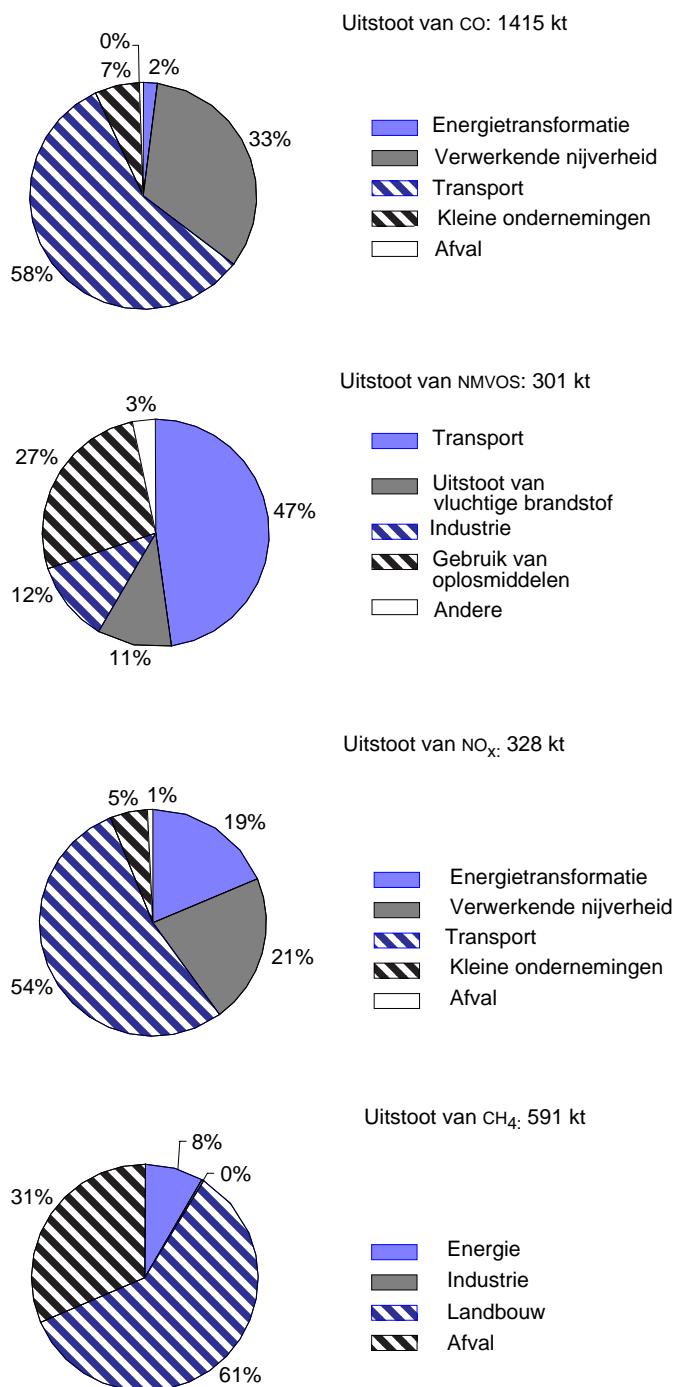
De te hoge ozonwaarden kwamen vooral voor rond de as Charleroi-Brussel-Antwerpen, met pieken in het Brusselse gewest, in Waals en Vlaams Brabant. De hoogste concentraties werden opgetekend windafwaarts van de steden. De stadscentra kennen over het algemeen lagere waarden door de grotere uitstoot van NO, dat in eerste instantie bijdraagt tot de afbraak van ozon.

De hoogste ozonconcentraties werden opgetekend tussen 12 en 22 uur, met andere woorden een paar uur na de periode met hoge uitstoot en veel zonneshijn. Tijdens de weekends en de feestdagen zijn de ozonconcentraties hoger, waarschijnlijk als gevolg van het feit dat er minder NO wordt uitgestoten en dat er dus minder ozon wordt afgebroken.

### Uitstoot van ozonvoorbereidende gassen in de troposfeer

Volgens de officiële inventaris voor 1996 zag de verdeling van de uitstoot van ozonvoorbereidende gassen er als volgt uit: stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>): 328 kt<sup>1</sup>, niet-methaanhoudende vluchtige organische stoffen (NMVOS): 301 kt, koolstofmonoxide (CO): 1.415 kt en methaan (CH<sub>4</sub>): 591 kt (zie figuur 38).

**FIGUUR 38** - Uitstoot van CO, NMVOS, NO<sub>x</sub> en CH<sub>4</sub> opgesplitst naar sectoren in België (1996)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Milieu (1998).

1. 1 kt = 1.000 ton.

Het transport is veruit de belangrijkste bron voor de uitstoot van  $\text{NO}_x$ , NMVOS en CO. Voor  $\text{NO}_x$  en CO is het gebruik van fossiele brandstoffen in het vervoer en in de nijverheid voor het grootste deel verantwoordelijk voor de uitstoot. Voor de NMVOS vormt het gebruik van oplosmiddelen, vooral in verven, de belangrijkste bron van uitstoot na de verbranding van fossiele brandstof in de transportsector. De nijverheid (uitstoot van niet-energetische oorsprong) en de uitstoot van vluchtige brandstoffen zijn ook belangrijke bronnen. Voor  $\text{CH}_4$  is het de landbouw, die verantwoordelijk is voor het grootste gedeelte van de uitstoot, gevolgd door de afvalproductie.

Tussen 1990 en 1996 is de uitstoot van  $\text{NO}_x$  en NMVOS lichtjes gedaald (-3,2% voor  $\text{NO}_x$  en -9% voor NMVOS) vooral als gevolg van de gunstige ontwikkeling van de uitstoot van die producten door het vervoer en door de energieverwerkende nijverheid. De CO-uitstoot is tijdens dezelfde periode gestegen met 25,6%, vooral als gevolg van de hogere uitstoot van de verwerkende nijverheid. De  $\text{CH}_4$ -uitstoot is tijdens de periode ongeveer met 7% verminderd. De verminderingen van de uitstoot van ozonvoorbereidende gasen blijkt evenwel duidelijk onvoldoende om periodes met hoge ozonconcentraties te vermijden. Volgens bepaalde modellen zou de uitstoot van  $\text{NO}_x$  en van VOS met 70 tot 90% moeten verminderen om de uurwaarden van  $240 \text{ mg/m}^3$  niet te overschrijden<sup>1</sup>.

## *ii. Klimaatverandering*

Volgens de officiële Belgische inventaris voor 1996 zou de (antropische) uitstoot van broeikasgassen oplopen tot 151,862 Mt  $\text{CO}_2$ -equivalent (wat overeenkomt met de uitstoot van koolstofdioxide ( $\text{CO}_2$ ), methaan ( $\text{CH}_4$ ) en stikstofoxidule ( $\text{N}_2\text{O}$ )). De uitstoot van waterstofbevattende fluorkoolwaterstoffen (HFK's), volledig gefluoreerde koolwaterstoffen (PFK's) en zwavelhexafluoride ( $\text{SF}_6$ ) zou volgens een voorlopige raming oplopen tot 0,940 Mt.

### ***Verdeling van de uitstoot naar bron en naar sector***

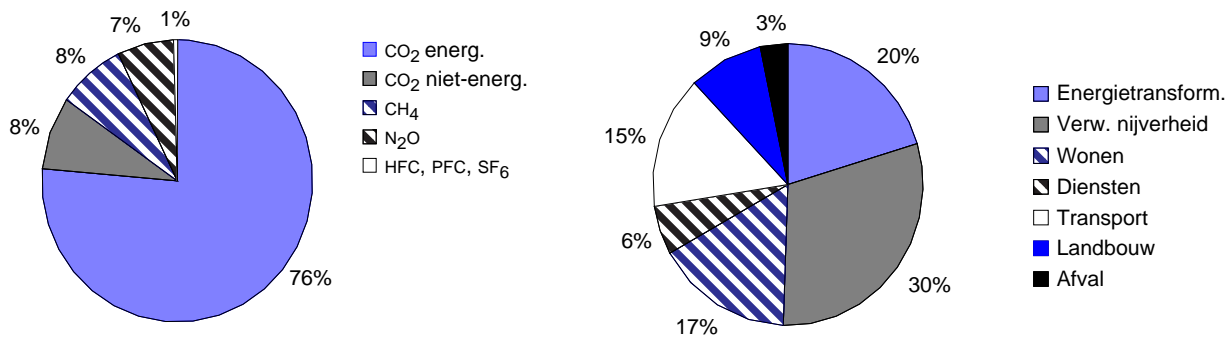
In 1996 vertegenwoordigde  $\text{CO}_2$  84% van de totale uitstoot van broeikasgassen. Methaan en stikstofoxidule vertegenwoordigden respectievelijk 8% en 7% van de uitstoot. De HFK's, PFK's en  $\text{SF}_6$  stonden voor minder dan 1% van de totale uitstoot. Van de 84% aan  $\text{CO}_2$ -uitstoot was 76% van energetische oorsprong en kwam 8% van andere bronnen, waaronder de productie van cement.

In figuur 39 wordt de sectorale verdeling van de uitstoot weergegeven. Qua uitstoot is de verwerkende nijverheid de voornaamste sector (30%), gevolgd door de energietransformatienijverheid (elektriciteitsproductie en raffinaderijen) (20%), de huisvesting (17%), het vervoer (15%), de landbouw (9%), de tertiaire sector (6%) en de afvalverwerking (3%).

---

1. VMM (1994).

**FIGUUR 39** - Uitstoot van broeikasgassen in België naar bron en naar sector (1996)



Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1998).

De bronnen van uitstoot in de verwerkende nijverheid, de landbouw en de afvalverwerking zijn veel heterogener dan de verbranding van fossiele energiedragers, die aan de basis ligt van de uitstoot in de energietransformatienijverheid, de huisvesting, het transport en de tertiaire sector. De industriële uitstoot is voor twee derde van energetische oorsprong, maar een niet te verwaarlozen gedeelte is afkomstig van de uitstoot van CO<sub>2</sub> (van niet-energetische oorsprong) en van stikstofdioxide (N<sub>2</sub>O). De ijzer- en staalnijverheid, de scheikundige nijverheid en de niet-metaalhoudende mineralen samen vertegenwoordigen meer dan 75% van de industriële uitstoot. Landbouw is vooral verantwoordelijk voor de uitstoot van methaan en N<sub>2</sub>O. Het storten van afval veroorzaakt CH<sub>4</sub>-uitstoot, terwijl de verbranding leidt tot de uitstoot van CO<sub>2</sub><sup>1</sup>.

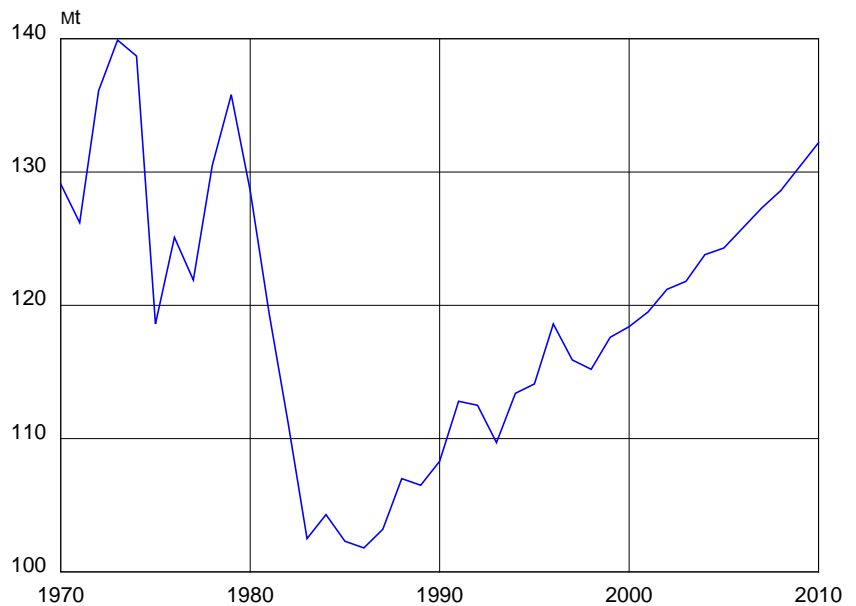
### Een zorgwekkende evolutie

Tussen 1990 en 1996 is de CO<sub>2</sub>-uitstoot in België met 9,3% gestegen, namelijk van 138.952 tot 151.862 Mt CO<sub>2</sub>-equivalent (zonder HFK's, PFC's en SF<sub>6</sub>). Alleen al voor CO<sub>2</sub> bedraagt die stijging 10,7% en ze is als volgt over de sectoren verdeeld. De huisvesting en de tertiaire sector hebben de grootste stijging gekend, respectievelijk 23% en 38%, maar die toename is grotendeels te wijten aan de lagere temperatuur in 1996. De vervoerssector kende ook een aanzienlijke stijging (+11,9%), net zoals de landbouw (9,6%) en de afvalverwerking (9,2%). In de nijverheid is de uitstoot minder dan gemiddeld gestegen (3,3%). Die gematigde stijging is vooral te danken aan de verminderde uitstoot in de ijzer- en staalnijverheid (-28% tussen 1990 en 1996). In de nijverheid (zonder de ijzer- en staalnijverheid) is de uitstoot gestegen met 8%. Tot slot heeft de energietransformatiesector, in het bijzonder de elektriciteitsproductie, gedurende de periode slechts een heel lichte stijging gekend.

1. Bij de binnenlandse uitstoot komt nog de uitstoot afkomstig van het internationaal lucht- en zeevervoer, dat in België gebunkerd heeft (18.308 Mt CO<sub>2</sub>). De bossen slorpen daarentegen ongeveer twee Mt CO<sub>2</sub> op waardoor de totale uitstoot met iets minder dan één percent daalt.

**FIGUUR 40** - Evolutie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van energetische oorsprong (1970-2010)

Bron: Bossier F., Mertens S. (1998).



De historische gegevens in figuur 40 (tot 1996) komen van Eurostat. Voor de jaren 1990 tot 1996 wordt er een vergelijking met de officiële Belgische inventaris gegeven. Voor de jaren van 1997 tot 2010 komen de gegevens van een met behulp van het Hermes-model uitgevoerde projectie.

Die ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van energetische oorsprong (meer dan 75% van de uitstoot van broeikasgassen) past in een zorgwekkend historisch langetermijnperspectief. Tussen 1973 en 1983 is de uitstoot immers gedaald als gevolg van de oliecrises, enerzijds, en van de ingebruikneming van de kerncentrales, anderzijds (zie figuur 40). Maar sinds 1983 is de uitstoot opnieuw lichtjes maar regelmatig met ongeveer één procent per jaar gaan stijgen. Zonder aangepast beleid en maatregelen, wordt de uitstoot in 2010, 22% hoger geraamd dan die in 1990.

### c. Het mariene milieu

#### i. Accumulatie van gevaarlijke stoffen

België heeft er zich, net als de andere Noordzeestaten, toe verbonden (zie deel 3) zijn uitstoot van bepaalde prioritair geachte gevaarlijke stoffen te beperken. Het ging om een vermindering met 50 %, tussen 1985 en 1995, van de aanvoer naar zee, zowel via het water als via de atmosfeer<sup>1</sup>. Voor de gevaarlijkste stoffen (kwik, cadmium, lood en dioxines) zou de vermindering minstens 70% moeten zijn. Voor elk van die stoffen werden de verschillende emissiebronnen geïdentificeerd en gekwantificeerd. Dit onderzoek<sup>2</sup> liet toe de uitgestoten hoeveelheden te volgen na de toepassing van de verschillende maatregelen. Voor elk van die stoffen worden slechts een paar voorbeelden gegeven.

1. Dit zijn tussentijdse verminderingdoelstellingen.  
2. Technische Commissie Noordzee (1995).

### Zware metalen

De tussen 1985 en 1995 opgetekende verminderingpercentages voor kwik, cadmium en lood bedroegen respectievelijk 36%, 65% en 65% (tabel 17). De doelstelling (70%) is dus voor geen enkele van deze heel gevaarlijk geachte stoffen bereikt. In tabel 5 op blz. 114 wordt aangetoond dat landen als Duitsland, Denemarken en Nederland in het algemeen hogere verminderingpercentages bereikt hebben<sup>1</sup>.

**TABEL 17 - Totale uitstoot van drie zware metalen (kwik, cadmium en lood) voor België in 1985 en verminderingpercentages in de periode 1985-1995. Voor die stoffen was de verbintenis een vermindering met 70%.**

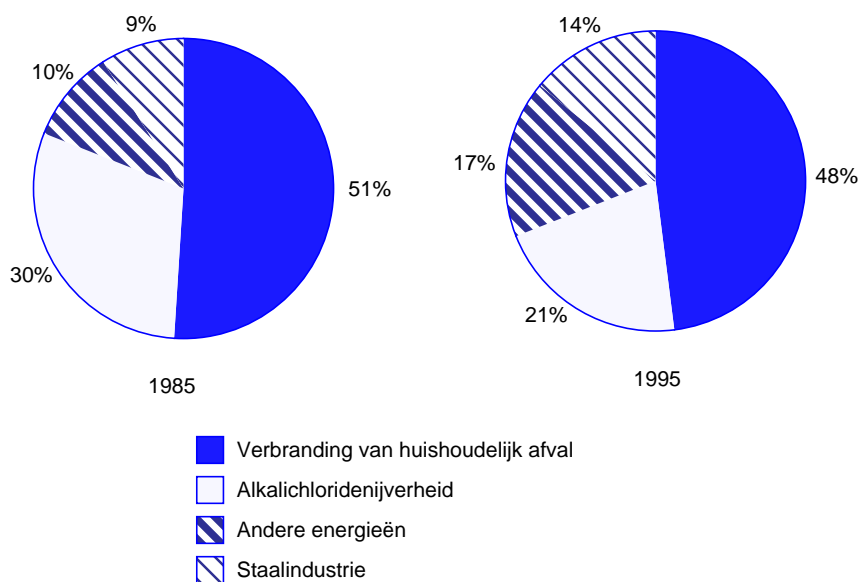
	Kwik		Cadmium		Lood
	Lucht	Water	Lucht	Water	Lucht
Hoeveelheid in 1985	1.332kg	2.350 kg	1.683 kg	14.156 kg	1.742 ton
Vermindering 1985-1995	40%	12%	48%	86%	66%

Bron: Technische Commissie Noordzee (1995).

Voor die zware metalen, zoals trouwens voor de meeste prioritair geachte stoffen, is de uitstoot afkomstig van verschillende sectoren. Als voorbeeld geven figuur 41 en figuur 42 het aandeel van de verschillende sectoren in de uitstoot van kwik in de lucht en de lozing van cadmium in het water in België.

**FIGUUR 41 - Evolutie van het aandeel van de verschillende sectoren in de uitstoot van kwik in de lucht in België (ramingen in kg)**

Bron: Technische Commissie Noordzee (1995).

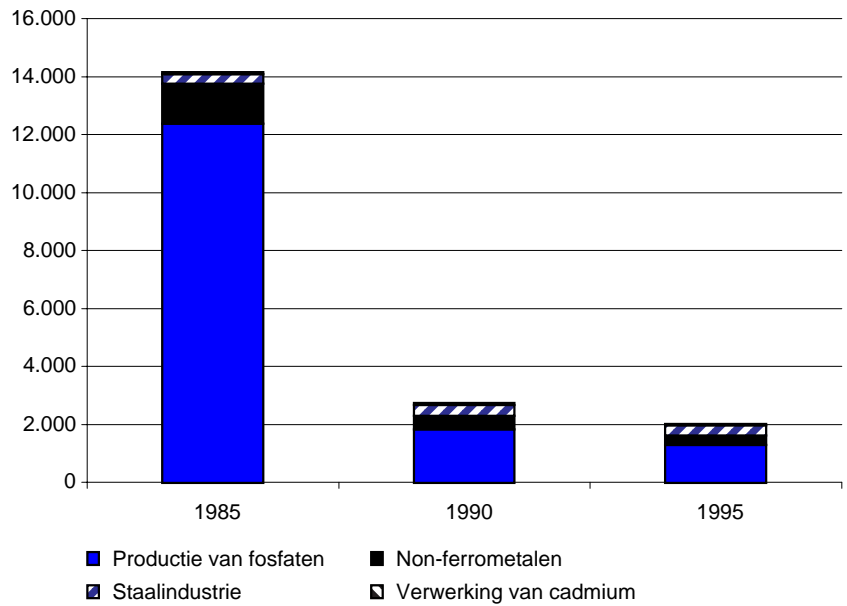


1. Die gegevens moeten gerelativeerd worden omwille van hun zwakke onderlinge vergelijkbaarheid.



**FIGUUR 42** - Evolutie van het aandeel van de verschillende sectoren in de lozing van cadmium in het water in België (ramingen in kg)

Bron: Technische Commissie Noordzee (1995).



### **Prioritaire organische stoffen**

De beschikbare gegevens over de uitstoot van tributyltin (TBT) wijzen er op dat er zich geen noemenswaardige vermindering heeft voorgedaan. De dioxine-uitstoot in de atmosfeer is slechts met 24% gedaald<sup>1</sup> (tabel 18). De uitstoot van de overige organische stoffen (trichloorethyleen, tetrachloorethyleen, dichloorethaan, trichloorethaan, koolstoftetrachloride) is aanzienlijk gedaald.

**TABEL 18** - Evolutie van de dioxine-uitstoot in de atmosfeer

Dioxines	
1985 (gram per jaar)	Evolutie van 1985 tot 1995
850	-24%

Bron: Technische Commissie Noordzee (1995).

1. De doelstelling was een vermindering met 70%.

### Bestrijdingsmiddelen

Voor de prioritaire bestrijdingsmiddelen kon de gecumuleerde verkoop van actieve stoffen met 51% verminderd worden (tabel 19) door bepaalde bestrijdingsmiddelen uit de markt te nemen en door erkenningsvoorwaarden op te leggen waardoor het gebruik beperkt werd.

**TABEL 19 - Evolutie van de verkoop in België van de bestrijdingsmiddelen, die gevaarlijk geacht worden voor het mariene milieu.**

In kg per jaar	1985	1995	Evolutie (- daling ; + toename)
Lindaan	100.120	50.000	-50%
Trifuraline	17.150	4.300	-75%
Endosulfan	28.250	17.000	-40%
Simazine	58.520	29.000	-50%
Atrazine	283.460	142.000	-50%
Azinfos-methyl	7.480	3.000	-59%
Fenitrothion	1.160	700	-40%
Fenthion	5.780	2.900	-50%
Malathion	18.310	9.000	-50%
Parathion	46.380	21.000	-55%
Dichloorvos	17.380	30.900	+78%
Totaal actieve stoffen	597.510	296.280	-51%

Bron: Technische Commissie Noordzee (1995).

Met uitzondering van endosulfan (-40%), fenitrothion (-40%) en dichloorvos (+78%) werd in België een vermindering met 50% bereikt.

De ontwikkeling van de totale verkoop<sup>1</sup> tussen 1985 en 1997 geeft echter minder aanleiding tot optimisme, zoals blijkt uit tabel 19. De vermindering voor de prioritaire bestrijdingsmiddelen is immers veelal het resultaat van hun vervanging door andere stoffen. Tijdens de jaren tachtig en negentig zijn de in België verkochte hoeveelheden van alle bestrijdingsmiddelen samen toegenomen. In 1995 bereikte de verkoop van bestrijdingsmiddelen 10.900 ton actieve stoffen. België onderscheidt zich door het heel hoge niveau van de per hectare verkochte hoeveelheden bestrijdingsmiddelen ten opzichte van landen als Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Nederland. België heeft ook de sterkste stijging van alle OESO-landen gekend op het vlak van bestrijdingsmiddelen (+37%) tussen 1980 en 1995.

**TABEL 20 - Vergelijkende evolutie van de verkoop van bestrijdingsmiddelen.**

	Schimmelwerende middelen	Onkruidverdelgers	Totaal gebruik van bestrijdingsmiddelen	
	(basis 100 in 1985)		kg/inw.	kg/ha
België (1997)	122	98	0,88	6,39
Nederland (1995)	91	77	0,70	5,43
Frankrijk (1995)	88	75	1,44	2,80
Duitsland (1995)	129	83	0,52	2,02
Denemarken (1995)	48	80	0,91	1,76

Bron: OESO (1998 a).

1. Bij gebrek aan gedetailleerde gegevens over de aanvoer naar zee via de rivieren, wordt de verkoop van bestrijdingsmiddelen als indicator van de aanvoer gebruikt (als indicator van een sturende kracht, eerder dan van een druk).

### Radioactieve stoffen

Drie Belgische kerncentrales hebben de toelating om radioactieve elementen in vloeibare vorm te lozen: Tihange, Doel en Mol. De uitstoot in de atmosfeer, waarvoor alleen maar gegevens afkomstig van de kerncentrales beschikbaar zijn, ligt ver onder de wettelijke limieten.

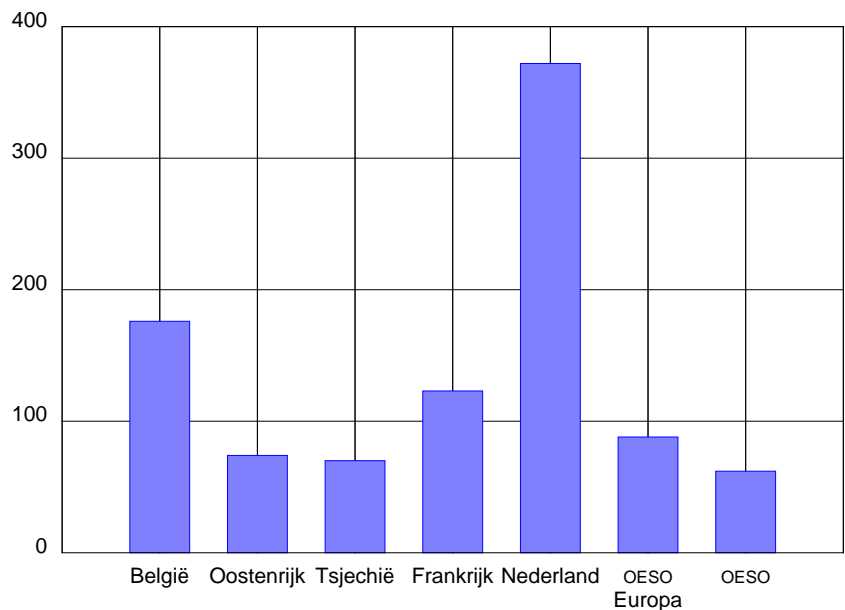
Voor de centrale van Tihange, bijvoorbeeld, in toegestane lozing in water 148.000 GBq<sup>1</sup> voor tritium en 888.000 GBq voor stoffen, die beta- en gammastralen uitzenden. De tritiumlozingen schommelden tussen 1985 en 1990 van 31% tot 47% van die limiet en die van stoffen die beta- en gammastralen uitzenden van 5% tot 9%<sup>2</sup> van die limiet. Tussen 1985 en 1995 zijn de lozingen van de Belgische centrales niet veranderd.

#### ii. Toegenomen druk op het kustgebied en eutrofiëring

In België is het gebruik van stikstofhoudende meststoffen en is de veeteelt, die nutriëntenrijk afvalwater produceert, zeer belangrijk (zie figuur 43 en figuur 44). Naast de landbouw is het huishoudelijke en industriële afvalwater ook een bron van stikstof en fosfor (zie figuur 45 en figuur 46).

**FIGUUR 43** - Gebruik van stikstofhoudende meststoffen, 1995 (in kg per hectare akkerland of vaste teelten)

Bron: OESO (1998a).

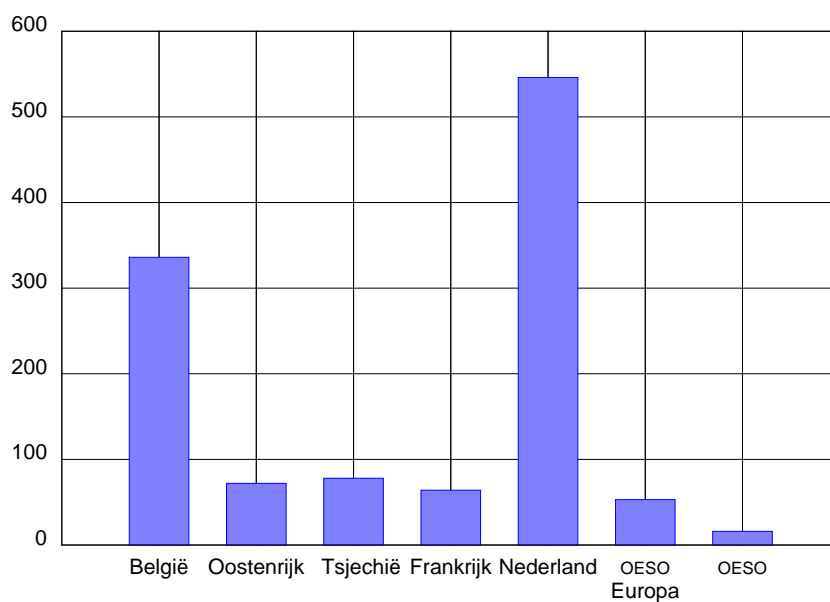


1. Gigabecquerel = miljard Becquerel.

2. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1998).

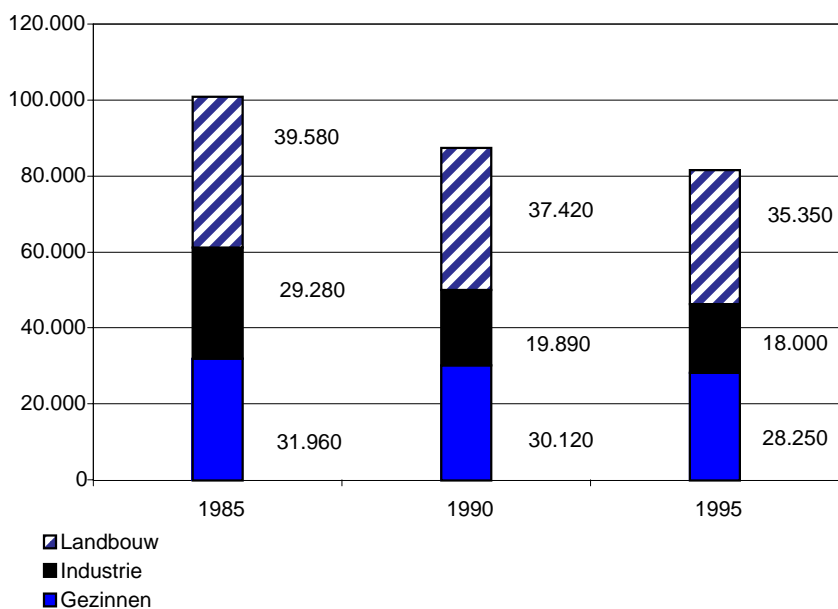
**FIGUUR 44** - Runderen en varkens, 1996 (Aantal per km<sup>2</sup> van de totale oppervlakte)

Bron: OESO (1998a).



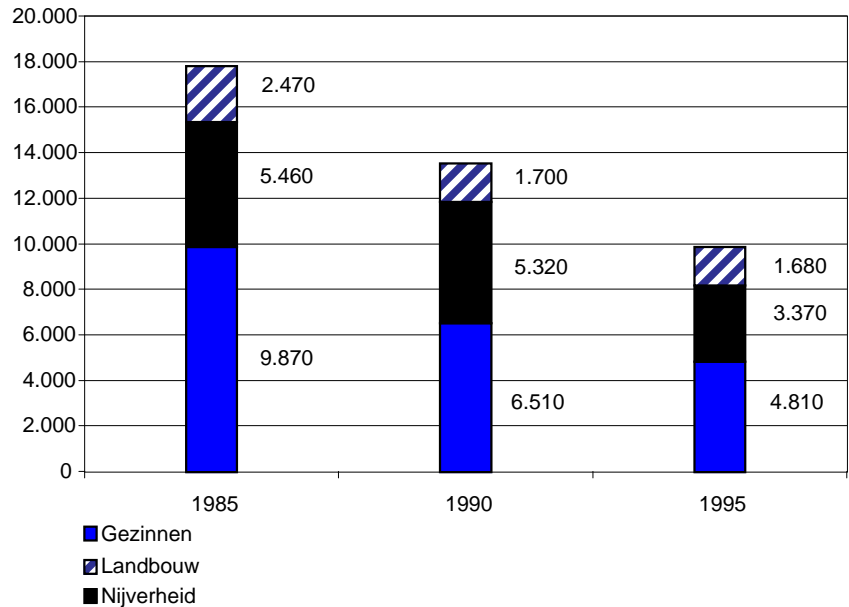
**FIGUUR 45** - Evolutie van de stikstoflozingen in het water in België (in kilogram per jaar)

Bron: Technische Commissie Noord-zee (1995).



**FIGUUR 46** - Evolutie van de fosforlozingen in het water in België (in kilogram per jaar)

Bron: Technische Commissie Noord-zee (1995).



De globale verminderingpercentages van de aanvoer waren voor fosfaat 45% en voor stikstof 19%. De kleine vermindering voor stikstof vraagt enige nuancering: terwijl de industriesector haar aanvoer met 38% verlaagd heeft, is de aanvoer van de gezinnen en de landbouw maar gedaald met respectievelijk 12 en 11%.

### iii. Overbevissing

Van 1980 tot 1984 zijn de Belgische vangsten geleidelijk gedaald van 43.000 tot 31.000 ton per jaar. Bij de visvangst zijn in België nog nauwelijks 200 gezinnen betrokken. Ze vertegenwoordigt amper één percent van de Europese visvangst. De manier van vissen, met sleepnetten, is echter heel schadelijk voor de planten- en dierengemeenschappen die op de zeebodem leven. Jammer genoeg vereist de omschakeling van die visvangst naar andere minder schadelijke activiteiten een herstructurering van de vloot omdat de tegenwoordig gebruikte schepen specifiek voor die manier van vissen ontworpen werden.

### 3. Antwoorden: een paar indicatoren over de regeringsactie

In deze afdeling over de *antwoord*-indicatoren worden slechts een paar grote kwantitatieve indicatoren van overheidsuitgaven in verband met de sociale en ecologische thema's van het rapport gegeven. De kern van de door de Federale Overheid genomen maatregelen, om de in dit deel toegelichte problemen op te lossen, wordt uitvoerig besproken in deel 3. Het is vaak moeilijk ze in de vorm van indicatoren samen te vatten. Inspanningen om de maatregelen en hun effecten te meten zouden gedaan moeten worden, zowel in België als in de andere landen. In dat verband is de beslissing om mee te doen aan de internationale test van de indicatoren voor duurzame ontwikkeling één van de door de regering genomen maatregelen om bij te dragen tot de verbetering van de indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Deze afdeling slaat dus de brug naar het volgende deel (deel 3), waarin de door de regering aangebrachte antwoorden voor armoedebestrijding, bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu en voor de verandering van de consumptiepatronen meer in detail en kwalitatief besproken zullen worden.

#### a. Om de armoede te bestrijden

Het exacte bedrag dat de regering uitgeeft om armoede te bestrijden is heel moeilijk te bepalen. De meeste uitgaven gebeuren onrechtstreeks en met een preventief doel via het overdrachtstelsel van de sociale zekerheid. Het sociaal zekerheidssysteem in België verzekert de rechthebbenden tegen sociale risico's. Deze risico's zijn enerzijds gebeurtenissen die een persoon beletten normale beroepsinkomsten te verwerven (ziekte, invaliditeit, ouderdom, vroegtijdige dood van de kostwinner en werkloosheid), en anderzijds gebeurtenissen die zijn levensstandaard kunnen verlagen (ziektekosten en gezinslast). De sociale zekerheid kent in het eerste geval vervangingsinkomens toe, in het tweede geval aanvullende inkomsten. Over het algemeen wordt aangenomen dat het sociale-zekerheidsrecht negen risico's opvangt. De sociale overdrachten die hiermee gepaard gaan vertegenwoordigden 17,9% van het BBP in 1998<sup>1</sup>. Hierna (in tabel 21) wordt een overzicht gegeven van deze risico's en van de genomen maatregelen.

**TABEL 21 - Overzicht van de gedekte risico's en van de genomen maatregelen**

Risico	Maatregel
Ziektekosten	Tegemoetkoming in de ziektekosten
Kinderlast	Gezinsbijslag
Inkomensderving bij ziekte, moederschap of invaliditeit	Arbeidsongeschiktheidsuitkering
Ouderdom of vroegtijdige dood	Rust- en overlevingspensioenen
Arbeidsgevallen	Arbeidsongevallenvergoeding
Beroepsziekten	Beroepsziektenvergoeding
Werkloosheid	Werkloosheidsuitkering

1. Dit wordt 20,5% als de pensioenen en de gezinstoelagen van ambtenaren van lokale en centrale overheden ook in rekening worden genomen.

Deze collectieve voorziening verzekert de bevolking tegen maatschappelijke risico's. Het sociaal zekerheidssysteem draagt in belangrijke mate bij tot het armoedebestrijdingsbeleid, ook indien dit niet het prioritaire doel is. Uit onderzoek is gebleken dat zonder sociale zekerheid het armoedepercentage in België in de periode 1984-1988, 41% zou bedragen, tegenover de huidige 6%.<sup>1</sup>

Naast de sociale zekerheid heeft België ook een sociaal bijstandssysteem uitgewerkt. Dit systeem is niet gebonden aan een tak van de sociale zekerheid. Het is bedoeld voor personen die niet of onvoldoende aanspraak kunnen maken op voorzieningen van de sociale zekerheid. De sociale bijstand omvat het bestaansminimum<sup>2</sup> (sinds 1974), de maatschappelijke dienstverlening die gewaarborgd wordt door Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) en de tegemoetkoming aan personen met een handicap.

De Federale Overheid voorziet in minstens de helft van de financiering van de bestaansminimumuitkeringen<sup>3</sup>. Het overzicht van de staatstoelagen aan de OCMW's (tabel 22) laat een constante stijging zien van de uitgaven. Gezien het stijgend aantal bestaansminimumtrekkers in absolute cijfers is zo'n evolutie niet verwonderlijk. Maar die stijging is ook te wijten aan het feit dat een aantal beleidsmaatregelen de 50%-tussenkomst van de Federale Overheid optrekken naar een hoger percentage. Zo kunnen grote OCMW's rekenen op: 60%-tussenkomst (meer dan 500 bestaansminimumtrekkers) of 65%-tussenkomst (meer dan 1.000 bestaansminimumtrekkers).

Zoals eerder gemeld is het ontbreken van werk een van de belangrijkste factoren die naar armoede en bestaansonzekerheid leidt. Vanuit deze optiek is gans het werkgelegenheidsbeleid van de overheid ook een belangrijke bijdrage aan het armoedebestrijdingsbeleid. Vermeldenswaardig is de zogeheten activeringsbenadering die de laatste jaren meer ingang heeft gevonden in het werkgelegenheidsbeleid. Daar waar de werkloosheidsuitkeringen initieel zijn gebaseerd op een verzekeringsprincipe (iedereen die bijdraagt aan de sociale zekerheid is verzekerd tegen werkloosheid) worden de uitkeringen in de werkloosheid volgens deze benadering een onderdeel van het loon wat aanwervingen moet stimuleren.<sup>4</sup>

- 
1. Hausman P. (1993). blz. 109-121.
  2. Om een beroep te kunnen doen op het bestaansminimum moeten volgende voorwaarden voldaan zijn.
    - a. Belg zijn, of onderdaan van een land van de EU, die in België als werknemer gewerkt heeft (of een familielid ervan), of staatloze, of erkend vluchteling.
    - b. Minimum 18 jaar zijn, of minderjarig en ontvoegd door het huwelijk, of minderjarig en ongehuwd en één of meer kinderen ten last hebben, of minderjarig en zwanger.
    - c. Een werkelijke verblijfplaats in België hebben.
    - d. Over een ontoereikend inkomen beschikken.
    - e. Bereid zijn werk te aanvaarden (Het OCMW bepaalt zelf hoe de werkbereidheid wordt bewezen).
    - f. Alle rechten op sociale uitkeringen krachtens Belgische of buitenlandse sociale wetgeving laten gelden.
    - g. Voor personen tussen 18 en 25 jaar, een integratiecontract ondertekenen.
  3. Zie deel 3, hoofdstuk "Het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitluiting".
  4. Voorbeelden zijn de PWA-jobs en diverse doorstromingsprogramma's voor werklozen waar een opleiding (op de werkplek) wordt gecombineerd met een vorm van stage. Naar gelang van het statuut is deze tewerkstelling permanent of bestaat er het vooruitzicht op een betaalde baan in het normale arbeidscircuit, wordt een arbeidscontract verkregen of heeft de tewerkstelling een verplicht of een vrijwillig karakter. De argumenten voor deze benadering zijn tweërlei: het verlicht de financiële druk op de sociale zekerheid en het verkleint de kloof tussen de werkenden ("haves") en de uitgesloten van de arbeidsmarkt ("have nots") door deze laatste in te schakelen in banen die niet leefbaar zijn in het reguliere arbeidscircuit, maar die beantwoorden aan een bepaalde behoefte van de samenleving. Het werkgelegenheidshoofdstuk van deel 3 gaat hier verder op in.

Een voorbeeld van zo'n benadering in de sociale bijstand is de zogeheten artikel 60-tewerkstelling. Dit artikel van de OCMW-wetgeving stelt dat het OCMW zelf, de gemeente of een VZW met een sociale doelstelling een bestaansminimumgerechtigde (binnen bepaalde voorwaarden en met bepaalde financiële compensaties) tijdelijk kan aanwerven. Veelal bieden deze projecten een intensieve begeleiding en vorming aan de betrokkene aan. De gerechtigde kan op die manier voldoende arbeidsdagen bewijzen om een beroep te kunnen doen op een werkloosheidsuitkering of hopelijk een baan vinden in het reguliere arbeidscircuit. In tabel 22 wordt weergegeven hoe sinds 1990 de uitgaven voor deze artikel-60-tewerkstelling en het aantal tewerkgestelde bestaansminimumgerechtigden constant gestegen is.

**TABEL 22 - Overzicht van de staatstoelagen aan de OCMW's**

	Staatstoelage bestaansminima in miljoen BEF	Middelen voor artikel 60- tewerkstelling in miljoen BEF	Aantal artikel 60- tewerkgestelden
1990	3.881	/	1.595
1991	4.195	/	1.610
1992	4.833	/	1.430
1993	6.015	187	1.676
1994	7.078	287	2.222
1995	7.903	304	2.601
1996	8.653	332	2.629
1997	9.597	398	3.111
1998	10.019	504	3.581

Bron: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

#### **b. Om de atmosfeer en het mariene milieu te beschermen**

De overheidsuitgaven van de Federale Overheid voor de milieubescherming zijn heel beperkt (0,8 miljard BEF in 1996) gelet op het feit dat ze ter zake slechts weinig bevoegdheden heeft. Op binnenlands vlak zijn de overheidsuitgaven voor milieubescherming vooral een gewestelijke materie. Ze gaan grotendeels naar de strijd tegen de vervuiling. Van die uitgaven gaat één derde naar de bescherming van het water, terwijl de bescherming van de atmosfeer en de strijd tegen de lawaaihinder amper 17% van de uitgaven vertegenwoordigen (tabel 23). In percent van het BBP stemmen de overheidsuitgaven voor milieubescherming in 1996 overeen met 0,9% van het BBP, wat een stijging is ten opzichte van de twee voorgaande jaren (0,4% in 1994 en 1995).

**TABEL 23 - Federale en nationale overheidsuitgaven voor milieubescherming in 1996 (miljard BEF)**

	Op federaal niveau	Op nationaal niveau
Water (1)	/	22,6
Afval / bodem (2)	/	27,7
Overige (lucht, lawaai) (3)	0,8	10,2
Strijd tegen de vervuiling (1)+(2)+(3)	0,8	60,5
Natuur	/	3,8
Totaal	0,8	64,3

Bron: OESO (1998a).



### c. Over duidelijke en betrouwbare indicatoren kunnen beschikken

Eén van de antwoorden van de regering op het probleem van het ontbreken van indicatoren waarmee de vooruitgang in de richting van een duurzame ontwikkeling kan geëvalueerd worden, is haar beslissing om bij te dragen tot de organisatie van verscheidene internationale workshops waar dit hiaat in het kader van een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling bestudeerd kan worden<sup>1</sup>. Aldus neemt België deel aan de door de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) gelanceerde internationale test van de indicatoren voor duurzame ontwikkeling. De test maakt deel uit van het werkprogramma van de CSD en is ontstaan nadat de regeringen in Rio hadden vastgesteld dat *"de gewoonlijk gehanteerde indicatoren als het bruto nationaal product (BNP) en metingen van afzonderlijke middelen- en verontreinigingsstromen geven geen adequate aanwijzingen voor de mate van duurzaamheid"* (A21; 40). Om te kunnen beschikken over indicatoren waarmee de verschillende componenten van de ontwikkeling dichter bij mekaar kunnen worden gebracht en waarmee de mate van duurzaamheid van de ontwikkeling kan worden beoordeeld<sup>2</sup>, werd een eerste lijst van ecologische, sociale, economische en institutionele indicatoren opgesteld<sup>3</sup>. De test bestaat er eenvoudigweg in de indicatoren op hun deugdelijkheid (of hun ongeschiktheid) voor de besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling te analyseren. Die lijst moet geleidelijk gewijzigd en verbeterd worden om de indicatoren een steeds belangrijker rol te laten spelen in de opvolging van de vooruitgang inzake duurzame ontwikkeling op nationaal vlak en in de opstelling van nationale rapporten (voor nationaal en internationaal gebruik), waarin de vooruitgang naar een duurzame ontwikkeling toe geanalyseerd wordt. De bedoeling van die oefening is immers, met de toestemming van de internationale gemeenschap, een set van realistische indicatoren op te stellen, *"die aan de specifieke toestand van elk land aangepast en op nationale schaal vrij bruikbaar zijn tegen het jaar 2000"*.

In België loopt die test voor de milieu-indicatoren uit de lijst sinds juni 1996 in een door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu opgerichte ad-hocgroep, onder het voorzitterschap van de Vlaamse Administratie Milieu-, Natuur, Land en Waterbeheer (AMINAL). Voor de sociale en economische indicatoren bevindt de test zich nog in de startfase. De in deze afdeling voorgestelde lijst van indicatoren is één van de stappen in het testproces op federaal niveau. Het feit, dat die lijst via de verspreiding van het rapport, zal worden onderworpen aan de beoordeling van de besluitvormers (vooral van die, die zullen meewerken aan de uitwerking van het plan) en van het maatschappelijk middenveld, is een belangrijk element in de uitvoering van de test.

Deel 2 van dit rapport eindigt met dit laatste, door de regering geformuleerde antwoord op het vlak van de indicatoren, waarbij vanzelfsprekend verwezen wordt naar deel 3. In deel 3, immers, zal het begrip politieke oplossing grondiger en systematischer behandeld worden, door een overzicht te geven van de verschillende beleidsmaatregelen. Hier en daar zal nog wel een indicator gebruikt worden, maar het onderzoek naar de door de Federale Overheid genomen maatregelen om België op weg te zetten naar een duurzame ontwikkeling, zal vooral beschrijvend en analytisch van aard zijn.

- 
1. België heeft in Gent twee colloquia georganiseerd om de werkzaamheden van de CSD op het vlak van indicatoren voor duurzame ontwikkeling te ondersteunen. Het eerste in januari 1995, het tweede in 1996. Beide workshops hebben geleid tot een rapport: Gouzée N. e.a. (1995) en Gouzée N. e.a. (1996). Het Ministerie van Leefmilieu en het Federaal Planbureau stonden in voor de organisatie en de financiering van die activiteiten.
  2. Zie Gouzée N. e.a. (1999).
  3. Die indicatoren zijn gerangschikt volgens het Driving Forces-State-Response-model. Zie ook Verenigde Naties (1996).

## D. Systematisch overzicht

De beschrijving van de internationale en de nationale toestand van de verschillende thema's van duurzame ontwikkeling van het rapport gebeurde aan de hand van een 80-tal indicatoren en een groot aantal bijkomende, kwantitatieve aanwijzingen die in de tekst toegevoegd werden. Door het algemene model nader te omschrijven onder de vorm van DPSIR (Drivers-Pressure-State-Impact-Response)<sup>1</sup>, kan de aandacht gevestigd worden op een oorzakelijk verband tussen sturende krachten (D) enerzijds en de druk (P) uitgeoefend op de toestand (S) van het milieu en de maatschappij anderzijds. De consumptiepatronen worden daarbij beschouwd als sturende krachten (sturingsindicatoren) die de thema's armoede en sociale uitsluiting, atmosfeer en mariene milieu, beïnvloeden. Deze thema's ondergaan verschillende vormen van druk (drukindicatoren), die hen doen evolueren naar een bepaalde toestand (toestandsindicatoren). Die wijzigingen hebben vervolgens een reeks van effecten (I) op de natuurlijke en menselijke hulpbronnen (impactindicatoren). Het model sluit de kring met de endogene antwoorden (R, antwoordindicatoren) die de regering(en) en de grote maatschappelijke groepen geven om de armoede en de sociale uitsluiting te verminderen, de atmosfeer en het mariene milieu te beschermen en de consumptiepatronen te veranderen.

### 1. Internationale toestand

De wereldwijde consumptie is sinds de jaren vijftig gevoelig verhoogd, maar die toename is op heel ongelijke wijze verdeeld tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden. De consumptiepatronen vertonen vandaag nog diepgaande ongelijkheden tussen die landengroepen, zoals indicatoren over de toegang tot drinkwater, elektriciteitsgebruik, enzovoort, aangeven. Bovendien hebben de consumptiepatronen van de ontwikkelde landen een wereldwijde ecologische en sociale weerslag. Ze treffen dus niet alleen de bevolking van de ontwikkelde landen, maar ook die van de ontwikkelingslanden. De sociale en ecologische thema's van het rapport, met name armoede, atmosfeer en mariene milieu, illustreren een aantal van die effecten.

De beschrijving van armoede, die hier niet alleen aan de hand van monetaire indicatoren gebeurt maar ook aan de hand van indicatoren over de levenskwaliteit (bijvoorbeeld levensverwachting of calorieënaanbod per inwoner), toont dat er de laatste jaren opmerkelijke vooruitgang is geboekt om armoede op wereldniveau terug te dringen. Belangrijke ongelijkheden blijven echter bestaan, niet alleen tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden, maar ook binnen die landengroepen zelf. Er blijkt een niet te verwaarlozen armoede te bestaan in de industrielanden, volgens de indicator voor menselijke armoede die door de UNDP<sup>2</sup> ontwikkeld werd voor die landen.

Twee verschijnselen met betrekking tot de atmosfeer worden geanalyseerd: de concentratie van ozon in de troposfeer en klimaatverandering. De verhoging van de concentratie van ozon in de troposfeer deed zich tijdens de laatste jaren voornamelijk voor in de industrielanden (verdubbeling van de concentratie sinds een eeuw). Het merendeel van de industrielanden kent tegenwoordig tijdens de zomermaanden min of meer dramatische ozonperiodes, die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid en de plantengroei. Wat betreft klimaatverandering, zou de merkelijke verhoging van de concentratie van broeikasgassen, onder meer van CO<sub>2</sub>, sinds de laatste 50 jaar verantwoordelijk zijn voor de verhoging van de gemiddelde temperatuur met 0,3°C tot 0,6°C. Ofschoon het om een wereldwijd probleem gaat, stoten de industrielanden, terwijl ze

1. Sturende krachten, druk, toestand, effecten, antwoord  
 2. United Nations Development Programme.

slechts 20% van de wereldbevolking uitmaken, toch meer dan 60% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot uit. Het niveau van de CO<sub>2</sub>-uitstoot per inwoner ligt er uitgesproken hoger (zes keer) dan in de ontwikkelingslanden.

Voor het mariene milieu spitst de beschrijving van de internationale toestand zich toe op de Noordzee. De Noordzee is een bijzonder productief ecosysteem, maar ze is sterk onderhevig aan menselijke druk, inbegrepen deze uit activiteiten in haar stroomgebied. Vermeldenswaardige evoluties ten aanzien van de Noordzee zijn: de geleidelijke stopzetting van een aantal types van vervuiling (verbranding, dumping, directe lozingen, enzovoort), de bemoedigende maar nog onvoldoende vermindering van de aanvoer van een aantal prioritair geachte, gevaarlijke stoffen door de lucht en langs de rivieren, de kleine vermindering van de aanvoer van stikstof en bijgevolg de moeilijke strijd tegen de eutrofiëring, alsook de voortdurende bedreiging voor het bestand van verschillende vissoorten met commerciële waarde.

## 2. Nationale toestand

Gedurende de laatste 30 tot 40 jaar werden consumptiepatronen onder andere beïnvloed door: de vermindering van de gezinsgrootte, de verhoging van het inkomen, sociologische fenomenen (onder andere het toenemend individualisme, een toename van de waarde van tijd), de evolutie van infrastructuur alsook door de ontwikkeling van bepaalde commerciële praktijken (marketing, consumentenkrediet). Bijgevolg is het consumptievolume gevoelig toegenomen en is de structuur van de gezinsconsumptie gewijzigd. Vooral de uitgaven voor diensten en voor een reeks niet-primaire goederen en diensten, zijn toegenomen: transport, gezondheidszorg, cultuur en vrije tijd, reizen en horeca<sup>1</sup> en financiële dienstverlening. Die evoluties, net zoals de verruiming van de toegang tot de gezondheidszorg, hebben over het algemeen bijgedragen tot een verbetering van de levenskwaliteit van de personen in kwestie en tot de bepaling van een zekere "consumptie-standaard" of consumptiepatroon. Maar er moet vastgesteld worden dat niet iedereen toegang heeft tot die levensstandaard. Tussen de spaarcapaciteit en de kwaliteit van de consumptie van personen met de laagste inkomens en die met de hoogste inkomens hebben zich ongelijkheden doorgezet. Ook in de verdeling van de consumptie tussen jonge en oudere gezinnen is de ongelijkheid gegroeid. Het welzijn van "oudere" gezinnen (ouder dan 60) heeft de neiging om te groeien, terwijl dat van de "jonge" gezinnen (tussen 20 en 39 jaar) daalt. Bovendien hebben sommige aspecten van dat consumptiepatroon schadelijke gevolgen op milieugebied: toegenomen gebruik van natuurlijke hulpbronnen, toenemende hoeveelheden afval. Andere voorbeelden die die trends duidelijk illustreren zijn evoluties van de consumptie in de voedingssector, de sector van de uitrustingsgoederen en de transportsector.

Die consumptiepatronen hebben een normatieve impact op het integratievermogen van degenen in de maatschappij die er geen toegang toe hebben. Die impact vertaalt zich in fenomenen van sociale uitsluiting en armoede. Vanuit een zuiver monetair standpunt komt de wettelijke armoedegrens in België overeen met het minimum aan bestaansmiddelen (het bestaansminimum). Dit is het wettelijke minimuminkomen dat door de overheid gegarandeerd wordt aan personen met onvoldoende bestaansmiddelen. Sinds het begin van de jaren negentig is het aantal bestaansminimumtrekkers voortdurend toegenomen (met 68% tussen 1990 en 1998). Hun aantal bereikte in 1998 meer dan 80.000 personen, of 0,8% van de bevolking. Rekening houdend met alle personen die leven van het bestaansminimum (kinderen, personen ten laste, enzovoort), bedroeg het percenta-

1. Hotels, restaurants, cafés.

ge van de bevolking dat op de wettelijke armoedegrens leeft 2,4% in 1998. Op basis van de empirische norm vastgelegd door de EU, ligt dit niveau hoger: het aantal mensen die in armoede leven werd geschat op 6,6% en degenen die in bestaansonzekerheid leven op 13,9%. Armoede en sociale uitsluiting kunnen inderdaad waargenomen en aangevoeld worden op een reeks van domeinen, zoals consumptie, werkgelegenheid, onderwijs en gezondheid. Andere factoren die het armoederisico van personen met de laagste inkomens verhogen zijn: de toenemende ongelijkheden die worden waargenomen in de verdeling van inkomen en vermogen, het hoge niveau van schulden van gezinnen met de laagste inkomens, de toename van de werkloosheid en de blijvende ongelijkheden op het gebied van onderwijs. Op het gebied van de gezondheid wordt vastgesteld dat personen met een laag inkomen grotere gezondheidsproblemen onderkennen, waardoor ze uit het professionele leven uitgesloten kunnen geraken.

De huidige consumptiepatronen liggen aan de bron van vele vormen van vervuiling die de atmosfeer (ozon en klimaatverandering) en het mariene milieu aantasten:

- Tijdens de zomers van 1989, 1990, 1994 en 1995 overschreden de opgetekende ozonconcentraties dikwijls de EU-drempelwaarden ter bescherming van de gezondheid. In 1994 werden in België tijdens een hittegolf tussen 27 juni en 7 augustus, waarbij extreme temperaturen gepaard gingen met ongewoon hoge ozonconcentraties, 1.226 extra doden geteld, waarvan 80,8% bejaarden (65-plussers)<sup>1</sup>. De voornaamste ozonvoorbereidende gasen zijn stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), niet-methaanhoudende vluchtige organische stoffen (VOS), koolstofmonoxide (CO) en methaan (CH<sub>4</sub>). De eerste drie gasen worden voornamelijk door het transport en de industrie uitgestoten, terwijl CH<sub>4</sub> hoofdzakelijk ontstaat in de landbouw. Van 1990 tot 1996 werd de uitstoot van VOS, NO<sub>x</sub> en CH<sub>4</sub> verminderd, maar die verminderingen lijken onvoldoende om nieuwe ozonperiodes te vermijden.
- Wat betreft de factoren verantwoordelijk voor klimaatverandering, zijn de drie belangrijkste uitstootbronnen van broeikasgasen de industrie met 50%, de residentiële sector met 17% en de transportsector met 15%. Sinds 1983 werd een lichte maar regelmatige opwaartse trend in de uitstoot van broeikasgasen waargenomen. Tussen 1990 en 1996 is de uitstoot gestegen met 9,3% (+10,7% voor CO<sub>2</sub>). Zonder aangepast beleid en maatregelen, zou de uitstoot in 2010, 22% hoger liggen dan in 1990.

Op gebied van het mariene milieu werden belangrijke dalingen opgetekend van de uitstoot van gevaarlijke stoffen, waarvan de vermindering prioritair geacht wordt. Toch kunnen die bemoedigende resultaten niet verbergen dat de reductiedoelstellingen overeengekomen in het kader van de Noordzeeconferenties, intermediaire doelstellingen zijn. Bovendien leiden andere gevaarlijke stoffen, die nog niet als prioritair beschouwd worden, wel tot problemen. Ze zullen aan de bestaande lijst van 36 prioritaire stoffen toegevoegd worden. In dat verband is de toename van de totale verkoop van pesticiden in België zorgwekkend. De waargenomen vermindering van de aanvoer van nutriënten ligt beneden de verwachtingen. Het geval van stikstof is verhelderend: naast een duidelijke vermindering van de aanvoer door de industrie, is de uitstoot vanuit de landbouw en de gezinnen slechts licht afgenomen. Hoewel het macro-economische gewicht van de visvangst weinig belangrijk mag lijken, heeft deze sector een heel negatieve weerslag op het milieu.

---

1. Zie blz. 150

Niet alleen kunnen dus de toestand en de evolutie van de economische, sociale en ecologische factoren in verband met de beschouwde thema's worden gemeten door dit geheel van indicatoren, maar bovendien kan een reeks van onderlinge wisselwerkingen worden gesuggereerd door gebruik te maken van het DPSIR-model (zonder dat deze steeds kwantitatief kunnen gemeten worden). Dit overzicht heeft dus een reeks van om te buigen tendensen aan het licht gebracht. De tweede functie van het rapport is nu de antwoorden die het federale beleid totnogtoe op die vraagstukken heeft aangebracht, te onderzoeken.

## Bedankingen

Consumptiepatronen: Prof. Henri Tulkens – UCL-CORE en Facultés universitaires Saint-Louis.

Armoede: Prof. Dr. Jan Vranken, Onderzoeksleider van Onderzoeksgroep "Armoede, Sociale Uitsluiting en Minderheden", (CASUM), UFSIA; Dr. I. Nicaise, Projectleider HIVA, KU Leuven.

Atmosfeer: Prof. Dr. Jean-Pascal van Ypersele, Klimatoloog, Institut d'astronomie et de géophysique Georges Lemaître (UCL) en Anne-France Woestyn, Ingenieur, Dienst voor het Leefmilieu (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu).

Mariene milieu: Dr. Georges Pichot, Afdelingshoofd, Beheerseenheid Mathematisch Model Schelde-estuarium.

## E. Bibliografie

### 1. Algemene bibliografie

EEA (1998). *Proposed Transport/Environment Reporting Mechanism for the European Union*. Paper 24 mei 1998. Kopenhagen.

Gouzée N., Mazijn B., Billharz S. (1995). *Report of the Workshop of Ghent: Indicators of Sustainable Development for Decision-Making*. Brussel: Federaal Planbureau.

Gouzée N., Mazijn B., Billharz S. (1996). *Report of the Second International Workshop of Ghent: Launching the Testing of Indicators of Sustainable Development*. Brussel: Federaal Planbureau.

Gouzée N., Zuinen N., Willems S. (1999). *Planning paper nr. 85. Duurzame Ontwikkeling: een project op wereldschaal*. Brussel: Federaal Planbureau.

OESO (1998a). *Examen des performances environnementales – Belgique*. Parijs: OESO.

UNDP (1992). *Rapport sur le développement humain*. Economica. Parijs.

UNDP (1997). *Rapport sur le développement humain*. Economica. Parijs.

UNDP (1998). *Rapport sur le développement humain*. Economica. Parijs.

UN (1996). *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. UN. New York.

### 2. Bibliografie over de consumptiepatronen

Bairoch P. (1994). *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*. Parijs: Editions La Découverte.

Bareham J. (1995). *Consumer Behaviour in the food industry: a European perspective*. Oxford: Butterworth-Heinemann.

Béaud M. (1997). *Le Basculement du Monde*. Parijs: Editions la Découverte.

- Bossier F., Bracke I., Englert M., Lambrecht M., Strel C., Vandeveld M., Vanhorebeek F., Wunsch P. (1995). *Planning paper nr. 74. De problematiek van het particulier verbruik in België: het Federaal Planbureau maakt een balans op*. December 1995. Brussel: Federaal Planbureau.
- Centre d'étude et de formation en écologie (CEFE) (1994). *Atelier éco-mobilité*. Augustus 1994.
- Crocker D.A., Linden T. (1998). *Ethics of consumption: the good life, justice, and global stewardship*. vs: Rowman & Littlefield Publishers inc.
- Centrum voor Onderzoek inzake Volksgezondheid. Dienst Epidemiologie, Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid (1998). *La santé de la population en Belgique, en Communauté française, en Région wallonne et en Région Bruxelles-capitale* (gezondheidsenquête, België, 1997).
- De Meyer M., Vanhaevre I., Van Capellen P. (1995). *Milieuvriendelijk verbruiken in de voeding en gedurende de vrije tijd en op reis*. Februari 1995. Brussel: OIVO.
- Degrave F. (1998). *Le budget des chômeurs, rapport final*. April 1998. Fondation Travail-Université ASBL.
- Devos H., Van Dender K., Pacolet J. (1991). *La richesse de la vieillesse*. Brussel: Hoger Instituut voor de Arbeid, Koning Boudewijnstichting.
- Distribution d'aujourd'hui (1997). *Bjorg, la gamme de produits biologiques de Distriborg*. Juni-juli 1997.
- Europese Commissie (DGXI en Eurostat) (1997). *An Estimate of Eco-industries in the European Union 1994*. Luxemburg.
- Federaal Planbureau (1998). *Economische vooruitzichten 1998-2003*. April 1998. Brussel.
- Federal Ministry of Environment, Youth and Family Affairs of Austria (1998). *Encouraging Local Initiatives towards Sustainable Development: Proceedings of the UN/ECE Workshop held in Vienna on 2-4 February*. Wenen.
- Fraselle N. (1998). Crédit, endettement et surendettement des ménages, nr. 1610. *Courrier hebdomadaire du CRISP*. Brussel: CRISP.
- Gadisseur J-F. (1996). Avec quelle croissance devons-nous apprendre à vivre? *Actes du XII<sup>e</sup> congrès des économistes belges de langue française. Les grandes interrogations de l'An 2000: croissance, emploi, sécurité sociale*. Vol. C1. CIFOP.
- Heiskannen E., Pantzar M. (1997). *Towards sustainable consumption: two new perspectives*. Journal of Consumer Policy nr. 20.
- Jacqmain A., Tulkens H. (1991). *Fondements d'économie politique*. Brussel: De Boeck Université.
- Kotler P., Dubois B. (1994). *Marketing management* (8ste uitgave). Parijs: Publi Union.
- L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1995). *Themadocumenten, nr. 2*. Juni 1995.
- L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1995-1996). *Themadocumenten, nr. 4*. December 1995-januari 1996.
- L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1997-1998). *Themadocumenten, nr. 12*. December 1997-januari 1998.
- L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). *Compendium van statistieken van de consumptie, het krediet en de schuldenlast van de particulieren*. Charleroi.
- Lambrecht M. (1997). *Planning paper nr. 81. Le vieillissement démographique*. November 1997. Brussel: Federaal Planbureau.
- Lemaigre V. (1994). Evolution structurelle et conjoncturelle des comportements de consommation, mars 1994. *Analyse de conjoncture de l'IRES*.
- Max Havelaar België (1997). *Bekendheidsonderzoek – Management summary*. Juni 1997.



- Mérenne B., Van der Haegen H., Van Hecke E. (1998). *België ruimtelijk doorgelicht*. Brussel: Federale diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.
- Mérenne-Schoumaker B., Brück L., Jehin J-B., Van Hoof Th. (1998). *Working paper nr. 6. Les comportements résidentiels des ménages face à la problématique du développement durable*. Maart 1998. Brussel: Federale diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden.
- Ministerie van de Franse Gemeenschap. *L'eau, richesse de la Wallonie*. Cité dans le Service de l'environnement de l'intercommunale des oeuvres sociales du Brabant wallon (1994). *Ma terre, ma vie! Formation à l'environnement*.
- Ministerie van Verkeer en Infrastructuur (Bestuur van de Verkeersreglementering en van de Infrastructuur, Dienst Infrastructuur, Directie Wegen: Normen en Databanken) (1997). *Verkeerstelling 1996*. Brussel: Ministerie van Verkeer en Infrastructuur.
- Ministerie van Verkeer en Infrastructuur (1997b). *Verkeer en Vervoer in België*. Statistiek, 27<sup>ste</sup> uitgave. Brussel: Ministerie van Verkeer en Infrastructuur.
- Ministerie van Verkeer en Infrastructuur (Bestuur van de Verkeersreglementering en van de Infrastructuur, Dienst Infrastructuur, Directie Wegen: Normen en Databanken) (1998). *Verkeerstelling 1997*. Brussel: Ministerie van Verkeer en Infrastructuur.
- NIS, DWTC (1997). *Algemene Volks- en Woningstelling op 1 maart 1991: huishouden en gezinnen*, monografie nr. 4. Brussel.
- NIS (1962). *Huishoudbudgetonderzoek 1961*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken.
- NIS (1974). *Huishoudbudgetonderzoek 1972-1973*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken.
- NIS (1980). *Huishoudbudgetonderzoek 1978-1979*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken.
- NIS (1989). *Huishoudbudgetonderzoek 1987-1988*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken.
- NIS (1997a). *Huishoudbudgetonderzoek – enquête gehouden van juni 1995 tot mei 1996*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken.
- NIS (1997b). *Bevolkingsstatistieken*. Brussel: Ministerie van Economische Zaken.
- Nubel (1995). *Belgische voedingsmiddelen tabel*. Brussel.
- OESO (1997a). *Modes de consommation et de production écologiquement viables*. Parijs: OESO.
- OESO (1997b). *Consommation et production écologiquement viables: définition des concepts*. Conférences de l'OCDE. Parijs: OESO.
- OESO (1998b). *Vers des modes de consommation durables: Le point sur les initiatives des pays Membres*. Parijs: OESO.
- OESO (1998c). *Relations entre politiques de responsabilité élargie des producteurs et échanges: aperçu général*. COM/ENV/TD (98)39. 6-7 mei 1998. Parijs: OESO.
- OIVO (1996). Persmededeling van 6 maart 1996.
- OIVO (1998). Persmededeling van 25 maart 1998.
- Peters P.F., Van den Heuvel M., Van Rensen H. (1997). *Tijd in relatie tot duurzaam consumeren*. Nr. 1997/31, december 1997. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directoraat-Generaal Milieubeheer.
- Raad voor het Milieubeheer (1996). *Advies 96-07. Duurzame consumptie: een reëel perspectief*. RMB: 's-Gravenhage.
- Rochefort R. (1995). *La société des consommateurs*. Paris: Odile Jacob.
- Sustainability (1995). *Who needs it? Market implications of sustainable lifestyles*.
- Test Aankoop Magazine (1995). *Biologische producten*. Nr. 376, april 1995. Brussel.

- UNFPA (1997). *Etat de la population mondiale*. New York.
- Verenigde Naties (1996). *Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies*. New York.
- Verenigde Naties, Afdeling Bevolking (1999). <http://www.popin.org/pop1998/4.htm> (22 januari 1999).
- Verenigde Naties, Economische en Sociale Raad (1997a). *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement. Rapport du Secrétaire général. Ressources et mécanismes financiers. Statistiques des apports financiers: ajustements en vue du suivi du financement d'Action 21 et du Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement*. E/CN.17/1997/2/Add.31. New York.
- Verenigde Naties, Economische en Sociale Raad (1997b). *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement. Rapport du Secrétaire général. Dynamique démographique et durabilité*. E/CN.17/1997/2/Add.4. New York.
- Viaene J. (1990). *Marketingstrategie voor verse Bio-produkten*. Faculteit Landbouwkundige en toegepaste biologische wetenschappen. Universiteit Gent.
- Von Weizsäcker Ernst U., Lovins Armory B., Lovins L. Hunter. (1997). *Facteur 4: deux fois plus de bien-être en consommant deux fois moins de ressources*. Un rapport du Club de Rome. Frankrijk: Terre Vivante.

### 3. Bibliografie over armoede

- Cantillon B., Andries M., Meulemans B., Tan B. (1996). *Twintig jaar armoede en beleid inzake armoedebestrijding*. <http://www.ufsia.ac.be/~csb/bericht/9603.htm>. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA.
- Federaal Planbureau (1993). *Economische vooruitzichten 1993-1997*. Maart 1993. Brussel
- Fraselle N. (1998). Crédit, endettement et surendettement des ménages, nr. 1610. *Courrier hebdomadaire du CRISP*. Brussel: CRISP.
- Hausman P. (1993). *The impact of social security in the European Community*. In Berghman J., Cantillon B. (red.). *The European Face of Social Security*. Avebury: Aldershot.
- Lammertyn F. e.a. (1987). *Les ayant droit au minimex en Belgique: la population telle qu'elle se présente au 29/02/1976, 28/02/1981 et 28/02/1986*. Rapport 1987/3. KUL. Leuven: Sociologisch Onderzoeksinstituut.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum (1998). *De rechthebbenden op het bestaansminimum in België, 1990-1997*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst Bestaansminimum.
- Nicaise I. (1998). *Armoede en menselijk kapitaal, Gids op Maatschappelijk Gebied*. Maart 1998.
- Rademaekers K., Vuchelen J. (1998). *De verdeling van het Belgisch gezinsvermogen cems-paper 335*. Oktober 1998. Vakgroep voor econometrie en macro-economische studies. VUB.
- Tan B. (1998). *Blijvende sociale ongelijkheid in het Vlaamse Onderwijs*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid UFSIA. Mei 1998.
- Vranken J. e.a. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1993). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1992-1993*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1994). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1994*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1996). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1998a). *Armoede en Sociale Uitsluiting Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.



- Vranken J. e.a. (1998b). *20 jaar OCMW naar de actualisering van het maatschappijproject*. Leuven: Acco.
- Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - Louis Pasteur (1998). *Gezondheidsenquête door Interview*. <http://www.iph.fgov.be/epidemio/epifr/index4.htm> (13 april 1998).

#### 4. Bibliografie over de atmosfeer

- Bossier F., Mertens S. (1998). *Une projection des émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2010*. Juli 1998. Brussel: Federaal Planbureau.
- Demuth Cl. e.a. (1996). *Impact des épisodes de pollution de l'air par l'ozone et des températures élevées sur la santé en Belgique*. CELINE-IRCEL. December 1996
- EEA (1997). *Het Milieu in Europa: De tweede Balans. 1997*. <http://www.eea.eu.int/frdocu.htm> (20 oktober 1998).
- Energy Information Agency (EIA) (1998). *International Energy annual 1996*. <http://www.eia.doe.gov/environment.html#GHG> (12 oktober 1998).
- Institut d'hygiène et d'épidémiologie (IHE) et CELINE (1995). *Surmortalité associée à une vague de chaleur et à la pollution photochimique durant l'été 1994 en Belgique*. Voorlopig rapport, april 1995. Cité dans A-F. Woestyn (1998). *Rapport sur l'ozone troposphérique en Belgique*. Ministerie van Sociale Zaken van Volksgezondheid en Leefmilieu. Interne nota.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (1995a). *IPCC Second Assessment Synthesis of Scientific-Technical Information relevant to interpreting Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change. 1995*. <http://www.ipcc.ch/> (31 juli 1998).
- IPCC (1995b). *IPCC Second Assessment Report. Summary for policymakers. 1995*. <http://www.ipcc.ch/> (31 juli 1998).
- IRCEL-CELINE (1995). *Ozonoverlast in België tijdens de zomer 1995*. November 1995, geciteerd in A-F. Woestyn. *Rapport sur l'ozone troposphérique en Belgique*. Ministerie van Sociale Zaken van Volksgezondheid en Leefmilieu. Interne nota.
- Jones P.D., Parker D.E., Osborn T.J., en Briffa K.R. (1998). *Global and hemispheric temperature anomalies--land and marine instrumental records*. In *Trends: A Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tenn., vs. <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/temp/jonescu/jones.html> (12 oktober 1998).
- Keeling C.D., Whorf T.P. (1998). *Atmospheric CO<sub>2</sub> records from sites in the SIO air sampling network*. In *Trends: A Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tenn., vs. <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/co2/sio-mlo.htm> (12 oktober 1998).
- Koninkrijk België (1998). *Emissie-inventaris broeikasgassen in België 1990-1995/ 1996*. Verslag aan de Conferentie van de Partijen van het Klimaatverdrag. April 1998.
- Neftel A., Friedli H., Moor E., Lötscher H., Oeschger H., Siegenthaler U., en Stauffer B. (1994). *Historical CO<sub>2</sub> record from the Siple Station ice core*. In *Trends: A Compendium of Data on Global Change*. Carbon Dioxide Information Analysis Center, Oak Ridge National Laboratory, Oak Ridge, Tenn., vs. <http://cdiac.esd.ornl.gov/trends/co2/siple.htm> (12 oktober 1998).
- Sluyter R., Van Zantvoort E. (1996). *Overview of the situation in the European Union during the 1996 summer season*. *European Topic Centre on Air Quality*. <http://www.eea.dk/frdocu.htm> (20 oktober 1998).
- UNFPA (1997). *Annual report 1997*. <http://www.unfpa.org/swp97e/demograp.pdf> (12 oktober 1998).
- VMM (1994). *Milieu- Natuurrapport Vlaanderen*. Vlaamse Milieumaatschappij.

## 5. Bibliografie over het mariene milieu

- Commissies van Oslo en Parijs (1993). *Nutriments dans la zone de la Convention*. Londen.
- EEA (1995). *Europe's Environment The Dobris Assessment*. Kopenhagen: D. Stanners and P. Bourdeau.
- FAO (1995). *The State of World Fisheries and Aquaculture*. FAO Fisheries Department. Rome: Garcia.
- FAO (1997). *Review of the state of world fishery resources: marine fisheries*. FAO Fisheries Circular, nr. 920. FAO Marine Resources Service, Fishery Resources Division. Rome: FAO.
- FAO (1998). *Fisheries and aquaculture in Europe: situation and outlook in 1996 & 1997*.
- Lambotte J.-M., Sombre L., Bouchonville M. (1998). *Surveillance radiologique de la Belgique. Rapport de synthèse 1985-1990*. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken van Volksgezondheid en Leefmilieu, Dienst voor het leefmilieu, Dienst voor de bescherming tegen ioniserende stralingen.
- Ministerie van Sociale Zaken van Volksgezondheid en Leefmilieu (1998). *Surveillance radiologique de la Belgique, rapport de synthèse 1985-1990*. Brussel.
- Ministry of Environment, Fifth North Sea Conference Secretariat (1997). *Assessment Report on Fisheries and Fisheries related Species and Habitats Issues*. Oslo.
- Ministry of the Environment and Energy, Danish Environmental Protection Agency (1995). *Progress Report, 4<sup>th</sup> International Conference on the Protection of the North Sea*. Kopenhagen.
- North Sea Task Force (1993). *North Sea, Quality Status Report, Bilan de santé de la mer du Nord*. Londen: Commissies van Oslo en Parijs, International Council for the Exploration of the Sea.
- Technische Commissie Noordzee (1995). *Flux ver la mer du Nord. Les émissions belges de substances dangereuses dans l'air et dans l'eau durant la période 1985-1995*. Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken van Volksgezondheid en Leefmilieu.



## Deel 3

# Beschrijving en analyse van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling

In dit deel worden de federale beleidsdomeinen met betrekking tot de thema's van het rapport, vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling beschreven. De beschrijving en analyse is beperkt tot het binnenlandse federale beleid. De beleidsdomeinen zijn in twee luiken verdeeld: het kernbeleid en het ondersteunend beleid.

In het eerste luik komen de beschrijving en analyse van het beleid dat direct verbonden is met de in het rapport weerhouden thema's (het kernbeleid) aan bod: bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, bescherming van de atmosfeer, bescherming van het mariene milieu en verandering van consumptiepatronen.

Dit wordt gevolgd door een beschrijving en analyse van andere beleidsdomeinen die slechts onrechtstreeks met deze thema's verbonden zijn (het ondersteunend beleid) en alleen vanuit het gezichtspunt van hun bijdrage aan het kernbeleid onderzocht worden.

In elk luik worden de hoofdstukken op volgende manier gestructureerd. In luik 1 over het kernbeleid, zijn de hoofdstukken als volgt ingedeeld:

- Kader van het federale beleid.
- Het gevoerde federale beleid:
  - Beleidsintenties van de regering.
  - Uitvoering van de beleidsintenties.
- Analyse van het gevoerde beleid.

In luik 2 over het ondersteunend beleid zijn de hoofdstukken beperkt tot volgende onderdelen :

- Beleidsintenties van de regering.
- Uitvoering van de beleidsintenties.
- Analyse van het gevoerde beleid.

### ***Beleidsintenties van de regering***

De documenten die gebruikt werden om de federale beleidsintenties te beschrijven zijn: de Regeringsverklaringen van 1992 en 1995, de jaarlijkse beleidsnota's van de ministers en staatssecretarissen, de algemene beleidsintenties die de Ministerraad formuleerde en de plannen of programma's van de regering.

De Regeringsverklaring is het algemeen beleidsdocument dat de Eerste Minister voorleest aan de Kamer van volksvertegenwoordigers bij het begin van een nieuwe legislatuur. Het bevat het programma dat de aantredende regering zich voornemt te verwezelijken in de komende regeerperiode. In het Parlement volgt een debat over de Regeringsverklaring. Dit wordt afgesloten met een motie van vertrouwen, dit is een stemming waarmee de Kamer haar vertrouwen aan de regering schenkt. Het Regeerakkoord, dat dit programma meer in detail uitwerkt, vormt een bijlage van de Regeringsverklaring.

Jaarlijks, in het najaar, moeten de ministers en staatssecretarissen een beleidsnota overmaken aan de Kamer. De beleidsnota begeleidt de cijfermatige begrotingsvoorstellen. Ze geeft een overzicht van wat de betrokken minister wil realiseren in het volgende jaar. De beleidsnota's worden eerst besproken in de diverse vaste parlementaire commissies. Daarna worden de beleidsnota's en de begrotingsdocumenten aan de hand van de diverse commissieverslagen in de Commissie voor de Begroting van de Kamer besproken. Dit is een bespreking van het algemene beleid van de regering.

### ***Uitvoering van de beleidsintenties***

De bespreking van de uitvoering van de beleidsintenties omvat een beschrijving van de genomen federale maatregelen zoals wetten, besluiten, omzendbrieven, of andere concrete acties die ondernomen werden.

In een democratische rechtsstaat komt het beleid tot stand via een aantal vastgelegde procedures. Dat verklaart de tijdsperiode die nodig is om een beleidsidee te laten uitgroeien tot een maatregel, die pas van kracht wordt na publicatie in het Belgisch Staatsblad. In een analyse van het federale beleid moet met dit tijdsaspect terdege rekening worden gehouden. Die tijdsduur is een vast gegeven en kan op zich niet het onderwerp uitmaken van een analyse of evaluatie. In veel gevallen echter vraagt de uitwerking van beleidsmaatregelen meer tijd dan verwacht, blijft de goedkeuring van een maatregel of Koninklijk Besluit (KB) door de Ministerraad uit, of loopt de parlementaire behandeling van een wetsvoorstel vertraging op. De redenen voor een dergelijk uitstel kunnen heel divers van aard zijn, maar hebben met elkaar gemeen dat het hier in feite om variabele tijdselementen gaat, in die zin dat het geen natuurlijke of procedurele wetmatigheid is die de uitwerking vertraagt, maar wel een onvoldoende voorbereiding of menselijke wil om het beleidswerk verder af te handelen. Het gaat dan om de politieke prioriteit waarop een beroep kan worden gedaan voor ontwerpen of voorstellen; complexiteit van het beleidsonderwerp; tegengestelde politieke en maatschappelijke visies op het onderwerp; lobbywerk van maatschappelijke groepen die voorstellen veranderd willen zien; voorstellen die om bijkomend wetenschappelijk onderzoek vragen; enzovoort. Eens een maatregel van kracht is, moet hij uitvoerbaar zijn. Dit kan bijkomende maatregelen vereisen zoals uitvoeringsbesluiten, administratieve aanpassingen, bijkomende middelen of infrastructuur.

---

Het is duidelijk dat in tegenstelling met het zuiver procedurele deel van de tijdsduur, de variabele elementen die de tijdsduur van de besluitvorming beïnvloeden, wel onderdeel kunnen uitmaken van de beleidsanalyse. In die zin komt het tijdsaspect soms aan bod.

### ***Analyse van het gevoerde beleid***

In dit rapport wordt een "analyse" gemaakt van het gevoerde beleid en geen "evaluatie". Een evaluatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling zou moeten gebaseerd zijn op een bestaand Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Maar dat is er nog niet. De beginselen, concepten en belangrijke zinnen uit de beleidverklaringen van Rio kunnen niet gebruikt worden als voldoende precieze criteria om een evaluatie op te steunen. Een evaluatiemethode inzake duurzame ontwikkeling zal later uitgewerkt worden. Ze zal getest worden bij de evaluatie van de uitvoering van het eerste Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling.

Een laatste belangrijke opmerking heeft betrekking op een maatregel inzake duurzame ontwikkeling die door de regering 1995-1999 uitgevoerd werd: de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (zie deel 1, "Institutioneel kader"). Het is een belangrijke maatregel die illustreert wat hierboven gesteld werd in verband met "welke tijdspanne nodig is om een beleidsidee te laten uitgroeien tot een maatregel". Ze werd niet geanalyseerd in deel 3 van dit rapport omdat de wet recent en ambitieus is en een horizontale werking heeft. Daardoor is het niet mogelijk om de nodige afstand te nemen voor een analyse.

# Luik 1: Het kernbeleid

## A. Methodologisch kader

In dit luik wordt het kernbeleid met betrekking tot de vier thema's van het rapport beschreven en geanalyseerd: het beleid inzake de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting, het beleid ter bescherming van de atmosfeer, het beleid ter bescherming van het mariene milieu, het beleid ter verandering van de consumptiepatronen. De beschrijving en de analyse van die federale beleidslijnen zien er als volgt uit.

### 1. Kader van het federale beleid

Het federale beleid past in een internationaal, Europees en nationaal kader, dat het actieterrein van de Federale Overheid afbakent, maar waarop ze toch kan inwerken (internationale onderhandelingen, nationaal overleg). Dit kader verschilt heel sterk naar gelang van de bestudeerde problematiek. Voor de milieuproblematiek is de Europese en internationale context van bijzonder belang. Voor de armoedebestrijding is het daarentegen de nationale context die het actieterrein van de Federale Overheid bepaalt.

### 2. Het gevoerde federale beleid

Die beschrijving slaat zowel op de intenties van de regering als op de maatregelen die tussen juni 1992 en juni 1998 expliciet in verband met die thema's genomen werden. De beschouwde beleidslijnen worden gekenmerkt door de noodzaak aan een coördinatie tussen de acties die op verschillende bestuursniveaus en in verschillende departementen gevoerd worden. De beschreven acties situeren zich dus voornamelijk op ofwel het interministeriële (niveau van de ministers), ofwel binnen interdepartementale coördinatiestructuren (het niveau van de administraties). Daar de bestudeerde beleidslijnen tamelijk recent zijn, vormt de ontwikkeling van coördinatiestructuren een maatregel op zich, die het vermelden waard is.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

Die analyse wordt opgebouwd rond de vijf dimensies van duurzame ontwikkeling die in deel 1 van dit rapport werden voorgesteld. Die vijf analysecriteria zijn de volgende:

- Planetaire aanpak: erkent het federale beleid de planetaire dimensie van het gestelde probleem?
- Langetermijnvisie: houdt het federale beleid rekening met de weerslag op de toekomstige generaties?
- Integratie van de verschillende dimensies van ontwikkeling: bevordert het federale beleid de integratie van de economische, sociale en ecologische aspecten van het beschouwde thema?

- Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden: houdt men voldoende rekening met de onzekerheidsfactoren in verband met het beschouwde thema?
- Participatieve en verantwoordelijke benadering: bevordert het federale beleid de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de besluitvorming en aan de oplossing van het probleem?

## B. Het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

Het federale beleid inzake bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is het voorwerp van dit hoofdstuk. Vooreerst wordt de ruimere context van het federale beleid weergegeven. Daarna volgt een beschrijving vanuit vogelperspectief van de beleidsintenties en de genomen maatregelen van de federale regering. Dit hoofdstuk sluit af met een beleidsanalyse volgens vijf beginselen van duurzame ontwikkeling.

In dit hoofdstuk wordt enkel het federale kernbeleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting besproken. Zoals in deel 1 en 2 al beklemtoond werd, vertoont armoede veel facetten. Bijgevolg zijn er heel veel maatregelen die rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed hebben op het armoedebestrijdingsbeleid. Een voorbeeld hiervan is de werkgelegenheid. Een overzicht van het werkgelegenheidsbeleid en de invloed ervan op het armoedebestrijdingsbeleid wordt weergegeven in het hoofdstuk werkgelegenheid (zie luik 2).

### 1. Kader van het federale beleid

Om het federale beleid in haar ruimere context te schetsen worden achtereenvolgens de internationale, de Europese en de nationale evolutie inzake het armoedebestrijdingsbeleid gegeven.

In vergelijking met andere thema's (zoals het beleid inzake atmosfeer), is de internationale context voor het armoedebestrijdingsbeleid in België minder dwingend. Op internationaal niveau wordt tenslotte vooral, hoewel niet uitsluitend, de aandacht gevestigd op armoedebestrijding in de context van ontwikkelingssamenwerking en lageinkomenslanden<sup>1</sup>. Het Europese niveau wordt gekenmerkt door beperkte en uiteenlopende bevoegdheden inzake sociaal beleid. Deze internationale aandachtspunten zijn echter niet zonder belang voor het Belgische beleid. België heeft immers de verbintenis aangegaan om zich bij zijn armoedebestrijdingsbeleid door internationale beginselen te laten inspireren.

#### a. De internationale context

De conferentie van Rio de Janeiro was begin jaren negentig één van de eerste VN-initiatieven om een aantal planetaire problemen op de politieke agenda te plaatsen. Armoedebestrijding is één van de hoofdstukken van Agenda 21. Het belang ervan werd in 1997 herbevestigd in het "Programma tot Verdere Uitvoering van Agenda 21". Een ander belangrijk statement was de publicatie van An Agenda for Development door de toenmalige Secretaris-generaal van de VN, Boutros-Ghali. Dit document was een oproep aan alle VN-instellingen en landen voor een hernieuwde aandacht voor de ontwikkelingsproblematiek op wereldniveau.

---

1. Landen waarvan het BNP lager is dan 765 USD per inwoner. (UNDP, 1998. blz. 225).

Binnen de familie van VN-organisaties is de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO, in 1919 opgericht) sinds 1946 specifiek belast met de thema's sociale rechtvaardigheid, internationaal erkende mensenrechten en rechten inzake arbeid. De ILO stelt internationale standaarden op voor arbeid en arbeidsverhoudingen en geeft technische bijstand aan landen op het vlak van beroepsopleiding, werkgelegenheidsbeleid en arbeidsverhoudingen. Binnen de VN heeft de ILO een unieke driedelige structuur, waarbij de vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers op gelijke voet met de vertegenwoordigers van de regeringen deelnemen aan het beleid.

De internationale arbeidsstandaarden hebben kracht van wet in een bepaald land eens het verdrag ter zake geratificeerd is door dat land. In totaal worden zeven verdragen beschouwd als fundamentele mensenrechten inzake arbeidsverhoudingen en dito voorwaarden.

- *Verdrag nr. 29*: verbod van dwangarbeid in alle mogelijke vormen.
- *Verdrag nr. 87*: vrijheid van vereniging en bescherming van het recht zich te verenigen: werknemers hebben het recht zich te verenigen zonder voorafgaandelijke toestemming van de werkgever of de overheid.
- *Verdrag nr. 98*: recht om over collectieve arbeidsverhoudingen te onderhandelen: bescherming van werknemers tegen maatregelen gericht tegen vakbonden.
- *Verdrag nr. 100*: gelijke bezoldiging: oproep tot een gelijke bezoldiging voor gelijk werk voor mannen en vrouwen.
- *Verdrag nr. 105*: uitroeiing van dwangarbeid: verbod op het gebruik van dwangarbeid als een vorm van straf of heropvoeding voor het uiten van een politieke of ideologische visie.
- *Verdrag nr. 111*: discriminatie: oproep tot nationale acties om alle vormen van discriminatie uit te bannen bij de toegang tot werk, opleiding en arbeidsomstandigheden.
- *Verdrag nr. 138*: minimumleeftijd: verbod op kindarbeid.

Naast de ILO, Agenda 21 en het Programma voor de verdere uitvoering van Agenda 21 omvat het internationale kader ook nog VN-conferenties over sociale thema's. Deze conferenties moeten duidelijk worden geplaatst in de veranderende verhoudingen op wereldvlak, met het einde van de Koude Oorlog als belangrijkste historisch feit. Ze leggen gemeenschappelijke klemtonen op: de waarde van de universele verklaring voor de rechten van de mens; de rol van de vrouw in ontwikkelingssamenwerking; de strijd tegen armoede en ten slotte; de betrokkenheid van NGO's en lokale actoren bij het diplomatiek onderhandelingsproces en bij de uitvoering van de beslissingen.

Deze conferenties houden geen juridisch bindende afspraken in. Toch hebben ze armoede en sociale uitsluiting op de internationale agenda geplaatst, waardoor ze een referentiepunt worden voor verdere actie op nationaal niveau. Getuige hiervan is de beslissing van de Algemene Vergadering van de VN in 1993 om 17 oktober uit te roepen tot werelddag van het verzet tegen extreme armoede en de proclamatie van het jaar 1996 tot Internationaal Jaar van de Uitbanning van de Armoede.



*i. Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling (Cairo, 1994)<sup>1</sup>*

Vertrekkende van de vaststelling dat in 1994, 80% van de wereldbevolking (5,6 miljard) in de ontwikkelingslanden leefde en dat het gros van de verdere bevolkingsaan-groei zich in deze landen zal voordoen, staan deze landen voor de immense taak hun bevolking op een duurzame wijze en zonder het milieu schade toe te brengen te voorzien in de elementaire basisbehoeften. Het actieprogramma stelt een geheel van ontwikkelingsdoeleinden voorop, die de verbetering van de levenskwaliteit van de huidige wereldbevolking en van de toekomstige generaties als belangrijkste oogmerk hebben. Het wijst op de noodzaak om bevolkingsaangelegenheden, in overeenstemming met de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, te integreren in ontwikkelings- en milieustrategieën. Het stelt uitdrukkelijk dat een vertraagde bevolkingsgroei een gunstig effect heeft op de economische groei en op een duurzame ontwikkeling. Het programma behandelt alle aspecten van de bevolkingsdynamiek (vruchtbaarheid, mortaliteit, partnerrelatie en gezinsvorming, interne en internationale migratie en leeftijdsstructuur).

*ii. Wereldconferentie over Sociale Ontwikkeling (Kopenhagen, 1995)<sup>2</sup>*

Voor het eerst werd op VN-niveau een conferentie georganiseerd met als centrale thema's de strijd tegen armoede, werkloosheid en sociale uitsluiting. De conferentie heeft geleid tot een gemeenschappelijke verklaring en een actieprogramma. De gemeenschappelijke verklaring omvat een aantal verbintenissen, waaronder die over armoede. De strijd tegen de armoede wordt hierin als een ethische, politieke en economische prioriteit aanzien. Het actieprogramma legt kort samengevat de volgende klemtonen: de vaststelling dat sociale vooruitgang niet spontaan voortvloeit uit de werking van de vrije markt; de noodzaak om in het actieprogramma ter bestrijding van armoede de betrokken maatschappelijke groepen op een democratische wijze te laten participeren; het belang van de ratificatie van de verdragen van de ILO; de noodzaak om acties te ondernemen tegen racisme, xenofobie en alle vormen van discriminatie en de noodzaak van een integrale aanpak. Bij dit laatste punt worden in het bijzonder de VN, de Wereldbank en het IMF uitgenodigd om de invloed van structurele aanpassingsprogramma's te toetsen aan de economische en sociale ontwikkelingen.

De follow-up van deze conferentie is toevertrouwd aan de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC), met een bijzondere rol voor de ILO. Het actieprogramma bevat een geheel van richtlijnen, die juridisch niet bindend zijn, maar die dankzij deze conferentie een groot moreel gezag hebben gekregen. Eén ervan is de 20-20-richtlijn die erin bestaat dat 20% van het budget van een ontwikkelingsland enerzijds en 20% van de officiële ontwikkelingshulp die naar dit land gaat anderzijds, worden besteed aan sociale doeleinden. Deze sociale doeleinden zijn basisonderwijs, basisgezondheidszorg, voeding, drinkwater en sanitaire voorzieningen. De beschikbaarheid, de kwaliteit en de transparantie van de statistische gegevens over deze basissociale diensten zijn enkele van de belangrijke problemen om de 20-20-richtlijn in praktijk te brengen. Niettemin ligt het in de bedoeling van de landen die aan deze conferentie deelnemen om dit beginsel ingang te laten vinden in de internationale verdragen.

---

1. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking (1994), Verenigde Naties (1994).  
2. Verenigde Naties (1995c).

*iii. Vierde Wereldconferentie over vrouwen (Peking, 1995)<sup>1</sup>*

De Verklaring van Peking bevestigt unaniem de verbintenis van alle regeringen om elke discriminatie van vrouwen af te schaffen en de obstakels te verwijderen die de gelijkheid tussen mannen en vrouwen verhinderen. De aangenomen tekst onderstreept de bevordering en vrijwaring van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden van de vrouw gedurende haar ganse leven. Op het vlak van ontwikkelingssamenwerking zijn volgende prioriteiten gedefinieerd: toegang van meisjes en vrouwen tot onderwijs in de ruime zin, een betere toegankelijkheid tot gynaecologische hulp, een sterkere vertegenwoordiging van vrouwen bij activiteiten die het inkomen waarborgen (alsook een betere toegang tot kredieten) en de strijd tegen elke vorm van geweld waaraan vrouwen onderworpen zijn. Voor het armoedethema zijn de verworvenheden van de Wereldconferentie voor Sociale Ontwikkeling bevestigd: de integratie van vrouwen als actieve deelnemers in het ontwikkelingsproces en de eis om de feminisering van armoede tegen te gaan.

*iv. HABITAT II, VN-Conferentie over menselijke nederzettingen (Istanbul, 1996)<sup>2</sup>*

Deze VN-conferentie behandelt de problemen die verbonden zijn met huisvesting en verstedelijking. Ze benadrukt ook de noodzaak voor een waardige huisvesting voor allen en een duurzame ontwikkeling van de huisvesting in een verstedelijkte wereld. Er bestaat evenwel geen universeel recept om deze doelstellingen te bereiken. Daarom zijn volgende richtlijnen aangenomen: de bemiddelende rol van de overheid inzake huisvesting, het belang van de participatie van alle betrokken maatschappelijke groepen in het huisvestingsbeleid, het benadrukken van de fundamentele mensenrechten (onder andere het recht op huisvesting) en het garanderen van basisvoorzieningen voor allen.

**b. De Europese context**

Het Verdrag van Maastricht voegt aan de doelstellingen van de EU een sociaal beleid toe met onder meer het Europees Sociaal Fonds.

Vanuit het Europees Sociaal Fonds wordt er aandacht besteed aan de bestrijding van langdurige werkloosheid. Onder dit programma worden ook middelen voorzien voor projecten gericht op de bestrijding van armoede. Naast de middelen van de structuurfondsen zijn ook specifieke actieprogramma's voor werklozen, gemarginaliseerde bevolkingsgroepen of randstedelijke agglomeraties voorzien maar hun financieel gewicht is veel kleiner. Kenmerkend voor deze Europese subsidieprogramma's is dat de inbreng van de middelen van de Europese Commissie voor een bepaald project afhankelijk wordt gemaakt van de inbreng van middelen door overheden of actoren van de lidstaat. Vermeldenswaardig is dat tussen 1989 en 1994 het derde Europese Armoedeprogramma liep, dat een aantal modelprojecten in verband met sociale uitsluiting subsidieerde. Omwille van betwistingen over de bevoegdheid van de Europese Unie (EU) om op het domein van armoede en sociale uitsluiting projecten te ondersteunen, werd dit programma in 1994 stopgezet.

- 
1. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en Ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid (1995), Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (1996c), Verenigde Naties (1995b).
  2. Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (1996a), Verenigde Naties (1996).

Het Europees sociaal beleid heeft een onsamenvattend bijzonder karakter. Naar gelang van de aard van de maatregelen en het statuut van de juridische teksten binden ze alle lidstaten of enkel de zogeheten "sociale veertien" (alle lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk).

### c. De nationale context

In deze paragraaf worden bondig de bevoegdheden van de verschillende overheden in België en de bestaande overlegstructuren inzake het armoedebestrijdingsbeleid besproken.

#### i. Bevoegdheden

België is een federale staat<sup>1</sup>; een allesomvattende beschrijving van de bevoegdheidsverdeling in België inzake het beleid rond armoede en sociale uitsluiting geven, is vrijwel een onbegonnen zaak. Zoals uiteengezet in delen 1 en 2, betreffen armoede en sociale uitsluiting veel domeinen van het dagelijkse leven. Alle beleidsdomeinen beïnvloeden de armoede direct of indirect, bewust of onbewust, op korte of lange termijn.

Voorgaande belet niet dat in België instellingen bestaan die zich specifiek richten op het beleid rond maatschappelijk welzijn in het algemeen en armoede in het bijzonder. Al in 1976 heeft de Belgische wetgever in elke gemeente zogeheten Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW)<sup>2</sup> opgericht. De wet stelt dat:

*"Elke persoon heeft recht op maatschappelijke dienstverlening. Deze heeft tot doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Er worden maatschappelijke centra voor maatschappelijk welzijn opgericht (...) die tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren."*<sup>3</sup>

Een OCMW verzekert op gemeentelijk niveau curatieve en preventieve hulp van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard aan iedere persoon die op het grondgebied van een bepaalde gemeente verblijft en die over onvoldoende financiële middelen beschikt. De meest gekende hulp is het verstrekken van het bestaansminimum en het gewaarborgd minimuminkomen voor bejaarden. Andere mogelijke vormen van dienstverlening zijn rechtshulp, (tijdelijke) tewerkstelling van bestaansminimumgerechtigden (in eigen diensten), bedeling van warme maaltijden of de exploitatie van rust- en ziekenhuizen.

De OCMW's bevinden zich op een kruispunt tussen verschillende beleidsniveaus: de Federale Overheid, de gemeenschappen, de gewesten en de gemeenten. Een OCMW wordt bestuurd door een raad voor maatschappelijk welzijn, die verkozen wordt door de gemeenteraad. Sinds 1993 zijn door de diverse staatshervormingen bepaalde materies inzake de bijstand aan personen, naar de gemeenschappen overgedragen. Het gaat hier over: het gezinsbeleid, het beleid inzake maatschappelijk welzijn (met inbegrip van de organieke regels betreffende de OCMW's), het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen, het beleid inzake mindervaliden, het bejaardenbeleid en de jeugdbescherming.

1. Voor een overzicht van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden, zie deel 1, "Institutioneel kader".
2. Voor 1976 waren de zogeheten Commissies van Openbare Onderstand verantwoordelijk voor het plaatselijk beleid inzake armoedebestrijding en maatschappelijke dienstverlening.
3. Artikel 1, Organieke wet van 8 juli 1976 *betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn*. (BS 5 augustus 1976).

De restbevoegdheid blijft federaal, meer bepaald:

- Het vaststellen van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het bestaansminimum.
- De reglementering inzake de taken van het OCMW, beroepsmogelijkheden tegen beslissingen van het OCMW, de terugbetaling door particulieren van de kosten van maatschappelijke dienstverlening.
- De regels en financiering van toelagen aan mindervaliden en de tegemoetkoming in de tewerkstelling van mindervaliden.
- Het vaststellen van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen voor bejaarden.
- Het statuut van de minderjarige en strafrechterlijke regels en sancties inzake jeugdbescherming.

Kort samengevat zijn de gemeenschappen bevoegd voor het algemeen en organiek beleid, terwijl de Federale Overheid de toekenningscriteria en de financiering van de bijstandsverlening bepaalt.

Op Vlaams en Waals niveau zijn adviesorganen opgericht voor het armoedebestrijdingsbeleid. Het gaat om de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding en de Groupe inter-directions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Wallonië). Tot slot heeft de Vlaamse overheid, met de oprichting van het Sociaal Impulsfonds (SIF) in 1996, gekozen voor de versterking van het stedelijk beleid om de armoede in achtergestelde buurten terug te dringen.

#### *ii. Overlegstructuren*

De Interministeriële Conferentie over Maatschappelijke Integratie (ICMI) vormt sinds 1995 de belangrijkste politieke overlegstructuur inzake armoedebestrijding. De agenda van de vergaderingen wordt als volgt samengesteld: drie medewerkers van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie stellen een lijst op van de te behandelen thema's. In een kleine werkgroep (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en de Vereniging van Steden en Gemeenten, afdeling OCMW) worden deze besproken. Hierna volgt een interkabinettenvergadering waar de vertegenwoordigers van alle betrokken regeringsleden samenkomen die bij consensus beslissen of het punt op de ICMI wordt geagendeerd.

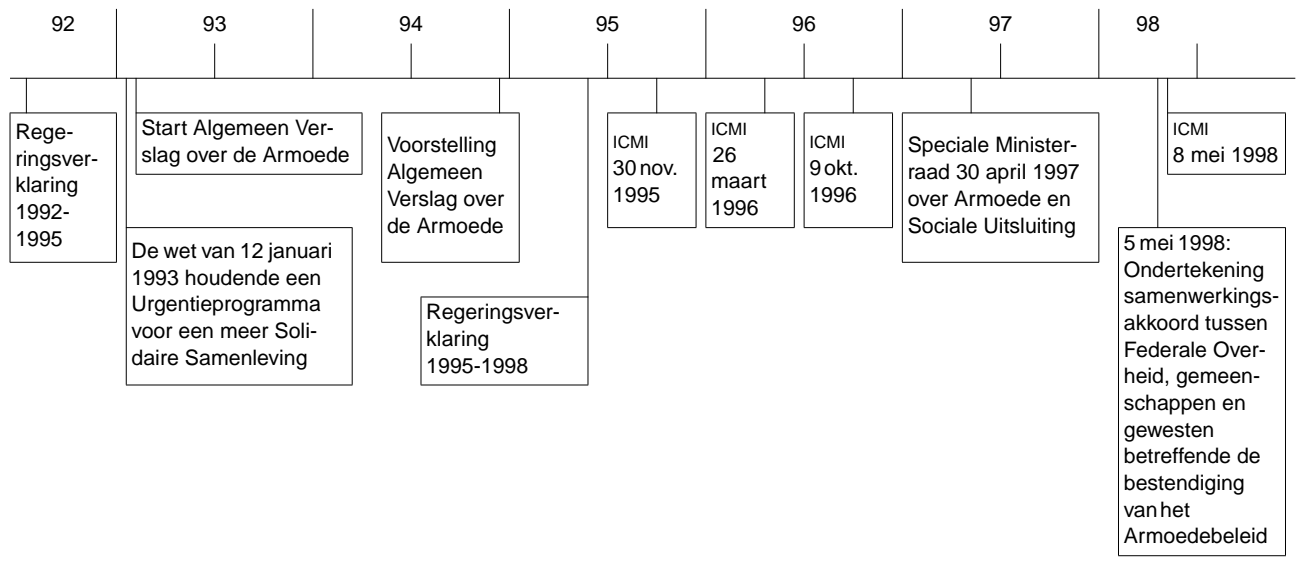
## 2. Het gevoerde federale beleid

De hierna volgende beschrijving en analyse van het federale beleid inzake bestrijding van armoede en sociale uitsluiting betreft de periode begin 1992 tot en met juni 1998. Op de volgende tijdas worden 11 belangrijke beslissingen of gebeurtenissen vermeld die het beleid fundamenteel hebben beïnvloed. Het opzet is een synthetisch overzicht te presenteren van het gevoerde beleid, dat valt onder de specifieke bevoegdheid van de minister of staatssecretaris verantwoordelijk voor het armoedebestrijdingsbeleid. Het spreekt voor zich dat er veel meer maatregelen zijn genomen inzake armoedebestrijding dan deze weerhouden op de tijdas<sup>1</sup>.

---

1. Voor een volledig overzicht van de uitvoering van alle maatregelen, genomen door de minister of staatssecretaris verantwoordelijk voor armoedebestrijding, zie onder meer de activiteitenrapporten van de Armoedecel van het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding.

FIGUUR 47 - Belangrijkste stappen inzake het federale beleid ter bestrijding van de armoede en sociale uitsluiting



### a. Beleidsintenties van de regering

#### i. Regering 1992-1995

De Regeringsverklaring van 7 maart 1992 nam de idee over van een "contract met de burger", dat betrekking had op vijf domeinen: veiligheid, rechtvaardigheid, integratie, milieu en solidariteit. De federale bevoegdheid inzake armoedebestrijding werd toegevoegd aan de Minister voor Sociale Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu. In haar Regeringsverklaring beklemtoont de regering, onder de paragraaf "Solidaire samenleving", dat de versterking en uitbouw van de sociale bijstand en de sociale zekerheid een eerste dam vormen tegen armoede en sociale uitsluiting<sup>1</sup>. Een Algemeen Verslag over de Armoede (AVA), opgesteld met verenigingen die de belangen behartigen van armen en de Vereniging voor Steden en Gemeenten, wordt in het vooruitzicht gesteld. Het AVA zal als referentiekader dienen voor de besluitvorming.

#### ii. Regering 1995-1999

##### **Regeringsverklaring**

Ook in de Regeringsverklaring 1995 wordt armoedebestrijding als een essentiële opdracht omschreven en wordt het belang van een gemoderniseerde en efficiënte sociale zekerheid beklemtoond. Een staatssecretaris wordt bevoegd voor maatschappelijke integratie (toegevoegd aan de Minister voor Volksgezondheid)<sup>2</sup>. Het intussen gepubliceerde AVA vormt het uitgangspunt voor het regeringsbeleid. De te nemen maatregelen moeten uitgaan van de concrete aanbevelingen van het AVA en hiertoe zal intensief in de Interministeriële Conferenties worden samengewerkt. Hiernaast staat de dialoog met het Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding en de organisaties die de belangen van de armen behartigen centraal. De Interministeriële Conferentie

1. Daarnaast worden een aantal maatregelen aangekondigd: het invoeren van een formule waarbij op contractuele basis een afzonderlijk inpassingstraject wordt opgesteld tussen de gebruiker, het OCMW en eventuele derde instanties, de vereenvoudiging van procedures van socialezekerheidswetgeving, de verbetering van de werking van de betrokken administraties, de verdere uitbouw van alle stelsels die in een waardig en stabiel minimuminkomen moeten voorzien en de versterking van de verplichtingen van betalingsinstellingen, vooral inzake de snelheid en de behandeling van dossiers.

2. De staatssecretaris is ook verantwoordelijk voor milieu en veiligheid.

voor Maatschappelijke Integratie (ICMI) wordt voorgezeten door de Eerste Minister en voorbereid door de staatssecretaris. Alle bevoegde federale, gemeenschaps- en gewest-ministers nemen er aan deel.

Op volgende terreinen worden maatregelen in het vooruitzicht gesteld:

- Het invoeren van het begrip "rechthebbende" in plaats van "cliënt" en de versterking van de bemiddelende rol van OCMW's bij de uitzetting van huurders.
- De geleidelijke veralgemening van het recht op ziekteverzekering en kinderbijslag.
- Een betere toegang tot de gezondheidszorg voor arme bevolkingsgroepen, onder andere op financieel vlak.
- De versterking en verspreiding van eerstelijnsrechtsbijstand, in overleg met OCMW's, balies en bestaande instellingen.
- De voortzetting van het beleid inzake het vermijden en het regelen van overmatige schulden en overmatige gerechtskosten.

Naast de uitvoering van de aanbevelingen van het AVA, is de stedelijke vernieuwing een belangrijk aandachtspunt. Voor het bestrijden van stedelijke problemen stelt de regering samenlevingscontracten voor, die voortbouwen op het beginsel van veiligheidscontracten. De Regeringsverklaring stelt dat de pijnpunten in de stedelijke centra moeten worden tegengegaan, het gezin moet geresponsabiliseerd worden en het buurtleven geherwaardeerd.

### **Beleidsbrief**

In de beleidsbrief van de Staatssecretaris van Maatschappelijke Integratie en Milieu worden in 1995 volgende specifieke klemtonen gelegd:

- Preventief armoedebeleid: *"De aanpassing van de sociale zekerheid aan de nieuwe uitdagingen met het behoud van haar initiële doelstellingen nl. het verzekeren van werknemers en hun families tegen risico's van het leven, werkloosheid, ongeval en ziekte, invaliditeit en ouderdom, blijft vanuit preventief beleid ter bestrijding van de armoede cruciaal." "Armen vragen in de eerste plaats om werk, geen vervangingsinkomens. Het terugdringen van werkloosheid en het creëren van jobs, o.a. door de bestaande arbeid te herverdelen moeten prioritaire beleidsopties blijven."*<sup>1</sup>
- Armoede is meer dan een inkomensprobleem. Hier wordt de definitie van armoede zoals weergegeven in deel 1 overgenomen, namelijk: *"Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen."*
- *"Rekening houdend met deze definitie (van armoede) en gegeven de federale staatsstructuur is armoedebestrijding de facto een opdracht van zowel de gemeenschappen, de gewesten als van de Federale Overheid zelf."*<sup>2</sup>
- Uitwerking van een concreet actieprogramma: *"Er moet worden gezorgd dat de sociale basisrechten die sinds 1994 in de Grondwet werden ingeschreven, ook realiteit worden voor de armen en bestaansonzekereren in onze maatschappij."*<sup>3</sup>

---

1. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1995). blz. 77.

2. Idem. blz. 78.

3. Idem. blz. 79.

### ***Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de gemeenschappen en de gewesten***

Op 5 mei 1998 ondertekende de federale regering een samenwerkingsakkoord met de gemeenschappen en de gewesten. Met het akkoord beslisten de respectievelijke regeringen om het armoedebestrijdingsbeleid te bestendigen en structureel te verankeren in de praktijk.

#### **b. Uitvoering van de beleidsintenties**

In deze paragraaf worden de belangrijkste maatregelen van de regeringen 1992-1995 en 1995-1999 besproken. Eerst wordt het zogeheten Urgentieprogramma besproken. Vervolgens worden het AVA en de verschillende ICM's toegelicht. Een bespreking van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de gemeenschappen en de gewesten over armoedebestrijdingsbeleid sluit deze paragraaf af.

##### *i. Het Urgentieprogramma*

De regering 1992-1995 legt haar beleidsopties vast in de wet van 12 januari 1993<sup>1</sup> (het Urgentieprogramma). Deze wet beklemtoont het belang van de integratie van de verschillende beleidsdomeinen en beleidsniveaus inzake armoedebestrijding<sup>2</sup>. In de memorie van toelichting wordt de wet duidelijk gekaderd in het regeerakkoord. De wet neemt volgende maatregelen:

- Verplichting van een zogeheten integratiecontract voor bestaansminimumtrekkers jonger dan 25 jaar, waarbij de modaliteiten van een geleidelijke maatschappelijke integratie, de inhoud van de begeleiding, eventuele opleiding en tewerkstelling worden vastgelegd<sup>3</sup>.
- De wet op de beteugeling van de landloperij en de bedelarij wordt afgeschaft en de OCMW's worden verplicht een dienstverlening te verzekeren aan daklozen die in een gemeente hun hoofdverblijfplaats hebben gekozen. Tevens krijgt de burgemeester het recht om leegstaande gebouwen op te eisen en ter beschikking te stellen van daklozen.
- Voor steden met een abnormaal hoge concentratie van bestaansminimumgerechtigden zal de Federale Overheid een groter deel van de kosten van het bestaansminimum op zich nemen.
- Betrokkenen hebben het recht zich te laten vertegenwoordigen door een afgevaardigde van een maatschappelijke organisatie die zich over de groep van deze betrokkenen ontfermt en een aantal bepalingen van het gerechtelijk wetboek over verhaalmogelijkheden tegen beslissingen van het OCMW worden gewijzigd.

---

1. Wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving. Deze wet is een concretisering van de beleidsopties van het Regeerakkoord (BS 4 februari 1993).

2. De memorie van toelichting spreekt zelfs over een "integratie-ethiek".

3. Op straffe van, onder bepaalde voorwaarden, een tijdelijke schorsing van het recht op een bestaansminimum.



ii. Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)

De Koning Boudewijnstichting, in samenwerking met de afdeling OCMW van de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en ATD Vierde Wereld, was verantwoordelijk voor het opstellen van het AVA. Gedurende twee jaren (1993 en 1994) hebben deze organisaties samen met organisaties die de armen vertegenwoordigen, hulpverleners en andere specialisten, hun ervaringen samengebracht en een aantal beleidsvoorstellen geformuleerd. Het verslag werd eind 1994 voorgesteld aan de regering. De verenigingen die de belangen van armen behartigen en die hebben meegewerkt aan het AVA hebben na de voorstelling van het AVA de naam gekozen "Verenigde Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede".

Het AVA is naast een "verslag" vooral ook "*de weerspiegeling van een mobilisatie- en dialoogproces dat op gang is gekomen tussen de mensen die de armoede van dag tot dag als realiteit ervaren en burgers die omwille van hun (beroeps)positie met armoede en sociale uitsluiting te maken hebben.*"<sup>1</sup> Het eerste deel van het verslag behandelt vier grote domeinen van armoede (meer bepaald: 1. gezin, welzijn, gezondheid, 2. arbeid en sociale bescherming, 3. wonen en 4. kennis, cultuur en onderwijs). In het tweede deel ("*Toekomstperspectieven*") worden een aantal hefbomen voorgesteld: het zijn geen volledig uitgewerkte politieke voorstellen maar eerder impulsen voor een vernieuwd sociaal debat. Deze situeren zich rond volgende aandachtspunten:

- Armoede is een ontkenning van het burgerschap en een gevaar voor de democratie.
- Vechten tegen armoede is vechten voor mensenrechten.
- Noodzaak tot reglementering.
- Noodzaak tot contact met de verenigingen.

In juni 1995 is de officiële bevestiging en financiële ondersteuning gekomen van de dialoog tussen de Verenigde Partners van het AVA (en) de Armoedecel van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Deze Armoedecel tracht "*een echo te geven aan de stem van de arme*", zoals de voorpagina van haar activiteitenverslag 1994-1997 het verwoordt. Concreet steunt het werk van de Armoedecel op drie beginselen:

- De levenservaringen van de armen verzamelen om het AVA aan te vullen.
- De dialoog zoals totstandgekomen bij het samenstellen van het AVA structureel voortzetten.
- Een partnerschap opbouwen voor heel de af te leggen weg, om zodoende concrete maatregelen te bespreken met de Verenigde Partners van het AVA.

Inzake het armoedebestrijdingsbeleid vormt het AVA de rode draad tussen de regering 1992-1995 en de regering 1995-1999. Het verschil tussen beide regeringen is dat de regering 1995-1999 beschikte over een stevig onderbouwd verslag, met tal van beleidsaanbevelingen en ideeën van arme bevolkingsgroepen zelf. Dit verslag vormt het uitgangspunt voor het beleid van de tweede regering.

---

1. Algemeen Verslag over de Armoede (1994), blz. 5.



*iii. De Interministeriële Conferenties voor Maatschappelijke Integratie (ICMI)  
en de bijzondere thema-Ministerraad op federaal vlak over armoede*

De verdeling van bevoegdheden maakt de definitie van een gezamenlijk optreden via interministeriële conferenties noodzakelijk. Via de Interministeriële Conferenties voor Maatschappelijke Integratie (ICMI) zijn een belangrijk aantal AVA-voorstellen in praktijk gebracht. In totaal vonden vier ICMI's plaats in de periode van mei 1995 tot juni 1998. Tevens werd één speciale ministerraad gewijd aan armoede en sociale uitsluiting. Hierna volgt een chronologisch overzicht van de onderwerpen die hierbij behandeld werden.

**ICMI van 30 november 1995**

In de eerste ICMI werd een achtpuntenprogramma voorgesteld. Dit omvatte:

- Maatregelen in verband met gerechtelijke schuldbemiddeling.
- De uitbreiding van het voorkeursstatuut inzake terugbetaling van ziektekosten voor weduwen, invaliden, gehandicapten en wezen tot bestaansminimumtrekkers.
- Het garanderen van een minimumvoorziening van water, gas en elektriciteit.
- Het stimuleren van werkgelegenheid van laaggeschoolden in sociale-economieprojecten.
- De activering van het openbaar bestuur in de OCMW's.
- "Herhuisvestingsprogramma's" voor vaste bewoners van kampeer- en recreatieterreinen.
- Maatregelen inzake de gevolgen van de plaatsing van kinderen.
- Gratis basisonderwijs voor iedereen.

**ICMI van 26 maart 1996**

De hierna opgesomde maatregelen hebben vooral betrekking op een verbetering van al bestaande beslissingen en maatregelen voor de uitvoering van de vernoemde wet van 12 januari 1993 (het Urgentieprogramma):

- Erkenning van verenigingen die de belangen van armen behartigen.
- Een grotere toegankelijkheid tot cultuur.
- De vereenvoudiging van allerlei administratieve documenten.
- Het garanderen van een minimumvoorziening van water, gas en elektriciteit.
- Het verbeteren van de toegang tot gezondheidszorg.
- Maatregelen voor daklozen.
- Initiatieven voor het creëren van tewerkstellingsmogelijkheden voor kansarmen.

**ICMI van 9 oktober 1996**

Deze ICMI ging specifiek over maatregelen voor het recht op wonen. Volgende maatregelen kwamen aan bod: maatregelen in verband met huurtoelagen, huurwaarborg, het huren van kamers en kleine woongelegenheden, uithuiszettingen en minimumlevering van nutsvoorzieningen, campingbewoners en daklozen. Naast deze thema's werden de maatregelen over de hoogte van het bestaansminimum en over de vereenvoudiging van administratieve documenten opnieuw besproken.

### ***De bijzondere thema-Ministerraad van 30 april 1997***

De bijzondere thema-Ministerraad van 30 april 1997 over armoede op federaal vlak maakte een tussentijdse balans op van de ICMI's. Voor de rest van de legislatuur werd een versnelde uitvoering in het vooruitzicht gesteld van de maatregelen waarover in de ICMI's een akkoord werd bereikt. Daarnaast keurde de Ministerraad de beleidsnota van de staatssecretaris goed, getiteld: Naar een Volwaardige, Maatschappelijke Integratie. Hierin komen onder meer de volgende prioriteiten aan bod:

- Verdere activering van de bijstand door de toegang van bestaansminimumtrekkers tot speciale tewerkstellingsprogramma's te bevorderen en stimulering van de werkgelegenheid van deze doelgroep in de privésector.
- Wijziging van de wet op het consumentenkrediet en de uitwerking van maatregelen voor een betere toegang tot het gerecht via Justitiehuisen.
- Aankondiging van een wetgevend initiatief *Opvolging van de Armoedebestrijding*, met volgende doelstellingen:
  - Het bijdragen tot een permanente opvolging van het armoedebeleid in België, op basis van een samenwerkingsakkoord tussen de verschillende overheden.
  - Het periodiek formuleren van voorstellen ter bestrijding van armoede.
  - Het betrekken van de sociale gesprekspartners bij het beleid voor de thema's die hen aanbelangen.

### ***ICMI van 6 mei 1998***

Tijdens deze voorlopig laatste ICMI werd het Vooruitgangsrappport van de Uitvoering van het AVA voorgesteld. Dit document beschrijft de stand van de uitvoering van de beslissingen van de voorgaande ICMI's door de verschillende overheden. Verder worden volgende agendapunten behandeld:

- Opstellen van gewestelijke tewerkstellingsprogramma's voor bestaansminimumgerechtigden en rechthebbenden op financiële dienstverlening.
- Toegankelijk maken van de individuele beroepsopleiding voor OCMW-begunstigden (met behoud van alle rechten).
- Opheffing van financiële drempels voor overheidsexamens.
- Opmaken van een informatiebrochure in verband met het hoge armoederisico voor gefailleerde zelfstandigen.
- Plaatsing van kinderen: afschaffen van de verlatenverklaring en maatregelen in verband met het statuut van gezinshoofd bij plaatsing van kinderen.
- Deurwaardersproblematiek: afschaffing van het aanplakbiljet aan de woning van de betrokkene en maatregelen in verband met de documenten van deurwaarders.
- Verdere verfijning van het referentieadres voor daklozen.
- Opvolging van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de gemeenschappen en de gewesten over het armoedebeleid.

*iv. Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid,  
de gemeenschappen en de gewesten*

Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de gemeenschappen en de gewesten van 5 mei 1998 heeft als doel het armoedebeleid te bestendigen en structureel te verankeren in de praktijk. Op federaal niveau wordt een Steunpunt tot de Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting opgericht<sup>1</sup>. Deze dienst zal ondergebracht worden bij het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding en zal om de twee jaar een rapport uitbrengen over de evolutie van de armoede en de sociale uitsluiting. Daarnaast zal het Steunpunt de Verenigde Partners van het AVA bij zijn werkzaamheden betrekken. Dit zal gebeuren via een methode van dialoog die werd ontwikkeld bij de totstandkoming van het AVA. Het Steunpunt zal door alle partijen van het akkoord worden gesubsidieerd.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

Hierna volgt een analyse van het armoedebestrijdingsbeleid van de Federale Overheid in de periode 1992-1998. Het beleid wordt geanalyseerd volgens de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling, zoals voorgesteld in deel 1.

#### a. Planetaire aanpak

De bestrijding van armoede wordt volgens de verklaring van Rio de Janeiro als een essentiële voorwaarde voor een duurzame ontwikkeling aanzien. De Federale Overheid heeft in de periode 1992-1998 belangrijke maatregelen genomen ter bestrijding van armoede in België. De positieve ervaringen en realisaties van dit beleid kunnen een inspiratiebron zijn voor het armoedebestrijdingsbeleid in andere landen. Er werd echter geen reflectie gepleegd over het verband tussen de evolutie van deze armoede in de rest van de wereld, de impact van deze evolutie op de interne Belgische situatie van armoede en de politieke antwoorden er op.

#### b. Langetermijnvisie

In het algemeen kan gesteld worden dat de Federale Overheid een langetermijnvisie heeft gehanteerd in haar armoedebestrijdingsbeleid. Ze benadrukt in haar beleidsuitgangspunten het belang van het preventieve aspect van de sociale zekerheid inzake armoedebestrijding.

Om het al doorlopen proces naar de toekomst toe verder te zetten is een samenwerkingsakkoord afgesloten tussen alle Belgische overheden. Dit akkoord ligt in de lijn van de politieke en institutionele evolutie van België van 1992 tot 1998. Na de staatshervorming werd er veel aandacht besteed aan het beleidsvoorbereidend werk (opstellen van het AVA) en aan de uitvoering van de AVA-aanbevelingen binnen de bestaande institutionele context. Deze periode kan als een leertijd beschouwd worden, waarvan het samenwerkingsakkoord het voorlopig resultaat is. Het akkoord kan worden gezien als een poging om een aantal beginselen van een duurzaam armoedebestrijdingsbeleid naar de toekomst toe te concretiseren.

---

1. Dat de al bestaande Armoedecel vervangt.

Volgens de uitgangspunten van het samenwerkingsakkoord moet het armoedebestrijdingsbeleid een permanente beleidsoptie worden, wat strookt met de beginselen van Agenda 21. Het volstaat evenwel niet deze permanente aandacht vorm te geven als puntsgewijze remedies. De beoogde beleidsoptie is dat preventieve mechanismen in de samenleving ingebouwd moeten worden, zodat situaties van armoede en uitsluiting niet kunnen ontstaan.

### c. Integratie van de componenten

Het opstarten van het AVA in 1992 kan als een belangrijk keerpunt voor het armoedebeleid worden beschouwd. Het AVA geeft de verschillende beleidsdomeinen aan waar er zich problemen voordoen inzake armoede en sociale uitsluiting. Het benadrukt de verwevenheid van de verschillende aspecten van armoede. De ambitie van dit verslag is om het maatschappelijk debat over fundamentele oplossingen voor alle aspecten van armoede en sociale uitsluiting te stofferen met ervaringen van de doelgroep zelf en als uitgangspunt te gebruiken voor het beleid.

Tijdens de eerste geanalyseerde legislatuur was de tijd nog niet rijp om het veranderingsproces naar een armoedebestrijdingsbeleid dat gebaseerd is op de verschillende aspecten van armoede, tot een goed einde te brengen. Tenslotte liep enkele maanden na het afronden van het AVA de regeerperiode van de regering 1992-1995 ten einde.

Wel werd de wet van 12 januari 1993 houdende een *urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving* goedgekeurd. Die klinkt veelbelovend. Ze huldigt belangrijke doelstellingen: de integratie van verschillende beleidsniveaus en het belang van een solidaire samenleving. Momenteel lost de wet de verwachtingen over een geïntegreerd beleid niet in: de concretisering van deze goede intenties bleef beperkt tot de eerder opgesomde specifieke maatregelen. Een aantal maatregelen van deze wet houden op zich evenwel enkele belangrijke vernieuwingen in. De centrumfunctie van steden wordt erkend door de verhoogde federale tussenkomst in de financiering van het bestaansminimum in steden met een hoge concentratie van rechthebbenden. Rechthebbenden hebben ook meer mogelijkheden om tegen beslissingen van het OCMW in beroep te gaan. De afschaffing van de wet op de beteugeling van de landloperij en de bedelarij kan beschouwd worden als het verlaten van een armoedebeleid gebaseerd op individuele schuld en repressie. Het is daarentegen moeilijk te zeggen of de verhoogde dienstverlening van OCMW's aan daklozen op een meer structurele aanpak van het probleem van thuisloosheid wijst.

In het algemeen kan gesteld worden dat de regering 1992-1995 belangrijk beleidsvoorbereidend werk (aankondiging AVA) heeft gedaan, zodat de volgende regering de uitvoering van het AVA op zich heeft kunnen nemen. Het werken met ICMI's was het politieke antwoord dat in de periode 1995-1998 werd geformuleerd op de complexiteit van het armoedeprobleem en de verbondenheid ervan met verschillende levens- en beleidsdomeinen. Rekening houdend met de gekozen agendapunten van de ICMI's, konden alle betrokken overheden en ministeries aangeven hoe zij binnen hun bevoegdheden konden bijdragen tot een omvattend armoedebestrijdingsbeleid, gebaseerd op de AVA-voorstellen.

Het in praktijk brengen van deze geïntegreerde aanpak was echter niet eenvoudig. Deze benadering bleek een bijzonder zware opgave voor de beleidsverantwoordelijken en voor de Verenigde Partners van het AVA. De problemen situeren zich op twee niveaus:

- Ten eerste werd vastgesteld dat het wetgevend initiatief een heel lange doorlooptijd kent, (opmaken van evaluatiestudies, consultatie in werkgroepen, opmaken van voorontwerpen van wet en advies van de Raad van State) zodat de impact van de maatregelen nog niet kan worden gemeten.
- Ten tweede kwamen de institutionele beperkingen, eigen aan de werking van de ICMI's, naar boven. De beleidsruimte om de beslissingen van de ICMI's in praktijk te brengen is immers afhankelijk van de samenwerking van de federale ministers enerzijds, en van het op elkaar afstemmen van de federale maatregelen met de beslissingen van de gemeenschappen en gewesten anderzijds.

Niettemin kunnen de beslissingen van de ICMI's en de wijze waarop ze tot stand zijn gekomen, als een belangrijke stap in de richting van een geïntegreerd armoedebestrijdingsbeleid beschouwd worden. Het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, de gemeenschappen en de gewesten geeft de mogelijkheid om op een meer structureel verankerde wijze de ingeslagen weg verder te volgen. Het kan beschouwd worden als een poging om voortaan de gemeenschappelijke benadering van het armoedeprobleem naar de toekomst toe te garanderen. Het bevestigt dat armoedebestrijding de facto een opdracht is van alle ministeries en departementen van zowel de gemeenschappen, de gewesten als van de Federale Overheid zelf. Dit zou geconcretiseerd kunnen worden door het opnemen van het armoedebestrijdingsbeleid als belangrijk deelaspect van het reguliere beleid in alle beleidsniveau's en -domeinen, waaronder bijvoorbeeld werkgelegenheid en onderwijs. Het Steunpunt tot de Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting kan hier een belangrijke rol vervullen.

#### **d. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheid**

Inzake de armoedebestrijding heeft de Federale Overheid in de periode 1992-1998 getracht rekening te houden met het beginsel van duurzame ontwikkeling over onzekerheid. Het aankondigen van het AVA kan worden geïnterpreteerd als een erkenning van de onzekerheid inzake de impact en de effectiviteit van het bestaande armoedebestrijdingsbeleid. Om deze onzekerheid te verminderen werd de participatie van de verenigingen die de belangen van armen behartigen essentieel geacht. Op deze wijze werd de overheid geconfronteerd met aspecten van armoede, waar zonder de participatie van de doelgroepen misschien minder aandacht aan werd besteed. De wijze waarop de AVA-voorstellen respectievelijk afgewogen en vertaald werden in beleidsbeslissingen (via ICMI's) geeft aan dat de overheid op een voorzichtige wijze heeft gehandeld.

De vraag blijft echter actueel hoe ver de maatregelen ter bestrijding van armoede kunnen gaan (op economisch, ecologisch, politiek vlak). Ter illustratie hiervan worden kort twee maatregelen inzake integratie van bestaansminimumgerechtigden en activering van de socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen besproken. Activering van de socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen betekent dat voor bepaalde jobs de uitkering als een deel van het loon wordt beschouwd, wat de loonkost voor werkgevers vermindert en op die manier aanwervingen kan stimuleren. Het doel is de personen op actieve leeftijd die in deze stelsels zitten terug in de arbeidsmarkt in te schakelen. In een aantal gevallen krijgen de personen een aangepaste individuele begeleiding en een bijkomende vergoeding voor het werk.

Het invoeren van integratiecontracten roept de vraag op naar de wenselijkheid om het recht op het bestaansminimum te koppelen aan een verplichting tot integratie. Wordt door zo'n verplichting het recht op bestaansminimum - het laatste wettelijke vangnet ter bestrijding van armoede - niet aangetast? Het is een feit dat de integratiecontracten de

forse stijging van het aantal jongere bestaansminimumgerechtigden, mede veroorzaakt door de verlaging van de meerderjarigheid van 21 tot 18 jaar in 1990, niet heeft kunnen stoppen<sup>1</sup>. Tegelijk blijkt uit de praktijk dat het gebruik van integratiecontracten geen algemeen verspreid fenomeen is bij OCMW's<sup>2</sup> en dat als er mee wordt gewerkt, de integratiecontracten nauwelijks als sanctionerend instrument worden gebruikt.

In de besproken periode heeft de regering gekozen voor een activeringsbenadering van socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen. In een context waar de integratiefunctie van loonarbeid aan belang wint, waar jobs in het reguliere arbeidscircuit een schaars goed worden en waar diverse activeringsmaatregelen leiden tot nieuwe, al dan niet permanente, meestal gesubsidieerde tewerkstelling, dienen volgende uitdagingen zich aan:

- Activeringsmaatregelen verhogen de druk op de OCMW's en andere betrokken organisaties, waaronder ook werkgevers. Ze vergen eigenlijk een aangepaste individuele begeleiding van de persoon.
- Diverse activeringsmaatregelen, bestemd voor bestaansminimumtrekkers en werklozen, zijn zowel gesitueerd op federaal vlak als op het niveau van de gewesten en gemeenschappen. Willen deze maatregelen kans van slagen hebben dan dringt een effectieve coördinatie zich op, niet in het minst op lokaal niveau. Hierbij kan worden opgemerkt dat opleiding een gemeenschapsbevoegdheid is. Opleiding is juist één van de belangrijkste ingrediënten van een integratiecontract of een activeringsbenadering en een bepalende factor voor het armoede- en bestaansonzekerheidsrisico.
- De regering 1992-1995 heeft de optie genomen om de notie van "rechthebbende" in te voeren in plaats van "cliënt". Nochtans dreigen de activeringsmaatregelen niet te verglijden naar een contractualisering van de bijstand, waarbij de niet-naleving van het "contract" door de begunstigde mogelijk leidt tot verdere uitsluiting van de betrokkene.

Samengevat roepen deze twee voorbeelden de vraag op: "Hoe ver kan men gaan in de verplichting tot integratie en de activering van de socialezekerheids- en bijstandsuitkeringen?" Wetenschappelijk onderzoek en een permanente dialoog met alle geledingen van de maatschappij kunnen de onzekerheid die deze vraag oproept verminderen.

#### **e. Participatieve en verantwoordelijke benadering**

Door het opstellen van het AVA en het starten met de uitvoering van de aanbevelingen van het AVA (regering 1995-1999) erkent de overheid dat de betrokkenheid van de armen (en organisaties die hen vertegenwoordigen) essentieel deel uitmaakt van een armoedebestrijdingsbeleid. Door de doelgroep te betrekken bij de beleidsvoorbereiding en uitvoering kunnen punten op de federale beleidsagenda worden geplaatst die door de armen in een langetermijnperspectief als essentieel worden ervaren.

In de periode 1992-1998 werden de verenigingen die de belangen van armen behartigen (de latere Verenigde Partners van het AVA), betrokken bij de voorbereiding van het beleid, in overeenstemming met het participatiebeginsel van Agenda 21. Dit wil niet zeggen dat er zich geen problemen hebben voorgedaan. Voor deze verenigingen was het niet eenvoudig om de vaak technische dossiers van ICM's op te volgen.

---

1. Percentage bestaansminimumgerechtigden jonger dan 25 jaar in verhouding tot het totaal: 1993: 20,9%, 1994: 23,0%, 1995: 24,9%, 1996: 26,1%, 1997: 26,6%, 1998: 26,8%.  
2. Koning Boudewijnstichting (1996).

Het samenwerkingsakkoord kadert ook in een participatieve benadering. Het stelt dat de verenigingen die de belangen van armen behartigen bij het beleid zullen worden betrokken via het Steunpunt tot de Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Het is een garantie dat de aandachtspunten zoals ervaren en geformuleerd door de armen en uitgesloten in de schijnwerpers blijven. Deze problemen hadden tot gevolg dat vanaf eind 1996, begin 1997 de nadruk kwam te liggen op de uitvoering van de maatregelen die al in de ICMI's aan bod waren gekomen in plaats van nieuwe ICMI's samen te roepen om nieuwe maatregelen te bespreken.

## C. Het beleid ter bescherming van de atmosfeer

De acties van de Federale Overheid ter de bescherming van de atmosfeer zijn strikt afgebakend door hun internationale, Europese en nationale context. Enerzijds komen de meeste pogingen om de uitstoot van de diverse luchtvervuilende stoffen te controleren van internationale of Europese initiatieven aangezien deze vervuilende stoffen meestal de nationale grenzen overschrijden. Anderzijds behoort op nationaal vlak de bescherming van de atmosfeer tot de gewestelijke bevoegdheden.

De Federale Overheid kan echter een belangrijke coördinerende rol spelen tussen deze verschillende beleidsniveaus en beschikt anderzijds toch nog steeds zelf over een aantal hefboomen om de uitstoot van luchtvervuilende stoffen te beïnvloeden. Dit is onder andere het geval voor de ozon in de troposfeer en de klimaatveranderingen, de enige twee problemen inzake luchtvervuiling die in het kader van dit rapport zullen worden bestudeerd.

### 1. Kader van het federale beleid

#### a. De internationale context

Wat de ozon in de troposfeer betreft, situeren de internationale verbintenissen zich op Europees niveau, terwijl de verbintenissen over klimaatveranderingen op wereldniveau worden bepaald<sup>1</sup>. Wat die twee materies betreft, gaat het om overgangsakkoorden aangezien ze slechts het begin vormen van een internationaal onderhandelingsproces dat de komende jaren en decennia zal worden voortgezet.

##### *i. Ozon in de troposfeer*

Wat de ozon in de troposfeer betreft, beschikt de internationale gemeenschap over referentiewaarden voor de bescherming van de gezondheid en het milieu. De Wereldgezondheidsorganisatie heeft inderdaad verschillende grenswaarden voor de ozonconcentratie vastgelegd. Deze mogen niet overschreden worden door de in de atmosfeer opgemeten gemiddelde waarden:

- Voor de bescherming van de gezondheid mag de gemiddelde waarde niet hoger liggen dan 150 à 200 milligram per kubieke meter wanneer ze berekend wordt over

---

1. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Internationaal Energieagentschap (IEA) zijn ook op internationaal vlak erg actief wat het probleem van de klimaatverandering betreft. Deze organisaties werken echter meer ter ondersteuning van de internationale en nationale besluitvorming. In het kader van de OESO en de IEA werken de industrielanden eveneens samen wat betreft binnen de specifieke *ad-hoc*-groepen, zoals de *groep van experts van de landen in bijlage 1*.



één uur en 100 à 120 milligram per kubieke meter wanneer ze berekend wordt over acht opeenvolgende uren.

- Voor de bescherming van de plantengroei mag de gemiddelde waarde niet hoger liggen dan 65 milligram per kubieke meter wanneer ze berekend wordt over 24 opeenvolgende uren (deze waarde daalt tot 60 milligram per kubieke meter gedurende de groei van de vegetatie).

Deze grenswaarden zijn indicatief maar lagen aan de basis van de nationale en de Europese wetgeving (zie "De Europese context" op blz. 197). Om deze limietwaarden (en meer bepaald deze vastgelegd door de EU) na te leven hebben de Europese landen verschillende protocollen onderhandeld in het kader van het *Verdrag inzake grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand* (Verdrag van Genève, 1979)<sup>1</sup>. Deze protocollen bepalen de doelstellingen inzake vermindering van de uitstoot van de ozonvoorbereidende gassen voor Europa:

- Het NO<sub>x</sub>-protocol van Sofia (1988) voorziet de stabilisering van de uitstoot van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) in 1994 tegenover 1987.
- Het VOS-protocol van Oslo (1991) streeft naar een vermindering van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) met 30% in 1999 tegenover 1988 (of een ander referentiejaar tussen 1984 en 1990)<sup>2</sup>.

Deze twee protocollen werden door België ondertekend. De ratificatieprocedure is aan de gang. Deze doelstellingen vormen slechts een eerste stap. Zij zijn op zichzelf voldoende om het samenvallen van ozonperiodes te vermijden. Er wordt een nieuw geïntegreerd protocol voorbereid waarin verschillende vervuilende stoffen aan bod komen (NO<sub>x</sub>, VOS, ammoniak of NH<sub>3</sub>) om verschillende gevaren voor het milieu, waaronder de ozon in de troposfeer, te beperken.

Er moet ook vermeld worden dat tijdens de Ministerconferentie over ozon in de troposfeer in Londen (20-21 mei 1996) de ministers van acht landen van Noord-West Europa, waaronder België, er zich toe hebben verbonden de nodige maatregelen te nemen om de ozonperiodes in de regio weg te werken tegen 2005.

## ii. De klimaatveranderingen

Wat de klimaatveranderingen betreft, beschikt de internationale gemeenschap nog niet over referentiewaarden, uitgedrukt in concentratieniveaus van de broeikasgassen in de atmosfeer, die niet mogen worden overschreden. Aangezien de concentratie van die gassen voortdurend toeneemt, streven de internationale acties juist naar het stabiliseren van die concentraties op een bepaald niveau dat als "ongevaarlijk voor het klimaatstelsel" wordt beschouwd<sup>3</sup>. Dit is de *ultieme doelstelling van het Klimaatverdrag* dat in mei 1992 werd goedgekeurd, dat op 21 maart 1994 van kracht is geworden en al door meer dan 180 staten werd geratificeerd<sup>4</sup>.

---

1. Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over de lange afstand (1979).

2. Voor België is het referentiejaar 1990.

3. Artikel 2 van het Klimaatverdrag (1992). Aan een bepaald concentratieniveau beantwoordt een bepaald opwarmingsniveau. Er bestaat evenwel nog geen internationaal akkoord over het aanvaardbare opwarmingsniveau of concentratieniveau. De EU heeft voorgesteld dat de opwarmingslimiet 2°C zou bedragen en dat de limiet van de CO<sub>2</sub>-concentratie 550 ppmv zou bedragen.

4. Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering en het Kyoto-protocol (1992).



Wat ook het referentieniveau is van de broeikasgasconcentraties, de emissies zullen sterk moeten worden verminderd om te komen tot een stabilisering van de concentraties. Om de concentratie van CO<sub>2</sub> op het huidige niveau te stabiliseren zou de CO<sub>2</sub>-uitstoot onmiddellijk met 50 tot 70% moeten worden verminderd. Hoe langer men wacht om de uitstoot in zulke mate te verminderen, hoe meer de concentraties blijven toenemen, wat uiteindelijk leidt tot een grotere opwarming. De internationale acties hebben dus tot doel in de loop van de volgende eeuw de uitstoot van broeikasgassen geleidelijk te verminderen. Het Klimaatverdrag en het Protocol van Kyoto vormen daar de eerste twee fasen van.

Het Klimaatverdrag bevat algemene verbintenissen die vooral betrekking hebben op de opmaak en de periodieke bijsturing van nationale programma's die beleidsmaatregelen omvatten voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en voor de informatieverstrekking in de vorm van inventarissen en nationale mededelingen. Volgens het beginsel van de "gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid" moeten de ontwikkelde landen bewijzen dat ze initiatieven nemen in de strijd tegen de klimaatveranderingen, in het bijzonder door hun uitstoot van broeikasgassen in 2000 terug te brengen tot het niveau van 1990.

Het Protocol van Kyoto dat op 11 december 1997 door 158 landen en door de Europese Gemeenschap werd goedgekeurd, bevat nieuwe verbintenissen voor de industrielanden tegen het jaar 2010<sup>1</sup>. Het omvat een geheel van gekwantificeerde doelstellingen die juridisch bindend zijn. De EU heeft er zich ook toe verbonden haar uitstoot voor de periode tussen 2008 en 2012 te verminderen met 8% tegenover het niveau van 1990. Deze doelstellingen zijn vastgelegd voor een aantal broeikasgassen die niet door het Protocol van Montreal zijn gereguleerd, namelijk koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), methaan (CH<sub>4</sub>), distikstofoxyde (N<sub>2</sub>O), de waterstofbevattende fluorkoolwaterstof (HFK), volledig gefluoreerde koolwaterstoffen (PFK) en zwavelhexafluoride (SF<sub>6</sub>)<sup>2</sup>. De staten kunnen niet enkel hun emissies beperken maar ook de capaciteit van koolstofabsorptie van hun bossen vergroten (onder andere door herbebossing).

Alhoewel een snelle toepassing nog niet aan de orde is, vormt dit protocol toch een nieuw kader voor de nationale maatregelen inzake het klimaat, waarop de staten zich moeten voorbereiden.

## **b. De Europese context**

De EU heeft ook gepoogd een belangrijke rol te spelen in het nationale beleid, zowel in de vastlegging van de doelstellingen als in de goedkeuring van beleidsmaatregelen.

### *i. Ozon in de troposfeer*

#### ***De doelstellingen inzake luchtkwaliteit***

Wat de ozon in de troposfeer betreft, werden de normen inzake luchtkwaliteit van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) aangepast aan het Europese niveau. De ozonrichtlijn<sup>3</sup> betracht het opstellen van een geharmoniseerde procedure inzake controle, uitwisseling van informatie en alarmering van de bevolking wat de luchtverontreiniging

1. Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering en het Kyoto-protocol (1992).
2. Het Protocol van Montreal reguleert de productie en het verbruik van de halokoolstoffen wat betreft hun aandeel in de afbraak van de ozonlaag. Wat deze broeikasgassen betreft, worden al internationale maatregelen genomen. De HFK's, PFK's EN SF<sub>6</sub> zijn halokoolstoffen die niet door het Protocol van Montreal zijn gereguleerd aangezien ze de ozonlaag niet aantasten.
3. Richtlijn 92/72/EEG betreffende de verontreiniging van de lucht door ozon.

ging door ozon betreft<sup>1</sup>. De volgende tabel geeft de in deze richtlijn vastgelegde informatie- en alarmeringdrempels.

**TABEL 24 - Informatie- en alarmeringdrempels inzake troposferische ozon**

Waarde ( g/m <sup>3</sup> )	1h	8h	24h
Bescherming van de gezondheid:			
- Informatie naar de bevolking	180	110 <sup>a</sup>	
- Alarmering van de bevolking	360		
Bescherming van de vegetatie	200		65

<sup>a</sup> Vier keer per dag berekend.

In 1996 werd er een nieuwe kaderrichtlijn<sup>2</sup> goedgekeurd. Ze heeft betrekking op de evaluatie en het beheer van de kwaliteit van de omringende lucht. Er worden dochterrichtlijnen voorbereid voor ozon en stikstofdioxiden waarin de verplichte limietwaarden en de alarmeringniveaus van de bevolking worden vastgelegd. Bovendien werkt de Commissie een strategie uit voor de ozonbestrijding. Deze strategie heeft tot doel progressieve nationale plafonds vast te stellen voor de emissie van ozonvoorbereidende gassen om op termijn de richtwaarden van de WHO na te leven. De strategie heeft ook tot doel de EU-maatregelen te bepalen die eventueel nodig of geschikt zouden zijn.

### ***De beleidsmaatregelen voor de vermindering van de luchtverontreiniging***

Het milieubeleid van de Commissie maakte het mogelijk heel wat richtlijnen goed te keuren voor de beperking van de luchtverontreiniging (inclusief de NO<sub>x</sub> en de VOS) afkomstig van transport en industriële sectoren:

- Regelmatige verdere beperking van de vervuiling door uitlaatgassen, zowel van de nieuwe<sup>3</sup> als de rijdende (automobielininspectie)<sup>4</sup> benzine- of diesellootvoertuigen en van de kwaliteit van de brandstof.
- Beperking van de VOS-uitwasemingen bij de opslag van benzine en bij de distributie ervan tussen de terminals en de benzinestations<sup>5</sup>.

---

1. Richtlijn 85/203/EEG inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxide.  
 2. Richtlijn 96/62/EEG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit.  
 3. Richtlijnen: 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot de maatregelen die moeten genomen worden tegen luchtverontreiniging door gassen afkomstig van motoren met elektrische ontsteking in motorvoertuigen; 88/77/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten met betrekking tot de maatregelen die moeten worden genomen tegen de emissie van gasvormige verontreinigingen door dieselmotoren, bestemd voor het aandrijven van voertuigen; 91/441/EEG tot wijziging van richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen; 93/76/EEG tot beperking van kooldioxide-emissies door verbetering van de energie-efficiëntie (SAVE); 94/76/EEG tot wijziging van richtlijn 77/388/EEG door de invoering van overgangsmaatregelen op BTW-gebied, in verband met de uitbreiding van de Europese Unie op 1 januari 1995; 94/12/EEG met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen en tot wijziging van richtlijn 70/220/EEG; 96/20/EEG houdende aanpassing aan de vooruitgang van de techniek van richtlijn 70/157/EEG betreffende het toegestane geluidsniveau en de uitlaatinrichting van motorvoertuigen. Het Europees Auto-Oil programma heeft tot doel de meest doeltreffende maatregelen te zoeken om na 2000 deze richtlijnen te versterken, rekening houdend met de technische mogelijkheden van de brandstof en de voertuigen.  
 4. Richtlijnen 77/143/EEG en 92/55/EEG die opgeheven zijn door richtlijn 96/96/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens.  
 5. Richtlijn 94/63/EEG betreffende de beheersing van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) als gevolg van de opslag van benzine en de distributie van benzine vanaf terminals naar benzinestations. (Richtlijn die in twee fasen moet omgezet worden, fase 1 is de opslag en fase 2 refereert naar de distributie vanaf terminals naar benzinestations).

- Beperking van de emissie door de grote industriële installaties, de grote verbrandingsinstallaties, de nieuwe en de bestaande verbrandingsinstallaties van gemeentelijk afval<sup>1</sup>.

Dankzij deze richtlijnen konden de emissies van NO<sub>x</sub> en VOS worden verminderd door de toepassing van de beste technologieën. De Europese Gemeenschap (EG) heeft bovendien een meer structureel beleid ontwikkeld op het vlak van energie en vervoer: grotere energie-efficiëntie, gebruik van minder vervuilende energiebronnen en vervoermiddelen die ook de uitstoot van NO<sub>x</sub> en VOS kunnen beperken. Deze beleidsmaatregelen komen aan bod in de volgende afdeling want ze vormen de basis van de communautaire aanpak wat de klimaatveranderingen betreft.

## *ii. De klimaatveranderingen*

### ***De doelstellingen inzake de uitstootvermindering van broeikasgassen***

Voor de klimaatveranderingen bestaan er nog geen internationaal aanvaarde concentratienormen van broeikasgassen in de atmosfeer (zie "De internationale context" op blz. 195). De EU heeft echter sinds 1990 gepoogd doelstellingen te bepalen inzake de uitstootvermindering van broeikasgassen:

- In oktober 1990 heeft ze er zich toe verbonden de emissie van CO<sub>2</sub> in de EU in 2000 te stabiliseren tegenover 1990. In die context werden de lidstaten verzocht hun eigen nationale doelstellingen te preciseren zodat deze Europese doelstelling kan worden verwezenlijkt (beginsel van "*gedeelde inspanningen*"). België heeft er zich toe verbonden zijn emissies in het jaar 2000 te verminderen met 5% ten opzichte van 1990.
- In juni 1998 heeft ze een verdeelsleutel tussen de lidstaten goedgekeurd voor de in Kyoto goedgekeurde doelstelling inzake emissievermindering voor de EU<sup>2</sup>. Zo heeft België er zich toe verbonden zijn emissies van broeikasgassen tussen 2008-2010 te verminderen met 7,5% ten opzichte van 1990.

### ***De Europese beleidsmaatregelen***

De Europese Commissie en de Raad van de EU hebben sinds 1992 verschillende keren strategieën voorgesteld voor de vermindering van de emissie van broeikasgassen:

- De Europese Commissie heeft in juni 1992, op het ogenblik van de Conferentie van Rio, een aantal maatregelen voorgesteld om, als aanvulling van de nationale maatregelen, te komen tot een stabilisering van de CO<sub>2</sub>-emissie voor het jaar 2000: een richtlijn over energie-efficiëntie, een programma inzake hernieuwbare energie (ALTENER), een energiebelasting en de CO<sub>2</sub>-uitstoot en een mechanisme voor de controle op de emissies van de lidstaten. Deze maatregelen werden goedgekeurd, behalve de energie-CO<sub>2</sub>-taks.

---

1. Richtlijn 84/360/EEG betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging, richtlijn 88/609/EEG inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.  
2. Milieuraad van 16-17 juni 1998.

- Naar aanleiding van het akkoord van juni 1998 over de doelstellingen tegen 2010, hebben de lidstaten er zich toe verbonden de bestaande EG-maatregelen in de verschillende activiteitensectoren te versterken en de beleidsmaatregelen in deze sectoren te heroriënteren om rekening te houden met de klimaatdoelstellingen (besluiten van de Raad van de EU van juni 1998). Sommige lidstaten, waaronder België, hebben onderstreept dat er grote vooruitgang zal moeten worden geboekt op dat vlak alvorens het protocol van Kyoto kan worden geratificeerd.

De Europese strategie bestaat dus vooral uit het heroriënteren van de Europese beleidsmaatregelen in functie van de klimaatdoelstellingen. Deze beleidsmaatregelen hebben meestal hun eigen dynamiek want ze streven ook naar andere dan de klimaatdoelstellingen. Ze kunnen evenwel een grote impact hebben op de emissies van broeikasgassen. Naast het milieubeleid zijn de belangrijkste EU-beleidsmaatregelen die de ontwikkeling van de CO<sub>2</sub>-emissies van energetische oorsprong (meer dan 75% van de emissies in België) beïnvloeden, het beleid inzake energie, vervoer, belastingen en research. De twee belangrijkste beleiddomeinen die de ontwikkeling van de andere emissies (zoals CO<sub>2</sub> van niet-energetische oorsprong, methaan, stikstofhemioxide en halokoolstoffen) beïnvloeden, zijn het milieubeleid en het land- en bosbouwbeleid.

De belangrijkste acties die de EU op dat vlak heeft ondernomen, worden voorgesteld in luik 2, dat handelt over het ondersteunend beleid.

### **c. De nationale context**

De nationale context in verband met de bescherming van de atmosfeer wordt gekenmerkt door een sterke versnippering van de bevoegdheden, enerzijds tussen de Federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies en de gemeenten, en anderzijds tussen de verschillende departementen die een invloed hebben op de emissies in de atmosfeer. In deze context is de coördinatie van het beleid in verband met de atmosfeer heel belangrijk. Dit wordt mogelijk gemaakt door het bestaan van overlegstructuren.

#### *i. Verdeling van de bevoegdheden*

De gewesten zijn bevoegd voor milieubescherming. De acties van de gewesten in verband met de bescherming van de atmosfeer vormen dus een belangrijke krachtlijn van hun milieumaatregelen, in het bijzonder die welke deel uitmaken van hun respectieve milieuplannen (zie deel 1, "Institutioneel kader").

De enige federale milieubevoegdheid die van belang is voor de bescherming van de atmosfeer, is die in verband met de productnormen en milieukeuren. Naast de uitwerking van productnormen, hebben de acties van de Federale Overheid inzake de bescherming van de atmosfeer vooral betrekking op de coördinatie van het federaal en eventueel nationaal beleid ter zake, onder andere om de internationale verbintenissen na te komen. Deze acties worden beschreven op de volgende bladzijden.

Andere beleidsmaatregelen hebben een invloed op de ontwikkeling van de emissies in de atmosfeer. De belangrijkste gewestelijke bevoegdheden hebben vooral betrekking op het energiebeleid (rationeel energieverbruik, hernieuwbare energie), het beleid inzake vervoer en ruimtelijke ordening, het bosbouwbeleid (koolstofreservoirs), het landbouwbeleid, het onderzoeksbeleid, het fiscaal beleid (belasting op afval). In deze aangelegenheden blijven er ook nog een aantal bevoegdheden op federaal niveau. De acties in verband met deze bevoegdheden worden beschreven in luik 2 dat handelt over

de ondersteunende beleidsmaatregelen, in het bijzonder de maatregelen over energie (hoofdstuk K.), vervoer (hoofdstuk L.) en financiën (hoofdstuk N.).

Ten slotte dient ook vermeld dat het onderwijsbeleid van de gemeenschappen ook een invloed heeft gehad op de bewustwording van de bevolking op die domeinen. Onder het voogdijchap van de gewesten dragen de provincies en de gemeenten (eventueel georganiseerd in intercommunales) ook bij tot een beleid inzake bescherming van de atmosfeer (toekenning van vergunningen, planning, beheer van het autowegennet, rationeel energieverbruik).

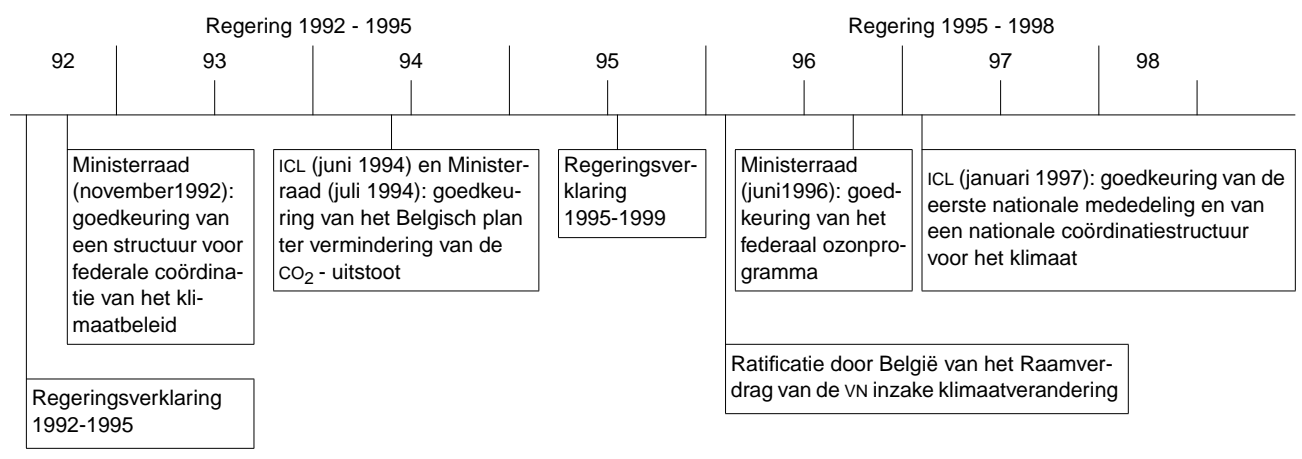
*ii. Overlegstructuren*

Aangezien de bevoegdheden op het vlak van de atmosfeer verdeeld zijn tussen de federale en gewestelijke departementen, worden de nationale beslissingen genomen tijdens de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL), waar de gewestelijke en federale milieu-ministers aanwezig zijn en die, indien nodig, uitgebreid worden tot de andere betrokken departementen. Er bestaan ook interministeriële conferenties in verband met andere beleidsmaatregelen die een impact hebben op de atmosfeer. Een aantal interministeriële conferenties handelden over de bescherming van de atmosfeer sinds 1992. Hun beslissingen worden beschreven op de volgende bladzijden voor zover ze een verbintenis inhouden van de federale autoriteiten.

Naast deze overlegstructuren op ministerieel niveau, bestaan er ook talrijke interdepartementale overlegstructuren waarbij één of meer overheidsniveaus betrokken zijn. De uitbouw van deze structuren wordt ook beschreven, voor zover ze deel uitmaken van het federale beleid ter zake.

2. Het gevoerde federale beleid

**FIGUUR 48** - De belangrijkste stappen van het federale beleid ter bescherming van de atmosfeer van 1992 tot (half)-1998



## a. Beleidsintenties van de regering

Het federale beleid inzake de bescherming van de atmosfeer kadert binnen het federaal milieubeleid. De Minister, en later de Staatssecretaris, van Leefmilieu is met dit beleid belast. Voor de ozon in de atmosfeer is ook de Minister van Volksgezondheid verantwoordelijk.

### i. Het federale beleid van 1992 tot 1995

In de Regeringsverklaring van 1992 definieert de regering geen expliciet programma wat de bescherming van de atmosfeer betreft, maar ze dringt in de eerste plaats aan op een betere coördinatie van de acties door de verschillende betrokken overheidsniveaus. Deze coördinatie of samenwerking is vooral nodig voor het nakomen van de internationale verbintenissen zoals de omzetting van de Europese richtlijnen en de toepassing van de internationale verdragen.

Wat de atmosfeer betreft, is die coördinatie-inspanning vooral toegespitst op het klimaatbeleid om de doelstelling te verwezenlijken inzake de vermindering van de nationale emissies met 5% in 2000 tegenover 1990. Deze doelstelling werd vanaf 1991 op federaal niveau goedgekeurd en in juni 1994 bevestigd in de ICL door alle federale entiteiten. Een *Nationaal Programma inzake de Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot* werd goedgekeurd door diezelfde ICL en door de Ministerraad (juni-juli 1994).

### ii. Het federale beleid van 1995 tot 1998

De Regeringsverklaring van 1995 bevat specifieke verbintenissen in verband met de atmosfeer. In het kader van een grotere samenwerking tussen de federale autoriteiten en de gewesten voor de uitvoering van de internationale verdragen, verbindt de regering zich tot:

- "Eenzijds, de concretisering van de maatregelen inzake de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, die opgenomen zijn in het plan dat zij heeft uitgewerkt met de Gewesten".
- "Anderzijds, in nauwe samenwerking met de meest betrokken Europese partners, de voorbereiding van het invoeren van een CO<sub>2</sub>-taks die moet bijdragen tot een geringere uitstoot van broeikasgassen tegen het jaar 2000".

Alhoewel de problematiek van ozon in de atmosfeer niet voorkomt in de Regeringsverklaring, heeft de Federale Staat toch de al door de gewesten geleverde inspanningen aangevuld met een federaal plan over de ozon in de troposfeer (juni 1996), dat werd geactualiseerd in 1997 en 1998. Dit plan heeft tot doel op lange termijn het gevaar te beperken dat de normen inzake luchtkwaliteit zouden worden overschreden.

## **b. Uitvoering van de beleidsintenties**

Hierna volgen de belangrijkste acties die sinds 1992 door de Federale Staat ondernomen.

### *i. Uitbouw van een coördinatiestructuur*

Gaandeweg werd gedurende de beschouwde periode onder de autoriteit van het Coördinatiecomité van het Internationaal Milieubeleid (CCIM) een structuur uitgewerkt voor de coördinatie van de federale en gewestelijke milieumaatregelen (zie luik 2, hoofdstuk "Milieu"). Voor de bescherming van de atmosfeer werden een aantal werkgroepen gevormd waaronder de leidende groep "Atmosfeer" die belast is met de problemen van ozon in de troposfeer.

Er werd een specifieke structuur uitgewerkt voor de problematiek van het klimaat. In november 1992 werden diverse werkgroepen gevormd waarvan de gewesten deel uitmaakten:

- Een coördinatiegroep "Broeikaseffect" bestaande uit de vertegenwoordigers van de federale en gewestelijke autoriteiten en de vertegenwoordigers van de sectorale en transsectorale departementen (energie, vervoer, belastingen, research). De ICL keurde in 1997 een herziening goed van de coördinatiegroep "Broeikaseffect".
- Sectorale groepen energie, vervoer, biomassa en afval, belastingen en wetenschapsbeleid.

Bij die verschillende werkgroepen onderscheidt zich de groep energie omdat hij steunt op een al bestaande samenwerkingsstructuur inzake energie: hij komt regelmatig samen onder de benaming "ENOVER-BEBG" (Energie-Overleg Staat-gewesten - subgroep Beperking Emissies Broeikasgassen). De overige werkgroepen werden geleidelijk opgenomen in de coördinatiestructuur die tot stand kwam onder de autoriteit van de CCIM, behalve wat de fiscaliteit betreft.

### *ii. De federale maatregelen in het kader van de plannen met betrekking tot CO<sub>2</sub> en ozon*

#### **Toepassing van het federaal programma inzake vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot**

Het in juni 1994 goedgekeurde *Nationaal Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-Emissies* omvat 14 reeksen van maatregelen, gegroepeerd per "fiche", die door de Federale Staat en de gewesten moeten worden toegepast. De volgende tabel geeft een overzicht van de uitvoering van dit programma. De tot de federale bevoegdheid behorende maatregelen hebben hoofdzakelijk betrekking op de bevordering van hernieuwbare energie en de warmtekrachtkoppeling (fiches 12 en 14), de bevordering van gecombineerd vervoer, de bevordering van het openbaar stadsvervoer en de snelheidsbeperking in het verkeer.



**TABEL 25 - De 14 reeksen van maatregelen van het Nationaal Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-Emissies**

Technische fiches	Door de Federale Staat te nemen maatregelen	Realisatie
Energie: residentiële en tertiaire sector		
1. Betere warmte-isolatie van nieuwe gebouwen	• (enkel gewestelijke bevoegdheid.)	
2. Groter gebruik van aardgas, meer renderende verwarmings- en warmwaterinstallaties	• Onderhandelingen met de aardgasdistributiebedrijven om de premies permanent te maken. • Onderhandelingen in het kader van de EU ten gunste van een Europese reglementering voor warmwaterinstallaties.	geen aan de gang
3. Bevordering van het gebruik van elektrische huishoud- en verlichtingstoestellen met hoog rendement	• Onderhandelingen in het kader van de EU ten gunste van een algemene etikettering voor alle elektrische huishoudtoestellen. • Onderhandeling over een sectorakkoord voor de distributie van lampen met hoog rendement.	aan de gang geen
4. Ontmoediging van rechtstreekse elektrische verwarmingssystemen	• Onderhandeling over een sectorakkoord waarin het eventueel verbod is opgenomen van reclame en promotie van elektrische verwarming.	geen
Vervoer		
5. Bedrijfsvervoerplannen	• Voorzien van een wettelijke basis die nodig is om de vervoerplannen te verplichten. • Organisatie van een rondetafel.	aan de gang geen
6. Verminderde toegang tot het stadscentrum voor particuliere voertuigen en vervoer	• Intensivering van de strijd tegen verboden parkeren, waaronder mogelijkheid van terugbetaling van de boetes aan de plaatselijke autoriteiten.	geen
7. Andere maatregelen ten gunste van het openbaar stadsvervoer	• Bijzondere aandacht voor de bevordering van het openbaar stadsvervoer.	aan de gang
8. Vermindering van het goederenvervoer over de weg	• Organisatie van het overleg ten voordele van het gecombineerd vervoer. • Onderhandelingen op EU-niveau voor de harmonisatie van de belasting op wegvervoer.	aan de gang aan de gang
9. Tarifair en fiscaal beleid inzake de vervoermiddelen	• Herziening van het systeem inzake de vaststelling van de taks op de in verkeerstelling en de verkeersbelasting om ze meer in verhouding te brengen tot het verbruik van het voertuig.	geen
10. Grotere controle op de naleving van de snelheidsbeperkingen	• Uitbouw van een beleid inzake de modulering van de snelheidsregels. • Meer controles, vooral op het goederenvervoer op de weg.	aan de gang aan de gang
Energie: industrie		
11. Mogelijkheden van subsectoren, audits en energie-boekhouding	• (gewestelijke bevoegdheid behalve voor de elektriciteitsproductie - zie fiche 13)	
Energie: elektriciteit		
12. Bevordering van hernieuwbare energie	• Verbintenis inzake de bevoordeling van hernieuwbare energie.	aan de gang
13. Plan inzake elektrische uitrusting	• Onderhandeling over een sectorakkoord met de elektriciteitsproducenten.	geen
14. Bevordering van warmtekrachtkoppeling	• Voorzien van de voorwaarden voor het bevorderen van warmtekrachtkoppeling: - Oprichting van een onafhankelijk organisme voor de bevordering van de warmtekrachtkoppeling. - Definitie van de technische, economische en financiële normen en van de kosten voor aansluiting op het net.	geen <sup>a</sup> aan de gang

a. De gewesten hebben gelijkwaardige organismen gecreëerd.

Bronnen: Nationaal programma inzake vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (1994), Eerste nationale mededeling (1997), Ministerie van Economische Zaken (1998), Ministerie van Vervoer en Infrastructuur (1998).



### ***Uitvoering van het ozonprogramma***

Het Federaal Plan inzake Ozon in de Troposfeer (het ozonprogramma) werd in juni 1996 door de Ministerraad goedgekeurd. Het werd elk jaar herzien door de Ministerraad (maart 1997 en juni 1998). Het omvat 14 reeksen van maatregelen, waarvan er acht betrekking hebben op de vervoersector, die het meest verantwoordelijk is voor de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS) en stikstofoxiden ( $\text{NO}_x$ ). Alhoewel het gaat om een federaal plan, behoren sommige maatregelen gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de gewesten. Het overleg met de gewesten heeft plaats in het kader van de gemengde interministeriële conferenties gezondheid-milieu.

Dit plan heeft tot doel een omvattende langetermijnstrategie uit te bouwen om de emissie van ozonvoorbereidende gassen, in het bijzonder VOS en  $\text{NO}_x$ , drastisch te verminderen. Naast deze langetermijnstrategie worden er ook seizoengebonden maatregelen voorzien om de emissie gedurende de zomermaanden te verminderen. De eenmalige maatregelen die echter genomen worden op het ogenblik van een ozonperiode, worden als ondoeltreffend beschouwd en maken dus geen deel uit van het federaal plan

**TABEL 26 - De 14 reeksen van maatregelen van Federaal Plan inzake Ozon in de Troposfeer (1996, herzien in 1997 en 1998)**

Technische fiches	Door de Federale Staat te nemen maatregelen	Realisatie
<b>Maatregelen van algemene aard</b>		
1. Modellen inzake voorspelling en controle van ozon in de troposfeer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goedkeuring van onderzoeksprojecten over de modellen inzake voorspelling en de strategieën inzake controle van ozon in de troposfeer (1996).</li> <li>Follow-up en valorisatie van de begonnen onderzoeksprojecten (1997-1998).</li> </ul>	ja aan de gang
2. Follow-up van het nationaal programma inzake vermindering van de CO <sub>2</sub> -uitstoot	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inachtneming van de impact op de ozon van het nationaal programma inzake vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.</li> </ul>	ja
3. Ratificatie van het VOS-protocol en het NO <sub>x</sub> -protocol	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ratificatie door België van het VOS-protocol (1996).</li> <li>Finalisatie van de procedures inzake de ratificatie van de VOS- en NO<sub>x</sub>-protocollen (1997-1998.)</li> </ul>	neen aan de gang
<b>Vervoer</b>		
4. Maatregelen voor de vermindering van de dampdruk van benzine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstelling van een norm voor de dampdruk van de benzine (1996).</li> <li>Onderhandelingen voor een Europese norm (1998).</li> </ul>	ja ja
5. Maatregelen inzake de beperking van de benzinedampen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Snelle omzetting van de verwachte richtlijn ("Stage II") (bevoorrading van de benzinestations) (1996-1997-1998)<sup>a</sup>.</li> <li>Omzetting van de richtlijn ("Stage I") wat betreft de federale aspecten (mobiele reservoirs) (1998).</li> </ul>	- aan de gang
6. Bevordering van het openbaar vervoer	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toepassing door de NMBS van een vermindering van 25% op de spoorkaartjes volledig tarief en lancering van een <i>tienritten-ozonkaart</i> (1996-1997).</li> <li>Voorstel aan de gewesten van een samenwerkingsakkoord voor de bevordering van het openbaar vervoer (1997)<sup>b</sup>.</li> <li>Bevordering van de bestaande mogelijkheden om het niet gemotoriseerd woon-werkverkeer fiscaal te steunen (1998).</li> <li>Ontwikkeling van meer structurele maatregelen (1998).</li> </ul>	ja neen ja neen
7. Grotere technische controle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omzetting van richtlijn 92/55 <i>betreffende de controle op uitlaatgassen</i> (1996-1997-1998).</li> </ul>	aan de gang
8. Vermindering van de emissies van dieselloertuigen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onderhandelingen op Europees niveau over de bijkomende maatregelen inzake de vermindering van de emissies van dieselloertuigen.</li> </ul>	ja
9. Gebruik <i>ow-emission</i> -voertuigen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onderzoek van de mogelijkheden om het gebruik van "<i>low emission</i>" voertuigen te bevorderen (1997).</li> <li>Uitwerking van een voorstel over de financiële bevordering van "<i>low emission</i>" voertuigen (1997-1998).</li> </ul>	ja neen
10. Maatregelen inzake te hoge snelheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grotere controle op de snelheidsovertredingen gedurende de maanden juni, juli en augustus om milieuredenen (1996 - 1997 - 1998).</li> </ul>	neen
11. Auto-Oil-programma	<ul style="list-style-type: none"> <li>Follow up van het Europees Auto-Oil-programma (1996).</li> <li>Snelle omzetting van de verwachte maatregelen naar het nationaal niveau (1996).</li> </ul>	ja -
<b>Energie</b>		
12. Plan inzake elektrische uitrusting (en gas)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Naleving van de timing inzake de sluiting van de steenkoolcentrales.</li> <li>Overleg met de sector om de steenkoolcentrales uit te schakelen gedurende de vakantieperiodes met hoge ozonconcentraties.</li> <li>Controle van verlies op het gasdistributienet.</li> </ul>	ja neen ja
13. Programma gericht op de grote verbrandingsinstallaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>Onderzoek van de mogelijkheden inzake vervanging van de branders in de bestaande centrales.</li> </ul>	neen
<b>Industrie</b>		
14. Beperking van het gebruik van producten die solventen bevatten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Goedkeuring van het voorontwerp van wet "<i>productnormen</i>" (1996).</li> <li>Goedkeuring van het wetsontwerp "<i>productnormen</i>" (1997).</li> <li>Indiening in het Parlement van het wetsontwerp na advies van de Raad van State (1998).</li> <li>Vraag om advies aan de Commissie Milieutaksen over een voorstel tot belasting.</li> </ul>	ja ja ja neen

a. De goedkeuring van zo'n maatregel wordt niet meer verwacht.

b. De gewesten en de Federale Staat hebben evenwel een gezamenlijke promotiecampagne van het openbaar vervoer gevoerd.

Bronnen: Nota's aan de Ministerraad (1996-1996-1998), Ministerie van Economische Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1998).

NB: De oorspronkelijke volgorde van de maatregelen werd gewijzigd om rekening te houden met hun verdeling over de sectoren.

Van de maatregelen die al werden toegepast dienen de volgende vermeld te worden: de uitvoering van onderzoeksprojecten, de bepaling van een norm voor de dampdruk van benzine, de prijsverlaging van spoorkaartjes in de zomer, de naleving van de in het uitrustingsplan voorziene timing inzake de sluiting van de centrales en de onderhandeling over de diverse maatregelen op Europees niveau.

Behalve de 14 vermelde maatregelen voorziet het ozonprogramma procedures voor een regelmatige follow-up die bestaat uit een evaluatie van de voorgestelde maatregelen (1996-1997), de opstelling van een rapport over de vooruitgang en de bespreking van de door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) genomen beslissingen. Deze maatregelen werden toegepast, zelfs al zijn er geen kwantitatieve evaluaties van de effecten beschikbaar.

### *iii. De overige door de Federale Overheid genomen maatregelen*

#### **Sectorale en intersectorale maatregelen**

Een aantal maatregelen die potentieel heel belangrijk zijn voor de emissievermindering, werden genomen buiten de context van het nationaal CO<sub>2</sub>-programma en het ozonprogramma. De belangrijkste maatregelen tussen 1992 en 1998 zijn:

- Op het vlak van energie, het plan inzake elektrische uitrusting en de omzetting van de EG-richtlijnen over de verwarmingstoestellen en de elektrische huishoudtoestellen.
- Op het vlak van vervoer, het beheerscontract met de NMBS en de omzetting van de richtlijnen in verband met de katalysatoren.
- Op het vlak van de belastingen, de opeenvolgende hervormingen van de directe (belastingen op het inkomen) en indirecte (energiebelasting en vervoerbelasting) belastingen.

Deze maatregelen worden meer gedetailleerd beschreven en onderzocht in luik 2 van dit deel (beleid in verband met energie (hoofdstuk K.), vervoer (hoofdstuk L.) en fiscaliteit (hoofdstuk N.).

#### **Ratificatie van de internationale verdragen en protocollen**

België heeft het Klimaatverdrag geratificeerd in januari 1996, dus ongeveer twee jaar na de ratificatie van dit verdrag door de EU en de andere lidstaten. Wat de ozon in de troposfeer betreft, heeft België het NO<sub>x</sub>-protocol van Sofia (1988) en het VOS-protocol van Genève (1991) nog niet geratificeerd. Deze protocollen horen bij het Verdrag over de grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstanden (zie "De internationale context" op blz. 195).

#### **Monitoring en rapportering**

Wat de ozon in de troposfeer betreft, voorziet het ozonprogramma zelf een follow-up-procedure in het kader van de jaarlijkse bijsturing van het ozonprogramma (zie blz. 205).

In het kader van de follow-up van het Nationaal Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot heeft de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) van juni 1996 besloten een jaarlijkse evaluatie te maken van de vorderingen in de toepassing van het nationaal programma. Deze monitoring wordt uitgevoerd binnen de coördinatiegroep "Broeikaseffect".

Een meer uitgewerkte monitoring werd toegepast om te beantwoorden aan de internationale verplichtingen inzake rapportering: een nationale mededeling die verplicht was krachtens de Europese wetgeving en het Klimaatverdrag werd in januari 1997 door de Ministerraad en de ICL goedgekeurd. Een herziening van deze nationale mededeling die ook verplicht was krachtens het Klimaatverdrag, werd in augustus 1997 naar de internationale autoriteiten gestuurd.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

#### a. Planetaire benadering

Gezien het grensoverschrijdend karakter van de problematiek inzake de ozon in de atmosfeer en klimaatverandering, hangt het welslagen van deze beleidsmaatregelen af van gezamenlijke internationale acties. Daarom is het voor België van belang de internationale verbintenissen na te komen zodat er binnen deze internationale samenwerking een wederzijds vertrouwen ontstaat.

Zowel voor de troposferische ozon als voor klimaatverandering worden de internationale verbintenissen in vrij beperkte mate nagekomen. Een dergelijk resultaat behoort niet enkel tot de verantwoordelijkheid van de federale autoriteit. Het kan, tenminste gedeeltelijk, verklaard worden door de grote institutionele veranderingen gedurende de beschouwde periode (zie deel 1, "Institutioneel kader"). Vooral de procedures inzake de ratificatie van de internationale verdragen werden gewijzigd (verplichte goedkeuring door alle federale en gewestelijke parlementen, voorafgaand aan de ratificatie), wat hun ratificatie door België heeft vertraagd.

##### *i. Ozon in de troposfeer*

België heeft de protocollen van Sofia en Genève in verband met NO<sub>x</sub> en VOS nog niet geratificeerd. De ratificatieprocedures zijn aan de gang. Het zal echter sommige in die twee protocollen vastgelegde doelstellingen inzake uitstootvermindering nakomen, onder andere door de maatregelen die werden genomen in de sector van de elektriciteitsproductie. De stabilisatie van de NO<sub>x</sub>-emissies tussen 1987 en 1994 werd verwezenlijkt met een jaar vertraging (1995 in plaats van 1994). Het is minder zeker dat de vermindering van de VOS-emissies met 30% tussen 1990 en 1999 kan worden gerealiseerd. Overigens heeft België er zich toe verbonden de ozonperiodes tegen 2005 weg te werken in het kader van een gezamenlijke actie met de andere landen van Noord-West-Europa.

Om deze verbintenissen na te komen zou de bijdrage van de Federale Overheid meer moeten worden gepreciseerd. Er bestaat inderdaad geen kwantitatieve evaluatie van de verwachte impact van de maatregelen van het federaal ozonprogramma. De uitvoering van dit plan is verre van voltooid.

Sommige maatregelen werden al toegepast maar dit is niet het geval voor een aantal belangrijke maatregelen, onder andere voor vervoer: omzetting van de richtlijnen 92/55<sup>1</sup> en Stage I, fiscale stimulering van weinig vervuilende voertuigen, strengere controle van de snelheidsovertredingen in de zomer, structurele maatregelen voor de bevordering van het openbaar vervoer, goedkeuring van een koninklijk besluit in verband met solventen in het kader van de nieuwe wet op de productnormen.

## *ii. Klimaatverandering*

Wat klimaatverandering betreft, hebben sommige verbintenissen betrekking op nieuwe institutionele procedures: uitbouw van een nationaal programma, opstelling van een nationale mededeling. Andere verbintenissen hebben een kwantitatief karakter: vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissies met 5% tussen 1990 en 2000, vermindering van de uitstoot van broeikasgassen met 7,5% tussen 1990 en 2008-2012.

De verplichtingen inzake procedures, worden meestal nageleefd, zij het met een zekere vertraging. België heeft inderdaad zijn nationale mededeling twee jaar later neergelegd dan de andere industrielanden. Dit is te wijten aan de laattijdige ratificatie van het verdrag door België maar ook aan het niet naleven van de in het Klimaatverdrag voorgeschreven termijn. Daardoor werd de internationale geloofwaardigheid van België ietwat aangetast aangezien de nationale mededeling momenteel het enige tastbare element is in de toepassing van het Klimaatverdrag.

Het nationaal programma echter werd opgesteld binnen de door de Europese wetgeving voorgeschreven termijn maar tot op vandaag werd het niet aangevuld met maatregelen die betrekking hebben op de andere broeikasgassen. Volgens de verbintenis die werd aangegaan door de milieuministers tijdens de ICL in juni 1996, zou een programma over het geheel van broeikasgassen tegen eind 1999 moeten worden uitgewerkt. Een dergelijk programma zou tot stand moeten komen in samenhang met het toekomstig plan inzake duurzame ontwikkeling (zie deel 1, "Institutioneel kader").

De doelstelling van een vermindering van de CO<sub>2</sub>-emissie tussen 1990 en 2000 zal niet kunnen worden verwezenlijkt. Zoals blijkt uit de tabel "Evolutie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot" van deel 2, hoofdstuk C., zouden de CO<sub>2</sub>-emissies in 2000 immers ongeveer 10% boven het niveau van 1990 liggen.

Voor het falen van het totnogtoe gevoerde beleid kunnen een aantal redenen naar voren worden geschoven. Deze redenen hangen niet enkel af van de verantwoordelijkheid van de Federale Overheid.

Eén van die redenen is bijvoorbeeld het ontbreken van een ambitieuze EG-strategie. De strategie van de Europese Commissie van juni 1992 voorzag de toepassing van een Europese belasting op energie en CO<sub>2</sub>. Volgens de ramingen van het Federaal Planbureau zou zo'n door de Commissie voorgestelde belasting voor ongeveer de helft bijdragen tot de emissievermindering die nodig is om de -5%-doelstelling te bereiken<sup>2</sup>. Deze doelstelling werd op Europees niveau nooit bereikt, ook al wordt er nog steeds gepraat over een gewijzigde versie. Zonder belastingverhoging kan de wereldwijde daling van de energieprijzen enkel maar het energieverbruik en de CO<sub>2</sub>-emissies doen toenemen. Meer in het algemeen lijkt het nodig (maar onvoldoende) een reeks ambitieuze maatregelen (die

1. Richtlijn 92/55/EEG, vervangen door richtlijn 96/96/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens.  
2. Bossier F. e.a. (1996).

niet beperkt blijven tot fiscale maatregelen) goed te keuren om de emissieverminderingen te verwezenlijken waartoe België zich heeft verbonden.

De vertraging in de uitvoering van het nationaal programma van juni 1994 is een ander element van deze mislukking. Zoals blijkt uit tabel 48 op blz. 201, die beperkt blijft tot de verbintenissen van de Federale Overheid, werden weinig door het nationaal programma voorziene maatregelen toegepast. Van de (nog) niet door de Federale Overheid toegepaste maatregelen dienen de volgende aangehaald te worden: de onderhandeling over een sectorakkoord met de elektriciteitsproducenten en -verdelers, het creëren van een wettelijke basis voor de bedrijfsvervoerplannen, de strijd tegen het fout parkeren. Voor deze vertraging kunnen een aantal redenen worden ingeroepen:

- Gebrek aan voldoende menselijke en budgettaire middelen, specifiek voor de toepassing van de goedgekeurde maatregelen.
- Het gebrek aan een evaluatie en een jaarlijkse bijsturing van het programma in de Ministerraad en de ICL, in tegenstelling tot wat gebeurt voor de ozon in de troposfeer. De problematiek van klimaatverandering kan dan ook niet tot de politieke prioriteiten worden gerekend.

#### **b. Langetermijnvisie**

De huidige verbintenissen van België vormen slechts de eerste stappen in de richting van een grotere vermindering op lange termijn. Zowel voor de ozon als voor klimaatverandering zullen op termijn verdergaande emissieverminderingen nodig zijn. Wat de ozon in de troposfeer betreft, wordt trouwens een nieuw protocol voorbereid. Wat klimaatverandering betreft, vormt het Protocol van Kyoto (nog niet van kracht) de tweede fase in een permanent proces van versterking van de internationale verbintenissen.

België moet zich dus voorbereiden op verreikende verminderingen op lange termijn. Zo'n langetermijnstrategie werd in België nog niet uitgewerkt. Wat de ozon in de troposfeer betreft, zou een nationaal plan voorbereid moeten worden in een Europees kader. De doelstellingen op lange termijn en de gewestelijke en federale maatregelen zouden in dit plan moeten worden opgenomen. Wat klimaatverandering betreft, wordt een nieuw plan voorzien voor eind 1999 om de nieuwe in Kyoto aangelegane verbintenissen na te leven.

Er moet dus dringend een grotere politieke prioriteit worden verleend aan zulke langetermijnobjectieven, zelfs indien het resultaat van een dergelijk beleid pas later kan worden verwacht. Dit is vooral het geval voor klimaatverandering. België is niet het enige land dat zijn huidige verbintenissen niet heeft nageleefd: in de meeste "rijke" industrielanden zijn sinds 1990 de emissies toegenomen. In de toekomst kunnen de emissies van broeikasgassen echter sterk verschillen. Sommige landen, in het bijzonder de landen van Noord-Europa, hebben veel mankracht en financiële middelen geïnvesteerd in het klimaatbeleid. Zulke investeringen geven geen onmiddellijke resultaten maar ze zullen wellicht deze landen in staat stellen hun emissies op lange termijn te verminderen.

#### **c. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden**

De klimaatverandering en de ozon in de troposfeer zijn ook twee thema's met een grote graad van onzekerheid. Wat klimaatverandering betreft, wordt die onzekerheid vooral beheerd op internationaal niveau. De internationale verbintenissen houden rekening met de wetenschappelijke evaluatie van de gevaren in verband met klimaatverande-

ring, die wordt uitgevoerd door het Internationaal Panel inzake Klimaatverandering (IPCC) (zie deel 2). De nationale doelstellingen inzake het klimaat, in het bijzonder die van België, houden ook rekening met het beginsel van voorzichtigheid, ook al zijn ze nog ontoereikend om het klimaat op wereldschaal te beschermen.

Voor de ozon in de troposfeer is het nog niet zeker welk niveau de verminderingen moeten bereiken, aangezien de samenstelling van de ozon in de troposfeer een zeldzame complexiteit vertoont. De lopende studies zouden de wetenschappelijke capaciteiten ter zake moeten verbeteren om de noodzakelijke verminderingen in België te kunnen bepalen in het kader van een Europese samenwerking.

#### **d. Integratie van de componenten**

Het federaal ozonprogramma en het nationaal plan voor CO<sub>2</sub>-emissievermindering vormen een eerste coördinatie-inspanning van dit beleid. Deze inspanning verdient te worden benadrukt. Toch moeten een aantal moeilijkheden worden vermeld.

##### *i. De coördinatiemoeilijkheden*

De coördinatierol is bijzonder moeilijk aangezien de Staatssecretaris voor Leefmilieu en de Minister van Volksgezondheid, wat ozon in de troposfeer betreft, over bijna geen enkele specifieke bevoegdheid beschikken om rechtstreeks de emissies van broeikasgassen en ozonvoorbereidende gassen te beïnvloeden. Hun rol beperkt zich tot het leveren van logistieke steun bij de organisatie van het overleg tussen de ministeriële departementen, de uitwerking van een plan en de follow-up ervan. Deze logistieke middelen zijn echter te gering om hen in staat te stellen een stimulerende rol te spelen in dit beleid. Bovendien beschikken ze over geen enkel drukingsmiddel om de verbintenissen door elk betrokken departement te doen naleven. Het toegepaste institutioneel proces zou, krachtens de wet over duurzame ontwikkeling, deze federale coördinatie kunnen verbeteren (zie deel 1, "Institutioneel kader").

De opmaak van een nationaal programma dat bestaat uit de acties van de Federale Overheid en de gewesten, maakt de coördinatie ingewikkeld. Tot op vandaag werd zo'n coördinatie-inspanning alleen geleverd voor het klimaatbeleid. Toch zijn er geen controlemiddelen voorhanden om na te gaan of ieder bestuursniveau zijn verbintenissen is nagekomen, aangezien de bijdrage van iedere overheid tot de emissievermindering niet kwantitatief werd gepreciseerd. De bepaling van de door de verschillende overheden te bereiken verminderingen en een kwantitatieve evaluatie van de genomen maatregelen zouden de coördinatie ter verwezenlijking van de nationale doelstellingen kunnen vergemakkelijken.

##### *ii. De integratiemoeilijkheden*

De opmaak van een gecoördineerd plan tussen de verschillende departementen en beleidsniveaus vormt een noodzakelijke stap in de integratie van het beleid maar is niet voldoende. De verwezenlijking van de doelstellingen inzake emissievermindering vergt een echte heroriëntering van het ondersteunend beleid in functie van deze doelstellingen.

Zowel voor ozon in de troposfeer als voor klimaatveranderingen stelt men vast dat het ondersteunend beleid geen grote wijziging ondergaat, in het bijzonder op vlak van de maatregelen in verband met energie, vervoer, belasting. Die zullen grondiger onderzocht worden in de hoofdstukken die handelen over deze beleidsegmenten. Dit is



vooral het geval voor het vervoer, gezien het belang van deze sector voor de vermindering van ozonvoorbereidende gassen en van CO<sub>2</sub>. Zonder het door de huidige regering voorziene (zie luik 2, "Vervoer") federaal mobiliteitsplan kunnen het federaal ozonprogramma noch het plan inzake CO<sub>2</sub>-emissievermindering de langetermijntrends in deze sector ombuigen. Het is juist de doelstelling van de wet *betreffende de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling* (zie deel 1), en in het bijzonder van de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO), om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling meer te integreren in het ondersteunend beleid.

#### e. Participatieve en verantwoordelijke benadering

Ozon in de troposfeer en de klimaatveranderingen zijn twee problemen waarover, gezien hun complex karakter, een brede maatschappelijke discussie moet worden gevoerd. Die moet leiden tot een, per definitie moeilijke, consensus over de noodzakelijke maatregelen evenals om ieders verantwoordelijkheid te bepalen: bedrijven, consumenten, overheid. Tot op vandaag blijft zo'n maatschappelijke discussie over die problemen vrij beperkt. Toch kan worden onderstreept dat de Nationale - en later Federale - Raad voor Duurzame Ontwikkeling een actieve rol heeft gespeeld wat de klimaatveranderingen betreft via het uitbrengen van meerdere adviezen<sup>1</sup>.

### D. Het beleid ter bescherming van het mariene milieu

De bescherming van het mariene milieu is in de eerste plaats een internationaal probleem. Heel wat watervervuilende stoffen houden immers geen rekening met grenzen en kunnen lange afstanden afleggen alvorens ze negatieve gevolgen hebben. Daarom gaan de meeste pogingen om de uitstoot van die vervuilende stoffen te controleren uit van internationale initiatieven. Het Belgisch beleid inzake de bescherming van het mariene milieu is dus grotendeels afhankelijk van een internationaal juridisch kader (internationale resoluties en verdragen, Europese richtlijnen en verordeningen).

Terwijl de bescherming van het mariene milieu een federale bevoegdheid is, behoort de bescherming van de atmosfeer en van het zoetwater in hoofdzaak tot de bevoegdheid van de gewesten. Daar de atmosfeer en het zoetwater zorgen voor de toevoer van de van het vasteland afkomstige vervuiling naar het mariene milieu, is de coördinatie tussen het gewestelijke en het federale beleid dus essentieel voor een doeltreffende uitvoering van een beleid tot bescherming van het mariene milieu.

#### 1. Kader van het federale beleid

Het internationale recht inzake de bescherming en het beheer van de oceanen vindt zijn oorsprong in de internationale verdragen over de scheepvaart die noodzakelijk werden door de expansie van de internationale handel vanaf de 18de eeuw. Dit recht, dat oorspronkelijk op de economische aspecten gericht was, werd vanaf het midden van de 20ste eeuw aangevuld met verdragen, die tot doel hadden het mariene milieu tegen vervuiling te beschermen. Het ontwikkelt zich momenteel zo dat de groeiende integratie van de ecologische en economische bekommernissen weerspiegeld worden.

---

1. NAKMO (1992), NRDO (1994), NRDO (1996), FRDO (1998).



In dit gedeelte wordt het onderscheid gemaakt tussen het eigenlijke internationale niveau, of het nu mondiaal of op de Noordzee gericht is, en dat van de Europese Unie (EU). Alleen de belangrijkste ontwikkelingen van dit bijzonder rijke en nog steeds veranderende wettelijk kader zullen worden besproken.

#### a. De internationale context

Sinds de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED) en Agenda 21 heeft het thema mariene milieu een uitzonderlijke internationale ontwikkeling gekend. Hoofdstuk 17 van Agenda 21, dat het mariene milieu en de kustgebieden behandelt, heeft sinds 1992 alle onderhandelingen omtrent de oceanen een extra impuls gegeven. De vroegere internationale akkoorden hebben het toepassingsproces gaande gehouden. Het Programma voor de Verdere Uitvoering van Agenda 21, goedgekeurd in 1997, benadrukt dat de inspanningen ter verbetering van de besluitvorming dringend moeten worden voortgezet en dat de uitvoering van het beleid een bijzondere aandacht vraagt.

##### i. Organisaties van de Verenigde Naties (VN)

*Het Verdrag inzake het zeerecht*<sup>1</sup> regelt bijna alle aspecten van het gebruik van de oceanen door de verdragsluitende partijen. Het is een belangrijke vooruitgang omdat het de juridische context levert waarin alle latere onderhandelingen zullen plaatsvinden. Dit verdrag wordt vaak vergeleken met een "Grondwet van de oceanen".

Op de *Conferentie van Washington inzake de bronnen van zeeverontreiniging vanaf het land* hebben in november 1995, 110 regeringen het *Actieprogramma voor de Bescherming van het Zeemilieu door activiteiten op het vasteland* goedgekeurd. Dit programma zal de basis vormen voor de nationale en internationale acties ter vermindering van de zeeverontreiniging afkomstig van bronnen op het vasteland. Tijdens die conferentie hebben de regeringen ook besloten onderhandelingen te beginnen om tot een juridisch bindend akkoord te komen, dat er op gericht is tientallen blijvende, organische, vervuulende stoffen (POP) te verbieden.

*De Internationale Maritieme Organisatie (IMO)* is bevoegd voor alle mondiaal toepasbare verdragen inzake de zeevaart, en, meer bepaald, inzake de strijd tegen de verontreiniging door schepen<sup>2</sup>. Sinds de UNCED, werd in het kader van de IMO een reeks protocollen en amendementen op bestaande verdragen ter vermindering van de verontreiniging goedgekeurd. Hiertoe behoren ook de resolutie van 1993 waarbij de verbranding en het storten van industrieel en kernafval werd verboden en het protocol van 1996 tot het verbod van elke vorm van storten (behalve van de in een bijlage opgenomen stoffen), die het *Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen* (Verdrag van Londen, 1972) aanvullen.

Dankzij de betere definitie, in het Verdrag inzake het zeerecht, van hun rechten en plichten inzake het behoud en het beheer van de rijkdommen en de zeeverontreiniging in de eerste 200 zeemijlen, werden de kuststaten er toe aangezet te onderhandelen over restrictievere beschermings- en beheersstelsels voor de zones die buiten hun nationale rechtspraak vallen, zoals de *Overeenkomst inzake de "straddling" stocks*<sup>3</sup>, die in augustus 1995 ondertekend werd.

- 
1. In werking getreden op 16 november 1994 en door België geratificeerd op 13 november 1998.
  2. Wat momenteel meer dan 40 verdragen, protocollen, amendementen en akkoorden zijn, en ook 20 codes en 883 resoluties.
  3. Dit akkoord bepaalt de totale toegelaten vangsten (TAC) op basis van wetenschappelijk onderzoek en voorziet controlemaatregelen. Het zal van kracht worden zodra het door ten minste 30 landen geratificeerd is.

De *Gedragcode voor een verantwoorde visvangst* van de FAO, goedgekeurd in 1995, heeft tot doel meer algemene bepalingen vast te leggen om de overbevissing op wereldschaal een halt toe te roepen. De eerste bepalingen hierover staan in de *Overeenkomst ter bevordering van de naleving door vissersschepen op volle zee van de internationale maatregelen inzake behoud en beheer*, waarmee men het probleem van de uitvlaging om aan de regelgeving inzake visvangst te ontsnappen, wil regelen.

Het *Verdrag inzake biologische diversiteit*, gesloten tijdens de UNCED, heeft onder andere ontwikkelingen mogelijk gemaakt op het vlak van het behoud van de biologische diversiteit in zee. Andere verdragen inzake de bescherming van soorten, met inbegrip van die in de zee, werden al ondertekend: het *Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten* (CITES)<sup>1</sup>, en het *Verdrag van Bonn inzake de bescherming van de trekkende wilde diersoorten*<sup>2</sup>. België heeft bovendien een daarbij aansluitend akkoord ondertekend: de *Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee* van 1991.

#### ii. De OSPAR-Commissie

De OSPAR-Commissie beheert het *Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan* (OSPAR-verdrag)<sup>3</sup>, sinds het op 25 maart 1998 van kracht werd. Dit verdrag, waarvan het regionale toepassingsgebied ook de Noordzee omvat, vervangt en vervolledigt twee vroegere verdragen, die respectievelijk door de Commissies van Oslo en van Parijs beheerd werden:

- Het *Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten in zee* (door schepen en vliegtuigen), in 1972 ondertekend te Oslo, had tot doel het storten van industrieel afval, rioolslib, baggerspecie en verbrandingsresten van industrieel afvalwater te regelen en te controleren. Door dit verdrag kon in 1991 een einde worden gemaakt aan de verbranding op zee, in 1995 aan het in zee storten van industrieel afval en vanaf december 1998 aan het in zee storten van slib uit zuiveringsinstallaties.
- Het *Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee vanaf het land*, ondertekend te Parijs in 1974, had tot doel de aanvoer naar zee via de atmosfeer, de rivieren en stromen, de afwatering, de rechtstreekse lozingen en de off-shore boorplatformen te regelen en te controleren. In die context werd een groot aantal sectoren grondig onder de loep genomen om de beste beschikbare technologieën te bepalen om verontreiniging te voorkomen. Het heeft ook geleid tot een reeks maatregelen ter bescherming van de geëutrofiërde<sup>4</sup> mariene zones.

De beslissingen, aanbevelingen en alle andere akkoorden, die onder beide vorige verdragen werden goedgekeurd zullen van kracht blijven.

#### iii. De Noordzeeconferenties

De Noordzeeconferenties brengen sinds 1984 ongeveer om de drie jaar de ministers van Leefmilieu van de aan de Noordzee grenzende landen bijeen en in sommige gevallen ook hun collega's van Landbouw (1993) of van Visserij (1997). De beslissingen van de ministers, zoals ze worden vastgelegd in de Ministeriële Noordzeeverklaringen, zijn

1. Dit verdrag werd door 143 partijen goedgekeurd, waaronder België.
2. Dit verdrag is voor België op 1 oktober 1990 van kracht geworden.
3. Ondertekend in 1992 en sindsdien geratificeerd door België, Denemarken, de Commissie van de Europese Gemeenschappen, Finland, Frankrijk, Duitsland, IJsland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden, het Verenigd-Koninkrijk, Luxemburg en Zwitserland.
4. Zie deel 1, "Institutioneel kader", punt 2.c.i.

politieke verbintenissen. Ze hebben een belangrijke weerslag gehad op de juridisch dwingende besluitvorming inzake milieuzorg zowel op nationaal vlak als in het kader van de bevoegde internationale organisaties. Eén van die gevolgen was de beslissing om de Commissies van Oslo en van Parijs regelmatig ("*bijvoorbeeld elke vijf jaar*") een gezondheidsbalans van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan, met inbegrip van de Noordzee ("North Sea Quality Status Report"), te laten opstellen. Het volgende rapport wordt verwacht in het jaar 2000.

Een andere beslissing was *acties te ondernemen om, voor het jaar 2000, de lozing van persistente, giftige en bioaccumuleerbare substanties te verminderen*. Hiertoe werd er een lijst van 36 prioritaire substanties opgesteld en werden er tussentijdse verminderingdoelstellingen voor de uitstoot in de lucht en in het water goedgekeurd (vermindering met 50 tot 70% naar gelang van de substantie)<sup>1</sup>. Die tussentijdse doelstellingen zouden tussen 1985 en 1995 bereikt moeten worden. Tijdens de laatste Conferentie heeft men die verbintenissen nog verder doorgedreven: vandaag wil men tegen het jaar 2020 voor de gevaarlijke stoffen een "nul-uitstoot" bereiken<sup>2</sup>. Bovendien werd een nieuwe lijst gevaarlijke stoffen goedgekeurd. Die nieuwe verbintenissen werden in juli 1998 in de strategie van de OSPAR-Commissie opgenomen.

#### *iv. De Internationale Raad voor Onderzoek van de Zee (ICES)*

De ICES heeft tot doel het mariene, wetenschappelijk onderzoek over de Noord-Atlantische Oceaan te ontwikkelen; hij kan de studie van de levende rijkdommen aanmoedigen en opstellen, het onderzoek coördineren en de resultaten ervan publiceren. Hoewel de ICES zelf geen beleidsbeslissingen kan nemen, kan hij een belangrijke rol spelen door wetenschappelijke adviezen te ondersteunen van andere internationale organisaties, die dit wel kunnen (onder andere EU en OSPAR). De vraagstukken omtrent de visserij zijn hierbij overheersend.

### **b. De Europese context**

De EU beschikt over ruime bevoegdheden op het vlak van de visserij en het milieu. Wat het milieu betreft, is het overgrote deel van de bepalingen inzake de vermindering van de verontreiniging in zoetwater en in de atmosfeer, rechtstreeks of onrechtstreeks, van belang voor de kwaliteit van het mariene milieu. De bepalingen inzake de atmosfeer worden behandeld in het hoofdstuk over de bescherming van de atmosfeer (zie "De Europese context" op blz. 197).

#### *i. Accumulatie van gevaarlijke stoffen, toegenomen druk op de kustgebieden en eutrofiëring*

Sinds de jaren zeventig heeft de EU gemeenschappelijke regels voor de bescherming van het aquatische milieu<sup>3</sup> en de voorkoming van verontreiniging ervan uitgewerkt. Die regels volgen twee benaderingen<sup>4</sup>:

1. Voor de voor het mariene milieu meest bedreigend geachte stoffen (dioxines, kwik, cadmium en lood) werd een tussentijdse doelstelling van 70% gekozen, vooropgesteld dat "*het gebruik van de beste milieutechnologie (...) een dergelijke vermindering mogelijk maakt*".
2. Onder "*nul-uitstoot*" verstaat men de totale afschaffing van de aanvoer van kunstmatige gevaarlijke stoffen en de vermindering van de concentratie aan natuurlijke gevaarlijke stoffen tot hun natuurlijk niveau.
3. Zeewater, oppervlaktewater en grondwater.
4. Onlangs heeft de Europese Commissie een kaderrichtlijn voor het water voorgesteld, waarin beide benaderingen gecombineerd worden.

- Een eerste benadering, op basis van minimale kwaliteitseisen voor het water, zodat de toestand en het gebruik ervan niet schadelijk voor het milieu of de gezondheid zouden zijn. Voor de eerste richtlijnen over water (1970-1980), zoals die over de oppervlaktewateren (1975), over de kwaliteit van het zwemwater<sup>1</sup>, over het drinkwater<sup>2</sup>, werd deze benadering gevolgd.
- Een tweede benadering, op basis van de maximaal toegelaten uitstoot in het aquatische milieu van vervuilende stoffen uit een welbepaalde bron. Die aanpak aan het einde van de keten (waterzuivering, lozingen van de industrie, gevolgen van de landbouw) werd bijvoorbeeld gevolgd in de wetgeving inzake de verwerking van stedelijk afvalwater<sup>3</sup>, nitraten van landbouwkundige oorsprong<sup>4</sup> en voorkomen van en controle op de verontreiniging<sup>5</sup>. Die laatste richtlijn slaat op de uitstoot door de industrie zowel in de lucht, in het water als in de vorm van afval.

Verschillende richtlijnen hebben specifiek betrekking op substanties, die gevaarlijk zijn voor het aquatische milieu<sup>6</sup>, op de uitschakeling van PCB's en PCT's<sup>7</sup> en op het gevaarlijke afval<sup>8</sup>.

Bepaalde richtlijnen die de tweede benadering volgen, kennen in heel wat lidstaten moeilijkheden bij de toepassing, wat leidt tot een aanzienlijke achterstand. Dit is onder meer het geval voor de richtlijn over de nitraten van landbouwkundige oorsprong en die over de behandeling van het stedelijke afvalwater. De Europese Commissie heeft tegen België trouwens gerechtelijke stappen ondernomen<sup>9</sup> wegens het niet toepassen van de richtlijn 76/464 *inzake de verontreiniging door bepaalde, in het aquatische milieu geloosde gevaarlijke stoffen*. Het heeft ook een gemotiveerd advies gestuurd in verband met de niet-naleving van de richtlijn 91/676 *inzake de verontreiniging door nitraten van landbouwkundige oorsprong*.

## ii. Visserij

Het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) van de EU kreeg vorm tijdens de jaren zeventig toen de kuststaten, onder druk van de duidelijke daling van de visvoorraden, hun visgronden, naar internationaal recht, uitbreidden tot 200 zeemijl. Sinds 1983 kregen de lidstaten visquota opgelegd met als doel de voorraden tegen overbevissing te beschermen. De quota werden gekoppeld aan een omvattend herstructureringsbeleid van de visvloot om het grote onevenwicht tussen het aantal schepen en de beschikbare hoeveelheden vis te verminderen.

- 
1. Richtlijn 76/160/EEG *betreffende de kwaliteit van het zwemwater*.
  2. onder andere 80/778/EEG 1980 *betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water*.
  3. Richtlijn 91/271/EEG *inzake de behandeling van stedelijk afvalwater*.
  4. Richtlijn 91/676/EEG *inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen*.
  5. Richtlijn 96/61/EEG *inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging*.
  6. Richtlijnen: 76/464/EEG *betreffende verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatische milieu van de Gemeenschap worden geloosd*, 82/176/EEG *betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden*; 83/513/EEG *betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium*; 84/156/EEG *betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden*; 84/491/EEG *betreffende de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan*; 86/280/EEG *betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen*; 88/347/EEG *tot wijziging van bijlage II van richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen*; 90/415/EEG *tot wijziging van bijlage II bij richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage bij richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen*.
  7. 96/59/EEC *betreffende de verwijdering van polychloorbifenylen en polychloorterfenylen (PCB's/PCT's)*.
  8. 91/689/EEG, *geamendeerd door 94/31/EG betreffende gevaarlijke afvalstoffen*.
  9. Zaak C-207/97 van het Europees Hof van Justitie.

Bovendien hebben die overcapaciteit en de bedreigingen, die op de Europese visvoorraden rusten, er de EU toe aangezet visserijakkoorden met de ontwikkelingslanden te sluiten. Die visserijakkoorden brengen de economieën van die landen in moeilijkheden (artisanale visvangst) en bedreigen hun eigen visvoorraden<sup>1</sup>.

Sinds 1991 heeft de Internationale Raad voor Onderzoek van de Zee (ICES) een gevoelige vermindering van de kabeljauwvangsten in de Noordzee aanbevolen. Ondanks dat bleven de quota tussen 1991 en 1994 vastgesteld op 100.000 ton en werden ze in 1995 tot 120.000 ton opgetrokken. De ICES beveelt een vermindering van de scholvangst met 40% aan, om het mogelijk te maken dat de voorraden zich herstellen. De toestand van de tong- en zandspieringvoorraden wordt bevredigend geacht, in tegenstelling tot de haringvoorraden, die door het FAO en de ICES als rampzalig beschouwd worden. Net als voor kabeljauw werden de aanbevelingen van de ICES niet gevolgd door een aanpassing van de haringvangstquota. Bovendien is de geschatte meervangst boven de officiële vangst vaak groter dan de quota voor die vissen<sup>2</sup>.

Zelfs al worden de bepalingen, die de toegang van de schepen tot de visgronden bepalen (onder meer vergunningen en visverloven, gesloten gebieden), en de controlemaatregelen van het GVB (onder meer maaswijdte van de netten, ontscheepte hoeveelheden) geleidelijk versterkt, toch zijn er voor het probleem van de overcapaciteit van de visvloot nog onvoldoende structurele maatregelen genomen<sup>3</sup>. De moeilijkheden, die de lidstaten en de Europese Commissie bij de controle op het GVB en de (niet-)vermindering van de capaciteit ondervonden, waren de voornaamste oorzaken van de overbevissing. De Europese Commissie wil nu voor de visserij de capaciteit van bepaalde productielijnen met 40% beperken in het kader van de structurele maatregelen voorzien in het vierde meerjaren-begeleidingsprogramma, dat loopt van 1997 tot 2002.

Bovendien worden de oriëntaties van het GVB vooral bepaald door de bekommernis om het beheer van de rijkdommen en wordt er geen rekening gehouden met de gevolgen van de visvangst op de staat van het mariene milieu als geheel (bijvoorbeeld met de werking van het ecosysteem of de vangst van ongewenste soorten). Hoewel er onvoldoende integratie bestaat tussen het visserijbeleid en het milieubeleid werd er in het kader van de Noordzeeconferenties (1997) toch een zekere vooruitgang geboekt met de erkenning van het feit dat men het visserijbeheer moet benaderen op basis van het ecosysteem.

### **c. De nationale context**

Het beleid op het vlak van de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu wordt gekenmerkt door een groot aantal verschillende initiatieven, wat samenhangt met de bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Overheid, de gewesten en de lokale besturen enerzijds en de verschillende federale ministeriële departementen, anderzijds. Niettemin is men geleidelijk tot een overleg tussen de verschillende beleidsniveaus gekomen om de algemene coördinatie van die beleidsmaatregelen te verbeteren.

---

1. De financiering van die akkoorden, onder andere met de ACP-staten (Afrikaanse, Caraïbische, Stille Zuidzee), slopen ongeveer 40% van de uitgaven voor het GVB op.  
2. FAO fisheries circular no. 920 FIRM/C920 en North Sea Conference Progress Report (1995).  
3. FAO fisheries circular no. 920 FIRM/C920.

*i. De bevoegdheidsverdeling*

Sinds de staatshervorming behoort de milieubescherming tot de bevoegdheid van de gewesten, met uitzondering van enkele voor de Federale Overheid voorbehouden domeinen. De Federale Overheid is bevoegd voor de bescherming van het mariene milieu, op grond van het federale gezag over de territoriale zee en andere zones<sup>1</sup>. Die bevoegdheid omvat de bescherming van het mariene milieu, het toezicht en de controle op de verontreiniging van de zee en het geïntegreerde beheer van het mariene gedeelte van de kustzone. Om die reden is ze verantwoordelijk voor de lozingen op zee, het zeevisserijbeleid en het natuurbehoud in het mariene milieu.

De grootste bronnen van verontreiniging van het mariene milieu zijn echter lucht-, water- en bodemverontreinigingen op het vasteland. De controle op die vormen van verontreiniging is een gewestelijke bevoegdheid (behalve op het vlak van de productnormen, zie hoofdstuk I.). Naast de gewestelijke bevoegdheid inzake milieu, oefent het Vlaams Gewest een aantal bevoegdheden op de zee uit, die samenhangen met haar eigen bevoegdheden zoals de haveninstallaties (bijvoorbeeld loodswezen, hulpdiensten, golfbrekers, enzovoort).

De plannen, gewestelijke rapporten en adviesraden inzake milieu en duurzame ontwikkeling werden behandeld in het "Institutionele kader" (zie deel 1). De gewestelijke plannen bevatten een aantal acties voor de bescherming van de atmosfeer en van het zoetwater. Die kunnen een belangrijke weerslag op de bescherming van het mariene milieu hebben.

*ii. Het in overleg gevoerde beleid*

Daar de bevoegdheden, waarvan de uitoefening een weerslag op het mariene milieu kan hebben, verdeeld zijn over federale en gewestelijke departementen, worden de nationale beslissingen genomen tijdens de vergaderingen van de *Interministeriële Conferentie Leefmilieu* (ICL), waar de federale en gewestelijke ministers van leefmilieu, eventueel uitgebreid tot andere betrokken departementen, samenkomen. Er bestaan ook Interministeriële Conferenties over sectorale en transsectorale materies die een weerslag op de bescherming van het mariene milieu hebben. Bovendien kunnen bepaalde federale of gewestelijke overheden overleg plegen buiten de Interministeriële Conferenties om. Dit is onder andere het geval wanneer de drie gewesten een gemeenschappelijke samenwerkingsstructuur opzetten.

Op basis van een vroeger ontwerpakkord<sup>2</sup> heeft de ICL op 22 november 1990 de *Technische Commissie Noordzee* (MNZ) opgericht. Dit is een overlegstructuur tussen de Federale Staat en de gewesten voor de voorbereiding en de implementatie van de genomen beslissingen in het kader van de Commissie van Parijs en de Noordzeeconferenties. Hier worden de Belgische standpunten voor de internationale vergaderingen voorbereid. Ze moeten voor goedkeuring door de ministers aan de ICL worden voorgelegd en uiteindelijk door de verschillende overheden worden uitgevoerd. De doeltreffendheid van de commissie wordt dus versterkt, enerzijds door de voorbereiding van de beleids-

- 
1. Namelijk, het continentaal plateau, de exclusieve economische zone, de territoriale zee en overal elders voor schepen die onder Belgische vlag varen.
  2. Het ontwerpakkord van 20 mei 1989 ("*plechtige verklaring met betrekking tot het ontwerp van samenwerkingsakkord tussen de Federale Staat en de gewesten, dat tot doel heeft de Noordzee beter tegen verontreiniging te beschermen*"), dat nooit formeel bevestigd werd, beperkte zich tot de verontreinigingsaspecten. Gelet op de in het kader van de Noordzeeconferenties genomen maatregelen (maatregelen inzake natuurbehoud, visserijclausules en bepalingen ter bescherming van de soorten en de habitats), is dit ontwerp te beperkt geworden.

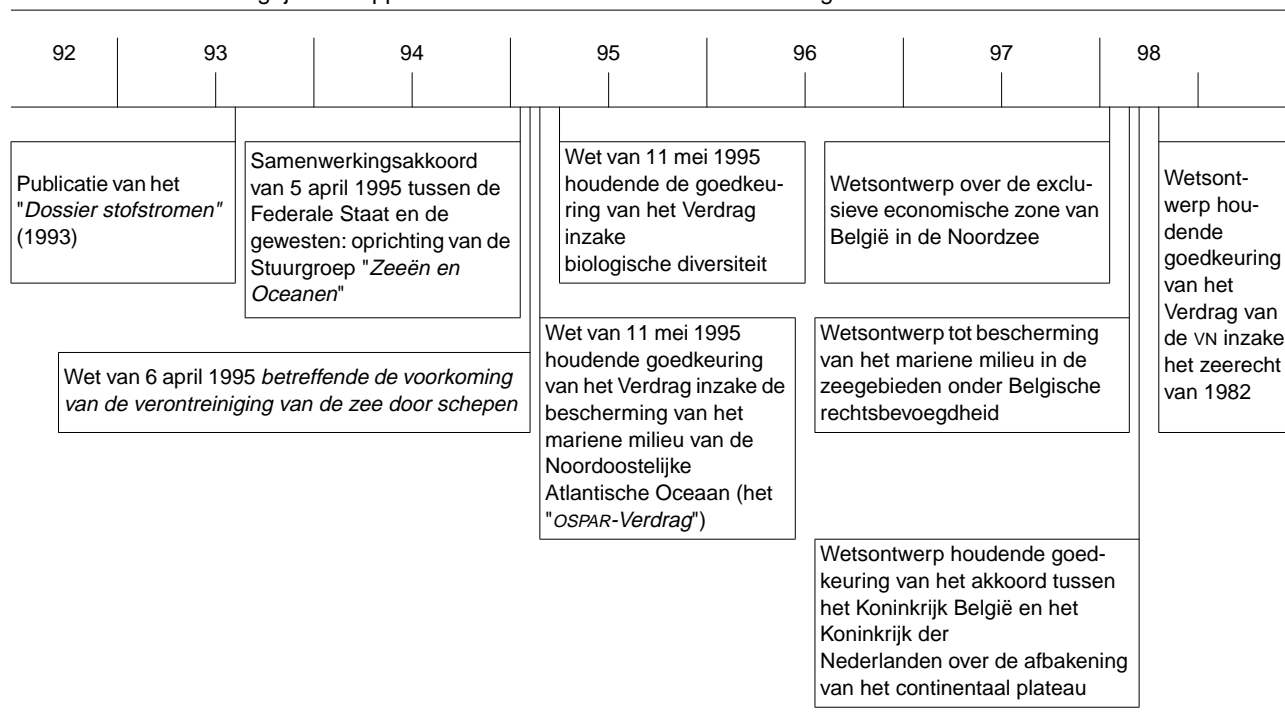


maatregelen en, anderzijds door de concrete uitvoering van de actiepunten en de verplichtingen, die voortvloeien uit het Verdrag van Parijs en uit de Noordzeeconferenties. De Beheerseenheid van het Mathematische Model van de Noordzee (BMM) staat in voor het voorzitterschap en het secretariaat.

## 2. Het gevoerde federale beleid

De beschrijving en analyse van het federale beleid inzake de bescherming van het mariene milieu slaat op de periode tussen juni 1992 en juli 1998. Ze beschrijft de grote stappen in het beleid. De beschrijving en de analyse van de sectorale en transsectorale maatregelen, die een weerslag op het mariene milieu hebben, staan in de hoofdstukken over die beleidsdomeinen (zie luik 2).

**FIGUUR 49** - De belangrijkste stappen in het federale beleid ter bescherming van het mariene milieu



### a. Beleidsintenties van de regering

Het federale beleid inzake de bescherming van het mariene milieu past in de context van het federale milieubeleid waarvan de krachtlijnen beschreven staan in het hoofdstuk "Milieu" (zie luik 2). De federale Staatssecretaris voor Leefmilieu is met dit beleid belast.

In de Regeringsverklaring van 1992 bepaalt de regering geen expliciet programma voor de bescherming van het mariene milieu, maar dringt ze aan op de sterkere *coördinatie van de acties* van de verschillende betrokken bevoegdheidsniveaus. Die coördinatie en samenwerking is nodig voor de naleving van de internationale verbintenissen, onder andere de omzetting van de Europese richtlijnen en de toepassing van de internationale verdragen.

De Regeringsverklaring van 1995 bevat specifieke verbintenissen inzake het mariene milieu. In het kader van *een optimale samenwerking* tussen de Federale Overheid en de gewesten ter uitvoering van de internationale verdragen inzake leefmilieu, verbindt de regering er zich toe "*de bescherming van het mariene milieu te bevorderen door de nodige preventie- controle- en interventie maatregelen te nemen en door overleg te plegen met de bevoegde overheden met het oog op een geïntegreerd beheer van de kustzone*".

#### **b. Uitvoering van de beleidsintenties**

Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen de algemene maatregelen en die welke specifiek met één van de beschouwde problemen te maken hebben: accumulatie van gevaarlijke stoffen, grotere druk op de kustzones en overbevissing.

De door de Federale Overheid sinds 1992 genomen maatregelen zijn:

- De oprichting van een coördinatiestructuur.
- De ratificatie van het OSPAR-verdrag.
- De ratificatie van het Verdrag inzake biologische diversiteit.
- De uitwerking van een wettelijk kader voor de bescherming van het mariene milieu.

De coördinatie-inspanning, die in de Regeringsverklaring van 1992 werd aangekondigd, kwam bij de oprichting van het Coördinatiecomité voor het Internationaal Milieubeleid (CCIM) tot uiting via de uitbouw van een *specifieke coördinatiestructuur*: de Stuurgroep Zeeën en Oceanen<sup>1</sup>. Die groep is een overlegstructuur tussen de Federale Overheid en de gewesten voor de voorbereiding en de implementatie van de beslissingen, die tijdens de internationale vergaderingen inzake de bescherming van het mariene milieu genomen worden. De door de CCIM voorbereide voorstellen moeten door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) worden goedgekeurd.

Het *Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan*<sup>2</sup> (OSPAR-Verdrag) werd geratificeerd door de wet van 11 mei 1995. Volgens de bepalingen van het nieuwe Verdrag, dat de Verdragen van Parijs en van Oslo vervangt, zouden de OSPAR-beslissingen een dwingend karakter krijgen.

De *uitwerking van een wettelijk kader voor de bescherming van het mariene milieu*: is momenteel aan de gang en omvat verscheidene wetsontwerpen:

- Een wetsontwerp houdende goedkeuring van het Verdrag inzake het zeerecht van 1982<sup>3</sup>.
- Een wetsontwerp houdende goedkeuring van de verdragen van 1996 tussen België en Nederland inzake de afbakening van de territoriale zee en van het continentaal plateau<sup>4</sup>.

---

1. Die groep, opgericht krachtens het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995, vervangt de Technische Commissie Noordzee (MNZ), die sinds 1990 bestond.

2. Werd van kracht in maart 1998 (BS 6 april 1995).

3. Goedgekeurd door het Parlement op 24 augustus 1998 en voorgelegd voor bekrachtiging door de Koning.

4. Goedgekeurd door het Parlement op 16 juli 1998 en voorgelegd voor bekrachtiging door de Koning (BS 27 juni 1995).



- De afbakening door België van zijn exclusieve economische zone (EEZ)<sup>1</sup> in de Noordzee zal mogelijk worden na de ratificatie van het Verdrag inzake het zeerecht en dat inzake de afbakening van de zee grens met Nederland. In die zone zal België over exclusieve rechten beschikken op het vlak van de exploitatie van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen. Voor het behoud van het mariene milieu, zal het beschermingsmaatregelen kunnen nemen en de overtredingen kunnen controleren. Zo nodig, zal België strafrechtelijk kunnen optreden en, via een Belgische rechtbank, straffen kunnen opleggen voor overtredingen, die door buitenlandse vissersschepen zijn begaan. De wettekst geeft ook een wettelijke basis aan een aantal artikelen van de toepassingswet van 6 april 1995 inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen<sup>2</sup> (zie verder).
- Een wetsontwerp tot bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid, waaronder zijn EEZ, werd door het parlement naar de senaat gestuurd<sup>3</sup>. Het bepaalt dat men sommige Belgische zeegebieden tot natuurreservaat zal kunnen uitroepen. In die beschermde zones zal men bepaalde activiteiten kunnen verbieden om de volledige bescherming van de fauna en de flora te garanderen. Bovendien zal de wet de bescherming van bepaalde planten- en diersoorten voorzien. Zo zal de jacht op zeevogels en zeezoogdieren verboden worden. Men zal ook maatregelen kunnen nemen om de verontreiniging en de verstoringen van het mariene milieu in de zeegebieden te vermijden en te beperken. Voor sommige activiteiten in de zeegebieden zal een vergunning of een toelating nodig zijn wat gekoppeld zal worden aan een beoordelingssysteem van de weerslag op het milieu. De overheid zal ook kunnen optreden wanneer het gevaar bestaat dat het mariene milieu er op achteruitgaat.

De voornaamste specifieke maatregelen slaan op de strijd tegen de ophoping van gevaarlijke stoffen in het mariene milieu, namelijk:

- Het MARPOL-Verdrag werd in Belgisch recht in uitvoering gebracht door de wet van 6 april 1995 inzake *de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen*.
- Een kwantificering van *de Belgische uitstoot van prioritaire stoffen* in de lucht en in het water werd gecoördineerd door de Technische Commissie Noordzee (de voorloper van de Stuurgroep "Zeeën en Oceanen" van CCIM) en was het onderwerp van een publicatie: het *Dossier Stofstromen*.
- In verband met de vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen heeft de ICL zich er in juni 1996 toe verbonden de aanbevelingen van het CCIM te volgen. Het heeft de volgende ministeries gevraagd maatregelen voor te bereiden, die er op gericht zijn het gebruik van *bepaalde bestrijdingsmiddelen, die het mariene milieu bedreigen, te stoppen of te verminderen*<sup>4</sup>:
  - Voor het Ministerie van Middenstand en Landbouw: de invoering van een taks op het landbouwkundig gebruik, voorlichtingscampagnes, herziening van de officiële goedkeuring voor linaan en, in sommige gevallen, een gebruiksverbod, bevordering van ecologische alternatieven en uitbreiding van de waarschuwingssystemen.

---

1. Bij de tweede lezing goedgekeurd door de regering op 16 oktober 1998, goedgekeurd door het parlement op 25 februari 1999 en overgemaakt aan de senaat.

2. Uitvoeringswet van het Internationale Verdrag van 1973 *inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen* en bijlage, opgemaakt te Londen op 17 februari 1978 (het *MARPOL-Verdrag*).

3. Na een tweede lezing door aanvaard door de regering op 26 juni 1998, goedgekeurd door het Parlement op 10 december 1998 en naar de Senaat gestuurd. Ondertussen de wet van 20 januari 1999 *ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België* (BS 12 maart 1999).

4. Linaan, dichloorvos, atrazine, simazine, endosulfan, trifenylnit.

- Voor het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu: inventarisatie van het gebruik van dichloorvos, de mogelijkheid onderzoeken om op die bestrijdingsmiddelen een taks te heffen bij niet-landbouwkundig gebruik<sup>1</sup>.

Bovendien werd de Technische Commissie Noordzee verzocht een programma uit te werken om het gebruik van andere bestrijdingsmiddelen die het mariene milieu bedreigen, te beperken<sup>2</sup>.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

#### a. Analyse van de genomen maatregelen

##### *i. Coördinatiestructuur en internationale verbintenissen*

De federale beleidsmaatregelen op het vlak van het mariene milieu zijn uiteraard beperkt want de verontreiniging van de zee kent geen grenzen en een gedeelte van de verontreinigingsbronnen van het mariene milieu zijn van sectorale oorsprong (nijverheid, landbouw, enzovoort) en bevinden zich op het vasteland. Het is dus noodzakelijk internationale overeenkomsten omtrent de bescherming en het beheer van het mariene milieu af te sluiten. Maar de bevoegdheidsverdeling tussen Federale Staat en de gewesten<sup>3</sup> vereist een hoge graad van coördinatie. Die coördinatie is nodig zowel voor de voorbereiding van internationale onderhandelingen als voor de toepassing van de aangegane verbintenissen. In het algemeen is de Federale Staat heel actief geweest op het vlak van de internationale onderhandelingen. De Federale Overheid heeft voor een *planetaire aanpak* gekozen en tracht rekening te houden met *de wisselwerking tussen de dimensies van de ontwikkeling* door de economische en ecologische aspecten te integreren.

België is nochtans bepaalde internationale verbintenissen niet nagekomen, onder andere op het vlak van de vermindering van de uitstoot van prioritair geachte gevaarlijke stoffen zoals kwik, dioxines en bepaalde bestrijdingsmiddelen die schadelijk zijn voor het mariene milieu. Op dezelfde manier werden ook de verbintenissen in verband met de stikstofvermindering niet nagekomen. De Federale Staat kan niet alleen verantwoordelijkheid gesteld worden voor het feit dat deze internationale verbintenissen niet nagekomen werden. De idee dat de coördinatiemechanismen tussen de Federale Staat en de gewesten versterkt moeten worden, wordt bovendien onderbouwd door het vooruitzicht van nieuwe, door België aangegane strengere verbintenissen inzake vermindering. Die grotere coördinatie zou een betere voorbereiding van de standpunten, die België op toekomstige onderhandelingen zal verdedigen, mogelijk moeten maken, zodat de toepassingsstrategieën bij eventuele verbintenissen gepland kunnen worden. Een coördinatiemechanisme tussen de federale departementen zou een nuttige aanvulling van het coördinatiemechanisme tussen de Federale Staat en de gewesten kunnen betekenen.

- 
1. De Opvolgingscommissie van de milieutaksen heeft een gunstig advies omtrent de invoering van een milieutaks op dichloorvos uitgebracht.
  2. Chloridazon, cyanazine, 1, 3 dichloorpropeen, dichloorvos, diuron, dimethoaat, hexazinon, methabenzthiazuron, methazachloor, metolachloor, metoxuron, mevinfos, bestrijdingsmiddelen die organische tinverbindingen bevatten.
  3. Die op het vlak van het milieu en voor bepaalde sectorale beleidsmaatregelen over belangrijke bevoegdheden beschikken.

De wil van de regering om samen met het Vlaamse Gewest een geïntegreerd beheer van de kustzone uit te werken, betekent dat men rekening moet houden met de *wisselwerking tussen de dimensies van de groei en met de op inspraak gerichte dimensie*. Die wil werd nog niet geconcretiseerd.

### *ii. Ratificatie van het OSPAR-Verdrag*

De ratificatie van het OSPAR-Verdrag is een belangrijke stap in het federale beleid inzake bescherming van het mariene milieu. Het dwingende karakter van de OSPAR-bepalingen en de beginselen, op basis waarvan ze genomen werden (erkenning van de onzekerheid, globale aanpak en langetermijnvisie) maken dat ze belangrijke instrumenten zullen vormen voor de bevordering van een betere integratie van de economische, sociale en ecologische componenten.

### *iii. Definitie van een wettelijk kader*

Momenteel werden al vele stappen ondernomen (goedkeuring van het Verdrag inzake het zeerecht, de afbakening van de zee grens met Nederland, de afbakening van de exclusieve economische zone en de wet tot bescherming van het mariene milieu), die nodig zijn voor de uitwerking van een wettelijk kader voor de bescherming van het mariene milieu. Een wet tot bescherming van het mariene milieu, het einddoel van dit proces, is de uitvoering van één van de programmapunten van het Regeerakkoord. Die wet vormt het wettelijke kader nodig voor de bescherming van het mariene milieu, in uitvoering van de internationale en Europese verplichtingen. Die wet moet het voor België mogelijk maken een reeks belangrijke maatregelen te nemen, zoals de invoering van beschermde mariene milieus, de voorkoming en de beperking van verontreiniging door schepen, de toepassing van vergunningssystemen en systemen ter evaluatie van de weerslag op het milieu, de invoering van toezicht- en controlemaatregelen en de bepaling van specifieke straffen.

De verschillende bepalingen, die dankzij dit nieuwe wettelijke kader zullen kunnen worden genomen, moeten het mogelijk maken een aantal internationale beschikkingen<sup>1</sup> beter in het Belgisch recht toe te passen en dus de *planetaire aanpak* van het beleid inzake bescherming van het mariene milieu te versterken. Bovendien moet dit juridisch kader het, naar gelang de later aangebrachte verduidelijkingen (uitvoeringsbesluiten), mogelijk maken beter rekening te houden met *een langetermijnvisie, de op inspraak gerichte dimensie, de erkenning van de onzekerheid en de wisselwerking tussen de verschillende dimensies van de ontwikkeling*.

---

1. Het gaat onder meer om: de wet van 20 februari 1979 houdende goedkeuring van het Verdrag van Ramsar inzake de internationaal belangrijke vochtige zones (1971); de wet van 20 april 1989 houdende goedkeuring van het Verdrag van Bern inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (1979); de wet van 27 april 1990 houdende goedkeuring van het Verdrag van Bonn inzake het behoud van in het wild levende trekkende diersoorten (1979); de wet van 11 mei 1995 houdende goedkeuring van het OSPAR-Verdrag (1992); de wet van 11 mei 1995 houdende goedkeuring van het Verdrag inzake de biologische diversiteit (1992). Bovendien kan het toepassingsveld van andere wetten tot de exclusieve economische zone uitgebreid worden. Dit is onder meer het geval voor: de wet van 17 januari 1984 houdende goedkeuring van het MARPOL-Verdrag en zijn bijlagen en de toepassingswet van 6 april 1995 ter voorkoming van de verontreiniging van de zee vanaf schepen; de wet van 11 april 1989 houdende goedkeuring en uitvoering van verschillende internationale Aktes inzake zeevaart.

Bovendien zorgt het wetsontwerp voor de uitvoering van belangrijke Europese initiatieven zoals: de Richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de wilde vogelsoorten; de richtlijn 85/337/EEG inzake de evaluatie van de weerslag op het leefmilieu van bepaalde openbare en particuliere projecten en richtlijn 92/43/EEG inzake het behoud van de natuurlijke habitats en van de wilde fauna en flora.

#### *iv. Toepassing van het MARPOL-Verdrag*

De wet *betreffende de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen*<sup>1</sup> geeft België het wettelijk kader om (onder Belgische of vreemde vlag varende) schepen, die verantwoordelijk zijn voor het lozen van schadelijke stoffen in wateren onder Belgische rechtsbevoegdheid, te controleren en te straffen. Bovendien bepaalt de wet dat de opbrengst van de boetes moet dienen om het milieufonds van het organieke begrotingsfonds te spijzen<sup>2</sup>.

De financiële bestraffing van die verontreinigingen, volgens het beginsel "de vervuiler betaalt", houdt rekening met de wisselwerking van economische en ecologische dimensies van de ontwikkeling. De toepassing van de door de wet bepaalde straffen zorgt evenwel voor moeilijkheden. Een paar voorbeelden hiervan: de noodzaak van voldoende controles (bijvoorbeeld controle vanuit de lucht) en de moeilijkheid om voor de rechtbanken inroepbare vaststellingen te doen.

#### *v. Stofstromen*

Het *Dossier Stofstromen*, dat in 1993 opgesteld werd, is een belangrijke verwezenlijking die een raming geeft van de in het kader van de internationale verbintenissen al verwezenlijkte uitstootverminderingen. De kwantificering van de sectorale bronnen voor de verschillende prioritaire stoffen, die de *wisselwerking tussen de economische en de ecologische aspecten kwantitatief* illustreert, zou voor de Federale Staat en de gewesten een hulpmiddel bij de besluitvorming kunnen zijn om de uitstoot van prioritaire stoffen te beperken. Zo ook kan die kwantificering dienen als basis voor een *responsabilisering* van de verschillende sectorale actoren (industrie, gezinnen, landbouw, enzovoort). Dit hulpmiddel werd echter te weinig gebruikt en bovendien werden nieuwe (strengere) verbintenissen inzake vermindering aangegaan. Ook werd de lijst van prioritaire stoffen aangevuld. Voor de *lange termijn* moeten die uitstootgegevens regelmatig bijgewerkt worden en moeten ze als hulp bij de besluitvorming beter gebruikt worden.

#### *vi. Maatregelen op het vlak van de bestrijdingsmiddelen*

Wat de maatregelen op het vlak van de bestrijdingsmiddelen betreft, kunnen volgende feiten benadrukt worden:

- Een aantal bestrijdingsmiddelen, waarvan het gebruik het voorwerp uitmaakt van internationaal overleg<sup>3</sup> zijn in België al verboden<sup>4</sup> - zowel voor landbouwkundig als voor niet-landbouwkundig gebruik - of zijn nooit goedgekeurd of toegelaten geweest.
- De door de Interministeriële Commissie Leefmilieu (ICL) in het vooruitzicht gestelde maatregelen laten een aanzienlijke vermindering verhopend van het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen, die gevaarlijk zijn voor het mariene milieu.
- De voorbereiding van nieuwe maatregelen voor andere gevaarlijke bestrijdingsmiddelen werd toegewezen aan de Stuurgroep "*Zeeën en Oceanen*" van het Coördinatiecomité voor het internationaal Milieubeleid (CCIM).

---

1. Wet van 6 april 1995 (BS 27 juni 1995).

2. Voor 1999 wordt drie miljoen BEF (174.360 euro) aan ontvangsten verwacht.

3. Bijvoorbeeld Long Range Transboundary Air Pollution (LRTAP) en Persistent Organic Pollutants (POP).

4. Aldrine, chlordaan, DDT, dieldrine, endrine, mirex, toxaphen, hexachlorobenzeen en heptachloor.

## b. Algemene analyse

De Regeringsverklaring van 1995 bevatte twee punten over het mariene milieu. Één ervan, namelijk om *met het oog op een geïntegreerd kustzonebeheer, overleg te plegen met de bevoegde overheden* nam geen vaste vorm aan. Aan het andere punt werd gedeeltelijk tegemoetgekomen met de invoering van een wettelijk kader voor de bescherming en het duurzame beheer van het mariene milieu. De uitvoeringsbesluiten van de wet *inzake de bescherming van het mariene milieu* zouden tenslotte moeten toelaten om in de toekomst de bescherming van het mariene milieu te bevorderen door de nodige maatregelen inzake preventie, controle en interventie voor te bereiden. Hierna wordt het federale beleid ter bescherming van het mariene milieu geanalyseerd volgens de vijf dimensies van duurzame ontwikkeling zoals beschreven in deel 1 van dit rapport.

### i. Planetaire aanpak

Het hoofdstuk van Agenda 21 over zeeën en oceanen begint met de volgende vaststelling: *"het mariene milieu vormt een samenhangend geheel dat een wezenlijk deel uitmaakt van het mondiale systeem dat het leven in stand houdt. De bescherming en duurzame ontwikkeling van het zee- en kustmilieu en de hulpbronnen ervan vereisen nieuwe benaderingen op nationaal, subregionaal, regionaal en mondiaal niveau."* (A21; 17.1). De Federale Overheid heeft internationale akkoorden onderschreven die een bescherming en een duurzaam beheer van het mariene milieu beogen, zowel op wereldwijd niveau met het Zeerechtverdrag, het MARPOL-Verdrag en de bekrachtiging van het Verdrag inzake biologische diversiteit, als op regionaal niveau met de bekrachtiging van het OSPAR-Verdrag<sup>1</sup>.

### ii. Langetermijnvisie

Rekening houdend met het wereldwijde belang van het mariene milieu is een langetermijnvisie noodzakelijk. De verwachte toename van de economische activiteit die toegang tot en het gebruik van de zeegebieden inhoudt<sup>2</sup>, dreigt nieuwe risico's voor het mariene milieu te veroorzaken. Het is van belang om die veranderingen te voorzien. De strategieën overeengekomen in het kader van het OSPAR-Verdrag (vermindering van de aanvoer van gevaarlijke stoffen, strijd tegen de eutrofiëring, behoud van de biodiversiteit, enzovoort) gaan in die richting. Het voortzetten van opvolgingsmaatregelen zoals de kwantificering van prioritaire gevaarlijke stoffen of de monitoring van de toestand van het mariene milieu en de perceptie van het belang van een langetermijnaanpak moeten versterkt worden, om zo een betere integratie van het beleid te ondersteunen.

### iii. Integratie van de componenten

Het hoofdstuk van Agenda 21 dat gewijd is aan de oceanen en zeeën onderstreept dat wat betreft het *"geïntegreerd beheer en duurzame ontwikkeling van kust- en zeegebieden, met inbegrip van exclusieve economische zones"*, het van belang is: *"de bescherming van het mariene milieu op te nemen in het algemene milieubeleid en het beleid voor maatschappelijke en economische ontwikkeling"* (A21; 17.22.c). Ofschoon het voornemen van de regering te overleggen over het geïntegreerde beheer van de kustgebieden zonder tastbaar gevolg is gebleven, waren er toch verscheidene ontwikkelingen in de richting van een verhoogde integratie. Het invoeren van een specifieke overlegstructuur voor de bescherming van het mariene milieu tussen de Federale Staat en de gewesten bevordert zo'n integra-

1. De uitvoeringsbesluiten van de wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België zullen in het bijzonder de invoering of de verbetering van de invoering van die nieuwe verbintenissen alsook van de eerdere verbintenissen, toelaten.
2. Het "mariene BBP" vertegenwoordigt 2 tot 5% van het BBP van de OESO lidstaten. Papon P. (1998).

tie in het kader van het internationale milieubeleid. De goedkeuring van de wet inzake de bescherming van het mariene milieu zal toelaten een integratie te bevorderen die de verenigbaarheid en het evenwicht van de verschillende activiteiten op zee verbetert. In dat verband zal de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt", zoals voorzien in die wet, ook een rol kunnen spelen bij de integratie van het beleid. Het totstandbrengen van een overlegmechanisme tussen de verschillende federale departementen zou die beschikking kunnen vervolledigen en zou een bijkomende kans bieden voor de integratie van het beleid dat een invloed heeft op de toestand van het mariene milieu in zijn geheel.

#### *iv. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden*

Agenda 21 onderstreept dat "teneinde de drijvende rol te kunnen bepalen die de oceanen en alle zeeën spelen in mondiale systemen, en natuurlijke en door mensen veroorzaakte veranderingen in zee- en kustmilieus te kunnen voorspellen, dienen de mechanismen om informatie uit onderzoek en stelselmatige observatie te verzamelen, te ordenen en te verspreiden aanzienlijk te worden geherstructureerd en versterkt". Inderdaad, "de grote onzekerheden in de huidige informatie belemmeren effectief beheer en beperken het vermogen om voorspellingen te doen en milieuveranderingen in te schatten". "Stelselmatige vergaring van gegevens aangaande de parameters van het mariene milieu zal nodig zijn om geïntegreerde beheersmethoden toe te passen" (A21; 17.96). De federale regering heeft, in het kader van het Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, een onderzoeksprogramma opgezet rond het duurzame beheer van de Noordzee (zie luik 2, "Wetenschappelijk onderzoek"). Nochtans zal zelfs een hoge investering in onderzoeksactiviteit en wetenschappelijke monitoring niet toelaten om de context van onzekerheid waarin het politieke besluitvormingsproces zich bevindt, geheel uit te sluiten.

#### *v. Participatieve en verantwoordelijke benadering*

Een participatieve en verantwoordelijke benadering van de verschillende betrokken actoren kan leiden tot meer aandacht voor en een beter beheer van onzekerheid in dit besluitvormingsproces. Bovendien is de bevordering van een participatieve en verantwoordelijke benadering door de betrokken actoren een belangrijk element voor het welslagen van de uitwerking en de uitvoering van een geïntegreerd beleid; of het nu gaat over een geïntegreerd beleid van de kustgebieden; over een beleid inzake een duurzaam beheer van de verschillende activiteiten die op zee plaatsvinden; of nog over een integratie van de bescherming van het mariene milieu met het pertinente algemene milieubeleid en de sociaal-economische ontwikkeling. Enkele elementen van het gevoerde beleid gaan in die richting. De identificatie en de kwantificering van de sectorale toevvoer van gevaarlijke stoffen kunnen als basis dienen voor het verantwoordelijk maken van de verschillende sectorale actoren (industrie, gezinnen, landbouwers, enzovoort). Het toekomstige wettelijke kader voor de bescherming van het mariene milieu voorziet in de invoering van een evaluatiesysteem van de milieu-effecten bij toekomstige investeringsprojecten in het mariene milieu. Een dergelijk systeem is in staat om een grotere participatie van de verschillende actoren betrokken bij het gebruik van het mariene milieu en zijn hulpbronnen te bevorderen.



## E. Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen

Het rekening houden met de sociale en ecologische effecten van de huidige consumptiepatronen en de wil om die effecten wanneer ze negatief zijn te beperken, zijn van recente datum. Dit kenmerk heeft gevolgen voor de mate waarin het internationale en nationale beleid ter zake uitgewerkt is.

Dit verklaart ten dele waarom er op internationaal vlak geen enkel specifiek verdrag inzake de verandering van consumptiepatronen bestaat. Niettemin werden er sinds 1992 door de internationale instellingen meerdere initiatieven genomen om de lidstaten, vooral de industrielanden, te helpen en te steunen bij de uitwerking van meer duurzame consumptiepatronen (internationale verbintenissen, verschillende werkprogramma's, enzovoort). Naast hun ondersteunende rol bakenen de internationale organisaties ook het beleid van de nationale regeringen af. Er wordt tenslotte op internationaal vlak een reeks dwingende regels in verband met de consumptiepatronen uitgewerkt en vastgelegd. Een voorbeeld hiervan zijn de regels inzake de internationale handel (van de WTO) en de regels inzake de werking van de Europese eenheidsmarkt.

Het feit dat die problematiek op nationaal vlak nog maar recent erkend wordt, verklaart dat ze nog niet het voorwerp uitmaakt van een duidelijk beleid. De (sociale, economische en ecologische) bevoegdheden ter zake zijn verdeeld over de Federale Overheid, de gewesten, de gemeenschappen en de gemeenten, zonder dat er duidelijke scheidslijnen bestaan.

De federale actie op het vlak van een duurzame consumptie situeert zich in deze internationale en nationale beleidscontext. De daaruit volgende bevoegdheidsverdeling geeft de Belgische Federale Overheid nochtans een aantal hefboomen om de toepassing van duurzame consumptiepatronen te bevorderen. In "Het gevoerde federale beleid" op blz. 232 worden alleen maar de maatregelen bijeengebracht die duidelijk de doelstelling om de consumptiepatronen duurzaam te maken vermelden en die ernaar streven het gedrag van de consument te beïnvloeden om die doelstelling te bereiken. De maatregelen die slechts indirect bijdragen tot de verandering van de consumptiepatronen, (onder meer de maatregelen gericht op de productiepatronen) worden behandeld in luik 2 voornamelijk binnen het beleid inzake economie, gezondheid, financiën, vervoer en milieu.

### 1. Het kader van het federale beleid

#### a. De internationale context

Hier wordt het werk besproken dat door de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) van de Verenigde Naties (VN) geleverd werd, evenals de verbintenissen en de huidige werkzaamheden van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Het beleid van de Europese Unie (EU) wordt in het volgende punt behandeld (zie "De Europese context").

*i. De Verenigde Naties*

Tijdens de UNCED hebben de regeringen zich ertoe verbonden duurzame consumptiepatronen uit te werken. Het document dat ze ondertekenden, Agenda 21, besteedt er een hoofdstuk aan (hoofdstuk 4). De CSD, die belast is met de opvolging van die verbintenissen, heeft een werkprogramma omtrent het thema van de consumptie- en productiepatronen goedgekeurd, dat er op gericht is het concept beter af te bakenen en de "goede" maatregelen om duurzame consumptie en productie te bereiken, te identificeren. De Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) heeft in dit verband twee resoluties aangenomen<sup>1</sup> waarin gevraagd wordt om, op het niveau van de VN, de richtlijnen ("guidelines") voor de bescherming van de consument, die in 1985 aangenomen werden, zodanig aan te passen dat ze rekening houden met de uitdagingen van een duurzame consumptie<sup>2</sup>. De verandering van de consumptiepatronen is een thema dat tijdens de onderhandelingen voor het Programma voor de Verdere Uitvoering van Agenda 21 in juli 1997 ook een prioritaire plaats kreeg in het tweede Werkprogramma van de CSD (1998-2002)<sup>3</sup>.

Geen enkele andere aanbeveling of internationale verplichting gaat specifiek over de consumptie- en productiepatronen. Niettemin verwijzen de meeste, na de UNCED ondertekende, belangrijke verbintenissen naar het belang van het streven naar duurzame consumptie- en productiepatronen. Zo bijvoorbeeld, verwijst de preambule van het akkoord over de WTO, dat op de vrijmaking van de handel gericht is, rechtstreeks naar de doelstelling inzake duurzame ontwikkeling en naar de noodzaak om het milieu te beschermen. De naleving van die doelstellingen<sup>4</sup> in de internationale handel zou rechtstreekse effecten op de consumptie- en productiepatronen moeten hebben. Bovendien hebben verscheidene departementen van de VN programma's ontwikkeld om tot duurzame consumptie- en productiepatronen te komen (bijvoorbeeld UNEP, 1998: *Working for a sustainable future*).

*ii. De OESO*

Onder impuls van de ministers van Leefmilieu van de lidstaten heeft ook de OESO zich over dit onderwerp gebogen. In 1995 heeft ze een *Programme de travail sur les modes de consommation et de production écologiquement viables* gelanceerd om een bijdrage tot het internationale debat te leveren en om haar lidstaten bij de toepassing van zulke productie- en consumptiepatronen te steunen<sup>5</sup>.

De regeringen van de OESO-lidstaten zijn sinds 1995 verbintenissen inzake overheidsuitgaven aangegaan. Dankzij een initiatief van de ministers van leefmilieu van de Groep van Zeven (G7) in mei 1995 heeft de vergadering van het Comité voor het Milieubeleid van de OESO op ministerieel niveau in februari 1996 geleid tot een aanbeveling van de OESO-raad<sup>6</sup> omtrent *L'amélioration des performances environnementales des pouvoirs publics*.

---

1. ECOSOC, resoluties 1995/53 en 1997/53

2. Een voorstel van aangepaste richtlijnen werd ondertussen door CSD aanvaard en officieel doorgezonden naar de ECOSOC voor definitieve goedkeuring.

3. Naast het thema van de armoede. Het werkprogramma van de CSD bestrijkt het elk jaar alle andere aangesneden thema's. Zie Gouzée N. e.a. (1999).

4. Een ontwerp van sociale clausule in de handelsbetrekkingen, dat door de arme landen ten zeerste betwist werd, werd bij de WTO en de ILO ook in overweging genomen. Die clausule zou het mogelijk maken landen te bestraffen die op het vlak van lonen en arbeidsvoorwaarden aan dumping doen om een markt te veroveren.

5. Het "*Rapport sur les modes de consommation et de production écologiquement viables*" van de OESO onderzoekt dit Programma om de twee jaar. Zie OESO (1997).

6. Een aanbeveling van de Raad van de OESO is niet juridisch bindend maar is een politieke verbintenis van de deelnemende regeringen. In de praktijk heeft zo'n overeenkomst een grote morele waarde omdat ze de wil van de lidstaten uit. OESO (1997).



Ze is gekoppeld aan een resolutie omtrent *L'amélioration des performances environnementales de l'OCDE*. Die resolutie wil de publieke overheden aanmoedigen om *de ecologische effecten van hun eigen activiteiten te verminderen en om op de meest bevredigende wijze beslissingen te nemen*<sup>1</sup>.

Meer recent, in april 1998, hebben de ministers van Leefmilieu de volgende verklaring afgelegd: *De ministers onderschrijven de doelstelling om een geïntegreerde strategie te ontwikkelen die de coherentie tussen het economisch, ecologisch en sociaal beleid bevordert door er zich [onder meer] toe te verbinden om ecologisch leefbare consumptie- en productiepatronen te bevorderen met sociale en economische regelgeving als instrument, in het bijzonder in het onderwijs en de informatie, met speciale aandacht voor de planetaire dimensie, (...)*<sup>2</sup>. Hun wil om de consumptiepatronen duurzamer te maken is dus heel zichtbaar en actueel.

## b. De Europese context

In het Verdrag van Maastricht hebben de Europese regeringen zich ertoe verbonden om zich te richten op een duurzame ontwikkeling, zoals die in 1992 tijdens de VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling (UNCED) gedefinieerd werd. De verandering van de consumptiepatronen is één van de mogelijke hefboomen om die verbintenis na te komen. De uitwerking van duurzame consumptiepatronen komt echter nog nergens op die manier aan bod in het Europese beleid, ook niet in een formele Europese verbintenis. Dit verhindert echter niet dat meerdere aspecten van het Europese beleid in nauw verband staan met de consumptiepatronen en ze, met het oog op de duurzaamheid, kunnen beïnvloeden. Het gaat onder meer om:

- De verwezenlijking van de eenheidsmarkt: Met dat doel voor ogen worden de handelspraktijken en veel kenmerken van de op de markt gebrachte goederen en diensten op het niveau van de EU gedefinieerd.
- De bescherming van de consumenten: Om binnen de eenheidsmarkt voor een gemeenschappelijke consumentenbescherming te zorgen, hebben eerst de Europese Akte<sup>3</sup> en nadien het Verdrag van Maastricht de juridische basis voor de consumentenbescherming gelegd<sup>4</sup>. Het Directoraat-generaal xxiv<sup>5</sup> is belast met het *Consumentenbeleid en de bescherming van de gezondheid van de consument*. Dit beleid omvat drie grote krachtlijnen: de voorlichting van de consument verbeteren (gemeenschappelijke voorlichtingssystemen, regelgeving inzake verpakking en etikettering, regeling van de prijzen en de reclame), de eisen van de consument qua veiligheid van de producten en kwaliteit van de goederen en diensten versterken<sup>6</sup>, en de bescherming van de economische en wettelijke belangen van de consument verbeteren. Het Actieplan voor het Consumentenbeleid 1999-2000 verwijst naar de doelstelling om de consumptiepatronen duurzamer te maken<sup>7</sup>.

1. OESO (1997). Eigen vertaling.

2. OESO (1998a). Eigen vertaling.

3. Al in 1987 had de Europese Akte het begrip consument in het verdrag geïntroduceerd (artikel 100a) door de Commissie er toe op te roepen te zorgen voor een hoog niveau van consumentenbescherming.

4. "Om de belangen van de consumenten te bevorderen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, draagt de Gemeenschap bij tot de bescherming van de gezondheid, de veiligheid, en de economische belangen van de consumenten alsmede tot de bevordering van hun recht op voorlichting en vorming en hun recht van vereniging om hun belangen te behartigen (...) De Gemeenschap draagt bij tot de verwezenlijking van de in lid 1 genoemde doelstellingen door middel van: (...) b) maatregelen om het beleid van de lidstaten te ondersteunen, aan te vullen en te controleren." (Artikel 129A van het Verdrag van Maastricht).

5. In 1989 werd een autonome dienst voor het consumentenbeleid opgericht, maar pas in 1995 werd die dienst tot Directoraat-generaal omgevormd.

6. De EG houdt zich vooral bezig met de minimumvereisten voor cosmetica, eetwaren en de waterkwaliteit en met de controle op de naleving van die normen.

7. Europese Commissie (1998).

- De activiteiten in het kader van het Vijfde Europese Actieprogramma inzake het Milieu. Dit programma wil de milieu-efficiëntie in vijf grote sectoren verbeteren: nijverheid, energie, vervoer, landbouw en toerisme. De verandering van de consumptie- en productiepatronen wordt hier beschouwd als een essentiële hefboom voor de verbetering van milieuzorg.

De EU beschikt dus over belangrijke hefbomen om de consumptiepatronen duurzamer te maken en bepaalde maatregelen werden al genomen in dit kader om de consumptiepatronen te wijzigen.

Er moet aan herinnerd worden dat het nog steeds de lidstaten zijn die beslissen over de maatregelen om die hefbomen te activeren. De Europese wetgeving komt tenslotte niet zomaar uit de lucht vallen. De Federale Overheid kan door een proactieve deelname aan de totstandkoming van de diverse Europese richtlijnen invloed uitoefenen op de ultieme vorm en inhoud van de Europese regelgeving<sup>1</sup>. Er dient bovendien op gewezen dat de Europese richtlijnen slechts bindend zijn in hun doelstellingen en dat de lidstaten over een zekere flexibiliteit beschikken bij het kiezen van de manier waarop de doelstellingen bereikt worden.

### c. De nationale context

Duurzame consumptie vormt een belangrijk economisch thema ten dienste van de bescherming van natuurlijke en menselijke hulpbronnen. Het bevindt zich hierdoor op het kruispunt tussen verschillende bevoegdheidsdomeinen die verspreid liggen over de verscheidene beleidsniveaus (federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden). De term duurzame consumptie omvat echter meerdere beleidsdomeinen en de wetgeving voorziet geen formeel afgebakende verdeling van de bevoegdheden ter zake. Ondanks die onduidelijkheid kunnen de grote lijnen van de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende Belgische overheidsinstanties gegeven worden, vertekkende van het bestaande wettelijke kader<sup>2</sup> van de in dit rapport gehanteerde definitie van duurzame consumptie (zie deel 1, "Conceptueel kader") en van de besproken maatregelen.

Sinds de staatshervorming ligt het zwaartepunt van het milieubeleid bij de gewesten. Derhalve beschikken ze over verschillende sleutelbevoegdheden voor het concreet vormgeven aan een duurzaam consumptiebeleid (afvalstoffenbeheer, waterbeheer, luchtkwaliteitbeheer, grondstoffenbeheer, enzovoort). In het kader van hun milieubevoegdheden hebben de gewesten al verschillende inspanningen geleverd om de consumptie duurzamer te maken. Hier worden slechts de grote lijnen van hun beleid die hiertoe hebben bijgedragen vermeld. Het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest hebben allebei hun eigen algemeen milieubeleidsplan opgesteld: het Milieu- en Natuurplan in het Vlaamse Gewest en het *Plan Wallon d'Environnement pour un Développement Durable* in het Waalse Gewest. Bepaalde aspecten van deze plannen hebben betrekking op duurzame consumptie. Via haar Gewestelijk Ontwikkelingsplan beschikt ook het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over een min of meer geïntegreerd instrument voor de gewestelijke ontwikkeling van Brussel, dat rekening houdt met economische, sociale, culturele en ecologische overwegingen. In dit plan krijgen onder meer energieconsumptie, afvalbeheer en mobiliteit ruime aandacht. De drie gewesten hebben ook specifieke afvalstoffenplannen ontwikkeld. Inzake mobiliteit beschikt het Brussels Hoofdstedelijk Gewest over het IRIS mobiliteitsplan. Het Waalse Gewest heeft een transport- en mobili-

---

1. Illustratief hierbij is de totstandkoming van de Europese richtlijn 94/62/EG voor het beheer van verpakking en verpakkingsafval, waarbij de Belgische Federale Overheid erop heeft aangedrongen dat de bepalingen van de richtlijn niet in strijd zouden zijn met deze van de Belgische milieutakwetgeving.

2. De grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen vormen de basis van de bevoegdheidsverdeling (zie deel 1, hoofdstuk B.).

teitsplan en het Vlaamse Gewest werkt op basis van vrijwillige akkoorden met de gemeenten en de vervoermaatschappij De Lijn<sup>1</sup>. Ten slotte dienen inzake sensibilisering de ontwikkeling van een educatief netwerk voor natuur en leefmilieu in Vlaanderen, het "Ecoconsumptienetwerk" in Wallonië en de oprichting van het Dienst Ecogedrag en Ecomanagement in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vermeld te worden.

De gemeenschappen zijn bevoegd voor persoons-, cultuur-, onderwijs- en taalgebonden materies. Milieueducatie en -informatie staan centraal in een duurzaam consumptiebeleid. De gemeenten zijn onder meer verantwoordelijk voor de werking van de OCMW's, waardoor voor hen een belangrijke sociale rol weggelegd is om te voldoen aan de minimale consumptiebehoeften van armen.

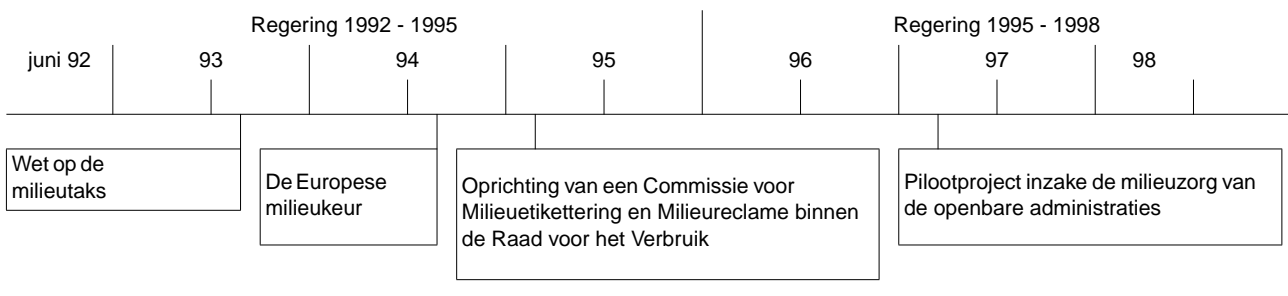
De Federale Overheid beschikt op het vlak van duurzame consumptie over een aantal belangrijke bevoegdheden. Op het macro-economische niveau kan de Federale Overheid via haar monetair, fiscaal en socialezekerheidsbeleid onder meer een invloed uitoefenen op de omvang en de verdeling van de inkomens van de gezinnen en langs die weg ook op de consumptie. Ze bepaalt ook de omvang van de overheidsconsumptie. Daarnaast vallen op micro-economisch niveau de vaststelling van energietarieven en bepaalde productheffingen en het toekennen van milieukeuren, onder de bevoegdheden van de Federale Overheid. Ook de reglementering van de productnormen, de handelspraktijken, de bescherming van de verbruiker en het opstellen van de algemene regels inzake overheidsopdrachten voor administratieve milieuzorg behoren tot haar bevoegdheden. Al deze bevoegdheden maken een directe of indirecte wijziging van de consumptiepatronen mogelijk. Het Ministerie van Leefmilieu is sinds 1992 op federaal niveau het meest begaan geweest met de problematiek van duurzame consumptie.

Politieke overlegstructuren zorgen voor een coördinatie en harmonisatie van het gevoerde duurzame consumptiebeleid tussen de verschillende departementen en beleidsniveaus en de coördinatie van de omzetting van het Europese beleid of van internationale verdragen. Hierbij kan op federaal niveau de *Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO)* een belangrijke rol spelen. In de *Interministeriële Conferenties* worden de punten besproken waarover coördinatie vereist is tussen de Federale Overheid en de gewesten. Uit de Interministeriële Conferentie Leefmilieu kwam onder meer in 1995 het *Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM)* voort. Wekelijkse coördinatievergaderingen tussen ambtenaren van de gewesten en de Federale Overheid en leden van de kabinetten bestendigen de uitwisseling van informatie en de coördinatie tussen de gewesten en de Federale Overheid. De coördinatie kan tot slot ook de vorm aannemen van samenwerkingsakkoorden<sup>2</sup>.

- 
1. Het Waalse Gewest ontwikkelt ook vrijwillige akkoorden, maar het gaat hier voornamelijk om "akkoorden over overleg" tussen de verschillende actoren.
  2. Artikel 92 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voorbeelden hiervan in de sfeer van duurzame consumptie zijn onder meer: samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *betreffende de coördinatie van het beleid inzake import, export en doorvoer van afval*; samenwerkingsakkoord van 30 maart 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *betreffende de uitvoering van de verordening 1836/96/EEG van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem*; het samenwerkingsakkoord van 24 oktober 1997 tussen de Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest *betreffende het plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling*.

## 2. Het gevoerde federale beleid

**FIGUUR 50** - De belangrijkste stappen in het federale beleid ter verandering van de consumptiepatronen



### a. Beleidsintenties van de regering

Vanaf 1992 wou de regering *een milieugericht productbeleid uitwerken*<sup>1</sup>. In haar Regeringsverklaring van 1995 bevestigt de regering haar verbintenis om de consumptiepatronen duurzamer te maken, om zo haar internationale verplichtingen na te komen: de regering *zal een actief milieugericht productbeleid voeren ter aanmoediging van duurzame productie- en consumptiewijzen*. Dit doel situeert zich binnen het perspectief van milieubescherming, de economische en sociale componenten van duurzame consumptiepatronen worden niet vermeld. De regering verwijst naar specifieke maatregelen om dit te bereiken: milieuwetgeving inzake productnormen, milieukeuren, milieubalansen, fiscaliteit die rekening houdt met de bescherming van het leefmilieu. Ze beperkt zich niet tot het verbruik van de gezinnen, maar drukt de wil uit om in de administratie en de overheidsdiensten een systeem van integrale milieuzorg in te voeren, dat op federaal vlak als voorbeeld zou kunnen fungeren. Dit stemt overeen met haar bij de OESO aangegane verbintenissen inzake de *verbetering van de milieuprestaties van de overheid* (zie "De internationale context" op blz. 227).

### b. Uitvoering van de beleidsintenties

Op federaal vlak is geen enkel departement of geen enkele structuur specifiek belast met het coördineren van de uitvoering van duurzame consumptiepatronen. Het zijn dus de verschillende bestaande departementen die, in overeenstemming met hun respectievelijke bevoegdheden, maatregelen tot wijziging van de consumptiepatronen genomen hebben.

Maar welke maatregelen heeft de regering genomen? Een beleid inzake duurzame consumptie is moeilijk af te bakenen omdat het zowel sectorale als transsectorale aspecten van de ontwikkeling raakt en omdat het voor sommige maatregelen impliciet of indirect kan zijn. Bovendien zijn deze maatregelen onderling sterk afhankelijk van de maatregelen die een verandering van de productiewijze beogen. Er werd dus voor gekozen om de horizontale maatregelen te vermelden, die er direct naar streven het gedrag van de consument inzake keuze, gebruik en afval van goederen en diensten te veranderen. Het gaat om de volgende maatregelen:

- De invoering in 1993 van de wetgeving inzake de toepassing van milieutaksen op een reeks producten, in de bijzondere en gewone wetten van 16 juli 1993 *tot vervulling van de federale staatsstructuur* (Diensten van de Eerste Minister).

1. Regeringsverklaring van 1992.

- De omzetting in Belgisch recht in 1994 van de Europese verordening van 1992 inzake een *communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren* en de werkelijke toepassing ervan in 1998 (Ministerie van Leefmilieu).
- De oprichting in 1995 van een Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame in de schoot van de Raad voor het Verbruik (Ministerie van Economische Zaken).
- De pilotactie voor de invoering van een systeem voor milieuzorg in de openbare administraties (Ministerie van Leefmilieu).

Naast die horizontale maatregelen, die specifiek een verandering van de consumptiepatronen beogen, heeft een reeks van ondersteunende maatregelen of van maatregelen, die eerder gericht waren op de verandering van de productiepatronen (of van het gedrag van de producenten) al dan niet effectief bijgedragen tot de duurzame ontwikkeling van consumptiepatronen. Als voorbeeld kan verwezen worden naar: de recente goedkeuring van de wet op de productnormen<sup>1</sup> (zie luik 2, "Milieu"), de bevordering van de biologische landbouw (zie luik 2, "Landbouw"), de verhoging van de energiebelasting (zie ondersteunend belastingbeleid), de bevordering van het openbaar vervoer (zie luik 2, "Financiën" en "Vervoer").

#### *i. De milieutaksen*

Als resultaat van een compromis, om ter gelegenheid van de staatshervorming (het zogeheten Sint-Michielsakkoord) een bijzondere politieke meerderheid te bereiken, werden de milieutaksen in de wetten van 1993 *tot vervollediging van de federale staatsstructuur ingeschreven*<sup>2</sup>. Ze werden onder de bevoegdheid van de Eerste Minister geplaatst maar in feite is het Ministerie van Financiën belast met de toepassing ervan. De wet omschrijft de milieutaksen als taksen die *worden geheven op een in het verbruik gebracht product, wegens de schade die het aan het milieu geacht wordt te berokkenen*. Volgens die definitie is de milieutaks een fiscaal instrument ten dienste van het milieu<sup>3</sup>, dat die producten duurder maakt waarvoor er economisch aanvaardbare en milieuvriendelijker vervangingsproducten bestaan<sup>4</sup>. Het doel ervan is de consumenten er toe aan te zetten recycleerbare, herbruikbare of minder vervuilende producten te kiezen.

Voor de meeste door de wet beoogde productcategorieën (drankverpakkingen, wegwerpartikelen, batterijen, verpakkingen die sommige nijverheidsproducten bevatten, bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische producten, papier en karton) zijn de graad van hergebruik en recyclage, gekoppeld aan statiegeldsystemen, vastgelegd, met uitzondering van de bestrijdingsmiddelen. Indien die graden bereikt worden of indien de statiegeldsystemen die door de ondernemingen die deze producten commercialiseren toegepast worden, is de milieutaks niet van toepassing. Er werden ook andere vrijstellingen toegekend (bijvoorbeeld de landbouwers zijn vrijgesteld van de taks op bestrijdingsmiddelen). De wet voorziet ook sancties voor overtredingen.

1. Deze kaderwet werd niet geanalyseerd binnen het kernbeleid omdat de toepassing ervan voornamelijk tot doel heeft om het gedrag van de producenten te beïnvloeden en slechts in veel mindere mate dat van de verbruikers.
2. De bijzondere wet van 16 juli 1993 *tot vervollediging van de federale staatsstructuur* (BS 20 juli 1993) heeft de milieutaksen ingevoerd en de gewone wet van 16 juli 1993 *tot vervollediging van de federale staatsstructuur* (BS 20 juli 1993) voorzag de oprichting van de Opvolgingscommissie van de Milieutaksen.
3. In de economische theorie is de milieutaks een instrument om een verandering van de intermediaire of de finale consumptie aan te moedigen door de internalisering van de externe kosten binnen een beleid dat rekening houdt met het voorzorgsbeginsel. De fiscaliteit krijgt in die context een positieve rol door de consument, in het kader van een algemene strategie, informatie te verschaffen via een prijssignaal.
4. Omwille van de concurrentie wordt de milieutaks alleen geheven op in België verbruikte producten (de invoer is er aan onderworpen, maar de uitvoer niet). Sinds de wet van 7 maart 1996 *tot wijziging van de wet van 1993 omtrent de milieutaksen* (BS 30 maart 1996), wordt de taks geheven op de onderste schakel van de distributieketen, zonder echter uit te monden in een belasting op het niveau van de kleinhandel.

TABEL 27 - Samenvattende tabel van de milieutaksen

Product	Milieutaks: vol tarief op 30 januari 1999	Door de gewone wet voorziene datum van inwerkingtreding	Werkelijke datum van inwerkingtreding
Verpakkingen die spuitwater, bier, cola en andere limonades bevatten	15 BEF per verpakking	1 april 1994	1 april 1994
Verpakkingen die andere dranken bevatten	15 BEF per verpakking	1 januari 1996	1 januari 1996
Wegwerpscheermesjes	10 BEF per scheermesje	31 januari 1994	In werking getreden op 31 januari 1994 en afgeschaft op 2 december 1997
Wegwerpfotoestellen	300 BEF per toestel	31 januari 1994	1 juli 1994
Batterijen	20 BEF per batterij	1 januari 1994	1 januari 1996
Verpakkingen die bepaalde industriële producten bevatten	25 BEF per eenheid verpakkingsvolume, met een maximum van 500 BEF per verpakking	1 januari 1994	1 januari 1996
Bestrijdingsmiddelen en farmaceutische producten	Van 2 tot 10 BEF per gram actieve stof naar gelang van de giftigheid of de schadelijkheid van het product	31 januari 1994	1 juli 1996
Papier en karton	10 BEF per kg Verminderd tarief van 5 BEF per kg voor papieren en kartonnen producten op basis van een met chloorgas gebleekte pulp	Tussen 1 januari 1994 en 1 januari 1996	Effectieve datum van inwerkingtreding op 1 januari 1997, maar wet tot goedkeuring nog niet verschenen

Bron: Samenvatting door het Federaal Planbureau op basis van de wetgeving van 1993 over de milieutaksen, van de verschillende uitvoeringsbesluiten en van de door de federale administratie der douane en accijnzen geleverde inlichtingen.

Overeenkomstig de wet werd een Opvolgingscommissie van de Milieutaksen opgericht. Die is voornamelijk samengesteld uit experts binnen verschillende disciplines en uit ambtenaren. Ze moet de toepassingsmogelijkheden van de milieutaksen bestuderen, wijzigingen die ze nodig acht, en nieuwe milieutaksen voorstellen. Sinds haar oprichting heeft ze zich bezig gehouden met het horen van de betrokkenen, onder andere dankzij een reeks hoorzittingen ("*hearings*") met de grote maatschappelijke groepen, om de uitvoering van de wet te concretiseren. Ze heeft ook een synthese van de bestaande gegevens omtrent de ecologische, economische en sociale effecten van de milieutaksen opgesteld om hun toepassingsmogelijkheden zo goed mogelijk te bepalen. De wet werd dan ook verschillende keren gewijzigd en de datum van inwerkingtreding van de milieutaksen werd meermaals verschoven.

#### *ii. De Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame*

Vaak worden moeilijk te controleren, betwistbare en dus misleidende milieuarargumenten gebruikt om de consument te overtuigen. De regering heeft dan ook binnen de Raad voor het Verbruik een commissie willen oprichten, die *tot taak kreeg adviezen en aanbevelingen uit te brengen betreffende de publiciteit en etikettering met betrekking tot milieueffecten en inzake de uitwerking van een code van milieureclame*<sup>1</sup>. Die Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame werd in 1995 opgericht. Het is een overlegorgaan samengesteld uit vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en van de ministeriële departementen, waarin alleen de vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld stemrecht hebben<sup>2</sup>.

1. Verslag over de werkzaamheden 1996 van de Raad voor het Verbruik en zijn drie commissies, Ministerie van Economische Zaken (1997), blz. 263.

2. KB van 13 januari 1995 houdende de oprichting van een Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame (BS 10 februari 1995).



*iii. Opvoeding en sensibilisatie van het publiek: de Europese milieukeur*

De Europese verordening inzake de Europese milieukeur heeft tot doel de consumenten correct voor te lichten om hun gedrag en dat van de producenten duurzamer te maken<sup>1</sup>. Deze milieukeur heeft tot doel om het milieu te beschermen zonder de veiligheid van het product of van de werknemers en de gezondheid van de consument in het gedrang te brengen.

Die Europese verordening van 1992 zegt dat elke lidstaat binnen zes maanden een bevoegde instelling moet creëren, die belast is met de toekenning van dit keurmerk. In België werd in 1994 een wet goedgekeurd<sup>2</sup> ter oprichting van een Belgisch Comité voor het Toekennen van de Europese Milieukeur. Dit comité is samengesteld uit vertegenwoordigers van de grote maatschappelijke groepen en leden van de administratie. Maar de KB's<sup>3</sup> en MB's<sup>4</sup> die het comité operationeel maken, werden pas medio 1998 en begin 1999 goedgekeurd, onder druk van een met redenen omkleed advies van 6 augustus 1998 van de Europese Commissie wegens onvolledige uitvoering van de vermelde verordening<sup>5</sup>.

*iv. Consumptie van de openbare administratie:  
de systemen voor milieuzorg of "greening" van de openbare administraties*

Door de aanbeveling van de OESO *omtrent de verbetering van de milieuprestaties van de regeringen* in februari 1996 te ondertekenen heeft de regering zich er enerzijds toe verbonden, de effecten van de activiteit van haar administraties op het milieu te meten en anderzijds voor haar administraties een systeem voor milieuzorg uit te werken.

In 1998 was de eerste verbintenis nog niet nagekomen. Op het ogenblik dat de OESO de informatie aan de Belgische Federale Overheid vroeg, was de verzameling van de gegevens nog niet eens begonnen. De tweede verbintenis werd gedeeltelijk nagekomen met de start van een pilootproject inzake milieuzorg in een openbare administratie.

Naast dit pilootproject en onafhankelijk van de wil van de regering, hebben heel wat administraties zelf acties ter vermindering van hun milieueffecten op het getouw gezet: gedeeltelijke ophaling van papier, gedeeltelijke recyclage van de inktvullingen van machines, gedeeltelijk gebruik van gerecycleerd of zonder chloorgebleekt papier en sensibilisatie op het vlak van de energieconsumptie. Omdat ze gewestelijke milieuregels moesten naleven, hebben een paar andere administraties (Rijkswacht, Ministerie van Landsverdediging, enzovoort) strategische plannen voor milieuzorg opgestart. Dit geldt ook voor bepaalde overheidsbedrijven (bijvoorbeeld de NMBS). Andere parastatalen beheren het milieu via een omvattende kwaliteitsbeheersing (bijvoorbeeld de RVA).

- 
1. Verordening EEG nr. 880/92 *inzake een communautair systeem voor de toekenning van milieukeuren*.
  2. 14 juli 1994 (BS 1 december 1994).
  3. KB van 13 januari 1999 *tot bepaling van het bedrag en de wijze van betaling van de kosten en rechten verbonden aan het Europese milieukeurmerk*.
  4. MB's van 12 juni 1998 *houdende de aanwijzing van de vice-voorzitter van het Comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk*, en van 17 juli 1998 *houdende de benoeming van de Voorzitter en de leden van het Comité voor het toekennen van het Europese milieukeurmerk*.
  5. In dit advies, werd België aangemaand binnen een termijn van twee maanden, te rekenen vanaf de kennisgeving van het advies, de nodige maatregelen te nemen om eraan te voldoen.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

#### a. Analyse van de maatregelen

##### i. De milieutaksen

De wetgeving inzake milieutaksen beantwoordde aan een a priori gunstige keuze ten aanzien van het instrument. De toepassing van de wet heeft evenwel af te rekenen met verscheidene technische en institutionele moeilijkheden, die tijdens het opstellen ervan onderschat werden. De eerste moeilijkheid bestond erin dat de maatregel een heffing invoerde op een welbepaald product in een beperkt gebied van de Europese eenheidsmarkt<sup>1</sup>. De maatregel kon dus problemen inzake concurrentiekracht tussen Belgische en buitenlandse producenten teweegbrengen en het beginsel van het vrije verkeer van goederen en diensten binnen de markt schenden<sup>2</sup>. De overige moeilijkheden bij de toepassing van de wet hadden te maken met het gebrek aan wetenschappelijke en technische voorbereiding, het grote aantal betrokken sectoren en bevoegdheidsniveaus, het gebrek aan participatie<sup>3</sup> van de betrokken actoren (ondernemingen, administraties en consumenten) aan de omzetting van de wet binnen formele structuren, de intensieve acties van de drukkinggroepen na de goedkeuring van de wet (bijvoorbeeld de industriële groepen, de milieugroeperingen) en met het gebrek aan samenwerking vanwege de gewesten. De definitie van de doelstellingen (zoals hergebruik tegenover recyclage) en van de hoogte van de milieutaksen moesten, als gevolg van diverse eisen (die eerder op de doelstellingen dan op de instrumenten betrekking hadden), herzien en opnieuw onderhandeld worden.

Door die moeilijkheden konden de data van inwerkingtreding niet nageleefd worden. Niettemin heeft de Opvolgingscommissie geleidelijk die problemen gedeeltelijk kunnen oplossen. Dankzij dit werk zijn de milieutaksen beetje bij beetje in werking getreden. De milieutaksen op papier en karton worden nog niet toegepast daar de wet<sup>4</sup> die nodig is om haar inwerkingtreding, nog niet werd goedgekeurd.

Sinds het controlesysteem effectief werkt (1997) werden er al heel wat overtredingen vastgesteld. Dit verklaart waarom het bedrag aan geheven milieutaksen in 1997 fors is toegenomen: de ontvangsten bedroegen 8,0 miljoen BEF in 1995, 4,6 miljoen BEF in 1996 en 14,9 miljoen BEF in 1997<sup>5</sup>.

- 
1. De indirecte belastingen worden vooral op het niveau van de EU geregeld.
  2. Bijgevolg bevat de wet een reeks clausules waarin de in- en uitvoerstelsels van de door de wet beoogde goederen worden vastgelegd. Die moeilijkheid heeft er ook toe geleid dat de milieutaks op wegwerpscheermesjes werd ingetrokken en dat het begrip "*in het verbruik gebracht*" (wet van 7 maart 1996, BS 30 maart 1996) werd geherdefinieerd, om de normen op het vlak van de administratieve toepasbaarheid en de non-discriminatie van de Belgische ondernemingen met elkaar te verzoenen.
  3. Raadpleging van de actoren waarop de wet betrekking heeft was des te meer nodig omdat ze gekenmerkt wordt door een versnippering van de technische en institutionele bevoegdheden. Zowel de Federale Overheid (fiscaal instrument) als de gewesten (milieugebonden materies) en de Europese Commissie (indirecte belastingen) zijn tenslotte op institutioneel niveau betrokken, terwijl ook op het technische vlak de belangen van meerdere sectoren getroffen worden. Hetzelfde geldt voor de meeste milieu-uitdagingen.
  4. Die wet is nodig om het KB van 10 november 1997 *betreffende producten in papier en karton, die in het verbruik gebracht worden en die aan milieutaks worden onderworpen (BS 22 november 1997)*, in werking te laten treden.
  5. Die paar miljoen ontvangsten aan milieutaksen volstaan lang niet om de administratieve kosten van de toepassing van de maatregel te dekken. Ministerie van Financiën, Administratie van Douane en Accijnzen, mondelinge communicatie.



Als gevolg van de door de Opvolgingscommissie aangebrachte wijzigingen werd het stelsel van vrijstellingen uitgebreid. Bijgevolg heeft de wet op de milieutaksen meer weg van een wet waarin de normen in verband met recyclage en hergebruik van de beoogde, op de markt gebrachte producten worden vastgelegd<sup>1</sup>. De milieutaksen zijn eenvoudigweg sancties geworden voor het niet naleven van de normen. Hieruit volgt dat de wet, die oorspronkelijk bedoeld was om het gedrag van de consumenten te wijzigen, vooral de producenten treft. Heel wat ondernemingen hebben immers, zelfs vóór effectieve inwerkingtreding van de milieutaksen, statiegeldsystemen uitgewerkt en systemen ontwikkeld voor de terugname, ophaling en recyclage via particuliere organisaties zoals Bebat en Fost Plus. De wet op de milieutaksen heeft dus bij de producenten gewerkt als een katalysator voor de anticipatie en de goedkeuring van bijkomende reglementaire normen.

Gelet op het kleine aantal producten waarop de normen uiteindelijk van toepassing zijn, is deze ervaring een gemiste kans om het denken over de internalisering van de sociale en ecologische kosten van de meeste consumptiegoederen verder te ontwikkelen. De toepassing van deze maatregel heeft aangetoond in hoeverre een project dat, refererend naar duurzame ontwikkeling<sup>2</sup>, zowel ecologische als economische doelen beoogt, verlamd kan worden als gevolg van tegenstellingen tussen economische, sociale en ecologische doeleinden die niet voorafgaandelijk onderworpen zijn aan de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling (zie deel 1, "Conceptueel kader"). In dit geval zou zo'n aanpak niet alleen rekening gehouden hebben met problemen op langere termijn in verband met consumptie, maar ook met internationale aspecten en factoren zoals integratie, wetenschappelijke onzekerheid en de participatie van de actoren. Uit deze ervaring werden niettemin vele lessen getrokken, onder andere op het vlak de organisatie van de participatie binnen zulke oefening, de noodzaak om zo'n ingewikkelde maatregel voor te bereiden op basis van wetenschappelijke, technische en administratieve kennis. Op die manier kadert ze dus in het leerproces op weg naar een duurzame ontwikkeling.

#### *ii. De Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame*

De eerste opdracht van de Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame bestond erin een milieureclamecode voor te bereiden. Die code werd in 1997 uitgewerkt en is in januari 1998 van kracht geworden. Het is een vrijwillig, autodisciplinair, dus niet dwingend instrument. De Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame zal de doeltreffendheid van die code evalueren op basis van de klachten van consumenten, die door de Jury voor eerlijke Praktijken inzake Reclame behandeld werden<sup>3</sup>. In de preambule van de code wordt gestipuleerd dat "*indien de code niet wordt nageleefd, dan zal de Commissie de mogelijkheden onderzoeken er een meer dwingend karakter aan te geven*".

#### *iii. Opvoeding en sensibilisering van het publiek: de Europese milieukeur*

Gelet op de door de regering in haar Regeringsverklaring van 1995 aangegeven verbintenis om *een actief milieubeleid ten gunste van duurzame productie- en consumptiepatronen te voeren*<sup>4</sup>, heeft de laattijdige omzetting van de Europese verordening inzake de milieukeuren geen duidelijk signaal aan de ondernemingen en de consumenten gegeven. Doordat er totnogtoe geen voorlichtingscampagne omtrent dit keurmerk geweest is,

1. Hoewel de graad van recyclage en hergebruik door de wet op een heel hoog peil is vastgelegd, impliceert de maatregel dat de ondernemingen, van zodra ze de norm bereiken, niet langer een stimulans ontvangen om de innovatie voort te zetten en de norm te overschrijden.
2. Artikel 388 van de wet *ter voltooiing van de federale staatsstructuur*.
3. De JEP is een autodisciplinaire controleorganisatie, die onder meer belast is met het toezicht op de toepassing van de reclamecodes van de Internationale Kamer van Koophandel in België.
4. Regeringsverklaring van 1995.

kon de achterstand niet worden goedge maakt. De Belgische ondernemingen, die al vroeger de Europese milieukeur voor bepaalde van hun producten wilden verkrijgen, hebben zich tot het buitenland moeten richten.

*iv. Consumptie van de openbare administratie:  
de systemen voor milieuzorg of "greening" van de openbare administraties*

Het pilootproject voor milieuzorg vormt een stap in de richting van een duurzamer beheer van de openbare administraties en draagt bij tot de voorbeeldfunctie tegenover het grote publiek. Maar dit project is onvolledig en niet vooraf bedacht om tegemoet te komen aan de vereisten van een internationaal erkend stelsel. Momenteel voldoet dus geen enkele federale administratie aan de door de regering bij de OESO aangevane verbintenis.

Omtrent de diverse specifieke acties in de verschillende openbare administraties kunnen een aantal bedenkingen gemaakt worden:

- Ze staan op zichzelf en passen niet in een omvattende strategie.
- De mensen die belast zijn met de toepassing van die acties, hebben meestal zelfs geen minimum aan informatie gekregen of hebben slechts een opleiding *ad hoc* gekregen over de inhoud en de manier om wijzigingen door te voeren.
- Bij gebrek aan een omvattende analyse worden de maatregelen niet optimaal genomen.
- De resultaten van initiatieven worden zelden geëvalueerd. Bijgevolg gaat het meestal om een lijst van heel onvolledig uitgevoerde maatregelen.

Het positieve aan die acties is dat ze aantonen dat de administraties of sommige ambtenaren in het kader van hun opdrachten willen optreden. Maar bepaalde trends, vooral van budgettaire aard, beperken de mogelijkheid om de openbare administraties op een duurzamere wijze te beheren. De dienst energie van de Regie der Gebouwen is teruggedrongen van 16 personen in 1991 tot twee in 1997. Bijgevolg kunnen minder gegevens over het energiegebruik verzameld worden. De analyse van deze gegevens zou nochtans zowel een duurzamer beheer van de energieconsumptie als een financiële besparing mogelijk maken.

De aankoop van (op ecologisch en sociaal vlak) duurzame producten is in de openbare administraties niet toegenomen. Nochtans maakt de gewijzigde wetgeving inzake overheidsopdrachten van 1993 en de toepassing ervan in 1996 het mogelijk in de lastenboeken ecologische en sociale criteria op te nemen. Een OESO-studie<sup>1</sup> heeft zelfs aangetoond dat een dergelijk beleid aanvaardbaar is vanuit het oogpunt van de internationale handel, op voorwaarde dat er duidelijke criteria voor de productkeuze opgesteld worden. Tot op vandaag hebben ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor aankopen geen aanwijzingen ontvangen om die producten die duurzame ontwikkeling ten goede komen, te bevoordelen. Bovendien hebben ze niet de nodige opleiding om de procedure de lastenboeken in die zin te wijzigen en beschikken ze maar zelden over de nodige kennis van zaken om er de technische clausules voor op te stellen.

---

1. OESO (1998b).

## b. Omvattende analyse

Op het vlak van de consumptiepatronen bestaat er nog geen enkele internationale, juridisch bindende overeenkomst. Niettemin hebben een aantal landen, waaronder België er zich via Agenda 21 en de Verklaring van Rio (niet dwingend), toe verbonden duurzame consumptiepatronen uit te werken. De Belgische federale regering heeft die verbintenis trouwens in haar Regeringsverklaring van 1995 opgenomen (zie "Beleidsintenties van de regering" op blz. 232). Aan de ene kant gaat deze verbintenis enkel over de milieudimensie van een duurzaam consumptiebeleid. Aan de andere kant is het ondertussen gevoerde beleid zeker niet zo "actief" als beloofd in de Verklaring van Rio. De meeste van de door de regering genomen of overwogen maatregelen stonden al voor 1995 op haar agenda en werden maar langzaam uitgevoerd. Bovendien werden ze niet gecoördineerd. Hierna wordt het federale beleid inzake duurzame consumptie geanalyseerd volgens de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling, zoals ze in deel 1 van dit rapport beschreven werden.

### i. Planetaire aanpak

De gevolgen van onze consumptiepatronen zijn over de hele wereld voelbaar. Daarom moet dit probleem wereldwijd aangepakt worden. Agenda 21 roept er trouwens alle regeringen toe op om duurzame consumptiepatronen uit te werken, maar vraagt aan de ontwikkelde landen dit als eerste te doen, gelet op het feit dat ze verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van bepaalde problemen die voortspruiten uit de levenswijze die er gangbaar zijn (beginsel van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid). Door een paar maatregelen te nemen om de consumptiepatronen duurzamer te maken heeft de regering een begin gemaakt met de naleving van die verbintenis<sup>1</sup>.

### ii. Integratie van de componenten en langetermijnvisie

Zoals blijkt uit de beschrijving en analyse hiervoor, heeft de regering uiteenlopende maatregelen genomen. Nu eens om een politieke meerderheid te krijgen (bijvoorbeeld milieutaksen), dan weer om in orde te zijn met de Europese wetgeving (bijvoorbeeld de Europese milieukeur), maar zelden op initiatief van de regering zelf. Een ad-hoc-structuur (zoals die voor het klimaat bijvoorbeeld) belast met de uitwerking van een echt beleid tot verandering van de consumptiepatronen en met de coördinatie van de verschillende betrokken ministeries en bevoegdheidsniveaus, zou welkom zijn om een duidelijke richting aan te geven. Die structuur is des te meer nodig daar een strategie ter verandering van de consumptiepatronen zowel economische als sociale en ecologische effecten heeft en dus betrekking heeft op verscheidene sectoren en bevoegdheidsniveaus (federaal, gewestelijk, lokaal maar ook Europees).

Het feit dat totnogtoe geen richting of doelstellingen bepaald werden, maakt dat noch de consumenten, noch de producenten duidelijke signalen gekregen hebben over de wil van de regering om duurzamere alternatieven uit te werken. De negatieve effecten van een dergelijk beleid situeren zich zowel op ecologisch als op economisch vlak. Wat het milieu betreft, vertraagt het de werkelijke inspanningen op het vlak van milieubescherming via het economische gedrag. Op het economische vlak worden enerzijds de ondernemingen niet aangemoedigd om te innoveren en op die manier een technologisch comparatief voordeel te verwerven dat in een kleine open economie zoals de Belgische heel winstgevend zou kunnen zijn. Anderzijds zou in de openbare admini-

1. Voor het internationale handelsbeleid van de Federale Overheid is die planetaire aanpak nog belangrijker. Maar daar dit beleid niet in dit rapport behandeld wordt, wordt er hier ook geen gewag van gemaakt.

straties bespaard kunnen worden op het gebruik van grondstoffen, wat welkom zou zijn gezien de budgettaire beperkingen. Dit geldt ook voor de gezinnen.

### *iii. Erkenning van wetenschappelijke onzekerheid*

Naast het algemene gebrek aan politieke wil ter zake (ondanks de officiële intenties van de regering) was er nog een andere hinderpaal: het weinig gunstige economische klimaat. Een gematigde groei en een hoge werkloosheid hebben de goedkeuring en de toepassing van maatregelen ter verandering van de consumptiepatronen bemoeilijkt onder het voorwendsel dat die maatregelen de concurrentiekracht van de ondernemingen zouden schaden, wat dan negatieve effecten op de werkgelegenheid zou hebben. Het feit dat er in het algemeen maar weinig studies over de sociale, economische en ecologische effecten van zulke maatregelen bestonden, werkte die controverse nog in de hand. De angst voor negatieve sociaal-economische gevolgen (zoals hiervoor vermeld) hebben dus in het nadeel gespeeld van die maatregelen. Het is een illustratie van de moeilijkheden bij de besluitvorming in een toestand van onzekerheid, die kenmerkend is voor een aanpak van duurzame ontwikkeling. Dit toont hoezeer wetenschappelijke studies inzake de verschillende gevolgen van de beoogde maatregelen (zoals de milieubalansen of de kosten-batenanalyses) nodig zijn, en dus ontwikkeld moeten worden, om beslissingen op basis van alle actuele kennis te kunnen nemen, zelfs als er een zekere graad van onzekerheid blijft bestaan. Die studies zouden zich ook moeten kunnen buigen over de keuze van het meest geschikte instrument om de gestelde doelstellingen te verwezenlijken. Een ad-hoc-structuur zou ook die taak op zich kunnen nemen.

### *iv. Participatieve en verantwoordelijke benadering*

De noodzaak van een meer op participatie gerichte aanpak om de maatregelen ter verandering van de consumptiepatronen uit te werken, blijkt duidelijk uit de wetgeving omtrent de milieutaksen, rekening houdend met het feit dat deze soort maatregelen betrekking heeft op veel actoren en verschillende belangen. Sinds 1992 werden er verschillende inspanningen geleverd om de participatie te verbeteren, onder meer via het werk van de Opvolgingscommissie van de Milieutaksen en de oprichting van de Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame. Het pilootproject inzake milieuzorg werkt de participatie van de openbare administraties in de hand om duurzame consumptiepatronen aan te nemen. De georganiseerde inspraak van de betrokken actoren in de uitwerking en de opvolging van maatregelen ter verandering van de consumptiepatronen is één van de factoren voor het succes van een beleid inzake duurzame ontwikkeling. Maar dan moeten de actoren, die dikwijls over de nodige kennis voor de goede toepassing van de maatregelen beschikken, wel bereid zijn om via deze participatie een positieve bijdrage te leveren.

## Luik 2: Bijdrage van het ondersteunend beleid aan het kernbeleid

### F. Methodologisch kader

Het ondersteunend beleid dat in dit tweede luik wordt beschreven, is het beleid van een aantal ministeriële departementen met bevoegdheden die slechts indirect bijdragen tot de realisatie van het beoogde beleid voor de vier ontwikkelde thema's. Het gaat niet om een volledige beschrijving noch om een allesomvattende analyse van dit beleid. Het doel van dit luik is enkel na te gaan in welke mate dit beleid (indirect) bijdraagt tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de kernpunten van duurzame ontwikkeling in dit rapport.

Daarom gaat de beschrijving over de intenties en maatregelen van de regering die niet expliciet, of tenminste niet uitsluitend, gericht zijn op de thema's van dit rapport, maar die er duidelijk gevolgen voor hebben. Doel van de analyse is de positieve of negatieve bijdrage te bepalen van de verschillende maatregelen die invloed hebben op het verwezenlijken van de doelstellingen van het kernbeleid. Het komt er met andere woorden op neer de mate van integratie te bepalen van het ondersteunend beleid binnen strategieën gericht op duurzame ontwikkeling.

Het ondersteunend beleid werd gegroepeerd in tien subthema's. Die sluiten niet echt aan bij de bestaande ministeriële departementen, noch bij de verdeling van de ministerportefeuilles. Enerzijds correspondeert een opsplitsing naar ministeriële departementen immers niet altijd met afzonderlijke sectoren of functies. Gezondheid, bijvoorbeeld, wordt opgevolgd door meerdere administraties. Terwijl het werk van de administratie voor economische zaken hier dan weer onderverdeeld wordt in het beleid ter verandering van consumptiepatronen, energiebeleid en economisch beleid. Anderzijds zijn de ministeriële portefeuilles niet in elke legislatuur dezelfde. Aangezien de bestudeerde periode twee legislaturen beslaat, zou een logica gebaseerd op de ministeriële verantwoordelijkheden dus ook een bron zijn van moeilijkheden. De onderzochte beleidsdomeinen zijn:

- Werkgelegenheid en pensioenen.
- Gezondheid.
- Milieu.
- Landbouw.
- Energie.
- Transport.
- Economie.
- Financiën.
- Justitie en veiligheid.
- Wetenschappelijk onderzoek.

Zoals in het geval van het beoogde beleid, bestaat de benadering uit de volgende drie etappes:

### ***Beleidsintenties van de regering***

De documenten die gebruikt werden om de federale beleidsintenties te beschrijven zijn: de Regeringsverklaringen van 1992 en 1995, de jaarlijkse beleidsnota's van de ministers en staatssecretarissen, de algemene beleidsintenties die de Ministerraad formuleerde en de plannen of programma's van de regering. Voor meer details over deze documenten, zie het begin van deel 3.

### ***Uitvoering van de beleidsintenties***

De bespreking van de uitvoering van de beleidsintenties omvat een beschrijving van de belangrijkste genomen federale maatregelen zoals wetten, besluiten, omzendbrieven, of andere concrete acties die ondernomen werden in de behandelde periode.

### ***Analyse van het gevoerde beleid***

Voorzichtigheidshalve moet, zoals in het begin van dit deel gewezen werd op het verschil tussen analyse en evaluatie van een beleid, er hier ook aan herinnerd worden dat de gemaakte analyse alleen gaat over het ondersteunend beleid in verband met het kernbeleid en niet over het geheel van het beleid.

## **G. Werkgelegenheid en pensioenen**

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale werkgelegenheidsbeleid en het pensioenvraagstuk en het verband ervan met armoede<sup>1</sup>. In de naoorlogse geschiedenis hebben de sociale gesprekspartners (organisaties van werkgevers en werknemers) het doel van volledige werkgelegenheid op bedrijfs-, sectorniveau en op interprofessioneel vlak mee ingevuld, binnen het kader dat door de overheid werd vastgesteld. In de jaren negentig is hier een richtinggevend kader bijgekomen: het Europese niveau. Het federale werkgelegenheidsbeleid komt vandaag tot stand op het kruispunt van de Belgische traditie van sociaal overleg en de concretisering van het aan belang winnende Europese kader.

Dit hoofdstuk geeft dus de beleidsintenties inzake werkgelegenheid en pensioenen die verband houden met armoedebestrijding. De thema's verandering van consumptiepatronen en bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu werden nog niet voldoende geconcretiseerd om het voorwerp van dit hoofdstuk te kunnen uitmaken.

Op federaal niveau wordt het beleid inzake werkgelegenheid gevoerd door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid en het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid. De pensioenen worden beheerd door het Ministerie voor Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu en de Minister van Volksgezondheid en Pensioenen.

---

1. De socialezekerheidsaspecten van het gezondheidsbeleid worden behandeld in het hoofdstuk "Milieu".

## 1. Beleidsintenties van de regering

### a. Beleidsintenties inzake werkgelegenheid

De Regeringsverklaring van 1992 stelt de integratie van België in de Europese Monetair Unie en de gezondmaking van de openbare financiën als prioritaire opdracht. Voor het werkgelegenheidsbeleid benadrukt de regering het belang van een gunstig economisch klimaat en van een specifiek beleid voor kwetsbare groepen en werkzoekenden. Het behoud van de concurrentiekracht wordt als voorwaarde gesteld voor economische groei en werkgelegenheid.

In de Regeringsverklaring van 1995 wordt een Meerjarenplan voor Werkgelegenheid in het vooruitzicht gesteld, naar aanleiding van de Europese Raad van Essen van december 1994. Ook zullen de werkloosheidsuitkeringen sterker dan voorheen gekoppeld worden aan vormings-, opleidings- en reïntegratieinspanningen. Anomalieën in de werkloosheidsreglementering die deze inspanningen beperken, zullen worden weggewerkt.

### b. Beleidsintenties inzake sociale zekerheid

In de Regeringsverklaring van 1992-1995 komen volgende intenties inzake de sociale zekerheid aan bod<sup>1</sup>:

- Vrijwaring van de sociale zekerheid gebaseerd op het principe van solidariteit en verzekering tussen alle burgers.
- Meer doorzichtige financiering van het stelsel.
- Stabilisering van de staatstussenkomst.
- Aan de paritaire beheersorganen zal worden gevraagd ontwikkelingsmechanismen uit te schakelen, krachtdadig op te treden tegenover achterstallige bijdragen en alle vormen van oneigenlijk gebruik en de socialezekerheidsregeling op een eenvoudige manier toe te passen.

De Regeringsverklaring van 1995 benadrukt een gemoderniseerde en toekomstgerichte sociale zekerheid. De regering beschouwt de geleidelijke afbouw van de overheidsschuld als de beste waarborg voor de betaalbaarheid van de pensioenen in de toekomst. Het pensioensysteem zal worden gemoderniseerd in functie van de nieuwe gezinspatronen, arbeidsmarktevoluties en het mildereren van de financiële gevolgen van de vergrijzing van de bevolking.

---

1. Een overzicht van de risico's die gedekt worden door de sociale zekerheid is opgenomen in deel 2.



## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

### a. Overzicht van de algemene werkgelegenheidsmaatregelen

In de context van een hoge werkloosheid en overeenkomstig de Regeringsverklaring opent de Minister voor Tewerkstelling en Arbeid begin 1993 de zogeheten federale werkgelegenheidsronde met de sociale gesprekspartners.<sup>1</sup> Deze werkgelegenheidsronde mondt uit in volgende beslissingen:

- Een jongerenbanenplan (vermindering van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid bij aanwerving van jonge werklozen).
- Het opstellen van een juridisch kader voor het brugpensioen in de Nationale Arbeidsraad (NAR).
- Het invoeren van het recht op gedeeltelijke loopbaanonderbreking.
- Maatregelen voor het herverdelen van de beschikbare arbeid binnen bedrijven in moeilijkheden.

Hierop aansluitend lanceert de regering in de zomer van 1993 een oproep aan de sociale gesprekspartners om een sociaal pact af te sluiten dat de concurrentiekracht van de ondernemingen vrijwaart, de werkgelegenheid stimuleert en de sociale zekerheid waarborgt. Wanneer in de herfst van 1993 blijkt dat zo'n pact niet haalbaar is, neemt de regering zelf het initiatief voor het Globaal Plan. Dit plan voorziet volgende maatregelen:

- Verlaging van de arbeidskost voor lage lonen.
- Soepeler arbeidscontracten voor jongeren.
- Aanpassen van het arbeidsrecht om een meer flexibele inzet van werknemers toe te laten.
- Stimulering van bedrijfsplannen voor de herverdeling van de beschikbare arbeid.
- Maatregelen voor de creatie van banen in sectoren die weinig of niet aan bod komen binnen de markteconomie.
- Een loonblokkering (in reële termen) voor de periode 1995-1996.
- De toepassing van de gezondheidsindex<sup>2</sup> bij loonindexeringen.

In december 1993, tijdens het Belgische voorzitterschap van de EU, wordt het Witboek voor Concurrentie, Groei en Werkgelegenheid uitgebracht door de Europese Commissie. Dit document is het eerste, belangrijke, Europese referentiekader inzake werkgelegenheid. Het Witboek benadrukt dat het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten van de Unie vooral gericht moet zijn op:

- Voortgezette scholing en opleiding gespreid over de volledige loopbaan.
- Flexibiliteit gericht op tewerkstelling.

---

1. Volgende beginselen werden overeengekomen met de sociale gesprekspartners: volledige tewerkstelling (waarbij wordt benadrukt dat het onwaarschijnlijk is dit met voltijdse betrekkingen te kunnen realiseren), nadruk op begeleiding en vorming van werklozen, nadruk op preventieve acties tegen langdurige werkloosheid en maatregelen voor een betere combinatie van gezin en arbeid.

2. Het gezondheidsindexcijfer is een consumptieprijnsindex die volgende producten niet langer omvat: tabak, alcohol, benzine en diesel. Al die producten worden gekenmerkt door een belangrijke belastingscomponent in de kleinhandelsprijs.

- Vermindering van de loonkosten van (vooral laaggeschoolde) arbeid.
- Een grondige vernieuwing van het werkgelegenheidsbeleid en de bereidheid om in te spelen op nieuwe behoeften.

Deze beginselen zijn door de regeringsleiders op de Top van Essen van december 1994 vertaald in volgende vijf krachtlijnen:

- Het bevorderen van investeringen in beroepsopleiding.
- Het vergroten van de arbeidsintensiteit van de groei door een flexibelere arbeidsorganisatie, het bevorderen van initiatieven die inspelen op nieuwe behoeften en een loonbeleid dat werkgelegenheidsscheppende investeringen in de hand werkt.
- Het substantieel verminderen van de indirecte loonkost (met de aanwerving van werknemers als primair doel).
- Het overstappen van een passief naar een actief tewerkstellingsbeleid<sup>1</sup> en het vermijden van praktijken die een nadelige invloed hebben op de bereidheid tot werken.
- Het versterken van maatregelen ten gunste van groepen die zwaar worden getroffen door werkloosheid.

De regeringsleiders hebben bepaald dat elke lidstaat de prioriteiten van Essen in een nationaal meerjarenplan voor werkgelegenheid dient te vertalen en dit binnen het referentiekader van het Witboek.

Het Belgische meerjarenplan wordt begin oktober 1995 goedgekeurd door het Parlement en het bevat volgende klemtonen:

- Vermindering van de loonkost: bestaande maatregelen worden bevestigd en de loongrens voor de toepassing van de patronale-bijdrageverminderingen voor lage lonen wordt verhoogd, zodat vanaf 1 april 1996 één derde van alle loontrekkenden in deze categorie valt.
- Hervredelen van de beschikbare arbeid: versterking van de bestaande bedrijfsplannen voor herverdeling van de arbeid, uitbreiding van de mogelijkheid tot deeltijdse loopbaanonderbreking, vermindering van de patronale bijdrage bij de vervanging van een werknemer die voor een (deeltijdse) loopbaanonderbreking kiest, verbetering van het statuut van de deeltijdse werknemer en specifieke maatregelen in de openbare sector voor:
  - De herverdeling van de arbeid.
  - De invoering van het recht op deeltijdse arbeid (voor wie zijn wettelijke mogelijkheden heeft uitgeput inzake deeltijdse loopbaanonderbreking).
- Verbeteren van het doelgroepenbeleid gericht op jonge werkzoekenden, bestaansminimumtrekkers, langdurige en oudere werklozen.
- Ontwikkelen van nieuwe arbeidsmarkten: verbeteren van het statuut van werklozen die in buurtdiensten werken.
- Verhogen van inspanningen voor vorming en opleiding van werklozen en verbetering van de bestaande stelsels.

---

1. De uitkeringen in de werkloosheid worden gebruikt als een onderdeel van het loon, als tussenkomst in het loon. Hierdoor wordt de loonkost voor de werkgever substantieel gedrukt. Dit moet aanwervingen stimuleren.

Begin 1996 neemt de regering het initiatief om een Toekomstcontract met de sociale gesprekspartners te onderhandelen. Dit toekomstcontract heeft als doel de maatregelen van het Globaal plan en het Meerjarenplan voor Werkgelegenheid verder uit te werken. De besprekingen monden niet uit in een akkoord, waardoor de regering zelf het voortouw neemt. De kaderwet van 26 juli 1996<sup>1</sup> tot bevordering van de werkgelegenheid en bescherming van het concurrentievermogen is hiervan het resultaat. Deze wet beoogt een beheersing van de loonkost en van de loonkostenevolutie, die gepaard moet gaan met het behoud van respectievelijk de tewerkstelling en van de baremische verhogingen en de automatische aanpassing van de lonen aan de index. Arbeidsherverdeling, mogelijkheden voor arbeidsduurverkorting en arbeidstijdregeling dienen gelijk te lopen met soepelheid inzake arbeidsorganisatie. Concreet krijgen de sociale gesprekspartners tot oktober 1996 de tijd om op basis van de verwachte loonevolutie bij drie buurlanden en belangrijkste handelspartners (Nederland, Frankrijk en Duitsland) een loonmarge voor de volgende twee jaren vast te stellen. Omwille van het uitblijven van een interprofessioneel akkoord, legt de regering de loonmarge voor 1997-1998 zelf vast op 6,1%.

Tijdens de Europese Raad van Amsterdam wordt een volgende belangrijke stap gezet om het werkgelegenheidsbeleid in de EU-lidstaten beter op elkaar af te stemmen. Er wordt beslist dat de Europese Raad jaarlijks richtsnoeren uitvaardigt, waarmee de lidstaten bij het uitstippelen van hun werkgelegenheidsbeleid rekening dienen te houden. De toetsing van deze richtsnoeren gebeurt jaarlijks tijdens de Europese Raad waar de lidstaten een rapport voorleggen. Tijdens de bijzondere Europese Top van Luxemburg (november 1997) werden 19 richtsnoeren voor 1998 uitgevaardigd. Deze richtsnoeren situeren zich in vier domeinen: de verbetering van de inzetbaarheid van arbeidskrachten, de ontwikkeling van het ondernemersschap, de bevordering van het aanpassingsvermogen van de ondernemingen en hun werknemers en de versterking van het gelijkekansenbeleid.

Het Belgische actieplan voor werkgelegenheid werd eind april 1998 aan de Europese instanties overgemaakt. Dit actieplan is het resultaat van een onderhandelingsproces tussen de Federale Overheid, de gewesten en de sociale gesprekspartners.

#### **b. Werkgelegenheidsmaatregelen die in verband staan met het beleid inzake armoedebestrijding**

Zoals uit het voorgaande punt blijkt, zijn op federaal vlak een veelheid van maatregelen genomen ter bevordering van de werkgelegenheid. Op basis van de evaluatierapporten van het federaal werkgelegenheidsbeleid, de beleidsbrieven van de verantwoordelijke minister en de beleidsbrief van de staatssecretaris verantwoordelijk voor het armoedebestrijdingsbeleid, worden in wat volgt een aantal werkgelegenheidsmaatregelen overlopen met een directe band met het armoedebestrijdingsbeleid<sup>2</sup>. Ze zijn hieronder gegroepeerd rond drie types van maatregelen.

---

1. BS 1 augustus 1996.

2. Enkel de algemene beginselen van deze maatregelen worden besproken. Voor gedetailleerde gegevens kan verwezen worden naar de publikaties van het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid, bijvoorbeeld een overzicht van het juridisch kader van de in dit hoofdstuk besproken maatregelen in de evaluatierapporten van het federaal werkgelegenheidsbeleid, opgenomen in de bibliografie.

*i. Maatregelen ter bevordering van de arbeidsvraag***Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen**

De Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) kunnen op gemeentelijk niveau of op het niveau van meerdere gemeenten tezamen worden opgericht. De PWA's beantwoorden aan de vraag naar bepaalde activiteiten, die niet in het normale arbeidscircuit kunnen worden uitgevoerd en er niet mee concurreren. Typische voorbeelden zijn huishoudelijke taken zoals strijken of het onderhouden van de tuin. Via de PWA's kunnen deze activiteiten nu uitgevoerd worden door de tewerkstelling van langdurig werklozen en bestaansminimumgerechtigden. De maatregel werd in 1987 ingevoerd. In 1994 werden een aantal veranderingen aangebracht:

- PWA's krijgen het statuut van een vereniging zonder winstoogmerk (VZW).
- Bovenop de uitkering en binnen bepaalde voorwaarden ontvangt de betrokkene een uurvergoeding.
- De lokale overheden kunnen een beroep doen op de PWA's voor de ondersteuning van het veiligheidsbeleid (stadswachten).
- Er worden tijdelijke sancties ingevoerd tegen langdurige werklozen die weigeren als PWA'er te werken.

Deze laatste maatregel werd later herzien door een ministeriële omzendbrief waarbij de nadruk wordt gelegd op de vrijwillige deelname van de werkloze aan het systeem.

**Dienstenbanen of de herinschakelingsprojecten voor langdurig werklozen**

Eind januari 1998 trad de maatregel inzake de herinschakelingsprojecten voor langdurig werklozen in werking. Door de activering van de werkloosheidsuitkering en de vrijstelling van patronale socialezekerheidsbijdragen heeft deze maatregel als doel nieuwe banen te creëren voor langdurig werklozen. Het gaat om taken die niet of niet meer worden verricht, die de arbeidsomstandigheden verbeteren of het leefmilieu van de onderneming beschermen. Een bijkomende tewerkstelling is hier bijgevolg prioritair. Voorbeelden zijn parkeerwachter, pompbediende of inpakker in een grootwarenhuis. Alle werkgevers kunnen van deze maatregel gebruik maken, met uitzondering van de Staat, de gemeenschappen, de gewesten (en de overheidsinstellingen die er van af hangen) en uitzendkantoren.

De werknemer wordt aangeworven met een bij ministerieel besluit vastgelegde arbeidsovereenkomst. Een werkgever kan een aanvraag voor een herinschakelingsproject indienen bij het PWA van zijn gemeente. Hierbij dient het advies van de syndicale vertegenwoordiging van het bedrijf te zijn gevoegd. De directeur van het bevoegde werkloosheidsbureau van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en de directeur van de bevoegde gewestelijke tewerkstellingsdienst<sup>1</sup> nemen een beslissing op basis van het dossier en het advies van het PWA. Om de werknemer de mogelijkheid te geven een andere arbeidsovereenkomst te sluiten wordt een verkorte opzeggingstermijn voorzien.

1. In Vlaanderen, Wallonië en Brussel gaat het respectievelijk om volgende diensten: de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), Office communautaire et régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi (FOREM) en de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA).

### **Opstellen van overheidsopdrachten voor sociale economie**

De bedrijven in de sociale economie scheppen tewerkstelling voor personen die uitgesloten zijn van de arbeidsmarkt. Vanaf 1 juli 1996 kunnen vennootschappen met een sociaal oogmerk worden opgericht.<sup>1</sup> Op deze wijze krijgen bedrijven in de sociale economie een meer stabiele juridische vorm.

De commissie voor overheidsopdrachten heeft op 24 februari 1997 aanbevelingen uitgewerkt voor het opnemen van sociale bepalingen in de overheidsopdrachten. Deze aanbevelingen zijn voornamelijk van toepassing op projecten opgezet door gemeenschappen en gewesten. Ze werden ook verspreid bij de gemeenten en OCMW's die geïnteresseerd zijn in deze problematiek<sup>2</sup>.

#### *ii. Maatregelen die het arbeidsaanbod beïnvloeden*

De Federale Overheid beschikt over diverse instrumenten die het aantal arbeidskrachten kunnen beïnvloeden. Het gaat onder meer om tijdelijke loopbaanonderbreking of het zich definitief terugtrekken van de arbeidsmarkt (brugpensioen). Dit leidt tot vervanging door werklozen, waardoor deze laatsten terug worden ingeschakeld op de arbeidsmarkt. Ook sancties binnen de werkloosheidsreglementering, zoals schorsing en uitsluiting, kunnen beschouwd worden als maatregelen die het arbeidsaanbod beïnvloeden. Ze hebben echter ook een invloed op de armoede.

De Belgische werkloosheidsverzekering is in principe onbeperkt in de tijd. Daartegenover staat echter een regeling voor schorsing van bepaalde langdurig werklozen, waarvan wordt aangenomen dat ze niet langer werkwilleg zijn.<sup>3</sup> Zo'n schorsing omwille van langdurige werkloosheid is enkel van toepassing op de werkloze die op de dag van de ontvangst van de verwittiging:

- Minder dan 50 jaar oud is.
- Niet gedurende ten minste zes maanden ononderbroken het werk heeft hervat als voltijdse werknemer, geen 20 jaar beroepsverleden als loontrekkende bewijst, geen vrijstelling geniet op basis van PWA-activiteiten.
- Aanspraak kan maken op de forfaitaire uitkering als samenwonende of op de wachtuitkering als samenwonende.

Per werkloosheidsbureau van de RVA wordt de gemiddelde werkloosheidsduur bepaald per geslacht en leeftijdscategorie. Indien de werkloosheidsduur van een samenwonende hoger is dan anderhalve maal de gemiddelde werkloosheidsduur van zijn of haar categorie, komt (drie maanden voor het verstrijken van deze periode) volgens een bepaalde procedure een verwittiging. Op deze verwittiging volgt normaal de schorsing, tenzij de werkloze kan aantonen dat hij niet binnen het toepassingsveld van deze maatregel valt. Procedurele beroepsmogelijkheden zijn: het niet-beantwoorden aan de voorwaarden en het aantonen dat het nettobelastbaar gezinsinkomen lager is dan een bepaald minimum. Inhoudelijke redenen zijn: uitzonderlijke en ononderbroken inspanningen om werk te vinden en een heel beperkte of gedeeltelijke arbeidsgeschikt-

---

1. Wet van 13 april 1995 (BS 2 juni 1995).

2. De aanbevelingen zijn beschikbaar op het secretariaat van de Interministeriele Conferentie voor Maatschappelijke Integratie.

3. Een wegens langdurige werkloosheid geschorste werkloze kan opnieuw een werkloosheidsuitkering ontvangen indien het gezinsinkomen daalt onder een bepaald niveau, bij wijziging van de gezinstoestand of door het bewijzen van het nodige aantal arbeidsdagen.

heid (die een significante invloed heeft op de kansen voor het vinden van werk in een bepaald beroep).

Naast de schorsing omwille van langdurige werkloosheid, kunnen werklozen ook tijdelijk of definitief uit de werkloosheidsverzekering worden uitgesloten. Enerzijds zijn er administratieve sancties omwille van een fout of een overtreding van de werkloze, bijvoorbeeld zwartwerk of het onjuist aangeven van de gezinstoestand. Anderzijds kan een werkloze worden uitgesloten wegens omstandigheden op basis van zijn optreden. Het gaat om: het weigeren van een passende dienstbetrekking; bij oproeping het zich zonder wettelijke reden niet aanmelden bij een werkgever of de bevoegde dienst voor arbeidsbemiddeling; eens dat de werkloze een passende dienstbetrekking heeft aangenomen ontslagen worden omwille van een niet-coöperatieve houding op de werkplaats; en de weigering of stopzetting van een begeleidingsplan.

In tabel 28 worden het aantal beslissingen tot uitsluiting uit de werkloosheidsverzekering in de periode 1995-1998 naar reden weergegeven.

**TABEL 28 - Beslissing tot schorsing of uitsluiting uit de werkloosheidsverzekering naar reden**

	Schorsing wegens langdurige werkloosheid	Administratieve sancties omwille van een fout of een overtreding van de werkloze	Uitsluiting wegens omstandigheden afhankelijk van de wil van de werkloze
1995	22.274	14.370	19.319
1996	32.044	15.221	16.560
1997	19.918	15.691	16.413
1998	15.872	14.680	14.950

Bron: RVA jaarverslagen 1995-1998.

### *iii. Maatregelen ter bevordering van de inschakelbaarheid van werkzoekenden*

Ook al zijn de gemeenschappen bevoegd voor beroepsopleiding, toch blijft de Federale Overheid een belangrijke gangmaker in het beleid voor het verhogen van de integratiekansen van werklozen.

#### **Begeleidingsplan**

Met het begeleidingsplan voor werklozen wordt een dubbel doel nagestreefd: enerzijds een intensievere begeleiding voor langdurig werklozen (door de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling), anderzijds een scherper toezicht op de werkwillegheid van de uitkeringsgerechtigde werklozen (door de RVA).

Deze maatregel<sup>1</sup> ging in 1993 van start en richtte zich in het bijzonder op langdurig werklozen. Vanaf 1999 zal deze federale maatregel vooral gericht worden op de laaggeschoolde jonge werklozen, dit ter uitvoering van de Europese richtlijn ter zake.

Het begeleidingsplan kadert duidelijk in de activeringsbenadering van de Federale Overheid. Het heeft tot doel de integratie van de werkzoekende werkloze op de arbeidsmarkt te bevorderen. Op basis van een wederkerig contract tussen de werkloze en de begeleidende instantie worden de rechten en de plichten vastgelegd. Er wordt overlo-

1. Samenwerkingsakkoord van 22 september 1992 tussen de Staat, de gewesten en gemeenschappen betreffende het begeleidingsplan (BS 21 november 1992).

pen wat de werkloze heeft gedaan om werk te vinden en welke initiatieven hem in zijn zoektocht naar werk dienstig kunnen zijn (opleiding, vaardigheidstraining, enzovoort). Wie niet of onvoldoende meewerkt riskeert een sanctie, onder andere een tijdelijk of definitief verlies van het recht op werkloosheidsuitkering.

### ***Openstellen van diverse tewerkstellingsprogramma's voor bestaansminimumgerechtigden***

De wet van 13 februari 1998<sup>1</sup> houdende diverse bepalingen ter bevordering van de werkgelegenheid zorgde er onder meer voor dat bepaalde federale tewerkstellingsprogramma's<sup>2</sup> werden opengesteld voor bijstandsgerechtigden die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister, maar die wegens hun nationaliteit geen aanspraak kunnen maken op het bestaansminimum<sup>3</sup>.

De wet van 22 februari 1998<sup>4</sup> voorziet in de activering van het bestaansminimum naar analogie van de activering van de werkloosheidsuitkeringen in diverse tewerkstellingsprogramma's.<sup>5</sup> De uitvoeringsmaatregelen hiervan zijn in voorbereiding.

### ***Tewerkstellingsinstrumenten van de OCMW's***

Als een persoon een bewijs moet leveren van een periode van tewerkstelling om het volledige voordeel van een sociale uitkering te bekomen, kan het OCMW voor de bedoelde periode zelf als werkgever optreden.<sup>6</sup> Sinds 1 januari 1996 zijn de mogelijkheden van dit tewerkstellingsinstrument van het OCMW verruimd: onder bepaalde voorwaarden krijgen OCMW's een volledige vrijstelling van patronale bijdragen voor de tewerkstelling van rechthebbenden op OCMW-steun. De OCMW's kunnen deze doelgroep tijdelijk in eigen diensten, in diensten van het gemeentebestuur of in een vennootschap met een sociaal oogmerk tewerkstellen. Veelal omvat deze tewerkstelling tevens een aangepaste vorming op de werkplek en een intensieve begeleiding.

## **c. De pensioenhervorming**

De kaderwet van 26 juli 1996<sup>7</sup> regelt de pensioenhervorming in de werknemersregeling. Ze is van toepassing op de pensioenen die ingaan vanaf 1 juli 1997. Aan deze hervorming is belangrijk beleidsvoorbereidend werk voorafgegaan, verricht door de regering 1992-1995. De regering 1995-1999 heeft uiteindelijk de hervorming een wettelijke basis gegeven. De pensioenhervorming steunt op vier krachtlijnen:

- De mildering van de toekomstige uitgavengroei via de verhoging van de pensioenleeftijd van de vrouw tot die van de man en de gelijke berekeningsbreuk van het pensioen (45 loopbaanjaren voor een volledige loopbaan).

---

1. BS 19 februari 1998.

2. Het gaat hier onder andere over Plaatselijke werkgelegenheidsagentschappen, de indienstneming van dienstbodes, het Plan Plus Een, Plan Plus Twee en Plan plus Drie.

3. Deze bijstandsgerechtigden kunnen geen beroep doen op het bestaansminimum omdat ze niet het statuut van statenloze of erkende vluchteling hebben of omdat ze geen onderdaan zijn van een land van de EU, waarbij ze in België als werknemer hebben gewerkt.

4. BS 3 maart 1998.

5. Wet van 22 november 1995 houdende sociale bepalingen (BS 8 december 1995), KB 28 mei 1996 (BS 16 juli 1996), wet van 29 april 1996 (BS 30 april 1996).

6. Zie hiervoor artikel 60 §7 van de Organieke wet van 9 juli 1976 betreffende Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn.

7. BS 1 augustus 1996.



- Het invoeren van een *minimumrecht per loopbaanjaar*, met als doel de arbeidsrechtelijke ongelijkheden tussen mannen en vrouwen zo weinig mogelijk te laten doorwerken in de pensioenen.
- Het versoepelen van de toegang tot het minimumpensioen en het toekennen van zogeheten bonusjaren, om tegemoet te komen aan de toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt.
- De legitimering van het wettelijk pensioen versterken door:
  - Tweejaarlijkse verhoging van de zogeheten loongrens bij de berekening van het rustpensioen, overeenkomstig de marge voor reële loonsverhogingen.
  - Koppeling van het minimumrecht per loopbaanjaar aan het minimumloon.
  - Mogelijkheid om selectieve welvaartsverhogingen toe te kennen.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

#### a. Werkgelegenheidsmaatregelen die in verband staan met het beleid inzake armoedebestrijding

##### i. Maatregelen ter bevordering van de arbeidsvraag

De maatregelen om de vraag naar arbeidskrachten te verhogen kaderen volledig in de activeringsbenadering van de Federale Overheid.

In de Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen (PWA's) worden de werkloosheidsuitkeringen en het bestaansminimum aangewend om te beantwoorden aan de vraag naar activiteiten waar het normale arbeidscircuit niet aan tegemoet komt. De herinschakelingsprojecten voor langdurig werklozen wensen de vraag van het bedrijfsleven naar jobs die niet of niet meer worden uitgeoefend te verhogen. De geplande verdere verruiming naar bestaansminimumgerechtigden van bestaande tewerkstellingsprogramma's in het normale arbeidscircuit is een laatste stap in deze evolutie.

De laatste twee maatregelen zijn recent en een analyse hiervan is nog voorbarig. De PWA's zijn daarentegen al langer actief. Het PWA-systeem is naar aantallen zonder twijfel een succes: in 1995 waren 10.752 personen actief in het PWA-stelsel en in 1998, 35.092. Personen die een PWA-job doen (veelal laaggeschoolden) krijgen hiervoor een uurloon, de zogeheten PWA-cheque. Vanuit het standpunt van armoedebestrijding en het garanderen van een voldoende hoog inkomen voor personen die aan de rand van de reguliere arbeidsmarkt leven, kan dit inkomensupplement als positief worden beoordeeld. Desondanks kunnen meerdere vragen worden gesteld.

Het juridische statuut van de PWA'er is onduidelijk. De werkloze PWA'er geniet van bescherming via het socialezekerheidsrecht, terwijl de PWA'er met een bestaansminimum geen recht heeft op socialezekerheidsprestaties (pensioenrechten, beroepsziekten). De wet op de arbeidsovereenkomsten is voorlopig niet van toepassing op een PWA'er. In dit verband wordt een aangepaste arbeidsovereenkomst in het vooruitzicht gesteld.

Ook is het nog onduidelijk in welke mate de werkloze PWA'ers of bestaansminimumtrekkers met een PWA-ervaring kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Het is enerzijds de vraag of de tijdelijke PWA-jobs de betrokkene in staat stellen om voldoende relevante werkervaring en vorming op te doen om aan een job te geraken op de reguliere arbeidsmarkt. Anderzijds kan de zogeheten werkloosheidsval hier ook een rol

spelen. Indien er voor bepaalde gezinstypes en categorieën van werklozen een onvoldoende financiële prikkel bestaat om een (vol- of deeltijdse) job in het normale arbeidscircuit te aanvaarden, dan kan dit de doorstroming vanuit het PWA-systeem hypothekeren.

*ii. Maatregelen die het arbeidsaanbod beïnvloeden*

Het schorsingsbeleid van de RVA is het voorwerp geweest van heel wat controverses. Sommigen vragen zich hierbij af of het schorsingsbeleid in de werkloosheidsverzekering in feite geen afwentelingsbeleid is naar het bestaansminimumstelsel. Er wordt verondersteld dat de geschorsten een beroep doen op het bestaansminimum. Is dit het geval?

Om via onderzoeksresultaten deze discussie te concretiseren werd in 1998 een studie afgesloten.<sup>1</sup> De extrapolatie naar de ganse populatie van bestaansminimumgerechtigden van 1996 geeft volgende cijfers:

Van de 55.237 onderzochte nieuwe aanvragen voor een bestaansminimum, waren er 17.654 aanvragen die verband houden met de werkloosheidsreglementering, waaronder:

- 6.843 werklozen die een beroep doen op het OCMW voor een aanvulling.
- 6.013 werklozen die een beroep doen op het OCMW voor een voorschot.
- 4.799 aanvragen van geschorste werklozen, waaronder:
  - 1.863 schorsingen omwille van werkweigering of -verlating.
  - 1.787 schorsingen omwille van een administratieve sanctie wegens een fout van de werkloze.
  - 374 schorsingen wegens langdurige werkloosheid.
  - 774 aanvragen waarvan de reden van schorsing onbekend is.

Hieruit blijkt dat bijna één derde van de nieuwe aanvragen voor een bestaansminimum in relatie kan worden gebracht met de werkloosheidsreglementering. Maar de redenen hiervan zijn uiteenlopend. Zo liggen sommige werkloosheidsuitkeringen onder het bestaansminimum. Deze werklozen kunnen dan een gedeeltelijk bestaansminimum aanvragen. Werklozen moeten soms ook wachten op de uitbetaling van hun werkloosheidsuitkering (de tijd die nodig is voor de behandeling van het dossier en voor de eigenlijke uitbetaling). Deze werklozen kunnen dan een voorschot vragen bij het OCMW. Een derde belangrijke instroom in het bestaansminimumstelsel is het gevolg van een sanctie door de RVA. Het gaat om bijna 4.800 werklozen (minder dan 10% van de nieuwe aanvragen). Hiervan heeft 38,8% te maken met een schorsing omwille van werkweigering of -verlating, 37,2% loopt een administratieve sanctie op en 7,8% wordt geschorst wegens een abnormaal lange werkloosheidsduur. De reden voor schorsing van de overige 16,1% ex-werklozen die een beroep doen op het OCMW is onbekend.

---

1. Dit onderzoek is gebaseerd op een analyse van de nieuwe goedgekeurde aanvragen voor een bestaansminimum of een equivalent (voorschotten en dergelijke) gedurende de eerste negen maanden van 1996 in de tien grootste OCMW's en een steekproef van kleine OCMW's. Een controle van deze gegevens met de bestanden van de RVA, laat een extrapolatie toe. Voor meer gegevens wordt zie Wets J. e.a. (1998). blz. 47-48.

De cijfers van het aantal geschorste werklozen die een beroep doen op de sociale bijstand kunnen ook worden vergeleken met het totaal aantal geschorsten zoals blijkt uit de RVA-gegevens. Van alle geschorsten omwille van werkweigering of –verlating en omwille van een administratieve sanctie doen er respectievelijk 11,2 en 11,7% (tijdelijk) een beroep op de sociale bijstand. Van alle geschorsten omwille van een abnormaal langdurige werkloosheid vraagt slechts een marginaal deel, namelijk 1,2%, OCMW-steun aan.

Op basis van deze onderzoeksresultaten kan niet worden gesproken van een afwentelingsbeleid vanuit de werkloosheidsverzekering naar de sociale bijstand. Toch blijven er een aantal problemen bestaan die om een oplossing vragen:

- Op administratief vlak blijft een voldoende snelle afhandeling van het werkloosheidsdossier prioritair. Daarmee wordt vermeden dat de aanvrager voor een werkloosheidsuitkering, tijdens de behandeling van zijn dossier, een beroep moet doen op het bestaansminimum als voorschot op zijn werkloosheidsuitkering. Hierbij dient te worden gesteld dat, indien deze persoon effectief als werkloze wordt erkend, de RVA deze bedragen terugbetaalt.
- Wat de werklozen betreft die tijdelijk een bestaansminimum aanvragen als aanvulling op hun werkloosheidsuitkering, blijkt dat het veelal gaat om jongeren die een wachtuitkering krijgen. Een voorstel om de wachtuitkering te verhogen tot het niveau van het bestaansminimum wordt niet overwogen.
- Ten slotte blijkt dat de schorsingsprocedure op zich in hoofdzaak verbonden is met werkweigering en –verlating én administratieve sancties omwille van een fout (bijvoorbeeld zwartwerk) van de werkloze en slechts in mindere mate een probleem van schorsing omwille van een abnormale langdurige werkloosheid. Het wekt echter wel verbazing dat toch enkele honderden samenwonende werklozen in de sociale bijstand terechtkomen omwille van een schorsing wegens een abnormaal langdurige werkloosheid. Een voldoende hoog gezinsinkomen, dat beduidend hoger ligt dan het bestaansminimum, is immers één van de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor zo'n schorsing.

### *iii. Maatregelen ter bevordering van de inschakelbaarheid van werkzoekenden*

De activeringsbenadering van het begeleidingsplan en het openstellen van diverse tewerkstellingsprogramma's voor bestaansminimumgerechtigden hebben belangrijke institutionele aspecten. De gewesten zijn verantwoordelijk voor de plaatsing van werklozen, de gemeenschappen zijn verantwoordelijk voor de vorming, opleiding en begeleiding van de werklozen, terwijl de Federale Overheid in belangrijke mate de financiële krijtlijnen van het beleid uitzet. Er werd bij de analyse van het kernbeleid al gesteld dat het armoedebestrijdingsbeleid zich op een knooppunt bevindt van verschillende bevoegdheden (gemeentelijk tot federaal).

Hetzelfde geldt voor deze maatregelen voor het verbeteren van de inschakelbaarheid van werkzoekenden. Deze maatregelen vragen een bijzondere waakzaamheid om te vermijden dat de bevoegdheidsverdeling leidt tot een onontwarbare knoop van maatregelen, waarbij het oorspronkelijke doel uit het zicht verloren wordt.

## b. De pensioenhervorming

Vooreerst moet worden onderstreept dat het huidige pensioenstelsel kadert in het Belgische model van sociale zekerheid. Dit model verzekert de bevolking tegen een aantal maatschappelijke risico's, die bij afwezigheid van het socialezekerheidssysteem, de kans op armoede verhogen<sup>1</sup>. Het waarborgen van de toekomstige pensioenen kan dus beschouwd worden als een belangrijke bijdrage aan het armoedebestrijdingsbeleid. Die waarborg kwam, rekening houdend met de evolutie van de leeftijds piramide, zonder twijfel in deze hervorming van het pensioenstelsel tot stand.

Ten tweede is de wijze waarop de pensioenhervorming de gelijke pensioenberekening voor de man en de vrouw koppelt aan een gelijkberechtiging van mannen en vrouwen, via het installeren van het *minimumrecht per loopbaanjaar*, een belangrijke stap in het armoedebestrijdingsbeleid. Dankzij dit minimumrecht per loopbaanjaar wordt de ongelijke beloning tussen mannen en vrouwen tijdens hun beroepsloopbaan in het verleden niet doorgetrokken naar hun pensioen. Een minimumloon wordt gegarandeerd voor de loopbaan jaren in het verleden (voor wie ten minste één derde van een voltijds arbeidsrooster gewerkt heeft gedurende minimaal 15 kalenderjaren). Dit minimumstelsel dat vooral ten goede komt aan de lage lonen en onvolledige loopbanen (merendeel vrouwen) wordt gefinancierd door een afroaming van de hoogste pensioenen (meestal van de man). Zonder deze maatregel zouden vrouwen systematisch een lager pensioen hebben dan de mannen, dat bovendien in vele gevallen lager zou zijn dan het minimumpensioen. Het verband met het armoedebestrijdingsbeleid ligt voor de hand: de gepensioneerden een voldoende inkomen te garanderen, zonder dat ze een beroep dienen te doen op voorzieningen uit de sociale bijstand.

## H. Gezondheid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake gezondheid. Het gezondheidsbeleid bestaat uit:

- Het geheel van solidariteitsmechanismen waardoor de prijs van de gezondheidszorg billijk over de gehele bevolking gespreid wordt (een onderdeel van de sociale zekerheid).
- Alle medische maatregelen, die genomen worden om de gezondheid te bewaren of te herstellen (de volksgezondheid).

De relevante delen van de sociale zekerheid hebben vooral gevolgen voor de armoedebestrijding. Het Belgische stelsel voor gezondheidszorg wordt gekenmerkt door een openbare en verplichte ziekteverzekering die deel uitmaakt van de sociale zekerheid en gekoppeld is aan een organisatie van de zorgverstrekking op basis van vrije geneeskunde. De bijdrage staat in verhouding tot het salaris. Voor bepaalde zorgen (onder andere de eerstelijnszorg en de geneesmiddelen) betalen de patiënten een bepaald percentage van de gemaakte kosten. Voor bepaalde sociale groepen met een heel laag inkomen is dit percentage kleiner. Op die wijze wil dit stelsel de fundamentele beginselen vrijwaren inzake solidariteit, billijkheid, vrijheid en kwaliteit van de gezondheidszorg. In België liggen de kosten van dit stelsel ten opzichte van het BBP, op het OESO-gemiddelde<sup>2</sup>.

---

1. Zie deel 2.

2. De totale uitgaven voor gezondheidszorg vertegenwoordigden in 1997, 7,6% van het BBP. Dit komt overeen met het (niet gewogen) gemiddelde van de OESO-landen. OESO (1999).

Maatregelen van volksgezondheid staan eerder in verband met de milieubescherming (bescherming tegen schadelijke producten) en de wijziging van de consumptiepatronen (toezicht op de kwaliteit van de voedingswaren). Het kernbeleid dat ook tot doel heeft om de gezondheid te beschermen, wordt behandeld in de daaraan gewijde hoofdstukken (bijvoorbeeld de maatregelen inzake ozon worden behandeld in hoofdstuk C., "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer"). In een korte uitwijding over tewerkstelling en arbeid zal relevante informatie omtrent de bescherming van de gezondheid binnen het arbeidskader behandeld worden. De bevoegdheidsverdeling tussen de Federale Overheid, de gewesten en de gemeenschappen op het vlak van volksgezondheid is nogal ingewikkeld (zie deel 1, "Institutioneel kader").

Op federaal niveau wordt het gezondheidsbeleid beheerd door het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu en meer bepaald door de administratie van de Sociale Zekerheid die afhangt van de Minister van Sociale Zaken, de administratie van Volksgezondheid die afhangt van de Ministers van Pensioenen en Sociale Zaken en door de Dienst voor het Leefmilieu die afhangt van de Minister van Leefmilieu (voor milieukeuren).

## 1. Beleidsintenties van de regering

De algemene doelstellingen voor het gezondheidsbeleid van de federale regering zijn:

- *"De vereenvoudiging van de socialezekerheidswetgeving en de grotere doorzichtigheid van de werking en structuren van de stelsels."* (Regeerakkoord van 9 maart 1992).
- *"De modernisering van de sociale zekerheid om haar aan te passen aan de nieuwe economische en maatschappelijke omstandigheden, en een volwaardige sociale bescherming voor de bevolking in de toekomst te blijven waarborgen. (...) Via de beheersing van de uitgaven op basis van de bestaande wettelijke norm via de responsabilisering van alle actoren; deze beheersing moet ook in de toekomst de toegang tot de gezondheidszorg toelaten meer specifiek voor de sociaal kwetsbare groepen; zij zal eveneens de betaalbaarheid en de hoogstaande kwaliteit van de gezondheidszorg waarborgen."* (Regeringsverklaring en Regeerakkoord van 28 juni 1995).

Voor de sociale zekerheid zijn de beleidslijnen die in de algemene beleidsnota's staan de volgende:

- *"Betere beheersing van de groei van de uitgaven voor gezondheidszorgen, onder meer door een grotere responsabilisering van alle betrokken partijen gekoppeld aan de ontwikkeling van de noodzakelijke instrumenten voor de beheersing van de uitgaven op hun niveau."* De aanwending van medische profielen (gegevens omtrent het voorschrijfgedrag) en van het systeem van budgettaire enveloppes (vaste budgetten per sector) zal worden uitgebreid, waarbij evenwel de sociale zekerheid haar rol als pijler van de sociale cohesie in de maatschappij blijft behouden (Regeerakkoord 1992).
- Wat betreft de armoedebestrijding, de geleidelijke veralgemening van het recht op ziekteverzekering en de maatregelen ter verbetering van de toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor de minst bedeelde bevolkingsgroepen (Regeerakkoord 1995).

Voor de volksgezondheid zijn de prioriteiten gericht op<sup>1</sup>:

- Het concept volksgezondheid, zoals gedefinieerd door de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO): *de gezondheid is een algemene toestand van fysiek, mentaal en sociaal welzijn en niet alleen het ontbreken van ziekte of invaliditeit.*
- Een efficiënte en toegankelijke organisatie van de gezondheidszorgen, waarbij de patiënt centraal staat.
- Een efficiënt voedingsmiddelenbeleid: zowel het aanbieden van kwaliteitsvolle eetwaren als het informeren over gezonde voedingsgewoonten.
- Een aanhoudende wisselwerking tussen het volksgezondheidsbeleid en het beleid op andere terreinen, en een herwaardering van de dimensie gezondheid binnen het gehele beleid.

De sector gezondheidszorg is traditioneel opgesplitst in de helende geneeskunde, de preventieve geneeskunde en de sector voedingswaren. Het zijn vooral de laatste twee sectoren die betrekking hebben op de voor dit rapport gekozen thema's.

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

### a. Maatregelen ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

De specifieke problemen van de sociaal minder begunstigde groepen zijn van tweeërlei aard. Enerzijds is hun algemene gezondheidstoestand minder goed, wat samenhangt met hun levensomstandigheden (zoals voeding, huisvesting en stress), terwijl ze anderzijds financiële problemen hebben om in het stelsel van de ziekteverzekering te komen, te blijven en de medische kosten te betalen.

#### *i. In het kader van de sociale zekerheid*

Maatregelen werden genomen om diegenen die het financieel moeilijk hebben, een correcte dekking voor hun gezondheidszorgen te bezorgen. Hierna volgt een korte opsomming<sup>2</sup>. Die maatregelen zijn toegespitst op de toegankelijkheid van het stelsel, de omvang van het remgeld (niet-terugbetaalde gedeelte van de gezondheidskosten) en op de categorieën die recht hebben op een hogere terugbetaling.

#### ***Toename van het aantal categorieën dat recht heeft op verhoogde tegemoetkoming***

De geneeskundige kosten worden gedeeltelijk aan de patiënten terugbetaald. De weduwen, invaliden, gepensioneerden en wezen (WIGW) hadden al recht op een hogere tegemoetkoming. Het Koninklijk Besluit (KB) van 16 april 1997<sup>3</sup> voegt daar nog aan toe:

- Bestaansminimumtrekkers.
- Personen die OCMW-steun genieten.
- Bejaarden met een gewaarborgd inkomen.

---

1. Gedr. St., Kamer, 1996-1997, 727/16. blz. 1 en 8.

2. *Beknopt overzicht van de sociale zekerheid in België* (1998).

3. KB van 16 april 1997 houdende maatregelen om het recht op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging uit te breiden tot andere categorieën van rechthebbenden met toepassing van de artikelen 11, 1 en 49 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels. (BS 30 april 1997)

- Gehandicapten.
- Personen die recht hebben op verhoogde kinderbijslag (toegekend bij bepaalde financiële moeilijkheden).
- Personen ten laste van die gerechtigden.

De verhoogde tegemoetkoming wordt slechts toegekend indien het jaarinkomen<sup>1</sup> niet hoger ligt dan 465.211 BEF voor de gerechtigde vermeerderd met 86.123 BEF per persoon ten laste.

### ***Invoering van een sociale en fiscale vrijstelling***

Om de negatieve effecten van het remgeld (niet-terugbetaald gedeelte van de gezondheidskosten) op de toegankelijkheid van de geneeskundige verzorging te beperken werden er sociale en fiscale vrijstellingen ingevoerd. Eens een bepaald jaarbedrag aan door de patiënt betaald remgeld wordt overschreden, worden de geneeskundige kosten volledig terugbetaald. Dit bedrag is afhankelijk van het sociale statuut en het inkomen van de patiënt.

### ***Betere toegankelijkheid van de sociale zekerheid***

Te veel personen waren uitgesloten van de sociale zekerheid (ongeveer 100.000 in België wonende mensen in 1997<sup>2</sup>). Het KB van 25 april 1997 houdende maatregelen om de toegang tot de regeling inzake verzekering voor geneeskundige verzorging te veralgemenen en te versoepelen in het bijzonder voor de sociaal-economisch achtergestelde groepen<sup>3</sup> werd goedgekeurd om die toestand te verhelpen.

De sinds 1 januari 1998 toegepaste hervorming wijzigt de regeling voor inschrijving, herinschrijving en betaling van persoonlijke maandelijkse bijdrage, waardoor personen, die geen toegang tot de gezondheidszorg hadden, zoals mensen zonder vaste verblijfplaats, in het stelsel opgenomen of heropgenomen kunnen worden.

Een andere maatregel<sup>4</sup> zorgt ervoor dat de wachttijd op het ogenblik van de inschrijving, de verblijfsvoorwaarde voor de inschrijving en de eerste verhoogde bijdrage geschrapt worden. Er worden nog andere technische aanpassingen doorgevoerd zodat de armsten gemakkelijker in het socialezekerheidsstelsel kunnen worden opgenomen.

Die maatregelen zorgen voor een drastische vermindering van het aantal personen dat geen recht heeft op de verzekering voor geneeskundige verzorging. In feite blijft er slechts één beperkende voorwaarde bestaan: ingeschreven zijn in het bevolkingsregister in België (waardoor dus de kandidaat-vluchtelingen en de illegale vluchtelingen uitgesloten zijn).

Een andere maatregel is de invoering van de sociale identiteitskaart (SIS-kaart) die als geïnformatiseerde ziekteverzekeringskaart de administratieve formaliteiten vereenvoudigt<sup>5</sup>.

---

1. Op 1 januari 1998.

2. Vooruitgangsrapport (1998). blz. 20.

3. BS van 19 juni 1997.

4. KB van 29 december 1997 tot wijziging van het KB van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994 (BS van 31 december 1997, tweede editie).

5. KB van 18 december 1996 (BS van 7 februari 1997).



### ***Bedrag van de tegemoetkoming volgens het sociaal statuut van de zieke bij hospitalisatie***

De hospitalisatiekosten, vooral bij langdurige hospitalisatie, wegen zwaar op een gezinsbudget. Door een nieuwe reglementering<sup>1</sup> kan het na 90 dagen verschuldigde bedrag verminderd worden voor:

- Rechthebbenden op verhoogde tegemoetkomingen en de langdurig werklozen.
- Rechthebbenden die personen ten laste hebben.
- Rechthebbenden die alimentatiegeld moeten betalen als gevolg van een gerechtelijke beslissing of een notariële akte.
- Zij die al deze personen ten laste zijn.

De vermindering hangt af van de duur van de hospitalisatie.

#### *ii. In het kader van de volksgezondheid*

De specifieke problemen inzake volksgezondheid van de armste lagen van de bevolking (slechtere gezondheidstoestand, hoger sterftecijfer, tuberculose en andere chronische longaandoeningen, diabetes, enzovoort<sup>2</sup>) vallen niet alleen onder het federale volksgezondheidsbeleid. Maatregelen<sup>3</sup>, zoals de versterking van de preventie in de minst begunstigde wijken, de verbetering van de preventie en de opsporing van sociale ziekten, vallen tenslotte vooral onder de bevoegdheid van de gemeenschappen.

In 1997 werd er een uitgebreide enquête over de gezondheid van de Belgen gehouden<sup>4</sup>. De resultaten van die enquête worden momenteel geanalyseerd in functie van het geslacht, de leeftijd, het opleidings- en inkomensniveau, de subjectieve gezondheid en de tabaksconsumptie. De gegevens zullen ook voor andere onderzoekscentra toegankelijk zijn. Via zulke gegevens kunnen de specifieke gezondheidsproblemen van de minst begunstigde lagen van de bevolking beter gedefinieerd worden.

#### **b. Maatregelen ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu**

Producten, die schadelijk zijn voor het milieu (dioxines, pesticiden, PCB, enzovoort) zijn in het algemeen ook schadelijk voor de gezondheid van de mens (zie deel 2). Er moet dus een synergie ontstaan tussen de maatregelen, genomen om de gezondheid te vrijwaren en die om de ecosystemen te beschermen.

- 
1. Het KB van 15 oktober 1997 tot wijziging van het KB van 5 maart 1997 tot vaststelling van het bedrag van de vermindering van de verzekeringstegemoetkoming in geval van opname in een ziekenhuis of van verblijf in een revalidatiecentrum (BS van 17 oktober 1997).
  2. Vooruitgangsrapport (1997), blz. 21 en Vooruitgangsrapport (1998), blz. 20.
  3. Die maatregelen worden voorgesteld in het Vooruitgangsrapport (1997), blz. 23.
  4. Uitgevoerd door het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid-Louis Pasteur in samenwerking met het NIS en het Limburgs Universitair Centrum. Meer dan 10.000 mensen in het gehele land werden ondervraagd. De enquête zocht vooral naar de antwoorden op de volgende vragen:
    - (1) Hoe ervaren de ondervraagde mensen hun eigen gezondheidstoestand?
    - (2) In welke mate maken ze gebruik van de diensten voor geneeskundige verzorging? (Bezoek aan de huisarts, de specialist, consumptie van geneesmiddelen, enzovoort.)
    - (3) Nemen ze maatregelen om hun gezondheid te beschermen (levensstijl: tabaksconsumptie, voedingsgewoonten, overgewicht, enzovoort) en om ziekten te voorkomen (preventieve diensten: opsporing van kanker bijvoorbeeld)?

*i. Plan inzake gezondheid en milieu*

België heeft er zich toe verbonden voor 1997 een plan inzake gezondheid en milieu uit te werken bij de voorbereiding op de conferentie "Milieu en Gezondheid: partnerschap voor de 21ste eeuw - praktische uitwerking", die in 1999 in Londen zal doorgaan en georganiseerd wordt door het Europees Comité voor Milieu en Gezondheid samen met het gemengd comité WHO-Economische Commissie. In 1995 heeft een technische groep een balans van de aan de milieuhinder gekoppelde pathologieën opgemaakt om op die manier de meest dringende problemen te kunnen omschrijven. Samengevat komen hun conclusies erop neer dat kankers en allergieën heel nauw met de milieuproblemen verbonden zijn en dat hun weerslag heel moeilijk te meten is omdat meerdere producten samen aan het werk kunnen zijn. Als voornaamste gevaren voor de gezondheid wordt de luchtvervuiling vermeld, zowel buiten (vervuiling door de auto enzovoort) als binnen ("indoor pollution"), en de aanwezigheid van bestrijdingsmiddelen en nitraten in het water en de voeding. Programma's om de totale blootstelling van de burgers aan milieuhinder te begrijpen, worden aanbevolen, net zoals de bevordering van nieuwe artsopleidingen, de ontwikkeling van nieuwe hulpdiensten voor de bevolking, de uitbreiding van de informatiekkanalen via het medisch korps, enzovoort. In 1998 werd een werkgroep opgericht om de conferentie van Londen voor te bereiden. Ze zal zich steunen op de federale bevoegdheden inzake productnormen, die een invloed hebben op de kwaliteit van het milieu.

*ii. Bescherming van de arbeiders bij de uitoefening van hun arbeid*

Het Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid heeft samen met het Ministerie van Volksgezondheid een gemeenschappelijke bevoegdheid: het op de markt brengen van gevaarlijke producten. Het is ook verantwoordelijk voor het welzijn van de arbeiders, dat omschreven wordt als arbeidsveiligheid, bescherming van de gezondheid van de werknemer op het werk, psychosociale belasting veroorzaakt door het werk, ergonomie, arbeidshygiëne, verfraaiing van de arbeidsplaatsen, maatregelen van de onderneming inzake leefmilieu, wat betreft hun invloed op de voorgaande punten en de wisselwerking tussen die punten<sup>1</sup>.

Het wetsontwerp inzake de waarborgen, die de gebruikte producten in de ondernemingen moeten bieden voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers met het oog op hun welzijn, wordt gecoördineerd met dat inzake de productnormen. Het steunt op de Europese richtlijn inzake de toepassing van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk<sup>2</sup>. Het doel van dit wetsontwerp is om een toezicht te hebben op de verkoop van gevaarlijke producten, gaande van specifieke regels inzake etikettering tot het verbieden van het gebruik ervan.

- 
1. Wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (BS van 18 september 1996) en KB van 27 maart 1998 (BS van 31 maart 1998).
  2. Richtlijn 89/391 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk. Het wetsvoorstel werd gestemd op 28 januari 1999 (BS 14 april 1999).

*iii. Bijzondere producten die aan specifieke reglementering onderworpen zijn*

**Dioxines**

Dit is een groep van stoffen die onrechtstreeks bij verscheidene scheikundige procédés vrijkomen (productie van met chloor gebleekt papier, verbranding van chloorhoudende afvalstoffen, enzovoort). In 1994 bleek uit een studie van de WHO<sup>1</sup> dat, van alle onderzochte steden ter wereld, Luik was een van de steden met het hoogste gehalte aan dioxines in de moedermelk. De toxiciteit van de dioxines bij hoge dosis is heel goed gekend (huidbeschadiging, kanker, zoals bij het Seveso-ongeluk), maar hun gevolgen bij herhaalde blootstelling aan heel lage dosissen zijn minder bekend. In 1998 verminderde de WHO, gelet op de gevolgen voor de neurologische ontwikkeling en het immuunsysteem, de aanvaardbare limiet voor de giftigste dioxine van 10 picogram per kilogram lichaamsgewicht per dag tot vier picogram per kilogram lichaamsgewicht per dag. In België volgt een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de (gewestelijke en federale) administraties en wetenschappers, de hoeveelheid dioxines in de melk, vooral in de omgeving van verbrandingsovens. Een vermindering van de hoeveelheid dioxines in de koemelk kon vastgesteld worden dankzij de minder vervuilende werking van de afvalverbrandingsovens. Op 23 april 1998<sup>2</sup> werd een besluit genomen omtrent de maximale hoeveelheid dioxines, die melk voor verkoop mag bevatten.

**Stoffen die het hormonaal stelsel ontregelen**

Het gaat hier om verschillende scheikundige producten, die soms van natuurlijke oorsprong zijn maar meestal ontstaan bij menselijke activiteit. Ze hebben al bij heel kleine dosissen gevolgen voor het menselijke en dierlijke hormonale stelsel, vooral bij de voortplanting (misvormingen en disfuncties, vooral bij het nageslacht van de mensen die met het product in aanraking geweest zijn). In dit kader wordt vooral naar bestrijdingsmiddelen en polychloorbifenylen (PCB's) verwezen. Een inventaris van de bronnen en van de vastgestelde gevolgen voor de gezondheid is gepland.

**Overige producten**

Het Wetenschappelijk Instituut voor Volksgezondheid Louis Pasteur maakt momenteel wetenschappelijke studies omtrent specifieke onderwerpen zoals ozon of de gevaren van lood of cadmium.

**c. Maatregelen in het kader van de wijziging van consumptiepatronen**

Die maatregelen hebben vooral betrekking op de veiligheid van de voedingswaren en op de beheersing van de consumptie van zorgverstreking en geneesmiddelen. Ze slaan vooral op de economische en sociale aspecten van de consumptiepatronen om het voortbestaan van het Belgische stelsel van volksgezondheid te vrijwaren. Tegelijk wordt getracht om bepaalde vormen van vervuiling tegen te gaan.

*i. Voedingswaren en zogeheten consumptieproducten*

De kwaliteit van de voedingswaren en een evenwichtige voeding zijn essentieel voor de gezondheid en dus voor het welzijn van de bevolking. Al heel lang worden door de overheid maatregelen genomen om de kwaliteit van de voedingswaren te controleren en om de gezondheid van de verbruikers te beschermen. De jongste jaren zijn die activiteiten nog belangrijker geworden. De eerste reden hiervoor is de verwezenlijking van

---

1. WHO (1995).  
2. BS 12 juni 1998.

de Europese eenheidsmarkt, die aan alle EU-lidstaten dezelfde kwaliteitsnormen oplegt. De tweede reden hangt samen met het groeiend probleem van giftige stoffen, die bij economische activiteit gebruikt worden of vrijkomen en die dan in voedingswaren teruggevonden worden (bijvoorbeeld de bestrijdingsmiddelen).

### **Kwaliteit van de voedingswaren**

De algemene eetwareninspectie (AEWI), die zich binnen het Ministerie van Volksgezondheid situeert, houdt zich vooral bezig met het onderhandelen en het omzetten van Europese richtlijnen ter vrijwaring van de kwaliteit van de eetwaren en van de zogeheten consumptieproducten<sup>1</sup> (met andere woorden, producten die de verbruiker inslikt, inhaleert of op de huid aanbrengt, met uitzondering van geneesmiddelen). Als belangrijke horizontale regelgeving worden volgende KB's aangehaald: het KB van 7 februari 1997 *met betrekking tot de algemene hygiëne van de eetwaren*<sup>2</sup>; het KB van 17 februari 1997 *met betrekking tot de zoetmiddelen voor gebruik in eetwaren*<sup>3</sup>; het KB van 9 oktober 1996 *met betrekking tot de kleurstoffen voor gebruik in eetwaren*<sup>4</sup>; het KB van 21 april 1994 *waarin de maximale gehalten aan residuen van toegelaten pesticiden op en in eetwaren wordt vastgelegd*<sup>5</sup> en het KB van 22 mei 1997 *waarin de handel van eetwaren, die in eenzelfde verpakking met andere voorwerpen gemengd zijn, verboden wordt*<sup>6</sup>. Voor een volledige inventaris en een analyse van de reglementering van eetwaren kan de VITO-studie omtrent de mogelijkheid tot integratie van milieu- en gezondheidsaspecten in de normering van de voedingswaren<sup>7</sup> geraadpleegd worden.

Bij de follow-up van de actie Consom Alert<sup>8</sup> werden er verscheidene preventieve acties opgezet. Er werd ook een reeks maatregelen genomen in de vleessector, die de jongste jaren steeds meer aandacht krijgt. De regering heeft de preventie op het vlak van de hygiëne versterkt om gevallen van overdraagbare boviene sponsvormige encefalopathie (BSE, "gekke koeienziekte") te vermijden<sup>9</sup>. Er dient evenwel op gewezen te worden dat een reeks voedingswaren nog altijd onder geen enkele reglementering valt, zoals bijvoorbeeld: zeevruchten, chips, snacks en bereide schotels.

### **Etikettering, keurmerken en reclame**

Inzake etikettering werd het KB van 13 november 1986 *met betrekking tot de etikettering van voorverpakte eetwaren*<sup>10</sup> aangevuld met verscheidene andere koninklijke besluiten. De voedingsetikettering, die geregeld wordt bij het KB van 8 januari 1992<sup>11</sup>, blijft facultatief.

- 
1. Op basis van de wet van 24 januari 1977 *met betrekking tot de bescherming van de gezondheid van de consument wat de voedingswaren en de andere producten betreft* (BS 8 april 1977).
  2. BS van 25 april 1997.
  3. BS van 10 april 1997.
  4. BS van 1 februari 1997.
  5. BS van 8 juli 1994.
  6. BS van 31 mei 1997.
  7. VITO (1998).
  8. Europees systeem voor een snelle uitwisseling van informatie omtrent de gevaren bij het gebruik van consumptieproducten.
  9. KB van 22 december 1997 *waarbij bepaalde producten van dierlijke oorsprong, die gevaren inhouden op het vlak van overdraagbare boviene sponsvormige encefalopathie, schadelijk verklaard worden* en het KB van 4 juli 1996, gewijzigd bij het KB van 22 december 1997, *met betrekking tot de algemene en bijzondere exploitatievoorwaarden voor slachthuizen en andere inrichtingen*.
  10. BS van 2 december 1986.
  11. BS van 21 februari 1992.

Van de kwaliteits- en "bio"-labels is er slechts een klein aantal door de (federale of gewestelijke) overheid erkend en gereguleerd. Er doen zich op dit vlak verschillende problemen voor waardoor de consument in verwarring gebracht wordt en die zijn keuze bemoeilijken. Voorbeelden hiervan zijn: de wildgroei van keurmerken in bepaalde sectoren (zo zijn er bijvoorbeeld 13 keurmerken in de vleessector) of de gebrekkige rechtvaardiging van de keurmerken (soms wordt bijvoorbeeld het keurmerk "hormonenvrij vlees" gebruikt, terwijl de aanwezigheid van hormonen in vlees verboden is).

Over de reclame in de tabakssector heeft de regering een wet<sup>1</sup> goedgekeurd, waardoor reclame voor tabaksproducten (voor de volksgezondheid) verboden wordt, zelfs nog voor op Europees vlak een akkoord ter zake kon worden gevonden<sup>2</sup>. Die maatregel heeft evenwel heftige reacties opgeroepen van groepen, waarvan de activiteiten gedeeltelijk door inkomsten uit tabaksreclame gefinancierd werden.

De beschikbare informatie omtrent eetwaren en de verspreiding ervan zijn verbeterd. De volgende databanken werden ontwikkeld: Nubel, met gegevens over de voedingswaarde van eetwaren, en EFID, met gegevens over voedingsmiddelen, die tot allergie of overgevoeligheid kunnen leiden. Er werden specifieke brochures over bepaalde onderwerpen, zoals tabak, opgesteld. Inzake vlees heeft de regering de bevolking beter over haar voeding willen informeren (conferenties, informatiebrochures, enzovoort). Ze heeft ook diegenen geïnformeerd die beroepsmatig te maken hebben met de nieuwe wettelijke voorschriften inzake de aan te nemen houding om gevallen van BSE en de overdracht ervan op mensen te vermijden. Dit gebeurde via ministeriële omzendbrieven en preventiecampagnes.

### ***Versterking van de controle en het prestatievermogen***

Om de kwaliteitscontroles op de eetwaren te versterken heeft de regering de officiële controle op de eetwaren en de andere producten<sup>3</sup> gereguleerd. Ze heeft ook een voorafgaande toelating<sup>4</sup> ingevoerd, die alle inrichtingen voor de fabricage en de behandeling van eetwaren voor de uitvoer ervan, maar ook de groot- en de kleinhandel en de horecasector moeten krijgen alvorens ze hun activiteit mogen uitoefenen. Hoewel de algemene beleidsnota's al sinds 1992 een verhoging van het menselijk potentieel van de AEWI voorzagen heeft het tot 1997 geduurd vooraleer 40 nieuwe controleurs aangeworven werden.

In de vleessector zijn, door de problemen met de groeistimulatoren (hormonen) en de overdraagbare BSE, de doelstellingen van de regering om het herstel van de geloofwaardigheid van de productieketen van rundsvlees (strijd tegen het hormoongebruik en tegen BSE) en de versterking van het Instituut voor Veterinaire Kuring (IVK), om de opsporing van fraude en de toepassing van sancties doeltreffender te laten verlopen. Die doelstellingen werden nagestreefd door:

- De regelgeving, de controles en de sancties te versterken (bijvoorbeeld de wet van 11 juli 1994<sup>5</sup> versterkte de wet van 15 juli 1985<sup>6</sup> voor de strijd tegen het illegale hormoongebruik bij het vetmesten van dieren; zie ook het hoofdstuk Justitie en veiligheid).

---

1. Wet van de 10 december 1997 houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten (BS 11 februari 1998)  
2. Op 13 mei 1998 werd een richtlijn goedgekeurd waardoor alle tabaksreclame geleidelijk verboden wordt.  
3. KB van 9 januari 1992 (BS 21 februari 1992), gewijzigd bij het KB van 14 september 1995 (BS 27 oktober 1995).  
4. KB van 4 augustus 1996 (BS 13 augustus 1996).  
5. BS 4 oktober 1994.  
6. BS 4 september 1985.

- De mankracht van het IVK en zijn controlebevoegdheid te vergroten.
- De coördinatie van de acties van de betrokken departementen, namelijk Landbouw en Volksgezondheid, te verbeteren om de gehele voedselketen te kunnen controleren. Er werden een interdepartementale Task Force en een multidisciplinaire cel tegen de fraude in de vleessector opgericht, die samengesteld zijn uit vertegenwoordigers van Volksgezondheid, Landbouw, Justitie, Economische Zaken, Sociale Zaken, Financiën en Binnenlandse Zaken.

## *ii. Volksgezondheid*

### **Hoge Gezondheidsraad (HGR)**

De HGR is een raadgevend orgaan dat zich bezighoudt met alle vraagstukken inzake volksgezondheid. Het is samengesteld uit experts. Het actieterrein van de HGR heeft zich de jongste jaren stilaan uitgebreid doordat het aantal gebieden, waarop Volksgezondheid zich beweegt, op zijn beurt groter is. Bijgevolg werden de samenstelling van de HGR en zijn structuur gewijzigd om rekening te kunnen houden met de nieuwe disciplines in verband met problemen inzake volksgezondheid en om de werkgroepen aan de nieuwe trends te kunnen aanpassen<sup>1</sup>. De HGR omvat dus verschillende disciplines en houdt zich zowel bezig met de zuiver medische aspecten van ziekten als met milieuhygiëne, de voedingswaren en de voeding.

### **Geneesmiddelen**

Voor de kwaliteit heeft de Farmaceutische Inspectie vooral de opdracht erover te waken dat de zieke kan beschikken over medicijnen die qua efficiëntie, onschadelijkheid en kwaliteit, ten volle aan de gestelde vereisten voldoen, ongeacht of het gaat om immunologische, radiofarmaceutische, homeopathische geneesmiddelen, afgeleide producten van menselijk bloed of andere medicijnen. De controles hebben betrekking op alle niveaus van de distributie, gaande van de producent tot de zelfstandige apotheker of ziekenhuisapotheker.

Wat de in België gebruikte hoeveelheid geneesmiddelen betreft, blijkt uit het OESO-rapport<sup>2</sup> dat de uitgaven voor farmaceutische producten per inwoner tot de hoogste van de lidstaten van de organisatie behoren. Maar tegelijkertijd toont het dat het aantal voorschriften per inwoner onder het gemiddelde voor diezelfde landen ligt. Het verschil is misschien te verklaren door de aankoop van meer geneesmiddelen zonder voorschrift of door een hogere prijs van de voorgeschreven medicijnen. Dit kan samenhangen met het feit dat in België slechts heel weinig locoproducten (die niet langer onder octrooi liggen en dus goedkoper zijn) verkocht mogen worden.

De Ministers van Sociale Zaken en van Volksgezondheid werken samen om de uitgaven voor het geneesmiddelenconsumptie in de hand te houden. Er zijn maatregelen<sup>3</sup> voorzien om het doeltreffend gebruik van geneesmiddelen te promoten door de artsen, apothekers en patiënten respectievelijk bij het voorschrijven, afleveren en gebruiken van geneesmiddelen objectief te informeren. Dit project omvat een geïntegreerde, elektronisch te raadplegen databank (Pharma-Net), pilootprojecten naar de huisartsen toe, enzovoort. De structurele beheersing van de uitgaven voor medicijnen is mogelijk via het verzamelen en gebruiken van gegevens omtrent het voorschrijfprofiel en via een ge-

---

1. KB van 31 mei 1996 *inzake de reorganisatie van de Hoge Gezondheidsraad* en MB van 15 december 1995 *houdende goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de Hoge Gezondheidsraad*.  
 2. OESO (1999).  
 3. In uitvoering van artikel 179 van de wet van 26 april 1996 *houdende sociale voorzieningen*.



gedetailleerde kwalitatieve evaluatie van het voorschrijfgedrag. De evaluatie van het voorschrijfprofiel van de artsen zal ook in de toekomst gebeuren.

### **Verzorging**

Eén van de problemen bij de beheersing van de kosten voor geneeskundige verzorging kan het voorschrijfgedrag zijn. De financiering van die handelswijze leidt immers tot een kosteninflatie van de medische praktijk. Bovendien worden middelen aan de verschillende verzorgende sectoren toegekend aan de hand van een toekomstprojectie van de recente evolutie van de uitgaven per categorie van uitkering en per categorie van rechthebbende. Hier kunnen bijgevolg de "noden" en "de productie van verzorging" verward worden.

Om de uitgaven voor gezondheidszorg in de hand te houden, moeten alle actoren zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid. Het gebruik van enveloppes (vaste begroting per sector) wordt geleidelijk uitgebreid tot alle activiteiten van de sociale zekerheid inzake gezondheidszorg. Het medische en paramedische aanbod moet vanzelfsprekend worden aangepast zowel aan de ontwikkeling van de behoeften van de zieken als aan die van de techniek. De planning van de medisch-technische diensten en van de zware medische apparatuur moet dus worden uitgewerkt rekening houdend met de werkelijke behoeften. Dit verklaart waarom het verzamelen van informatie zo belangrijk is (zie volgende punt).

De invoering van een algemeen medisch dossier heeft tot doel de onnodige herhaling van medische daden door geneesheren die niet weten dat ze al gesteld werden, te verminderen. Dit is een absolute voorwaarde om de uitgaven in bedwang te houden en de consumptiepatronen op het vlak van gezondheidszorg te veranderen.

### **Databanken**

Om de beste behandeling te kunnen bepalen naar gelang van de behoeften en die te koppelen aan de kosten ervan, zonder op die manier het gezag van de behandelende geneesheer te beperken, is er nood aan een betrouwbare en volledige medische databank. In de ziekenhuissector volstaat een informatiesysteem waarin het "minimaal klinisch overzicht", het "minimaal verplegingsoverzicht" en het "minimaal financieel overzicht"<sup>1</sup> ondergebracht zijn. De bedoeling hiervan is om tegemoet te komen aan de behoefte aan gezondheidszorg per type van pathologie, de al verstrekte medische verzorging te volgen en om dat alles te koppelen aan de leeftijd, het geslacht, het sociaal statuut en de woonplaats van de patiënt.

Naast de genoemde enquête van het Louis Pasteur-Instituut (zie blz. 258), waarin de effecten van bepaalde consumptiepatronen op de objectieve en subjectieve gezondheidstoestand gemeten worden, zijn er ook studies opgestart omtrent borstvoeding, voeding van bejaarden, microbiologische normen voor eetwaren en tabaksconsumptie.

---

1. Algemene gegevens omtrent de persoon, zijn medische en demografische kenmerken en de al verstrekte zorgen.



### 3. Analyse van het gevoerde beleid

Het verband tussen gezondheid, consumptie (voeding, geneesmiddelen, tabak, enzovoort), armoede en kwaliteit van het milieu is heel belangrijk. Omdat dit steeds duidelijker tot uiting kwam, is de regering er zich steeds meer gaan voor interesseren. Dat blijkt uit de hiervoor gegeven beschrijving van de genomen maatregelen.

#### a. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

De hiervoor opgesomde maatregelen werden genomen binnen de follow-up van het Algemeen Verslag over de Armoede uit 1994 (zie luik 1, "Institutioneel kader"). Zelfs al zijn de maatregelen, die in dit aan de beleidsmaatregelen inzake gezondheid gewijde hoofdstuk beschreven worden, niet uitsluitend bedoeld voor door armoede getroffen burgers, toch bezorgen ze hen een betere toegang tot de gezondheidszorg. In 1997 werd het socialezekerheidsstelsel immers via verscheidene nieuwe maatregelen uitgebreid tot categorieën, die voorheen uitgesloten waren en werd het remgeld van de financieel minder begunstigde rechthebbenden verlaagd. Bovendien blijft de sociale zekerheid, ondanks de budgettaire beperkingen, het solidariteitsbeginsel huldigen en wil ze in dezelfde omstandigheden aan iedereen een degelijke geneeskundige verzorging bieden. De integratie van de beleidsmaatregelen op het vlak van de gezondheid en de prioriteiten inzake armoedebestrijding is een feit. Op die manier wordt er dus tegemoet gekomen aan de intenties van de regering.

#### b. Wijziging van de consumptiepatronen

Voor de eetwaren werd het wettelijke kader de voorbije vijf jaar versterkt. De aandacht ging hierbij naar de bescherming van de gezondheid en naar de voedselhygiëne, vooral in de vleessector. Dit bracht de auteurs van de genoemde VITO-studie<sup>1</sup> tot het besluit dat de Belgische wetgeving over de gezondheidsaspecten van voedingswaren in het algemeen doeltreffend blijkt te zijn en voldoende waarborgen voor de bescherming van de gezondheid van de consument biedt. Maar de auteurs zagen ook verschillende leemten:

- Onvoldoende normering over de microbiologische vereisten voor voedingswaren en van de aan de consumptie van eetwaren gekoppelde milieuweerslag.
- Gebrekkige regelgeving en controle op keurmerken en "bio"-labels.
- Onvoldoende dwingende aard van de voedingsetikettering en gebrek aan duidelijke, door de overheid geleverde, informatie om de consument te helpen de inhoud van die etiketten te begrijpen en er zich voor te interesseren.

De auteurs van de studie vragen de overheid die leemten op te vullen.

Hoewel vooral ingegeven door financiële overwegingen, wordt met de maatregelen inzake de consumptie van geneesmiddelen en verzorging getracht de verspilling te beperken en voor de toekomstige generaties een stelsel van gezondheidszorg te vrijwaren, dat op zijn minst gelijkwaardig is aan het huidige. Die maatregelen zijn gebaseerd op de responsabilisering van de actoren. Dit laatste steunt op de analyse van hun gedrag (voorschrijfgedrag, therapiekeuze) zodat ze op nationaal vlak vergelijkbaar zouden zijn. Een van de doelstellingen is het begrip "vraag naar verzorging" te vervangen door het begrip "behoefte aan verzorging", wat een van de fundamentele aspecten van duurzame ontwikkeling is.

---

1. Zie blz. 261.

### **c. Bescherming van de oceanen en van de atmosfeer**

De gezondheid van de mens en die van de ecosystemen zijn onderling afhankelijk en kunnen door dezelfde producten in gevaar gebracht worden. Sommige gevaarlijke producten maken momenteel het voorwerp uit van studies en maatregelen. Het plan gezondheid-milieu komt heel traag tot ontwikkeling, ondanks het feit dat er aanwijzingen bestaan voor toenemende problemen van aandoeningen van de luchtwegen als gevolg van de vervuiling. Er waren duizend bijkomende doden tijdens een periode met hoge ozonwaarden nodig vooraleer het beleid tot vermindering van de ozon op gang werd gebracht, het dioxinegehalte in de melk moest eerst op internationaal vlak met de vinger worden gewezen vooraleer maatregelen werden genomen, enzovoort. De epidemiologische studies zijn ook hier moeilijk te gebruiken omdat de meeste problemen te wijten zijn aan een complex samenspel van verschillende factoren. Houdt het huidige gezondheidsstelsel wel degelijk rekening met zulke ingewikkelde problemen?

### **d. Algemene analyse**

Er kunnen een paar algemene opmerkingen gemaakt worden over de integratie van beleidsmaatregelen en het relatieve belang van de curatieve en de preventieve geneeskunde.

De bevoegdheidsscheiding tussen het federale niveau (curatieve geneeskunde) en de gemeenschappen (preventieve geneeskunde) komt de integratie niet ten goede. Verscheidene initiatieven hebben niettemin een integratie van de verschillende bij de gezondheidsproblemen betrokken disciplines in de hand gewerkt. Voorbeelden hiervan zijn de reorganisatie van de Hoge Gezondheidsraad, de interdepartementale Task Force en de multidisciplinaire cel voor de eetwaren.

De regering werd ook geconfronteerd met, en heeft zich verdiept in verschillende problemen inzake de sociale, economische en ecologische aspecten van de ontwikkeling (bijvoorbeeld dioxines, tabaksreclame). Zulke gevallen illustreren hoe moeilijk het is om in de besluitvorming met die drie dimensies rekening te houden. De regering heeft haar intenties over de band tussen gezondheid en milieu geen kunnen gestalte kunnen geven.

De regering heeft belangrijke inspanningen geleverd om de kwaliteit, de beschikbaarheid en de verspreiding van de informatie te verbeteren. De gebruikte methodes variëren van een databank voor specialisten tot een brochure voor het grote publiek. Dit is een gunstige ontwikkeling voor het preventiebeleid en de besluitvorming.

## I. Milieu

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake leefmilieu. Naast de bescherming van het mariene milieu (dat in luik 1, hoofdstuk D. behandeld wordt) is het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verantwoordelijk voor vier federale bevoegdheden in verband met leefmilieu: de algemene coördinatie ter zake, de controle van de risico's, het productbeleid en de bescherming tegen ioniserende stralen. De drie eerste bevoegdheden zijn belangrijk voor de gekozen thema's (vooral wat betreft de bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu en de gewijzigde consumptiepatronen).

Op federaal niveau wordt het beleid inzake leefmilieu gevoerd door de Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, meer bepaald de Dienst Leefmilieu die afhangt van de Minister van Leefmilieu.

### 1. Beleidsintenties van de overheid

Het *recht op een gezond milieu* is opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. In de Regeringsverklaring van 1992 wordt gesteld dat: "*wat het milieu betreft, duurzame ontwikkeling van primordiaal belang is. De integratie van de ecologische aspecten in alle beleidsdomeinen*" was één van de verbintenissen van de regering. De intentie om op internationaal, en meer bepaald op Europees niveau, het recht op een gezond milieu te verdedigen, is opgenomen in de Regeringsverklaring van 1995.

Aangezien de milieuwetgeving meestal een Europees of internationaal karakter heeft en de toepassing ervan in grote mate afhangt van de gewesten, heeft de Federale Overheid er zich toe verbonden *een optimale coördinatie na te streven*. In die geest werd onder andere de oprichting voorzien van een permanente coördinatiecél voor de acties van de verschillende betrokken beleidsniveau's, in het bijzonder *voor de uitwerking en de omzetting van de Europese richtlijnen en de toepassing van de internationale verdragen*. Het onderzoek naar een *mechanisme voor versnelde omzetting* in geval van nationale of gewestelijke tekortkomingen was ook al voorzien.

### 2. Uitvoering van de beleidsintenties

#### a. Coördinatiemaatregelen en internationale akkoorden

Sinds 1992 zijn er op het vlak van het milieubeleid samenwerkingsakkoorden goedgekeurd tussen de Federale Staat en de gewesten. Deze akkoorden streven twee grote doelstellingen na: een betere voorbereiding en een betere coördinatie van de standpunten die door België worden verdedigd tijdens internationale onderhandelingen en een betere coördinatie bij de toepassing van de internationale verbintenissen die door de Federale Staat en de gewesten aangegaan worden.

Het samenwerkingsakkoord van 5 april 1995 voor het internationale milieubeleid richt een Coördinatiecomité voor het Internationaal Milieubeleid (CCIM) op (zie deel 1, Institutioneel kader).

De Federale Staat en de drie gewesten hebben bovendien samenwerkingsakkoorden gesloten voor de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afval (1994); de structurering van de milieugegevens die bestemd zijn voor het Europees Milieuagentschap (1995); de toepassing van het Europees reglement inzake de vrijwillige deelname van de bedrijven van de industriële sector aan een gemeenschappelijk systeem voor milieumanagement en audit (1995); en de coördinatie inzake bioveiligheid (1997).

Gezien de talrijke domeinen inzake milieubeleid die behoren tot de gedeelde bevoegdheid van de federale en gewestelijke autoriteiten, loopt de toepassing van de internationale verbintenissen vaak vertraging op. Sinds 1993 kan de Federale Overheid tijdelijk de plaats innemen van de gewesten om de tijdige naleving van een internationale verplichting te waarborgen en bij het betrokken gewest de kosten van deze tekortkoming terug vorderen.

Naast de hieronder beschreven internationale akkoorden, heeft België op 25 juni 1998 het VN-ECE-Verdrag over de toegang tot informatie, deelname van het publiek aan de besluitvorming en toegang tot het gerecht voor milieuzaken, ondertekend.

## **b. Controle van risico's**

### *i. Gevaarlijke stoffen*

De Europese verordening 93/793 *inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen* werd omgezet in de Belgische wetgeving in 1994. In dit kader neemt België de functies waar van rapporteur voor de evaluatie van de risico's van drie prioritaire stoffen<sup>1</sup>.

In het kader van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) heeft België de ministeriële verklaring over de beperking van de risico's in verband met lood toegepast en het vrijwillig akkoord over de beperking van de risico's van gebromeerde brandwerende stoffen goedgekeurd. De Belgische experts nemen deel aan de activiteiten van het OESO-programma over hygiëne en veiligheid van het leefmilieu, inclusief de evaluatie van de risico's van bestaande scheikundige producten (dossier over zes stoffen) en de harmonisatie van de classificatiesystemen (criteria inzake chronische toxiciteit, samen met het Environmental Protection Agency in de Verenigde Staten).

Daarenboven onderschrijft België de procedures voor geïnformeerde voorafgaande toestemming (PIC-procedures), waaronder de Europese regelgeving en aanverwante activiteiten van het Milieuprogramma van de VN (UNEP) en de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) die van toepassing zijn op de uitvoer van verboden of streng gereguleerde scheikundige producten. In 1996 heeft de Federale Overheid, in samenwerking met het UNEP en de FAO, een vergadering georganiseerd om een instrument uit te werken dat zo'n procedure verplicht maakt in de hele wereld<sup>2</sup>.

---

1. Cadmium, cadmiumoxide, dimethaanfenylisocyanat.

2. Het verdrag dat het beginsel van de PIC zal toepassen, werd goedgekeurd op 11 september 1998 en ondertekend door 62 staten, waaronder België en door de EG.

België neemt ook deel aan de nieuwe onderhandelingen die van start gingen in juli in 1998 in Montreal, ook onder de auspiciën van het UNEP, voor een mondiaal verdrag dat streeft naar het elimineren van een reeks persistente, organische, vervuilende stoffen (persistent organic pollutants - POP).

#### *ii. Bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik*

De controle van de bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik en de inspectie bij de handelaars en de gemachtigde gebruikers wordt uitgevoerd door vijf inspecteurs van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. In 1995 werden 65 gevallen voor het gerecht gebracht; het ging vooral om de levering van gevaarlijke bestrijdingsmiddelen aan niet-erkende gebruikers en de verkoop van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik (zie luik 1, hoofdstuk D.).

### **c. Productbeleid**

Het productbeleid van de Federale Overheid steunt op de uitwerking van een wettelijk kader voor productnormen, op de Europese milieukeur en op de verbetering van de milieuzorg in de overheidsadministraties. Deze laatste twee punten worden behandeld in het luik 1, hoofdstuk E., "Het beleid ter verandering van de Consumptiepatronen".

Wat de productnormen betreft, heeft de federale wetgever sinds verschillende decennia maatregelen genomen om de kenmerken te bepalen waaraan sommige producten moeten voldoen die gevaarlijk kunnen zijn voor mens en milieu<sup>1</sup>. De bescherming van de volksgezondheid was meestal de hoofdbekommernis van de wetgever, waarbij weinig rekening werd gehouden met de bescherming van het milieu.

In België zijn de bevoegdheden voor de vaststelling van normen voor milieubescherming verdeeld tussen de federale en de gewestelijke autoriteiten. Door de bijzondere wet van 1993<sup>2</sup> zijn de federale autoriteiten verantwoordelijk voor de kenmerken van de producten tot wanneer ze op de markt worden gebracht, in het bijzonder voor het vastleggen van de "productnormen"<sup>3</sup> op het vlak van milieubescherming. De gewesten zijn bevoegd voor de normen inzake emissies bij de productie en voor de fase nadat de producten op de markt zijn gebracht (recyclage, afvalverwerking). De federale autoriteiten beschikken dus over een belangrijke hefboom als aanvulling van de gewestelijke bevoegdheden om de consumptiepatronen duurzamer te maken.

- 
1. België heeft in 1969 een wetgeving over bestrijdingsmiddelen goedgekeurd en was zo een wegbereider op dat vlak.
  2. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zoals gewijzigd op 16 juli 1993.
  3. Arbitragehof, 2 februari 1995, arrest nr. 4/95 geeft een definitie van productnormen: "*Productnormen zijn regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het leefmilieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging en hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten.*" Dit arrest geeft een definitie van "productnormen" zoals het moet begrepen worden in de bevoegdheidsverdeling omschreven in de bijzondere wet. Op wetgevend vlak refereert de term "productnormen" dus naar de normen waaraan de producten moeten voldoen om het milieu te beschermen.

Na de bijzondere wet<sup>1</sup> lanceert het kabinet Leefmilieu een wetsontwerp over de productnormen dat tot doel heeft het milieu en de volksgezondheid te beschermen. In 1996 en 1997 worden diverse raadplegingen van de grote sociale groepen georganiseerd. De Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (NRDO), de Raad voor het Verbruik (RVV) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) brengen adviezen uit en er heeft informeel overleg plaats met de vertegenwoordigers van de industrie en met de milieuorganisaties, de consumentenverenigingen en de vakbonden. In juni 1998 wordt dit ontwerp goedgekeurd door de Ministerraad en naar het Parlement gestuurd<sup>2</sup>.

Waarom is dit wetsontwerp *betreffende de productnormen ter bevordering van de duurzame productie en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid* er gekomen? Aangezien het leefmilieu een steeds grotere bekommernis is geworden, heeft de EU, binnen de Europese harmonisatie, geleidelijk normen goedgekeurd voor producten die wellicht het leefmilieu schaden<sup>3</sup>. In het algemeen heeft België de richtlijnen ter zake omgezet maar de wettelijke basis daarvoor was zwak<sup>4</sup>. Zoals blijkt uit het overzicht van de huidige wetgeving bestaat er momenteel geen enkel wettelijk kader waardoor de kenmerken van producten gereguleerd kunnen worden voor de bescherming het leefmilieu (zie kader "Overzicht van de huidige wetgeving die toelaat productnormen te reglementeren" op blz. 271). De Federale Overheid heeft dus een wetsontwerp ingediend om een stevig juridisch draagvlak te creëren "voor een geïntegreerd en duurzaam productbeleid ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid" (Memorie van toelichting van het wetsontwerp). Dit wetsontwerp heeft betrekking op "lichamelijke roerende goederen, inclusief de stoffen en de preparaten, de biociden en de verpakkingen met uitzondering van afvalstoffen". Dit kader zal het enerzijds mogelijk maken om de omzetting van de Europese richtlijnen inzake de productnormen, zoals bijvoorbeeld die over de biociden (de bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik) te vergemakkelijken en anderzijds om een actiever beleid ter zake te voeren. Dit kader wordt vooral verwacht voor alles wat gevaarlijke stoffen en chemische producten betreft. Dit wetsontwerp zou ook gebruikt kunnen worden om de sancties te verstrengen in geval de wet niet wordt nageleefd en een wettelijke basis creëren om vrijwillige akkoorden te sluiten met de nijverheid<sup>5</sup>.

- 
1. Een eerste voorontwerp van wet over de productnormen in verband met de bescherming van het milieu en de gezondheid is in 1990 het voorwerp van een advies van de Raad van State. Die preciseert dat de Federale Overheid ter zake niet bevoegd is. De bijzondere wet van 16 juli 1993 over de staatshervorming voorziet dat de federale autoriteiten bevoegd zijn voor de kenmerken van op de markt gebrachte producten, onder andere de opstelling van productnormen voor milieubescherming. Deze beslissing, die beantwoordt aan de vereisten van de eenheidsmarkt, maakte het mogelijk de politieke werkzaamheden te hervatten om een wet over de productnormen op te stellen.
  2. Ondertussen wet van 21 december 1998 *betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie en consumptiepatronen ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid* (BS 11 februari 1999).
  3. Door de totstandkoming van de eenheidsmarkt, worden de normen waaraan de producten moeten beantwoorden, steeds meer op Europees niveau vastgelegd. De lidstaten kunnen echter aan de Europese Commissie strengere normen voorstellen om de Europese reglementering te versterken.
  4. De besluiten tot omzetting van de Europese richtlijnen inzake reglementering van (gevaarlijke) stoffen en preparaten, verwees vaak naar de wet van februari 1921 *betreffende het vervoer van giftige, slaapverwekkende, verdovende, desinfecterende of antiseptische stoffen* als juridische basis.
  5. Van 1988 tot 1991 werden akkoorden ondertekend over het gebruik van CFK's in spuitbussen, het gebruik van fosfaten in detergents en de uitvoer van bestrijdingsmiddelen. Op federaal niveau werd sinds 1991 geen akkoord meer ondertekend.



### Overzicht van de huidige wetgeving die toelaat productnormen te reglementeren

De huidige wetgeving op de productnormen in de brede zin kan worden opgesplitst als volgt:

#### 1. Transsectorale wetten zoals bijvoorbeeld:

- Over de veiligheid van de consumenten<sup>a</sup>.
- Over de bescherming van de werknemers<sup>b</sup>.
- Over giftige en toxische stoffen<sup>c</sup>.

In uitvoering van die wetten werden besluiten genomen om te bepalen aan welke vereisten sommige categorieën van producten moeten beantwoorden.

Zoals bijvoorbeeld:

- De indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, en preparaten voor het op de markt brengen en het gebruik ervan<sup>d</sup>.
- De criteria inzake het op de markt brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens en zijn omgeving<sup>e</sup>.

#### 2. Sectorale wetten:

- Voor categorieën van producten: geneesmiddelen, voedingsmiddelen, landbouwproducten<sup>f</sup>, enzovoort. Deze wetten kwamen meestal tot stand met als doel de volksgezondheid te beschermen.
- Voor specifieke vormen van vervuiling: lawaaihinder, luchtvervuiling, enzovoort.

Er zijn verschillende uitvoeringsbesluiten zoals dat over het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines, motorcompressoren, torenkranen, enzovoort<sup>g</sup>, over de vaststelling van de maximale gehalten aan dioxine in voedingsmiddelen<sup>h</sup>, over de tijdelijke schorsing van het afleveren van geneesmiddelen die melatonine bevatten<sup>i</sup>.

#### 3. Vrijwillige sectorale akkoorden tussen een Federatie van Ondernemingen en de overheid.

Het gaat om productnormen die door de ondernemingen werden onderhandeld en goedgekeurd in ruil waarvoor de overheid er zich toe verbindt geen strengere wetgeving te voorzien<sup>j</sup>.

- a. Wet van 9 februari 1994 *betreffende de veiligheid van de consumenten* (BS 1 april 1994).
- b. Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming (ARAB), wet van 4 augustus 1996 *betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitoefening van hun werk* en wet van 11 juli 1996 *betreffende de waarborgen welke de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de toestellen, de recipiënten en de beschermingsmiddelen inzake veiligheid en gezondheid moeten bieden*.
- c. Wet van 24 februari 1921 *betreffende het verhandelen van de gifstoffen, slaapmiddelen, verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica*.
- d. KB van 19 maart 1981 *tot regeling van de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen en preparaten met het oog op het op de markt brengen of het gebruik ervan* (BS 26 maart 1981) en KB van 11 januari 1993 *tot regeling van indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke preparaten met het oog op het op de markt brengen en het gebruik ervan* (BS 15 mei 1993).
- e. KB van 24 mei 1982 *tot reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu* (BS 2 juli 1982) en KB van 9 juli 1986 *tot reglementering van de stoffen en preparaten die polychloorbifenyl en polychloorterfenyl bevatten*.
- f. Zoals bijvoorbeeld de wet van 1969 *betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt*.
- g. KB's van 1 juli 1986: KB *betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van torenkranen*; KB *betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van met de hand bediende betonbrekers en trilhamers voor sloopwerk*; KB *betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van energieaggregaten*; KB *betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van aggregaten voor laswerk*; KB *betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines* (BS 26 juli 1986).
- h. KB van 23 april 1998 *tot vaststelling van maximale gehalten aan dioxines in voedingsmiddelen* (BS 12 juni 1998).
- i. MB van 4 februari 1998 *tot tijdelijke schorsing van het afleveren van geneesmiddelen die melatonine bevatten* (BS 17 maart 1998).
- j. Bijvoorbeeld de overeenkomst van 12 september 1988 *betreffende het gebruik van fosfaten in waspoeders* en de overeenkomst van 4 oktober 1991 *betreffende de export van pesticiden onderworpen aan een procedure van voorafgaandelijke en geïnformeerde instemming* (PIC).



### 3. Analyse van het gevoerde beleid

#### a. Bijdrage tot de bescherming van de atmosfeer en de bescherming van het mariene milieu

Door zijn geografische ligging en zijn open economie, hecht België wellicht meer dan andere landen een groot belang aan de internationale samenwerking voor milieubescherming.

Sinds 1992 werden diverse verdragen en internationale programma's inzake het milieu sterk gestimuleerd. De regering heeft voorgesteld deze te steunen en een actieve rol te spelen in de internationale milieuonderhandelingen met als doel te komen tot bindende overeenkomsten. De mechanismen voor het bepalen van de internationale standpunten van België moeten absoluut versterkt worden voor een groot deel van de milieuproblematiek, waaronder de bescherming van de atmosfeer en de bescherming van het mariene milieu. De oprichting van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) heeft tot doel een duidelijke omschrijving te geven van de door België in de internationale organisaties te verdedigen standpunten.

Een beter overleg bij de voorbereiding van deze internationale standpunten kan er bovendien toe leiden dat op internationaal niveau genomen beslissingen meer gecoördineerd en gemakkelijker zullen worden toegepast. De toepassing van de internationale milieuverbintenissen is inderdaad soms moeilijk. Als staat kan België in een situatie terecht komen dat een internationale verplichting niet kan worden nagekomen omdat de Federale Overheid of één van de gewesten deze verplichting niet heeft nageleefd. De Europese Commissie heeft een aantal acties ondernomen tegen België wegens het niet of onvolledig omzetten van de Europese wetgeving. Er lopen bijvoorbeeld processen over het niet naleven van richtlijn EEG 91/676 *inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen* en voor de onvoldoende toepassing van richtlijn EEG 76/464 van 1976 *betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de gemeenschap worden geloosd*.

De procedure waarmee de Federale Overheid tijdelijk de plaats kan innemen van een gewest om de naleving van een internationale verplichting te waarborgen en om van een gewest de kosten van die tekortkoming terug te vorderen, werd tot op vandaag nog niet gebruikt, want ze kan slechts worden toegepast indien België schuldig wordt bevonden door een internationaal gerechtshof en deze procedures verlopen op zich al traag<sup>1</sup>. Bovendien wordt door deze vervangingsprocedure de oorzaak van de vertragingen niet weggewerkt, namelijk de logheid van de raadplegingsprocedures tussen de verschillende bevoegde autoriteiten en ministeries<sup>2</sup>.

- 
1. Het samenwerkingsakkoord over de coördinatie inzake bioveiligheid heeft zelf tot doel een einde te maken aan de door de Europese Commissie tegen België gevoerde processen wegens het niet omzetten van de richtlijnen over genetisch gemanipuleerde organismen.
  2. OESO (1998). De OESO onderstreept dat de uitwerking van een kaderwet op dit domein zou helpen om het omzettingsprocédé te rationaliseren.

Het beleid inzake gevaarlijk stoffen, wordt uitgewerkt door de federale en de gewestregeringen. Talrijke departementen zijn erbij betrokken. De omschrijving van een geïntegreerd beleid inzake gevaarlijke stoffen wordt niet vergemakkelijkt door zo'n verdeling van de bevoegdheden. In haar recente analyse onderstreept de OESO dat nieuwe maatregelen nodig zijn om de activiteiten van de talrijke betrokken autoriteiten efficiënt te coördineren en vooral om de overbodige overlapping van de activiteiten en termijnen te vermijden<sup>1</sup>. Wat de controle van deze gevaarlijke stoffen betreft, worden de bevoegde federale diensten met grote problemen geconfronteerd door een tekort aan personeel en financiële middelen. Deze situatie vloeit voort uit het feit dat bij de jongste Staatshervorming onvoldoende werd rekening gehouden met de behoeften van deze diensten<sup>2</sup>. Geen enkele inspectiedienst was belast met de naleving van de bestaande maatregelen over gevaarlijke stoffen en preparaten. Om deze tekortkoming op te vangen worden maatregelen goedgekeurd.

De effectieve toepassing van het recht op toegang tot informatie, de deelname van het publiek aan de besluitvorming en de toegang tot het gerecht inzake milieubescherming, voorzien door het gelijknamige verdrag, impliceert dat *gegevens over de toestand van het milieu en de druk die er op wordt uitgeoefend* door verschillende menselijke activiteiten ter beschikking zijn. Beschikken over zulke gegevens is van fundamenteel belang in de toepassing en de follow-up van een milieubeleid. Het is dus van belang, zoals de OESO benadrukt: *de evolutie van de toestand van het milieu te blijven volgen en gegevens over het milieu te verzamelen op basis van regerings- en particuliere bronnen in een geharmoniseerde omkadering waardoor de vergelijkbaarheid in heel het land wordt verzekerd, inclusief de gegevens over de uitgaven*<sup>3</sup>.

## **b. Bijdrage tot de verandering van de consumptiepatronen**

De goedkeuring van het wetsontwerp *over de productnormen die tot doel hebben duurzame consumptie- en productiepatronen te bevorderen en het milieu en de gezondheid te beschermen*, zal een wettelijk kader creëren voor de uitwerking van een beleid inzake de verandering van de consumptie- en productiepatronen. Het zal een essentieel element vormen van een coherent beleid inzake duurzame consumptie en productie en een nuttige aanvulling zijn van de verschillende gewestelijke initiatieven voor milieubescherming.

Eind juni 1998 ging het nog altijd maar om een wetsontwerp. Er is echter grote hoop dat het werkinstrument wordt goedgekeurd en correct wordt toegepast. Op termijn zou de wetgeving aangevuld kunnen worden om sociale en ethische normen (degelijke arbeidsomstandigheden, sociale rechten, voldoende bezoldigingen, enzovoort) te kunnen invoeren<sup>4</sup>.

- 
1. In haar rapport van 1995 heeft de federatie van de chemische nijverheid in België er op gewezen dat de algemene complexiteit van de Belgische instellingen en het administratief kader en het gebrek aan klaarheid dat er uit voortvloeit wat de bevoegdheden van de verschillende autoriteiten betreft, een afremmend effect hebben op de ontwikkeling. Zie Onderzoek van de milieuprestaties van België. OESO, 1998.
  2. OESO (1998). De OESO onderstreept dat het beter zou zijn meer middelen aan deze diensten toe te kennen zodat ze hun opdrachten tot een goed einde zouden kunnen brengen.
  3. OESO (1998). Eigen vertaling.
  4. Wet gestemd op 21 december 1998 (BS 11 februari 1999).

### c. Algemene analyse

De door de overheid vooropgestelde integratie van de ecologische aspecten in alle beleidsdomeinen moet, om doeltreffend te zijn, de volgende activiteiten omvatten:

- Integratie bij de uitwerking van de beleidsmaatregelen, de planning en het beheer.
- Oprichting van een doeltreffend juridisch en reglementair kader.
- Efficiënt gebruik van economische instrumenten en stimuli, onder andere de marktstimuli en de uitwerking van stelsels inzake geïntegreerde ecologische en economische boekhouding.

De activiteiten van de belangrijkste economische sectoren (vervoer, landbouw, energie) hebben belangrijke effecten op het milieu. Veranderingen van deze activiteiten kunnen de positieve gevolgen van een milieubeleid ofwel versterken ofwel afremmen. De integratie van milieudimensies in het geheel van de andere departementale beleidsmaatregelen en in verschillende sectorale praktijken (landbouw, industrie, vervoer, enzovoort) is dus een noodzakelijke voorwaarde voor een echt milieubeleid.

Aangezien deze integratie niet enkel kan steunen op het departement dat belast is met het milieubeleid, is het van belang milieudimensies op structurele wijze te verankeren in de "sterke" departementen en deze permanent op de politieke agenda te plaatsen. Intussen is de OESO-evaluatie: *de sectorale integratie blijft gering en de economische groei in traditionele zin lijkt voorrang te krijgen, met grote negatieve gevolgen voor het milieu*<sup>1</sup>. Dit wijst op het belang van de oprichting van overleg- en coördinatiestructuren tussen het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, dat verantwoordelijk is voor milieubeleid, en andere departementen. Overigens moeten alle instrumenten (economische, juridische, enzovoort) worden gebruikt die behoren tot de bevoegdheden van de overige departementen.

Voor zo'n integratie is het in een eerste fase trouwens nodig financiële en menselijke middelen te voorzien. In België blijft het niveau van de milieu-uitgaven laag (inclusief uitgaven van de federale overheden). De uitgaven voor de strijd tegen de vervuiling vertegenwoordigen ongeveer 1,1% van het BNP. *België is verplicht om de milieu-uitgaven te verhogen indien het nationale doelstellingen wil bereiken en zijn Europese en internationale verplichtingen wil nakomen*<sup>2</sup>.

## J. Landbouw

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake landbouw, dat een markt- en prijsbeleid, een productbeleid en een gezondheidsbeleid omvat. Het Ministerie van Middenstand en Landbouw werkt mee aan de uitwerking en de toepassing van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) van de Europese Gemeenschap (EG). Bovendien houdt het zich bezig met het beheer van de productie, de kwaliteit van de plantaardige en dierlijke producten en met de in de landbouw gebruikte grondstoffen. Dit alles is belangrijk voor de armoedebestrijding (bijvoorbeeld maatregelen voor de kleine producenten en gratis voedselbedeling), de bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu (bijvoorbeeld meststoffen en pesticiden) en voor de wijziging van de consumptiepatronen (bijvoorbeeld extensivering en biologische landbouw).

---

1. OESO (1998). blz. 29. Eigen vertaling.

2. Idem.

Het federaal landbouwbeleid wordt in grote mate bepaald door het GLB. Dit kadert op zijn beurt in diverse internationale handelsakkoorden. Sinds 1992 werden zowel het GLB als het kader waar het deel van uitmaakt grondig gewijzigd (hervorming in de diepte van het GLB in 1992, de eenheidsmarkt in 1993 en de GATT-akkoorden in 1994).

De hervorming van het GLB, die tussen 1993 en 1996 geleidelijk werd doorgevoerd, had betrekking op de grote productiesectoren<sup>1</sup>. De bedoeling hiervan was om de extensieve productiemethoden te bevorderen via een gedeeltelijke afbouw van de prijs- en marktondersteuning. Die gedeeltelijke afbouw werd gecompenseerd door rechtstreekse, van de productie losgekoppelde steun per hectare.

Bovendien voorzag de hervorming begeleidingsmaatregelen zoals acties ter bevordering van productiemethoden, die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en natuurbehoud<sup>2</sup>, maatregelen voor de bebossing van landbouwgronden<sup>3</sup> en ten slotte een stelsel van vervroegde stopzetting van de landbouwactiviteit<sup>4</sup>.

## 1. Beleidsintenties van de regering

De door de regering aangekondigde doelstellingen waren: "*het behoud van de essentiële elementen van het GLB: de versterking van het economische draagvlak waarbij het economisch en sociaal belang van de landbouw, zowel voor de productie van hoogwaardige producten als voor het gebruik en het behoud van de open ruimte*", erkend wordt. Bovendien heeft de regering verklaard dat ze van plan is *de concurrentiepositie* van de verschillende landbouwsectoren te *verbeteren*. Op sociaal vlak was de bescherming van de kleine producenten, vooral tijdens de hervorming van het GLB, één van de algemene intenties.

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

### a. Maatregelen voor de kleine producenten

Een reeks **sociale maatregelen** voor de kleine producenten werd op een zodanige manier toegepast dat zij niet, zoals de andere producenten, aan de productiebeperkende maatregelen onderworpen zouden zijn.

Er werd steun toegekend aan de diensten voor onderlinge bedrijfshulp en bedrijfsverzorging, die tot doel hebben tijdelijke arbeidskrachten te leveren ter vervanging van de uitbater of van mensen die op het bedrijf werken, omdat ze om bepaalde redenen (zoals ziekte, overlijden of ongeval) niet beschikbaar zijn<sup>5</sup>.

Sinds 1991 wordt krachtens de Europese verordening 768/89 in tijdelijke inkomenssteun voor de landbouw voorzien. Het doel ervan is de landbouwers in moeilijkheden te helpen door een intensieve hulp bij het beheer van hun bedrijf.

- 
1. Graangewassen, oliehoudende zaden, eiwitrijke gewassen en de rundveesector.
  2. Verordening 2078/92/EEG betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer.
  3. Verordening 2080/92 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw.
  4. Verordening 2079/92 tot instelling van een communautaire steunregeling voor vervroegde uittreding in de landbouwsector.
  5. Op basis van de Europese verordening 950/97 betreffende de verbetering van de doeltreffendheid van de landbouwstructuur.

Tegelijkertijd werd gezocht naar een versterking van de concurrentiële positie van de gezinsbedrijven, waarbij de aandacht vooral ging naar de jongeren, die zich in de landbouwsector vestigen. De nadruk werd gelegd op de bevordering van maatregelen die het opvolgingsprobleem in landbouwbedrijven en de door de wet de landpacht verzekerde continuïteit trachten op te lossen.

#### **b. Steun voor vervroegde uittreding**

Het EG-beleid van steun voor vervroegde uittreding zet er oudere landbouwers toe aan hun gronden af te staan aan jonge landbouwers. Van die maatregel wordt verwacht dat hij de leefbaarheid van die bedrijven zal verbeteren.

#### **c. Gratis voedselbedeling**

Verscheidene gemeenschappelijke marktorganisaties<sup>1</sup> voorzien de bedeling, gratis of aan verminderde prijzen, van uit de markt genomen eetwaren aan liefdadige of sociale instellingen en organisaties.

#### **d. Meststoffen**

Er wordt gestreefd naar een lagere uitstoot van fosfaten in het afvalwater van de vee-teelt door de toevoeging van fytase aan de diervoeding toe te laten<sup>2</sup> en door een overeenkomst<sup>3</sup> met de producenten van diervoer waarin deze zich ertoe verbinden voor mestvarkens alleen maar voer met een laag fosforgehalte op de markt te brengen. De producenten van fosforhoudende meststoffen hebben bovendien beloofd<sup>4</sup> het maximale cadmiumgehalte van die meststoffen te beperken.

#### **e. Bestrijdingsmiddelen**

De toekenning van vergunningen inzake het gebruik van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik wordt beheerd door het Ministerie van Middenstand en Landbouw. Naast een goedkeuringsprocedure voor de producten zelf bestaan er ook regels voor de commercialisering en het gebruik van die producten. Sinds juli 1993 worden de actieve stoffen in die bestrijdingsmiddelen op Europees niveau toegelaten op basis van de door één van de lidstaten uitgevoerde evaluatie<sup>5</sup>.

Het Belgisch wettelijk kader voor de goedkeuring en het gebruik van fytofarmaceutische producten in de landbouw<sup>6</sup> werd meermaals gewijzigd en er werd een verplichte controle van de sproei-installaties ingevoerd<sup>7</sup>. De goedkeuring is geldig voor maximaal drie jaar. De afgekeurde sproei-installaties moeten in overeenstemming met de normen gebracht worden, zoniet moeten ze definitief buiten werking worden gesteld.

- 
1. Voedselbanken, OCMW, ziekenhuizen, diensten voor gratis maaltijden, gevangenen, enzovoort. Europese verordening 2200/96 met betrekking tot de interventieregeling in de sector groenten en fruit.
  2. MB van 9 juni 1994 (BS 28 september 1994).
  3. Getekend op 1 augustus 1995.
  4. Op vrijwillige basis in een op 25 november 1993 afgesloten akkoord.
  5. Europese richtlijn 91/414 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen.
  6. Voorzien door het KB van 28 februari 1994 (BS 11 mei 1995).
  7. MB van 9 juni 1995 (BS 12 augustus 1995), gewijzigd door de MB van 22 december 1995 en 18 juli 1996 (BS 6 februari 1996 en 15 augustus 1996).

Bovendien vormde de stimulans om milieuvriendelijke productietechnieken te gebruiken, die de biodiversiteit bewaren of bevorderen, één van de belangrijke punten in de, in 1998 tot stand gekomen, hervorming van de fruit- en groentensector<sup>1</sup>. De invoering van een verplichte controle voor de oogst was een maatregel ter bevordering van een correct en rationeel gebruik van bestrijdingsmiddelen in de teelt van bladgroenten onder glas<sup>2</sup>.

Hoewel beslist werd de fytofarmaceutische producten en de bestrijdingsmiddelen voor de landbouw vrij te stellen van milieutaksen<sup>3</sup>, is er evenwel een heffing voorzien voor vijf bestrijdingsmiddelen<sup>4</sup>, die het water vervuilen. Bovendien werden er verschillende maatregelen genomen om het gebruik van endosulfan<sup>5</sup> en lindaan<sup>6</sup> te beperken.

#### f. Wijziging van de productiepatronen

De biologische productiemethode en de vermelding ervan op landbouwproducten en eetwaren hebben een wettelijk kader gekregen<sup>7</sup>. Er werd steun voorzien aan de producenten en aan demonstratieprojecten inzake biologische landbouw, en ook aan projecten, die een verminderd gebruik van meststoffen en fytofarmaceutische producten nastreven<sup>8</sup>.

De geïntegreerde productiemethode voor pitfruit en de producenten, die ze toepassen, hebben sinds 1996 ook een wettelijk kader<sup>9</sup>, dat er op gericht is een milieuvriendelijker fruitproductie te bevorderen.

Er is een extensiveringspremie voorzien voor de rundveefokkerij in de Europese verordening<sup>10</sup>, die bepaalt dat producenten recht hebben op een bijkomend bedrag bovenop andere premies<sup>11</sup>, op voorwaarde dat de vastgestelde dichtheidsfactor op hun bedrijf beneden de 1,4 EGV per hectare blijft<sup>12</sup>.

1. Verordening CE/2200/96, toegepast bij de KB's van 16 januari 1998, 27 maart 1998, 18 juli 1998 (BS 21 maart 1998, 7 mei 1998 en 23 juli 1998) en de MB's van 18 maart 1998, 9 juni 1998 en 22 juni 1998 (BS 7 mei 1998, 12 augustus 1998, 25 juli 1998).
2. KB van 16 januari 1998 (BS 21 maart 1998) en MB van 18 maart 1998 (BS 7 mei 1998).
3. KB van 23 december 1993 (BS 29 december 1993).
4. Heffing van 100 BEF per kilogram actieve stof voor atrazin, simazin, diuron, isoproturon en lindaan. Een gelijkaardige heffing bestaat al voor twee bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik (van 2.000 tot 10.000 BEF per kilogram actieve stof).
5. Maximum één toepassing per seizoen voor appels, peren, bessen, aardbeien, braambessen, ajuinen, asperges, champignons in kwekerijen.
6. Beperkte toepassing voor maïs, bieten en boomkwekerijen (KB 6 juni 1997, BS 16 december 1997)
7. KB van 17 april 1992 *in toepassing van de Europese verordening 2092/91 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen* (BS 20 mei 1992).
8. MB's van 14 en 30 maart 1995, *in toepassing van de Europese verordening 2078/92 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer*.
9. KB van 22 januari 1996 (BS 15 februari 1996) en de MB's van 1 maart 1996 en 26 maart 1997 (BS 12 april 1996 en 22 april 1997).
10. Verordening 2066/92 *tot wijziging van verordening 805/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees en tot intrekking van verordening 468/87 tot vaststelling van de algemene voorschriften van het stelsel van de speciale premie voor producenten van rundvlees, alsmede van verordening 1357/80 tot instelling van een premieregeling voor het aanhouden van het zoekkoeienbestand*.
11. De premie voor mannelijke runderen of de premie voor zoekkoeien.
12. EGV = eenheid groot vee. Vanaf 1997 is er een hogere premie voor dichtheden onder de 1,0 EGV/ha.

#### **g. Betere kwaliteit**

De uitwerking van een verticale aanpak van de Belgische land- en tuinbouw, vanaf de grondstof tot het eindproduct, is momenteel aan de gang via een geïntegreerd beheer van de productielijnen. Dit werd in de hand gewerkt door het feit dat het noodzakelijk is zowel aan de gezondheid van dieren en planten als aan de volksgezondheid absolute waarborgen te bieden. Die bekommernis om de volksgezondheid kan onrechtstreeks een weerslag op de milieubescherming hebben. Er werden immers maatregelen genomen over de maximumgehalten aan vervuilende stoffen op en in voedingswaren zoals: het maximumgehalte aan nitraten en de residuen van toegelaten bestrijdingsmiddelen op en in bepaalde groenten- en fruitsoorten<sup>1</sup>.

### **3. Analyse van het gevoerde beleid**

#### **a. Bijdrage tot de strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting**

De genomen maatregelen dienen om de kleine producenten te beschermen tegen de wijzigende internationale context waarin de landbouw zich momenteel bevindt. Ondanks die maatregelen echter blijft de gemiddelde grootte van de bedrijven in België toenemen en blijft het aantal landbouwers dalen. Die ontwikkeling staat in tegenstelling tot de bescherming van een model van gezinslandbouw, zoals die in de algemene beleidsnota's van het ministerie vooropgesteld wordt.

Wat de steun aan de diensten voor onderlinge bedrijfshulp en bedrijfsverzorging betreft, werd er in 1997, 2,79 miljoen Belgische frank toegekend aan een federatie van bedrijfsverzorgingsdiensten (2.179 leden). Tijdens datzelfde jaar werden 150 aanvragen voor tijdelijke steun aan het landbouwincome ontvankelijk verklaard en werd er een beheersplan voor opgesteld<sup>2</sup>.

Wat de steun aan de vervroegde uittreding betreft, waren er eind 1997, 984 aanvragen gunstig onthaald en het bedrag aan uitbetaalde pensioensupplementen bedroeg 196 miljoen BEF.

Eind 1997 beschikten 151 instellingen en organisaties over een vergunning om gratis fruit en groenten, die uit de markt genomen waren, op te halen.

#### **b. Bijdrage aan de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu**

De landbouw ligt mee aan de basis van de verspreide bronnen van vervuiling. De weerslag ervan op de Noordzee is niet onbelangrijk voor fosfor, stikstof en bepaalde bestrijdingsmiddelen. De uitstoot van cadmium tijdens de productie van fosforhoudende meststoffen of tijdens hun toepassing scheidt ook problemen. Bovendien heeft de landbouw een weerslag op de atmosfeer via de uitstoot van broeikasgassen of van stoffen, die de ozonlaag aantasten (bijvoorbeeld methylobromide).

---

1. KB van 21 april 1994 (BS 8 juli 1994) en MB van 17 april 1997 (BS 17 juli 1997).

2. In 1997 werd er voor 2,03 miljoen BEF aan steun uitbetaald.



*i. Meststoffen*

De keuze en de kwaliteit van de gebruikte grondstoffen kan de uitstoot van milieuschadelijke stoffen door de landbouw gedeeltelijk verminderen. Er werden maatregelen genomen om bepaalde verspreide bronnen van vervuiling, zoals de fosfaten (toelating om fytase aan het diervoer toe te voegen en overeenkomst met de diervoernijverheid) en cadmium (overeenkomst met de producenten van fosforhoudende meststoffen) te verminderen. Dit soort maatregelen, die zich in feite voor de eigenlijke productie situeren, is een mogelijk actiemiddel in de strijd tegen de vervuiling door verspreide bronnen die hun oorsprong in de landbouw vinden.

Een aantal producenten van samengesteld varkensvoer, die de quasi-totaliteit van dit soort voer produceren (261 in totaal), hebben een overeenkomst ondertekend om alleen maar varkensvoer met een laag fosforgehalte op de markt te brengen. Van de 764 voor controle genomen stalen waren er maar 3% boven de norm.

Ook de resultaten van de analyses in het kader van het vrijwillige akkoord omtrent cadmium in de fosfaathoudende meststoffen, waren in 1996 bevredigend<sup>1</sup>.

*ii. Bestrijdingsmiddelen*

Bij de officiële goedkeuring van nieuwe producten wordt er steeds meer belang gehecht aan hun ecotoxicologische eigenschappen. Bovendien kan een goedkeuring volledig of gedeeltelijk worden ingetrokken wanneer blijkt dat die producten bepaalde risico's voor het milieu inhouden. In 1997 besteedde het fonds voor grondstoffen 2,6 miljoen BEF aan de studie van de toxiciteit van de bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik en 8,8 miljoen BEF aan de studie van hun milieuschadelijkheid, met het oog op de vermindering van hun impact<sup>2</sup>. Maar dit zijn magere bedragen voor zo'n ingewikkelde studies.

In sectoren zoals de geïntegreerde productie van pitfruit werd ook gestreefd naar een meer doeltreffende toepassing van fytosanitaire producten via de geïntegreerde bestrijding, de biologische bestrijding, de vermindering van de toegediende doses en nieuwe toepassings- en sproeitechnieken.

Bovendien wordt het rationele gebruik van bestrijdingsmiddelen voor landbouwkundig gebruik in de hand gewerkt door de verplichte controle op de sproei-installaties. In 1997 werden 8.369 installaties gecontroleerd en 18,7% ervan werd bij de eerste controle geweigerd. Tussen 1995 en eind 1997 waren al 17.764 toestellen gecontroleerd en goedgekeurd. Die hele operatie heeft er duidelijk toe geleid dat defecte toestellen buiten dienst werden gesteld en maakte een sensibilisering van de landbouwers mogelijk. De controle van de 22.500 bestaande sproei-installaties zou eind 1998 voltooid moeten zijn. Er bestaat een project voor de goedkeuring van nieuwe sproei-installaties, dat deze maatregel zou moeten aanvullen.

Een analyse van het wettelijk kader inzake bestrijdingsmiddelen moet ook de maatregelen voor de controle op de goede toepassing ervan bespreken. In 1997 werden 51 processen-verbaal opgemaakt en aan de parketten doorgestuurd voor het illegale gebruik van bepaalde producten en het bezit van niet-goedgekeurde

1. Verslag 1996 van het Federaal Ministerie van Middenstand en Landbouw.

2. Verslag 1997 van het Federaal Ministerie van Middenstand en Landbouw.

bestrijdingsmiddelen. Er dient op gewezen dat slechts weinig inspecteurs belast zijn met het toezicht op de wetten inzake gevaarlijke producten.

Anderzijds werden 647 stalen van fruit en groenten gecontroleerd op de aanwezigheid van residuen. De meeste overtredingen hadden betrekking op de bladgroenten onder glas (18%). In het totaal werden 33 processen-verbaal opgemaakt, vijf loten werden voorlopig aangeslagen en drie loten werden vernietigd. Wegens te hoge residuwaarden voor bromide werden 15 vergunningen voor het gebruik van methylbromide als grond-desinfecterend middel ingetrokken.

Ondanks de controles en de maatregelen ter vermindering van het gebruik blijft de totale hoeveelheid in België verkochte bestrijdingsmiddelen heel hoog in vergelijking met onze buurlanden en met het OESO-gemiddelde (zie tabel 20 in deel 2, blz. 158). Per hectare is de totale hoeveelheid in België verkochte bestrijdingsmiddelen respectievelijk 17,7%, 128% en 216% hoger dan in Nederland, Frankrijk en Duitsland. Bovendien kende België tijdens de periode 1980-1995 van alle OESO-landen de sterkste groei van het verbruik van bestrijdingsmiddelen (+37%)<sup>1</sup>.

### c. Bijdrage tot de verandering van de consumptiepatronen

Milieuvriendelijke productiemethoden, zoals de biologische landbouw, brengen in het algemeen hogere productiekosten met zich mee. Die relatief hogere productiekosten zijn onder meer te verklaren door het gebrek aan een veralgemeende internalisering van de productiekosten in de landbouw en het groter aantal arbeidskrachten in de biologische landbouw.

De relatief hogere kosten, net als de kosten voor de productie van een betere kwaliteit, kunnen gedeeltelijk gecompenseerd worden door de meerwaarde, die de consument aan die producten geeft. Een wettelijke bescherming van die productiemethoden, waardoor het vertrouwen van de consument zou groeien, versterkt de concurrentiepositie van die producten.

Het wettelijk kader voor de biologische landbouw, de maatregelen inzake de maximumgehalten aan vervuilende stoffen in en op eetwaren, de verplichte controle op onder glas gekweekte groenten voor de oogst en de definitie van een lastenboek voor de geïntegreerde productie van pitfruit zijn stappen in de goede richting. De nieuwe gemeenschappelijke organisatie van de groenten- en fruitmarkt is ook een weerspiegeling van de bekommernis om het milieu een belangrijker plaats te geven.

In 1996 werden 160 aanvragen tot steun voor biologische landbouw ingediend. De 131 goedgekeurde aanvragen vertegenwoordigden een bedrag van 33,4 miljoen<sup>2</sup>. Van de 26 sinds begin 1995 gestarte demonstratieprojecten hebben er maar twee betrekking op biologische landbouw.

In 1997 vertegenwoordigde de verbouwde cultuurgrond, die in Wallonië gecontroleerd werd op de naleving van het Europese lastenboek voor de biologische productiemethode 5.835 hectare op een totale verbouwde oppervlakte van 730.000 hectare, waarvan 82% weidegrond, voor een totaal van 182 biologische landbouwbedrijven. In Vlaanderen was dit 820 hectare op een totale verbouwde oppervlakte van 575.000 hectare,

---

1. OESO (1998).

2. Voor 1997 werden er 206 aanvragen ingediend. Voor 1994, 102 aanvragen, 95 ervan goedgekeurd, 19,98 miljoen BEF. Voor 1995, 130 aanvragen, 109 ervan goedgekeurd, 24,86 miljoen BEF.

waarvan meer dan 170 hectare voor groententeelt in volle grond, voor een totaal van 107 biologische landbouwbedrijven. In 1997 bedroeg de oppervlakte, die gecontroleerd wordt onder het stelsel van de geïntegreerde fruitteelt, 2.920 hectare en sloeg op 210 producenten.

In 1996 werd 210 miljoen BEF betaald aan premies voor de extensivering van de vee-teelt<sup>1</sup>. Vanaf 1997 bestond er een hogere premie voor dichtheden van minder dan 1,0 eenheid groot vee (EGV) per hectare.

De wil om de land- en tuinbouwproductie vertikaal aan te pakken, vanaf de grondstoffen tot aan het eindproduct, via de toepassing van een geïntegreerd beheer moet betere waarborgen voor de gezondheid van dier en plant mogelijk maken. De toepassing van dit geïntegreerd beheer van de productielijnen laat echter op zich wachten. Hoewel voor elk van de grote productielijnen (melk, vlees, grote teelten en tuinbouw) adviesraden voorzien zijn, waarin de consumenten vertegenwoordigd zijn, werd niet voorzien dat de samenstelling ervan de belangrijke rol van de landbouw qua gebruik en behoud van de open ruimte zou moeten weerspiegelen.

#### **d. Algemene analyse**

De intenties van de regering en het hervormde GLB hadden vooral tot doel een hoog productiepotentieel te bewaren, ondanks de structurele problemen van overproductie<sup>2</sup> die de hervorming van het GLB in 1992 noodzakelijk gemaakt hadden. Voor de door de hervorming beoogde grote plantenteelten waren de maatregelen om beter met het milieu rekening te houden, vooral begeleidingsmaatregelen waarvan het actieterrein beperkt werd tot een gedeelte van de verbouwde landbouwgronden.

Hoewel er in overeenstemming met de intentieverklaringen van de regering al een aantal maatregelen genomen zijn, blijft er toch een discrepantie bestaan tussen die intenties en de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. De 34 miljoen BEF bijkomende steun, ofwel 0,22% van de 15 miljard BEF steun aan de landbouw<sup>3</sup>, voor de biologische landbouw volstaat niet eens om de relatief hogere kosten van zo'n productiemethode te compenseren. De extensiveringspremies, van hun kant, vertegenwoordigen slechts 1,4% van de totale steun. In die omstandigheden hoeft het niet te verwonderen dat de biologische landbouw slechts 0,3% van de verbouwde oppervlakten vertegenwoordigt en dat slechts 5% van het rundvee op extensieve wijze geteeld wordt.

Het feit dat er netto-uitvoer bestaat van Belgische land- en tuinbouwproducten, waarvan de zelfbevoorradinggraad in sommige sectoren bijna 200% bereikt, maakt dat hoge kwaliteitsnormen voor de landbouwproducten moeten worden nagestreefd en dat er een beleid ter bevordering van de afzetmarkten moet worden gevoerd. Hoewel de hervorming van het GLB in 1992 een belangrijk keerpunt betekende, worden er nog andere wijzigingen van het internationale kader aangekondigd (zowel op Europees vlak met de verwachte uitbreiding van de EU, als op wereldvlak met de nieuwe onderhandelingsronde binnen de Wereldhandelsorganisatie).

- 
1. Dit is voor minder dan 5% van de runderen (143.000 op 3.200.000).
  2. Waarbij de beheersing van de productie bereikt werd via een tijdelijk uit de productie nemen van een percentage van de landbouwgrond en niet via de overgang naar minder intensieve productiemethoden. Op de verbouwde oppervlakten bleef dit op een intensieve wijze gebeuren. Door dit systeem konden de overschotten tussen 1992 en 1996 weggewerkt worden.
  3. In 1997 steeg het totale bedrag van de premies, toegekend aan de steun voor melk (95.000 aanvragen), akkerbouwgewassen en de veeteelt (100.000 aanvragen voor de twee samen), en de begeleidingsmaatregelen tot 15 miljard BEF. 90% van dit bedrag komt uit de Europese begroting maar de Belgische staat moet de follow-up verzorgen.

Die vooruitzichten maken dat een fundamentele bezinning over de rol van de landbouw en haar relatie met de maatschappij nodig is. Bij die ontluikende bezinning dient rekening gehouden te worden met aspecten zoals de niet-landbouwkundige kosten van het behoud en het onderhoud van de open ruimte, hoe de maatschappij "haar landbouw" en de producten ervan ziet en ten slotte wat de maatschappij ervan verwacht.

In het vooruitzicht van een eventuele afbouw van de stelsels van prijs- en marktondersteuning, moet de Belgische (en Europese) landbouw kiezen tussen twee heel verschillende modellen:

- Het rurale model waarbij de multifunctionaliteit van de landbouw bevorderd wordt, dus ook zijn rol inzake milieu- en landschapsbeheer.
- Het model met een landbouw met twee snelheden, met aan de ene kant een heel weinig ondersteunde productie in de beste gebieden, en aan de andere kant, totaal van de productie losgekoppelde compensaties in de minst begunstigde zones.

Die fundamentele bezinning ontstond al tijdens de hervorming van 1992 en blijft meer dan ooit actueel.

## K. Energie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake energie, dat zich op het raakvlak van de economische, sociale en ecologische componenten van de ontwikkeling bevindt. Als motor van de economische ontwikkeling van de industriële maatschappij tijdens de jongste eeuw is energie ook een primair goed<sup>1</sup>. De productie, de distributie en de consumptie van energie zijn de voornaamste oorzaken van luchtvervuiling en belangrijke bronnen van vervuiling van de oceanen en de zeeën<sup>2</sup>. Voor een duurzaam energiebeleid is het noodzakelijk, een constante complementariteit te vinden tussen die verschillende thematische kernpunten.

Het nationale energiebeleid is verdeeld over de Federale Overheid en de gewesten:

- Op het vlak van energieproductie is de Federale Overheid bevoegd voor het Nationale Uitrustingsplan van de elektriciteitssector en voor de kernbrandstofcyclus. De gewesten zijn bevoegd voor de nieuwe en hernieuwbare energiebronnen en voor het gebruik van afval voor energiewinning.
- Op het vlak van opslag, transport en distributie van energie is de Federale Overheid bevoegd voor de grote infrastructuur, terwijl de gewesten bevoegd zijn voor de plaatselijke elektriciteitsdistributie en transport van ten hoogste 70 kilovolt en voor de verdeling van aardgas.
- De gewesten zijn bevoegd voor de rationele energieconsumptie (beheer van de vraag).
- De Federale Overheid is bevoegd voor de regelgeving en de tarifiering van energieproducten. Die regelgeving bestaat vooral uit de omzetting van de EU-normen voor de energieproducten en voor de elektrische apparaten.

---

1. Zie luik 1, hoofdstukken B. en E.  
2. Zie luik 1, hoofdstukken C. en D.

Zonder dat ze rechtstreeks over een bevoegdheid inzake het energiebeleid beschikt, heeft de Europese Unie (EU) toch een aantal specifieke acties ondernomen:

- Bepaalde Europese programma's hebben betrekking op het onderzoek en de technologische ontwikkeling, de verspreiding van de technologie en de informatie inzake energie (bijvoorbeeld: Joule, Thermie, Save, Altener)<sup>1</sup>.
- Een aantal richtlijnen leggen de normen inzake veiligheid, milieu en rendement voor energieproducten en elektrische apparaten vast.

Ten slotte is de EU, door haar bevoegdheid voor de interne markt, gestart met een liberalisering van de elektriciteits- en gasmarkt<sup>2</sup>. Door die liberalisering zal de Federale Overheid verplicht zijn om de nationale regelgeving inzake elektriciteit, in overleg met de gewesten, aanzienlijk te veranderen voor 20 februari 1999 en die inzake aardgas voor 10 augustus 2000. Hoewel het doorslaggevend is voor de toekomst van de energiesector in België zal dit aspect van het energiebeleid in dit hoofdstuk niet besproken worden, omdat hier slechts de acties behandeld worden die tot juli 1998 door de Federale Overheid ondernomen werden<sup>3</sup>.

Op federaal niveau wordt het energiebeleid beheerd door het Ministerie van Economische Zaken en de Minister van Economie.

## 1. De beleidsintenties van de regering

De algemene doelstellingen van de Federale Overheid inzake energiebeleid, zoals ze sinds 1992 naar voor komen in de Regeringsverklaringen en de algemene beleidsnota's, zijn veelvuldig. Vooral economische, sociale en ecologische doelstellingen kunnen onderscheiden worden:

- Naast de bevoorradingszekerheid, die een traditionele doelstelling is, verschijnt vanaf 1995 de doelstelling inzake de vermindering van de productiekosten. Het doel hiervan is enerzijds de concurrentiepositie van de ondernemingen in de context van de liberalisering van de markt te vrijwaren en anderzijds de belangen van de consument te beschermen.
- Sinds 1995 is het ook een doelstelling van de regering om een universele en minimale dienstverlening voor allen te verzekeren, zonder geografisch of sociaal onderscheid.
- De milieubescherming en vooral het naleven van de milieubeperkingen inzake koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) is sinds 1992 een doelstelling van de regering (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer").

Doelstellingen van de regering voor een duurzaam energiebeleid zijn: rationele energieconsumptie, de vermindering van de primaire energieconsumptie, de stimulering en de productie van hernieuwbare energiebronnen, het behoud van het moratorium op kernenergie, de kwaliteitscontrole en de veiligheid voor de gebruikers van energieuitrustingen en -producten binnen de verschillende energiesectoren.

---

1. Sindsdien heeft de Europese Ministerraad voor de Energie beslist verscheidene van die maatregelen op te nemen in het Kaderprogramma voor acties in de energiesector (1998-2002).  
 2. Richtlijn 96/92/CE van 19 februari 1996 *omtrent de gemeenschapsregels voor de interne elektriciteitsmarkt* en richtlijn 98/30/CE van 22 juni 1998 *inzake de gemeenschapsregels voor de interne aardgasmarkt*.  
 3. Niettemin dient vermeld te worden dat de regering onlangs (22 april 1999) een wetsontwerp inzake de organisatie van de elektriciteitsmarkt heeft goedgekeurd en aan het Parlement heeft voorgelegd.

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

De beschrijving van de door de Federale Overheid genomen maatregelen betreft drie prioritaire opties van een beleid inzake duurzame ontwikkeling. Ze is gericht op de thema's van dit rapport: de rationele energieconsumptie (met inbegrip van warmtekrachtkoppeling<sup>1</sup>), de hernieuwbare energie én het sociale beleid. Die beleidslijnen vallen vooral onder de gewestelijke bevoegdheid, maar een aantal maatregelen, voornamelijk in de elektriciteitssector, werd op federaal niveau genomen. De andere facetten van het energiebeleid voor aardgas, petroleumproducten en kernenergie worden slechts heel gedeeltelijk behandeld<sup>2</sup>.

### a. Uitrustingsplan voor de Elektriciteit

Het Uitrustingsplan voor de Elektriciteit dient om onder meer de investeringen in nieuwe elektriciteitscentrales te plannen. Op 26 januari 1996 heeft de regering haar standpunt over het Uitrustingsplan 1995-2005 goedgekeurd. Hierna volgen de voornaamste beslissingen over de vraag naar elektriciteit, de gecentraliseerde en de gedecentraliseerde productie.

#### *i. Sturen van de vraag naar elektriciteit*

De regering beschouwt de vermindering van de vraag naar elektriciteit met acht terawattuur<sup>3</sup> (TWh), zoals was voorgesteld door het Beheerscomité van de Elektriciteitsbedrijven (BCEB), als voornaamste doelstelling. Om tot die doelstelling bij te dragen zal ze de tariefbevoegdheden waarover ze beschikt, gebruiken. Deze intenties werden ten uitvoer gelegd in de mate dat een deel van de productiviteitswinst niet werd toegekend aan tariefverminderingen maar gereserveerd werden voor rationeel-energiegebruiksprogramma's (zie "Aanbevelingen van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas" op blz. 285).

#### *ii. Gedecentraliseerde productie*

De regering is van mening dat de door de BCEB voorgestelde doelstelling voor warmtekrachtkoppeling, namelijk 1.000 megawatt<sup>4</sup> (MW), aanzienlijk verhoogd moet worden, gelet op de economische en ecologische voordelen van die technologie. Ze verbindt er zich toe de tarieven aan te passen om op die manier de gedecentraliseerde productie, onder andere door warmtekrachtkoppeling, te bevorderen. Deze intenties werden ten uitvoer gelegd door het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas.

- 
1. Warmtekrachtkoppeling is een energiebesparende techniek die tegelijkertijd warmte (bijvoorbeeld voor de verwarming van serres of industriegebouwen) en elektriciteit of mechanische energie produceert.
  2. Het debat omtrent het duurzame karakter van energievectoren zoals aardgas en kernenergie is zo ingewikkeld dat die materie onmogelijk in dit rapport kan ontwikkeld worden. De beslissingen inzake de petroleumproducten hebben vooral betrekking op het vervoer en de belastingen.
  3. Acht terawattuur is acht miljard kilowattuur. Die doelstelling komt grosso modo overeen met 10% van de huidige vraag naar elektriciteit.
  4. Megawatt (MW) = één miljoen watt

### *iii. Gecentraliseerde productie*

De regering geeft toestemming om drie GST-centrales<sup>1</sup> te bouwen. De bouw van een vierde centrale in 2001 werd ook goedgekeurd, maar het type (GST-centrale of polyvalente steenkoolcentrale) zal later bepaald worden op basis van een rapport van het BCEB, dat ten laatste eind 1997 aan de regering moet worden voorgelegd. Dit rapport werd begin 1998 ingediend.

De regering behoudt zich ook het recht voor om, in geval van vertraging bij de sluiting van centrales, de installatie van antivervuilingsvoorzieningen te eisen. Daar de sluitingskalender totnogtoe gerespecteerd werd, is deze oplossing nog niet gebruikt.

De regering verbindt er zich ten slotte toe, begin 1998, de optimale verhouding tussen GST-centrales en polyvalente steenkoolcentrales vast te leggen, rekening houdend met de doelstellingen inzake werkgelegenheid, bevoorradingszekerheid, de beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de minimalisering van de elektriciteitskosten. De regering heeft geen standpunt ingenomen.

### *iv. Evaluatieprocedures van het Uitrustingsplan*

In haar beslissing stelt de regering voor 1 juni 1996 een voorontwerp van wet in het vooruitzicht, dat er op gericht is de procedure voor de voorbereiding en de beoordeling van het Uitrustingsplan te wijzigen. Begin 1998 zou ze ook een Uitrustingsplan 1998-2008 volgens die nieuwe procedure herbestuderen. Deze maatregelen werden uitgesteld.

## **b. Aanbevelingen van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas**

De aanbevelingen van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas hebben vooral betrekking op de rationele energieconsumptie, de hernieuwbare energie en de sociale maatregelen.

### *i. REV/CO<sub>2</sub>-Actieplan van de producenten*

Op basis van de beslissing inzake het Uitrustingsplan hebben de elektriciteitsproducenten in 1996 een actieplan voor de periode 1995-2005 uitgewerkt<sup>2</sup>. Hierna volgen de globale bedragen, die voor de acties voor rationele energieconsumptie, warmtekrachtkoppeling, energierecuperatie en hernieuwbare energie op de begroting werden vrijgemaakt: 200 miljoen BEF in 1996, 250 miljoen BEF in 1997, 300 miljoen BEF in 1998 (400 miljoen BEF op het einde van de periode).

### *ii. REV-Actieplan voor de distributie*

De aanbeveling REV-Actieplan<sup>3</sup> bevat ook een lijst REV-acties voor de elektriciteitsverdelers en voorziet 310 miljoen BEF in 1996 en één centiem per verkocht kilowattuur (kWh) voor de jaren nadien<sup>4</sup>.

1. Gas-stoomturbinecentrale.

2. Aanbeveling CC (e) 96/15 van 27 maart 1996 *Rationeel energieverbruik en controle op de CO<sub>2</sub>-uitstoot op het vlak van de activiteit Elektriciteitsproductie*.

3. Aanbeveling 96/57 van 23 oktober 1996 "REV-Actieplan voor de distributie". REV staat hier voor "rationeel energieverbruik".

4. Berekend op basis van het bedrag van 410 miljoen BEF, dat in de aanbeveling van 27 maart 1996 omtrent de op 1 april 1996 van kracht wordende tarieven, in reserve gehouden werd.



*iii. Tariefmaatregelen ten gunste van de warmtekrachtkoppeling*

Het Controlecomité heeft sinds 1995 een reeks aanbevelingen ten gunste van een degelijke warmtekrachtkoppeling goedgekeurd:

- Er werd een voorstel goedgekeurd<sup>1</sup> over de aardgasprijs voor de installaties voor warmtekrachtkoppeling (extra-tariefvermindering van 20 BEF per gigajoule (GJ) voor de kleine installaties en een tariefvermindering van 7,6 BEF/GJ<sup>2</sup> voor de grote installaties). Die maatregelen worden eind 1998 opnieuw bekeken.
- De tarieven voor de heraankoop van zelfgeproduceerde elektriciteit werden aangepast<sup>3</sup>.
- Er werd een aanbeveling (op 27 januari 1997) goedgekeurd om de afschrijvingstermijn van installaties voor warmtekrachtkoppeling terug te brengen van 20 tot 10 jaar.

*iv. Tariefmaatregelen ten gunste van de hernieuwbare energie*

Voor de hernieuwbare energie werd er een aanbeveling<sup>4</sup> goedgekeurd die voorziet in de toekenning van een extra tariefsteun van één frank per kWh voor elektriciteit, die op basis van hernieuwbare energie geproduceerd en aan het net geleverd wordt. In juli 1998 werd dit bedrag verhoogd tot 2 BEF/kWh voor energieproductie-installaties op basis van water en wind van maximum 10 MW<sup>5</sup>. Die vanaf 1 juli 1998 geldende maatregel blijft van kracht tot het ogenblik van omzetting van de richtlijn inzake de liberalisering van de interne markt. Bovendien werd er tussen de aankoop en de levering van elektriciteit een compensatie toegekend aan installaties voor eigen elektriciteitsproductie op basis van fotovoltaïsche cellen.

*v. Sociale maatregelen*

Tussen 1992 en 1998 heeft het Controlecomité, in aansluiting op het sinds 1985 gevoerde beleid, een aantal aanbevelingen gedaan in samenwerking met de gewesten, de gemeenten, de OCMW's en de verdelers:

- Voortzetting van de tripartiete verdragen (tussen gemeenten, OCMW's en verdelers) en van het Fonds voor Onderlinge Hulpverlening (12 juni 1995): de financiële bijdrage van de verdelers steeg voor het seizoen 1997-1998 tot 175,5 miljoen BEF voor elektriciteit en tot 122,1 miljoen BEF voor gas.
- Invoering van een sociaal fonds, dat in 1994 van de verdelers een bedrag van 100 miljoen BEF kreeg<sup>6</sup>.
- Uitzonderlijke sociale maatregelen: 80 miljoen BEF die in 1997 door de gasverdelers aan de OCMW's geschonken werden<sup>7</sup>.
- Invoering van een tarief voor "kleine leveringen"<sup>8</sup>.

---

1. Aanbeveling van 23 april 1997.

2. GJ: gigajoule; één gigajoule = één miljard joule.

3. Aanbeveling CC (e) 95/13 en CC (e) 98/21 van 8 juli 1998.

4. Aanbeveling CC (e) 95/14 van 25 januari 1995.

5. Aanbeveling CC (e) 98/19 van 8 juli 1998.

6. Aanbeveling CC (e) 94/20.

7. Aanbeveling CC 97/34.

8. Aanbeveling CC (e) 94/20.

- Vermogensbegrenzers: het optrekken van de begrenzer van 2A naar 4A en nadien naar 6A<sup>1</sup> en de mogelijkheid voor de verdeler om een teller met voorafbetaling voor te stellen als alternatief voor de begrenzer (1992).
- Verbod om het gas of de elektriciteit af te sluiten van 15 december 1997 tot 15 februari 1998<sup>2</sup>.

### c. Rendement van elektrische apparaten en kwaliteit van petroleumproducten

De regelgeving inzake het rendement van elektrische apparaten komt vooral van de EU. Die maatregelen worden gaandeweg in de Belgische wetgeving omgezet.

De kwaliteitsnormen voor de petroleumproducten worden ook op Europees niveau bepaald. De regelgeving in die sector wordt geregeld door de richtlijnen 85/210, 85/536 en 93/12<sup>3</sup>, die alle in Belgisch recht werden omgezet. Bovendien werd de Europese norm EN 590 voor diesel in België bij KB opgelegd, net als de norm EN 228 voor benzine, ook wordt de stoomdruk in de zomer vermindert van 95 tot 80 kPa, zoals voorzien in het ozonplan van juni 1996. Binnen het Auto-Oil-programma is vanaf 2000 een volledig nieuwe set specificaties voor benzine en diesel voorzien.

Op het vlak van de alternatieve brandstoffen werden normen gehomologeerd voor aardgas en LPG, die een kleinere CO<sub>2</sub>-uitstoot hebben.

De kwaliteitscontrole op petroleumproducten is een federale bevoegdheid. Er werd een door een bijdrage van de particuliere sector gefinancierd organisme opgericht, namelijk het Fonds voor de analyse van de petroleumproducten<sup>4</sup> om de kwaliteit van de op de Belgische markt verkochte petroleumproducten te controleren.

### d. Coördinatie-inspanningen tussen Federale Overheid en gewesten

Ten slotte, dient hier ook nog de groep Energie-Overleg Staat-Gewesten (ENOVER) vermeld te worden, opgericht met als doel een gestructureerd overleg tussen de betrokken overheden tot stand te brengen. Zij vindt haar oorsprong in het samenwerkingsakkoord van 18 november 1991 en dateert dus van vóór 1992. Eén van haar subgroepen, de groep ENOVER-BEBG (Beperking van de Emissies van Broeikasgassen) moet het luik energie van het Nationaal Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (CO<sub>2</sub>-programma) uitwerken (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer").

1. Aanbeveling CC 92/1992 en dan CC (e) 95/96.

2. Aanbeveling CC 97/58.

3. Richtlijn 85/210/EEG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake het loodgehalte van benzine; richtlijn 85/536/EEG betreffende de besparing van ruwe olie door het gebruik van vervangingscomponenten in benzine; richtlijn 93/12/EEG betreffende het zwavelgehalte van bepaalde vloeibare brandstoffen.

4. KB van 8 februari 1995 (BS 16 maart 1995).

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

De verschillende doelstellingen van het energiebeleid van de Federale Overheid tonen duidelijk de actuele uitdagingen van zo'n beleid aan. De verenigbaarheid van het energiebeleid en een duurzame ontwikkeling hangt af van de synergie tussen de economische, sociale en ecologische doelstellingen:

- De doelstelling inzake bevoorradingszekerheid is min of meer verenigbaar met de milieubescherming voor zover die zekerheid tot stand komt door een rationelere energieconsumptie en niet door een toenemend gebruik van steenkool, vooral voor de elektriciteitsproductie.
- De doelstelling inzake de vermindering van de productiekosten is alleen verenigbaar met de milieubescherming indien tegelijkertijd de consumptieprijzen worden aangepast zodat rekening kan worden gehouden met de milieueexternaliteiten.
- De economische en ecologische doelstellingen zijn alleen verenigbaar met de sociale doelstelling indien het gevoerde prijsbeleid gepaard gaat met begeleidende maatregelen, gericht op de specifieke omstandigheden van de maatschappelijk minder begoeden.

Zo'n synergie tussen de verschillende doelstellingen is zeker niet a priori gewaarborgd. Alleen een analyse van de verschillende maatregelen maakt het mogelijk te bepalen of een zeker evenwicht bereikt werd.

Het energiebeleid is beslist één van de domeinen van het federale beleid waar de meeste maatregelen een invloed uitoefenen op de in dit hoofdstuk besproken thema's, ongeacht of het gaat om beslissingen omtrent het Uitrustingsplan, beslissingen van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas, of om de omzetting van Europese richtlijnen inzake energie-efficiëntie en kwaliteit van de petroleumproducten.

Hoewel de impact van de verschillende maatregelen alles behalve te verwaarlozen is, blijven de waargenomen trends in de energiesector totnogtoe verontrustend:

- De energieconsumptie blijft stijgen. België heeft de hoogste energie-intensiteit in de EU. Het is, naast Spanje, het enige land waar die intensiteit sinds 1990 toegenomen is<sup>1</sup>. Die ontwikkeling is verantwoordelijk voor de gevoelige toename van de CO<sub>2</sub>-uitstoot.
- De elektriciteitsproductie is de enige sector waar de CO<sub>2</sub>-uitstoot tussen 1990 en 1997 gestabiliseerd werd. Het grotere aandeel van aardgas en het betere energierendement in de gecentraliseerde productie zijn verantwoordelijk voor die trend. De elektriciteitsconsumptie blijft echter sterk toenemen, met ongeveer 15% tussen 1992 en 1997 en met ongeveer 5% tussen 1995 en 1997. Het aandeel van hernieuwbare energie en van warmtekrachtkoppeling blijft laag in vergelijking met onze buurlanden<sup>2</sup>.
- Het aantal opschortingen van gas- en elektriciteitslevering neemt sinds 1991 toe (van 21.000 in 1991 tot 28.600 in 1996), zelfs al zijn het er minder dan in 1985.

---

1. Ministerie van Economische Zaken (1998). blz. A/48.

2. Ministerie van Economische Zaken (1998). blz. A/19 en A/20.

Het valt evenwel moeilijk te bepalen of de genomen maatregelen zullen volstaan om de trends op lange termijn geleidelijk te wijzigen, en dit om de volgende redenen:

- Toepassing van maatregelen inzake het Uitrustingsplan: de meeste beslissingen omtrent het Uitrustingsplan moeten in het kader van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas toegepast worden. Maar de meeste beslissingen zijn te recent om nu al een gevoelige weerslag te kunnen waarnemen. Bovendien is het debat binnen het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas nog niet ten einde, onder andere wat de tarifiering betreft. Hoewel er al een aantal specifieke maatregelen genomen werden, is een meer structurele hervorming ten gunste van de gedecentraliseerde productie en rationele energieconsumptie dus nog niet volledig afgevoerd.
- Opvolgingsprocedures: het Uitrustingsplan voorziet een regelmatige evaluatie van de verschillende beslissingen in de vorm van door de elektriciteitsproducenten opgestelde evaluatierapporten, die aan de regering moeten worden voorgelegd. Maar de in de beslissing omtrent het Uitrustingsplan bepaalde termijnen, werden over het algemeen niet nageleefd, vooral wat betreft de sturing van de vraag en de rationele energieconsumptie. Bovendien bepaalde de beslissing dat het Uitrustingsplan in 1998 opnieuw bekeken moest worden in het kader van een nieuwe procedure. Dit onderzoek werd uitgesteld<sup>1</sup>.
- Begrotingsanalyse: de begrotingen voor de sociale maatregelen, enerzijds, en voor de rationele energieconsumptie en de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (sinds 1996), anderzijds, zijn niet te verwaarlozen. Ze dienen echter gerelativeerd te worden op basis van vergelijkingen met andere uitgaven voor energie, meer bepaald voor het onderzoek inzake kernenergie.
- Nieuw reglementair kader: de bepaling van een nieuw reglementair kader voor de elektriciteitssector is gepland voor 1999 bij de omzetting van de Europese richtlijn inzake de liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Dit nieuwe kader is doorslaggevend voor de toekomstige ontwikkeling van de sector, vooral voor de voortzetting van de inspanningen voor rationele energieconsumptie en de bevordering van hernieuwbare energie.
- Verband met het gewestelijk beleid: de beschouwde maatregelen (sociale maatregelen en maatregelen voor rationele energieconsumptie) hangen nauw samen met het gewestelijk beleid ter zake. Een analyse van dat beleid is dus noodzakelijk om een algemeen beeld van de ontwikkeling van die thema's te krijgen.

De energiesector bevindt zich op een keerpunt. Tijdens de eerstkomende tien jaar zijn er een aantal belangrijke uitdagingen tegelijk aan de orde: vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, liberalisering van de elektriciteits- en gasector, toekomst van de kernenergie en armoedebestrijding. Een nationaal energiedebat lijkt dan ook onontbeerlijk om de basis te leggen voor een visie op lange termijn en een synergie tussen de economische, sociale en ecologische doelstellingen van de energie.

---

1. Die achterstand is te verklaren door het feit dat de omzetting in Belgisch recht van de richtlijn inzake de interne elektriciteitsmarkt verwacht wordt en dat in dat kader de procedure voor langetermijnplanning hervormd moet worden. Het vermelde wetsontwerp voorziet trouwens een hervorming van de procedure voor het Uitrustingsplan (wet gestemd op 22 april 1999).

## L. Vervoer

Het vervoer is een activiteit met heel wat facetten, zowel op economisch, sociaal als op ecologisch vlak. Degelijke dienstverlening aan concurrerende prijzen draagt bij tot de economische ontwikkeling en tot het algemeen welzijn van de bevolking. Het feit dat alle sociale groepen toegang krijgen tot de vervoersdiensten vormt ook een element van maatschappelijke integratie. De milieuhinder, de ongevallen op de weg, de verzadiging en de achteruitgang van het natuurlijk en stedelijk milieu zijn dan weer factoren die de kwaliteit van het milieu, de economische ontwikkeling en het welzijn van de bevolking negatief beïnvloeden.

Bijgevolg kan het vervoerbeleid in belangrijke mate bijdragen tot het in dit rapport bestudeerde kernbeleid:

- Een duurzaam mobiliteitsbeleid, waarin de economische, sociale en ecologische aspecten van het vervoer zijn verwerkt, is een sleutelement van een duurzaam consumptiebeleid.
- Het in de vervoersector gevoerde beleid heeft een aanzienlijke weerslag op de luchtvervuiling en op de vervuiling van oceanen en zeeën.
- De toegang van alle sociale categorieën tot de vervoersdiensten is één van de middelen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

Het vervoer is een sector waarin de bevoegdheden erg versnipperd zijn:

- Om de interne goederen- en dienstenmarkt te bevorderen heeft de EU de algemene stimulans gegeven om de vervoersdiensten te liberaliseren. Bovendien worden de meeste technische normen voor de voertuigen op Europees niveau vastgelegd.
- Op nationaal vlak zijn de gewesten verantwoordelijk voor het vervoerbeleid, maar de Federale Overheid behoudt toch nog een aantal bevoegdheden.

Op federaal niveau vallen bepaalde bevoegdheden onder het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur: reglementering van de vervoermarkt en technische normen voor de voertuigen (omzetting van de Europese richtlijnen), voogdij over de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (NMBS) en de luchthaven Brussel-Nationaal. De overige bevoegdheden vallen onder andere departementen: Ministerie van Binnenlandse Zaken (verkeersveiligheid), Ministerie van Financiën (belastingen), Ministerie van Economische Zaken (technische normen voor brandstoffen), Ministerie van Justitie (bestrafing van overtredingen), Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (bedrijfsvervoerplannen) en Wetenschapsbeleid (onderzoek).

In dit hoofdstuk worden alleen de maatregelen besproken die rechtstreeks onder de bevoegdheid van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur vallen. De andere belangrijke maatregelen worden beschreven in het kader van de overige federale beleidsdomeinen.

## 1. Beleidsintenties van de regering

Het vervoerbeleid van de Federale Overheid omvat verscheidene specifieke beleidslijnen. Hier volgen de prioriteiten van de Federale Overheid inzake vervoer, zoals die uit de Regeringsverklaringen van 1992 en 1995 naar voor komen:

- Beleid inzake "*een doeltreffende en milieuvriendelijke mobiliteit*" (Regeringsverklaringen van 1992 en 1995). Zo'n mobiliteitsbeleid streeft economische (vlot verkeer), sociale (kwaliteit van het leven) en ecologische doelstellingen na. Het is dan ook een essentieel element in de CO<sub>2</sub>- en ozonplannen.
- Beleid inzake verkeersveiligheid (Regeringsverklaring van 1995)<sup>1</sup> is gericht op: de "*voortzetting van de inspanningen om het aantal verkeersongevallen en slachtoffers ervan te beperken*". Hoewel het een economisch en sociaal beleid is, heeft het ook een weer­slag op het milieu door een daling van de uitstoot door de lagere snelheid. In die zin werd het opgenomen in de CO<sub>2</sub>- en ozonplannen.
- Economisch en sociaal beleid (Regeringsverklaring van 1995) dat er op gericht is het economisch draagvlak, en dus de werkgelegenheid, te versterken door de "*versterking van de overheidsbedrijven*" zoals de NMBS en door de investeringen in het HST-net<sup>2</sup>. Dit beleid heeft ook gevolgen voor het milieu door de vermindering van de uitstoot van schadelijke stoffen uit andere vervoersmodaliteiten.

Andere doelstellingen van de Federale Overheid moeten ook worden vermeld<sup>3</sup>:

- Economische doelstellingen: de liberalisering van de vervoersdiensten op internationaal vlak, een gezond concurrentiebeleid (vastlegging van de basisregels die in een vrije markt moeten worden nageleefd) en de verdediging van de Belgische concurrentiepositie in zo'n vrijgemaakte markt.
- Milieudoelstellingen: de verbetering van de leefomgeving en vermindering van de geluidshinder en de uitstoot van schadelijke gassen door het wegverkeer en de luchtvaart.
- Sociale doelstelling (*beleid ten dienste van allen*): een optimale dienstverlening aan de burger.

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

### a. Economisch beleid

De in de vervoersector genomen maatregelen zijn grotendeels economisch van aard. De nagestreefde doelen zijn: een degelijke dienstverlening en tegelijk aan de vervoersector, en vooral aan de NMBS, een goed economisch draagvlak te bieden in een steeds meer ge­liberaliseerde omgeving. Hiertoe wordt er naar gestreefd om binnen de Europese economische ruimte billijke concurrentievoorwaarden te laten ontstaan.

---

1. De concrete maatregelen van dit beleid worden besproken in hoofdstuk 2 omtrent justitie en veiligheid.  
 2. Hogesnelheidstrein.  
 3. Zie algemene beleidsnota's van 1992 tot 1997.

*i. Liberalisering van de markten*

De liberalisering van de vervoersmarkt is een geleidelijk en ingewikkeld proces onder impuls van de Europese Commissie. Het heeft vooral betrekking op het internationaal goederenvervoer, maar ook op het internationaal reizigersvervoer. In de EU zijn of worden de volgende vormen van vervoer momenteel geliberaliseerd:

- Het wegvervoer van goederen, waardoor lege ritten kunnen worden vermeden. Die liberalisering wordt via bilaterale en multilaterale onderhandelingen stilaan tot de andere Europese landen uitgebreid.
- Het internationale busvervoer.
- De binnenscheepvaart en het vervoer over zee.
- Het internationale spoorwegvervoer.
- Het luchtvervoer.

*ii. Concurrentiebeleid en ondersteuning van de Belgische belangen*

Die liberalisering gaat, ook onder impuls van de Europese Commissie, gepaard met een geleidelijke harmonisering van de concurrentievoorwaarden binnen de interne Europese markt op het vlak van:

- Wegvervoer van goederen: reglementering inzake verkeersveiligheid en fiscaliteit (zie hoofdstukken "Financiën" en "Justitie en veiligheid").
- Spoorwegvervoer: verbod op exploitatietoelagen aan spoorwegmaatschappijen.

In die context is de actie van de regering vooral gericht op de ondersteuning van de Belgische ondernemingen om hun concurrentiepositie te vrijwaren op het vlak van:

- Goederenvervoer over de weg en de binnenwateren: aanpassing van de tarieven van de verkeersbelasting, afschaffing van de heffingen op de vervoersvergunningen, vermindering van de taks op sommige verzekeringen, enzovoort.
- Financiële ondersteuning van de NMBS met als doel, tegen 2005 ("plan objectief 2005") het financiële evenwicht te herstellen en de NMBS-structuur te moderniseren voor de activiteiten, die niet onder zijn opdracht als overheidsdienst vallen (internationaal reizigersvervoer, goederenvervoer en kleinhandelszendingen).
- Herstructurering van de luchthaven Brussel-Nationaal om haar ontwikkeling te optimaliseren.

**b. Milieubeleid**

Het milieubeleid in de vervoersector<sup>1</sup> slaat bijna uitsluitend op de opstelling van normen voor voertuigen en brandstoffen, ter vermindering van de voornaamste luchtvervuilende stoffen, waaronder de ozonvoorbereidende gassen in de troposfeer (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer").

---

1. In de enge betekenis van de term (dit is zonder mobiliteitsbeleid).



### *i. Ozon in de troposfeer*

De meeste Europese normen tot vermindering van de uitstoot van ozonvoorbereidende gassen werden in Belgisch recht omgezet. Ze hebben vooral betrekking op de uitstoot door nieuwe en bestaande voertuigen, op opslaginfrastructuur en op de kwaliteit van de brandstoffen<sup>1</sup>. Binnen het Auto-Oil-programma werden nieuwe Europese normen vastgelegd of worden voorzien voor 2000 en 2005.

#### ***Uitstoot door nieuwe voertuigen***

De huidige reglementering van de uitstoot door nieuwe voertuigen steunt op de Europese richtlijn 70/220, onlangs gewijzigd door de richtlijn 96/69<sup>2</sup>. Het voornaamste gevolg van die normen is de verplichte invoering van de katalysator voor benzinevoertuigen. De op die manier verkregen daling van de uitstoot bedraagt 25% tot 50% naar gelang van het type voertuig. Voor 2000 en 2005 werden er nieuwe uitstootnormen vastgelegd.

De Europese regelgeving laat de lidstaten geen vrijheid in verband met de grenswaarden voor de uitstoot door nieuwe voertuigen. Niettemin:

- Nemen de lidstaten deel aan de onderhandelingen over de uitwerking van nieuwe richtlijnen. Haar in het ozonplan aangegane verbintenis volgend, heeft de regering de goedkeuring van nieuwe grenswaarden voor dieselveertuigen, die als eerste verantwoordelijk zijn voor de uitstoot van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), gesteund.
- Kunnen de lidstaten premies of fiscale stimuli invoeren voor voertuigen, die voortijdig aan de uitstootnormen beantwoorden, die een deel van de bijkomende kosten dekken voor de technische uitrusting en de inwerkingstelling ervan. Zo'n beleid werd in 1991 en 1992 in België toegepast (premie voor katalysatoren).
- Kunnen de lidstaten hun autobelasting aanpassen om de aankoop van voertuigen met een lage uitstoot te bevorderen. Zo'n beleid werd in België niet gevoerd, ondanks de verbintenissen in het ozonplan van juni 1996 (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer").

#### ***Uitstoot door bestaande voertuigen***

De richtlijn 77/143, onlangs gewijzigd door de richtlijn 92/55<sup>3</sup>, voorziet een regelmatige inspectie van de in gebruik zijnde voertuigen, met inbegrip van de controle van de uitlaatgassen. De richtlijn 92/55 werd in België nog niet omgezet, ondanks de beloften in het ozonplan van 1996. Het Auto-Oil-programma voorziet een strengere technische controle.

#### ***Uitstoot door opslaginfrastructuur***

De maatregelen ter beperking van de benzinedampen, voorzien door het federaal ozonplan (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer"), onder andere de omzetting van de richtlijn STAGE I, werden door de gewesten genomen. Het federale luik van de STAGE I-richtlijn (uitwasemingen uit rijdende tanks) werd nog niet omgezet.

---

1. De maatregelen over de kwaliteit van brandstoffen worden beschreven in het hoofdstuk "Energie" (hoofdstuk "Energie").

2. Richtlijn 96/69/EG tot wijziging van Richtlijn 70/220/EEG inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen.

3. Richtlijn 92/55/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de technische controle van motorvoertuigen en aanhangwagens (uitlaatemissies)

## *ii. Klimaatwijziging*

Voor de beperking van de uitstoot van koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) door voertuigen bestaat er nog geen Europese reglementering. Niettemin wordt er door de autoconstructeurs en de Europese Commissie onderhandeld over een akkoord ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van voertuigen die vanaf 2008 in het verkeer gebracht worden.

Op nationaal vlak kunnen de lidstaten bijkomende, onder andere fiscale, maatregelen, nemen om de aankoop van voertuigen, die minder CO<sub>2</sub> uitstoten en minder energie verbruiken, te bevorderen. Het CO<sub>2</sub>-programma van 1994 voorzag de hervorming van de verkeersbelasting en van de taks op de in verkeerstelling om deze nauwer aan de milieu-impact van het voertuig te koppelen. Totnogtoe werd in die zin nog geen enkele maatregel genomen (zie hoofdstuk "Financiën").

## **c. Mobiliteitsbeleid**

Het mobiliteitsbeleid moet inwerken op alle factoren, die het volume van het verkeer en de keuze van het vervoermiddel beïnvloeden. Door het volume van het wegverkeer in bedwang te houden en het weinig of niet vervuילend vervoer te bevorderen, kan het mobiliteitsbeleid verschillende doelstellingen nastreven: duurzame mobiliteit, element van een duurzaam verbruik, strijd tegen de luchtvervuiling en armoedebestrijding. Het mobiliteitsbeleid is een prioriteit van de regering:

- De bevordering van het openbaar vervoer is opgenomen in de Regeringsverklaringen van 1992 en 1995.
- De complementariteit van de transportmiddelen (gecombineerd vervoer) en de problematiek van het woon-werkverkeer, via de invoering van bedrijfsvervoerplannen, staan in de Regeringsverklaring van 1995.
- De Regeringsverklaring van 1992 vermeldt het gebruik van fiscale maatregelen om het verkeer te heroriënteren. Die problematiek wordt geanalyseerd in het fiscale beleid (zie hoofdstuk "Financiën").
- Het mobiliteitsbeleid is een essentieel element van het CO<sub>2</sub>-programma (1994) en het ozonplan (1996) (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer").
- Een federaal mobiliteitsplan werd aangekondigd, maar nog niet afgewerkt.

### *i. Bevordering van degelijk openbaar vervoer: het spoorwegvervoer*

Het voornaamste instrument, dat de Federale Overheid ter beschikking heeft, is het beheerscontract met de NMBS, die in 1991 een autonoom overheidsbedrijf werd. Het eerste beheerscontract werd goedgekeurd op 30 september 1992 en besloeg de periode 1992-1996. Het tweede beheerscontract werd goedgekeurd op 25 september 1997 en dekt de periode 1997-2001<sup>1</sup>. In die contracten wordt de publieke opdracht van de NMBS beschreven:

- Het binnenlands reizigersvervoer met treinen van de gewone dienstregeling.
- De aankoop, de bouw, het onderhoud, het beheer en de exploitatie van de infrastructuur en de investeringen in rollend materieel.

---

1. KB van 25 september 1997 (BS 29 oktober 1997) houdende goedkeuring van het tweede beheerscontract afgesloten tussen de Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen en de Staat.

- De prestaties die de NMBS voor de natie moet leveren, dus ook de uitwerking van een infrastructuur voor gecombineerd spoor-wegverkeer.

Krachtens die contracten geeft de regering aan de NMBS financiële steun om die opdrachten te vervullen. In 1997 bedroeg die ongeveer 79 miljard BEF. Op 5 juli 1996 heeft de Ministerraad definitief het tienjarig investeringsplan 1996-2005 goedgekeurd. Dit plan voorziet een bedrag van 370,2 miljard BEF (tegen de economische voorwaarden van 1994).

#### *ii. Bevordering van het binnenlands reizigersverkeer*

De beheerscontracten bepalen dat de NMBS het binnenlands reizigersverkeer moet stimuleren. Het tweede beheerscontract bepaalt ook dat de NMBS haar huidig aanbod van gewone treinen tijdens de werkdagen met ten minste 2% moet vergroten. Het voorziet ook een betere dienstverlening aan de reizigers en de complementariteit met het andere openbaar vervoer. In het CO<sub>2</sub>-programma wordt een betere bediening van het voorstadsnet voorzien en het ozonplan omvat een programma inzake promotietarieven tijdens de zomermaanden (ozonticket en ozonkaart). De werking van de NMBS, die hier niet in detail besproken kan worden, situeert zich binnen die grote oriëntaties.

#### *iii. Bevordering van het internationaal reizigersverkeer*

Het internationaal reizigersverkeer behoort niet tot de publieke opdrachten van de NMBS. Niettemin helpt de Staat bij de financiering van de investeringen voor de hogesnelheidstrein (HST), onder andere via de HST-Fin<sup>1</sup>.

#### *iv. Bevordering van het goederenvervoer via het spoor*

Het goederenvervoer via het spoor behoort evenmin tot de publieke opdrachten. Nochtans heeft de Federale Overheid er zich toe verbonden een betere integratie van verschillende vervoersmethoden (multimodaliteit) te ondersteunen, onder andere in het CO<sub>2</sub>-programma. Daarom werd het gecombineerd spoor-wegverkeer erkend als een *nationale behoefte*. In dat verband geeft het Ministerie van Verkeer een bijkomende financiële steun van 10 miljoen BEF aan pilootacties in het kader van de deelname aan Europese programma's ter bevordering van het gecombineerd vervoer (PACT-programma). Volgens het beheerscontract moeten de Staat en de NMBS voor 31 december 1998 een gezamenlijk rapport opstellen om op dat vlak impulsen te geven.

#### *v. Woon-werkverkeer*

Tussen 1987 en 1998 werden bepaalde fiscale maatregelen genomen, onder andere om de aftrekbaarheid van het wagengebruik voor het woon-werkverkeer en als beroepskosten, te beperken en om het gebruik van het openbaar en niet-gemotoriseerd vervoer aan te moedigen (zie hoofdstuk "Financiën"). Het gebruik van het openbaar vervoer wordt ook aangemoedigd doordat de werkgever verplicht is een deel van de verplaatsingskosten met het openbaar vervoer terug te betalen.

De bedrijfsvervoerplannen zijn een andere manier om het gebruik van de personenwagens voor het woon-werkverkeer te ontmoedigen. Dit is een prioriteit van de regering. Ze komen zowel voor in de Regeringsverklaring als in het CO<sub>2</sub>-programma. Die belofte werd nog niet in een specifieke reglementering omgezet.

1. HST-Fin is een naamloze vennootschap van publiek recht die opgericht is door de wet van 17 maart 1997 betreffende de financiering van het HST-project (BS 2 april 1997).

Het parlement bespreekt een wetsvoorstel tot bevordering van de organisatie van het woon-werkverkeer met bedrijfsvervoerplannen (wetsvoorstel ingediend in januari 1996, met ondertussen talrijke amendementen). Dit wetsvoorstel maakt de thematiek van het woon-werkverkeer een onderwerp van het overleg voor een collectieve arbeids-overeenkomst (CAO). Daarnaast voorziet het financiële stimulansen voor de werknemers en de ondernemingen die een bijdrage leveren aan het beperken van het autogebruik binnen het woon-werkverkeer. Naast het aspect woon-werkverkeer voorziet het wetsvoorstel ook in een beperking van het distributieverkeer door een financiële stimulans in te bouwen voor de aanwerving van een vervoerscoördinator<sup>1</sup>.

*vi. Andere maatregelen ter vermindering van het particulier vervoer*

#### **Vermindering van de toegang van particuliere voertuigen tot de stadscentra**

Dit beleid behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. In het CO<sub>2</sub>-programma heeft de Federale Overheid er zich evenwel toe verbonden *om binnen de strijd tegen het foutparkeren de mogelijkheid te bestuderen om een deel van de uit bekeuringen ontvangen bedragen terug te laten vloeien naar de overheden die concreet belast zijn met de controle op het foutparkeren*. Die belofte is nog niet waargemaakt maar door bepaalde initiatieven van de lokale besturen was die moeilijkheid te omzeilen, onder andere door de invoering van bijdragen.

#### **Beperking van het goederenvervoer over de weg**

Het aantal vervoerde ton-kilometer en de keuze van vervoersmiddelen worden beïnvloed door de manier waarop de verschillende kosten van het wegvervoer (kosten van de infrastructuur, van de ongevallen, van de milieuhinder en van de verzadiging van het wegennet) in de reglementering en de tarifiering verrekend worden.

Het goederenvervoer in de EU is sinds 1 januari 1998 volledig vrij. Daarmee zijn de reglementering en de tarifiering van het wegvervoer in principe op Europees vlak geharmoniseerd, om op die manier te zorgen voor gelijkwaardige concurrentievoorwaarden. Die harmonisering is echter nog niet volledig en houdt geen rekening met alle kosten van het wegvervoer.

Daarom heeft de Federale Overheid er zich in het CO<sub>2</sub>-programma toe verbonden om bij te dragen tot de Europese fiscale harmonisatie voor het wegvervoer (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer"). Ook de reglementering inzake veiligheid en milieu worden geharmoniseerd (zie hoofdstuk "Justitie en veiligheid").

#### **d. Sociaal beleid**

Op 7 april 1995 besliste het parlement dat er reden is tot herziening van de Grondwet bestaat, onder meer van artikel 23, waardoor een recht van de burger op een minimale dienstverlening inzake mobiliteit zou ingevoegd worden<sup>2</sup>.

Het beheerscontract van de NMBS (1997) zegt dat de NMBS een beleid moet voeren dat bijdraagt tot de uitbouw van een duurzaam mobiliteitsbeleid (artikel 5, 1ste lid). Het sociale luik van een duurzaam mobiliteitsbeleid laat niet toe dat armoede ook mobiliteitsarmoede zou betekenen. In die zin speelt het openbaar vervoer een cruciale rol niet alleen wat de routes betreft maar ook wat de prijzen betreft. Op de treinroutes zal hier niet verder ingegaan worden. De prijzen of prijscategorieën geven echter een

---

1. Gedr. St., Kamer (1995-1996), nr. 374/1 tot 374/10.

2. BS 12 april 1995.

heel merkwaardig beeld. Bijlagen 11 tot 13 bij het beheerscontract bevatten diverse categorieën van mensen die met vermindering of kosteloos kunnen reizen met de trein. Om enkele voorbeelden te geven: een aantal personen kunnen op basis van hun functie gratis of tegen verminderde prijs reizen; vergezeld kinderen van minder dan zes jaar reizen gratis; werklozen die ingaan op een werkaanbieding of zich voor een aanwervingsexamen melden, krijgen 75% vermindering. Daarentegen kunnen werklozen of mensen die een bestaansminimum hebben, op basis daarvan niet van een prijsvermindering genieten.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

Het vervoerbeleid lijkt in de doelstellingen van de Federale Overheid centraal te staan in een beleid gericht op duurzame ontwikkeling en vertoont ook veel aanknopingspunten met de kernthema's van dit rapport: armoedebestrijding, verandering van consumptiepatronen en bescherming van het mariene milieu en de atmosfeer. De regeringsintenties dekken tenslotte de verschillende economische, sociale en ecologische aspecten van de vervoersproblematiek. Zo'n beleid is dan ook heel ingewikkeld om uit te werken en toe te passen.

De actie van de Federale Overheid is sinds 1992 vooral toegespitst op de economische doelstellingen, in het bijzonder op de herstructurering van de overheidsbedrijven in de sectoren van het vervoer per spoor, over zee en door de lucht, in een context van een geleidelijke liberalisering van de markten. Zo'n economisch gericht beleid hoeft geen afbreuk te doen aan de sociale en ecologische doelstellingen. Zo kan de liberalisering van de vervoermarkt de vermindering van de luchtvervuiling in de hand werken doordat hierdoor het wegvervoer van goederen gerationaliseerd wordt (bijvoorbeeld door het vermijden van lege ritten) en het goederenvervoer per spoor gestimuleerd wordt.

De harmonisering van de concurrentievoorwaarden op de Europese markt op een niveau dat geen afdoende sociale en ecologische bescherming toelaat, leidt op termijn echter tot mobiliteitsproblemen. De liberalisering van de markt vereist een veel strakker beleid inzake milieu, mobiliteit en verkeersveiligheid:

- *Milieubeleid:* de regelgeving ter zake is hoofdzakelijk Europees maar de Federale Overheid beschikt over belangrijke hefboven voor fiscale aanmoediging en controle (technische controle van de voertuigen, controle op de kwaliteit van de brandstoffen). Die hefboven werden tussen 1992 en 1998 gebruikt. Het Europese milieubeleid heeft het inderdaad mogelijk gemaakt de uitstoot van ozonvoorbereidend gas, afkomstig van het vervoer, lichtjes te verminderen, maar de CO<sub>2</sub>-uitstoot blijft toenemen. Alleen via een mobiliteitsbeleid zal de uitstoot van die verschillende luchtvervuilende stoffen verminderd kunnen worden.
- *Mobiliteitsbeleid:* bij gebrek aan een federaal mobiliteitsplan, uitgewerkt in samenwerking met de gewesten, bestaat er geen algemene reflectie omtrent de plaats van het spoorwegvervoer binnen het Belgische vervoerssysteem. Niettemin blijkt dat het huidige beleid, zoals dat in het beheerscontract met de NMBS bepaald is, de trend van het toenemend gebruik van het wegvervoer, niet zal kunnen ombuigen. In dat verband zou de ontwikkeling van de HST de noodzakelijke investeringen in het gewone net en vooral de bediening van de voorsteden, niet mogen vertragen. Wat de overige prioriteiten van de Federale Overheid inzake mobiliteit betreft (belastingen, vervoersplannen, infrastructuur voor gecombineerd vervoer) werden er sinds 1992 slechts weinig doeltreffende maatregelen genomen. Alleen het beleid inzake

verkeersveiligheid, dat een belangrijk element in een beleid inzake duurzame ontwikkeling is, werd relatief actief gevoerd (zie "Verkeersveiligheid" op blz. 319).

Een meer geïntegreerde aanpak lijkt daarom aangewezen, wat onder meer een bezinning vergt over de internalisering van de externe vervoerskosten. Er bestaat tenslotte geen markt waar de vertekening van de prijssignalen zo groot is, als die van het vervoer. Zonder een prijsbeleid, waarin de verschillende externe kosten zijn opgenomen, zullen de huidige trends inzake vervoer moeilijk om te buigen zijn. In die context is een algemene bezinning omtrent de verschillende mogelijke instrumenten noodzakelijk: naast de aanpassing van de belastingen, zouden instrumenten zoals rekeningrijden diepgaand geëvalueerd kunnen worden.

Zo'n geïntegreerde aanpak zou ook de sociale doelstellingen moeten omvatten. Het recht op een minimale dienstverlening op het vlak van mobiliteit moet gekaderd worden in een omvattende strategische bezinning omtrent de mobiliteitsontwikkeling.

De versplintering van de bevoegdheden over de verschillende federale departementen, enerzijds, en de gewesten en gemeenschappen, anderzijds, vormt een belangrijke hinderpaal voor de uitwerking van een meer geïntegreerde aanpak. Die zal er nooit komen zonder een grotere coördinatie van de beleidsmaatregelen.

## M. Economie

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake economie. Het beleid van het federale departement van Economische Zaken met betrekking tot het kernbeleid inzake de wijziging van de consumptiepatronen worden afzonderlijk behandeld. Dit onderscheid is gerechtvaardigd om twee redenen: enerzijds is het federaal departement van Economische Zaken belast met een reeks andere economische facetten dan die over het verbruik, anderzijds beschikt het niet over alle noodzakelijke hefboomen (sociale en ecologische) om voor duurzame consumptiepatronen te zorgen. Niettemin kan het Ministerie van Economische Zaken, via die bevoegdheden, de toepassing van duurzame consumptiepatronen beïnvloeden.

De bevoegdheden van het Ministerie van Economische Zaken vallen in twee delen uiteen<sup>1</sup>:

- Het deel normering en regelgeving: Bestuur Energie, Bestuur Handelsbeleid en Bestuur Economische Betrekkingen.
- Het deel toepassing, controle en informatie: Bestuur Economische Informatie, Nationaal Instituut voor de Statistiek (NIS), Bestuur Kwaliteit en Veiligheid, Bestuur economische inspectie.

Het energiebeleid en de economische betrekkingen worden in dit gedeelte niet besproken. Het energiebeleid wordt in dit rapport als een specifiek federaal beleid behandeld. De economische betrekkingen zijn vooral internationaal en worden niet in dit eerste rapport besproken.

---

1. Ministerie van Economische Zaken (1997).



## 1. Beleidsintenties van de regering

De jongste vijf jaar was het doel van de regering op het vlak van het economische beleid om "de vrijheid van onderneming en handel en de vrije concurrentie te vrijwaren, zonder het algemene belang en de rechten van de consument, en vooral van de meest kwetsbare onder hen, uit het oog te verliezen". Consumentenbescherming is dan ook één van de krachtlijnen van de Regeringsverklaring van 1995<sup>1</sup>. De regering wilde ook de ondernemingsgeest en de verspreiding van nationale producten op buitenlandse markten bevorderen.

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

Hierna worden alleen de door de regering genomen maatregelen besproken, die min of meer verband houden met de vier thema's van dit rapport. Die maatregelen maken deel uit van de volgende beleidsdomeinen:

- De bescherming van de rechten van de consument (binnen het handelsbeleid), inclusief de handelspraktijken en de strijd tegen overmatige schulden.
- De regelgeving en de controle op kwaliteit en veiligheid van de op de markt gebrachte goederen.

Behalve voor de overmatige schulden wordt het beleid ter zake grotendeels op Europees niveau bepaald, gelet op het streven naar een Europese eenheidsmarkt<sup>2</sup> die onder meer vrij verkeer van goederen en diensten impliceert.

### a. Bescherming van de rechten van de consument: de strijd tegen overmatige schulden

De problemen inzake schuld en overmatige schuld hangen samen met de consumptiepatronen en met de problemen van armoede en sociale uitsluiting (zie deel 2). Daarom worden hierna de maatregelen of bepaalde aspecten van de maatregelen beschreven die door de regering werden genomen in de strijd tegen overmatige schulden. Die maatregelen hebben vooral betrekking op de regelgeving inzake kredietverlening (zie hierna), maar ook op de handelspraktijken (zie punt b.).

Om de verscheidenheid van het kredietaanbod en het daarmee samenhangende risico op overmatige schulden het hoofd te kunnen bieden, heeft de regering de jongste jaren verscheidene maatregelen genomen. Ze hadden tot doel het aanbod van de kredietverleners doorzichtiger te maken, de misbruiken van professionele kredietverleners te verhinderen en nieuwe mechanismen voor de preventie en de oplossing van consumptieschulden toe te passen.

Wat de preventie betreft, gaat het vooral om de wetten omtrent het verbruikskrediet en inzake het hypothecair krediet<sup>3</sup>. In die wetten wordt, onder andere, de nadruk gelegd op de kwaliteit en de inhoud van de door de kredietverleners verschaft informatie, om de verbruikers te sensibiliseren voor de gevolgen van een kredietcontract en hen te beschermen tegen misbruiken. Ze bevatten ook een paar remediërende schikkingen: de mogelijkheid tot een vraag om afbetalingsfaciliteiten bij een vrederechter en een sys-

---

1. Die doelstelling kwam niet voor in de Regeringsverklaring van 1992.  
 2. Europese eenheidsmarkt: *ruimte zonder interne grenzen waarbinnen een vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal verzekerd is* (zie artikel 8A van de Europese Eenheidsakte).  
 3. Wet van 12 juni 1991 omtrent het verbruikskrediet, en de wet van 18 april 1992 inzake het hypothecair krediet (BS 9 juli 1991) (BS 19 augustus 1992).



teem van bemiddeling. In toepassing van die wetten, registreert de Kredietcentrale<sup>1</sup> sinds 1993 alle wanbetalers bij de opening van een krediet (via een kaart of een lopende rekening) of een hypothecair krediet. Nog steeds op het vlak van de preventie werd ook de wet van 14 juli 1998<sup>2</sup> houdende verplichting om informatie te verstrekken over de debetrente op de bij kredietinstellingen of andere rechtspersonen geopende rekeningen gestemd.

Op het vlak van de remedies werd de wet van 5 juli 1998 *betreffende de collectieve schuldenregeling en de mogelijkheid van verkoop uit de hand van de in beslag genomen onroerende goederen*<sup>3</sup> aangenomen. Die wet voorziet dat elke fysieke persoon zich tot de beslagrechter kan wenden om een collectieve schuldenregeling te verkrijgen, wat betekent dat alle schuldeisers van de schuldenaar samenkomen om het schuldprobleem te regelen via het samenbrengen van alle schuldeisers. *De aanzuiveringsregeling strekt ertoe de financiële toestand van de schuldenaar te herstellen, met name hem in staat te stellen in de mate van het mogelijke zijn schulden te betalen en tegelijkertijd te waarborgen dat hij zelf en zijn gezin een menswaardig leven kunnen leiden*<sup>4</sup>. De wet voorziet ook in de oprichting van een Fonds ter Bestrijding van de Overmatige Schuldenlast, gespijsd door de leningverstrekkers en belast met de betaling van het onbetaald gebleven saldo van de erelonen, emolumenten en kosten van de schuldbemiddelaars. Die wet wordt op 1 januari 1999 van kracht.

Momenteel worden een reeks voorstellen ter aanpassing van de wet van 1991 op het consumentenkrediet bestudeerd. Die voorstellen beogen het wegwerken van de onvolkomenheden van de huidige wet en van de vastgestelde misbruiken door de preventieve werking van de wet van 1991 te versterken. Een project om bij de Nationale Bank een positieve kredietcentrale (die informatie over alle verbruikskredieten zou centraliseren) op te richten, ligt momenteel ter studie<sup>5</sup> (zie deel 5, "Raad voor het Verbruik").

## **b. Regelgeving voor de handelspraktijken**

De wet op de handelspraktijken<sup>6</sup> heeft als doel de verkoop van goederen of diensten bij de consument te bevorderen<sup>7</sup> en regelt onder meer liquidatieverkoop, de aankondigingen van prijsverminderingen of prijsvergelijkingen, reclame. Hierna worden alleen maar die luiken van de wet op voorlichting en reclame besproken, die vanuit het oogpunt van de wijziging van de consumptiepatronen en de strijd tegen de armoede het meest relevant zijn.

Een volledige, duidelijke en betrouwbare voorlichting (met inbegrip van de reclame) helpt de consument bij zijn of haar keuze. Dit kan ook helpen voorkomen dat de consument zich in de schulden steekt voor de aankoop van dure goederen en diensten, die niet aan zijn of haar behoeften tegemoetkomen.

---

1. Een Kredietcentrale voor Particulieren registreert sinds 1987 de wanbetalers.

2. BS 18 september 1998.

3. BS 31 juli 1998.

4. Artikel 1675/3, Gerechtelijk Wetboek. Ingevoegd door de hiervoor vermelde wet van 5 juli 1998.

5. De huidige Kredietcentrale voor Particulieren beperkt zich tot het optekenen van de slechte betalers.

6. De wet van 14 juli 1991 *betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument* (BS 29 augustus 1991). Die wet werd van kracht in maart 1992.

7. Er bestaat momenteel een voorontwerp van wet dat er op gericht is de voorgaande wet in overeenstemming met de Europese richtlijnen te brengen en de bescherming van de consument te versterken.

De wet op de handelspraktijken legde een horizontale wettelijke basis voor alles wat voorlichting en reclame aangaat. Voor deze wet werd de regelgeving inzake voorlichting en reclame<sup>1</sup> vooral bepaald door sectorale Koninklijke Besluiten die naderhand voor verschillende categorieën van producten werden aangevuld en gewijzigd, zoals voor eetwaren, cosmeticaproducten, bestrijdingsmiddelen, speelgoed, enzovoort.

#### *i. De voorlichting van de consument*

De wet op de handelspraktijken voorziet een algemene verplichting tot voorlichting door de verkoper. Die verplichte voorlichting betreft: de prijs, de hoeveelheid, de benaming, de samenstelling en de etikettering van de producten en diensten. Keurmerken inzake de benaming van oorsprong andere dan de benamingen van regionale of lokale aard en toepasselijk op Belgische producten, vallen ook onder de wet van 1991.

Algemeen gesteld, valt de regelgeving omtrent de keurmerken inzake de kwaliteit en andere eigenschappen van producten of diensten onder de bevoegdheid van de Federale Overheid. De Europese milieukeur past in die context (hoewel ze niet valt onder de wet van 1991 op de handelspraktijken). De toepassing ervan ressorteert onder het Ministerie van Leefmilieu<sup>2</sup> (zie "Productbeleid" op blz. 269).

#### *ii. De reclame*

Het gedeelte over reclame in de wet op de handelspraktijken is er, door de Europese richtlijnen ter zake, op gericht de consument tegen elk bedrog of, meer algemeen, elke verwarring te beschermen. De Commissie voor Milieu-etikettering en Milieureclame werd opgericht in uitvoering van de wet op de handelspraktijken<sup>3</sup>. De wet verbiedt onder meer misleidende en verwarrende reclame, die gevaren voor de gezondheid inhoudt: "*is verboden, elke reclame, die beweringen, gegevens of voorstellingen bevat die kunnen misleiden omtrent de identiteit, de aard, de samenstelling, de oorsprong, de hoeveelheid, de wijze en de datum van vervaardiging of de kenmerken van een product of de gevolgen voor het leefmilieu*" (artikel 23, 1ste lid). De wetgeving over tabaksreclame valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid (zie "Gezondheid").

### **c. De veiligheid van de consument en de kwaliteit van goederen en diensten**

In dit grotendeels door de EU bepaald domein, is het de bedoeling om tussen de lidstaten een vergelijkbaar veiligheidsniveau te halen (in de context van de eenheidsmarkt) en om het aantal aan het verbruik van producten en diensten gekoppelde sociaal en economisch dure ongevallen te verminderen<sup>4</sup>. De veiligheid van de consument is afhankelijk van de verantwoordelijkheid van de producent en dit blijkt een noodzakelijke voorwaarde te zijn om duurzame consumptiepatronen te bereiken.

- 
1. Die in de wet op de handelspraktijken omschreven wordt als: "*elke mededeling die rechtstreeks of onrechtstreeks ten doel heeft de verkoop van producten of diensten te bevorderen, met inbegrip van onroerende goederen, rechten en verplichtingen, ongeacht de plaats of de aangewende communicatiemiddelen.*" (artikel 22).
  2. Niettemin staat het Ministerie van Economische Zaken, krachtens zijn bevoegdheid inzake keurmerken, in voor het vice-voorzitterschap van het Comité voor het toekennen van het Europese Milieukeurmerk.
  3. Artikel 29 van de wet op de handelspraktijken (zie ook luik 1, "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen").
  4. De kost van ongevallen thuis en bij ontspanning bevindt zich naar schatting tussen 70 en 90 miljard ECU. In België sterven 2.000 personen per jaar bij ongevallen thuis en bij ontspanning en ongeveer 400.000 mensen doen als slachtoffer beroep op de eerstehulpdiensten. OIVO (1998b).

Tot 1994 bestond er geen globale wetgeving op basis waarvan maatregelen voor de veiligheid van de consument goedgekeurd konden worden. Onder druk van een Europese richtlijn<sup>1</sup> kwam er in 1994 op dit gebied een Belgische wet op de veiligheid van de consument<sup>2</sup>. Die wet omschrijft de term "*veilige producten of diensten*" als producten die "*onder normale gebruiksvoorwaarden of onder andere, door de producent voorzienbare voorwaarden, de waarborgen bieden die de consument met betrekking tot de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van de consumenten terecht mag verwachten, rekening houdend met bepaalde elementen zoals de kenmerken en de voorstelling van het product of de categorie van gebruikers.*"<sup>3</sup> Die wet laat dus een regeling toe van de kenmerken of normen waaraan bepaalde goederen en diensten, wanneer ze op de markt gebracht worden, moeten voldoen om bij het gebruik ervan geen gevaren voor de verbruikers in te houden. Ze legt de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van goederen en diensten, en ook de verplichting tot voorlichting, bij de producent. De wet specificeert dat ze "*noch de werknemers (op de plaats van het werk) noch het milieu beoogt te beschermen*" (artikel 1). Dit domein wordt immers behandeld door andere wetten.

De wet op de veiligheid van de consumenten voorziet in de oprichting van een Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten binnen de Raad voor het Verbruik. Die Commissie, die een adviserende rol heeft en informatie moet verzamelen, staat in voor het overleg tussen producenten, verdelers, verbruikers, administraties en gespecialiseerde organisaties<sup>4</sup>. Ze werd in november 1996 geïnstalleerd en heeft sindsdien al heel wat adviezen uitgebracht. Sinds deze wet van kracht werd, werden er drie producten uit de handel genomen<sup>5</sup>.

#### **d. De normalisatie en accreditatie**

Op dat gebied is het de bedoeling goederen en diensten, waarvan de kenmerken in alle Europese landen identiek werden vastgelegd, vrij op de eenheidsmarkt te laten circuleren. Normalisatie en accreditatie dragen bij tot de ontwikkeling en de geloofwaardigheid van de normen, waaraan de producten moeten voldoen. Hierdoor kan de duurzaamheid van de verbruikte producten en diensten worden verzekerd, bijvoorbeeld in geval van milieunormen.

##### *i. Normalisatie*

Normalisatie, of met andere woorden de definitie en de uitwerking van de methode om de kenmerken van een product te meten, gebeurt in België door het Belgisch Instituut voor Normalisatie (BIN, parastatale die afhangt van het Ministerie van Economische Zaken). De normalisatie draagt bij tot het penetreren van nationale producten op buitenlandse markten, tot de bescherming van de consumenten en tot de milieubescherming.

- 
1. Richtlijn 92/9/CEE inzake de algemene veiligheid van de producten.
  2. Wet van 29 juni 1994 met betrekking tot de veiligheid van de consumenten (BS 1 april 1994).
  3. Net als de Europese richtlijn, voor meer details hieromtrent, zie de tekst van de wet.
  4. Ze bestaat uit drie vertegenwoordigers van de professionele en interprofessionele organisaties, drie vertegenwoordigers van de verbruikersorganisaties en zes om hun deskundigheid gekozen leden.
  5. MB van 3 september 1998 houdende het uit de handel nemen en het schorsen van het op de markt brengen van laserpennen van klasse 3 of hoger, evenals de toestellen die dergelijke laserpennen bevatten (BS 16 september 1998), MB van 23 juli 1998 houdende het uit de handel nemen van producten gevuld met gevaarlijke stoffen en die aantrekkelijk kunnen zijn voor kinderen (BS 3 september 1998), MB van 16 juni 1998 houdende het uit de handel nemen en het schorsen van het op de markt brengen van de opblaasbare vaartuigen "luchtmatras-waterfietsen Aqualine 11 Monello 220", referentie Lec 100 S 545 Import (BS 2 juli 1998).

Door de totstandkoming van de eenheidsmarkt worden de meeste normen op Europees niveau bepaald. De rol van het BIN wordt steeds meer beperkt tot het volgen van de Europese normeringsactiviteiten en tot het omzetten van Europese richtlijnen. In 1997 beschikte het BIN over meer dan 9.700 normeringsdocumenten op veel verschillende domeinen<sup>1</sup> en werd 3% van de weken commissiewerk besteed aan milieunormen.

Gelet op het onevenwicht tussen de hoeveelheid werk en het personeelsbestand van het BIN, heeft de Ministerraad op 5 december 1997 beslist zijn financiële middelen te verhogen, om die toestand gedeeltelijk te verhelpen.

#### *ii. Accreditatie*

De accreditatie heeft tot doel de objectiviteit en de deskundigheid te waarborgen van de onafhankelijke instellingen, die de kwaliteit en de conformiteit van de producten met bepaalde normen garanderen (namelijk de certificatie-instellingen, maar ook de keuringsinstellingen, de test- en ijkingslaboratoria). Sinds 1992 heeft de regering uitvoeringsbesluiten genomen voor de toepassing van de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van certificatie- en keuringsinstellingen, alsmede van testlaboratoria<sup>2</sup>. Er werden twee accreditatiesystemen ingevoerd: BELTEST, dat de keuringsinstellingen en de beproevingslaboratoria moet accrediteren<sup>3</sup> en BELCERT, dat de certificatie-instellingen moet accrediteren<sup>4</sup>.

Eind 1997 heeft de Ministerraad zijn akkoord gegeven voor de verbetering van het accreditatie- en certificatiesysteem en voor de versterking van de financiële middelen voor het Bestuur Kwaliteit en Veiligheid, dat belast is met de kwaliteitscontrole.

#### **Voorbeeld van dit normalisatie- en accreditatiebeleid voor het milieu: EMAS en ISO 14.000**

De ondernemingen (vooral uit de nijverheid) hebben de mogelijkheid om, op vrijwillige basis, hun weerslag op het milieu volgens bepaalde gestandaardiseerde en internationaal erkende procedures te beheren. De Europese Gemeenschap heeft in 1993 zo'n procedure vastgelegd, de zogeheten EMAS-norm (verordening 1836/93<sup>a</sup>) en de internationale normalisatie-instelling heeft een bijna gelijkaardige procedure opgesteld, die gekend is als de ISO 14.000-norm. De ondernemingen, die op een bepaalde locatie één van deze procedures volgen, kunnen voor die locatie een keurmerk krijgen. De Europese verordening en de ISO-norm vereisen vanzelfsprekend een keuring van de bedrijven, die kandidaat zijn voor het keurmerk, uitgevoerd door erkende studiebureaus. Van 1993 tot 1996 heeft BELCERT, de instelling die de accreditaties aflevert, de procedures voor de erkenning van de certificatiebureaus uitgewerkt. De eerste studie-bureaus kregen hun accreditatie in 1997. In juni 1998 waren twee Belgische instellingen geaccrediteerd voor de EMAS-procedure en drie voor ISO 14.000. In vergelijking met andere landen hebben slechts weinig Belgische bedrijven een EMAS-keurmerk voor hun locatie aangevraagd en die, welke het voor 1997 gekregen hebben, hebben een beroep moeten doen op een certificatie-instelling uit een ander land van de Europese Gemeenschap.

- a. Verordening 1836/93 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem.

1. Zie Jaarverslag van het BIN voor meer details over de verdeling van de bestaande normen.
2. Er dient op gewezen dat de regering in 1991 de Nationale Raad voor Accreditatie en Certificatie opgericht heeft (KB 24 januari 1991; BS 2 februari 1991), die belast is met de coördinatie van de coherente en doorzichtige toepassing van de principes en procedures inzake accreditatie en certificatie, met het verzamelen, de verspreiding en de publicatie van informatie ter zake en die adviezen moet uitbrengen.
3. KB 22 december 1992 (BS 5 februari 1993).
4. KB 6 september 1993 (BS 14 oktober 1993). De BKO, de Belgische Kalibratie Organisatie bestond al sinds 1986 (KB 28 november 1986; BS 24 december 1986).

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

Sinds 1992 heeft de regering verschillende maatregelen genomen om de intenties en verbintenissen na te komen die ze in haar Regeringsverklaringen van 1992 en 1995 en in haar beleidsnota's geformuleerd had.

Voor het begin van de jaren negentig vertoonde de Belgische wetgeving inzake de bescherming van de consument in het algemeen nogal wat hiaten. Door de regeringsmaatregelen werden de bescherming van de consument én de doorzichtigheid van de markt op wetgevend vlak dus verbeterd, ondanks de context van economische deregulering.

Inzake schulden vormen de maatregelen die over de kredieten aan particulieren genomen werden een belangrijke stap vooruit om situaties van overmatige schuld, die tot uitsluiting leiden, te voorkomen. De wet van 1998 op de collectieve schuldenregeling vult een aanzienlijk gat in de huidige wetgeving inzake het voorkomen van schulden, maar het is nog te vroeg om de toepassing ervan te analyseren. Die maatregelen maken deel uit van de inspanningen van de regering inzake armoedebestrijding.

De wet op de handelspraktijken heeft gezorgd voor een horizontale regelgeving over voorlichting en reclame rond op de markt gebrachte goederen en diensten. Ze helpt de consument beschermen tegen consumptiepatronen die onhoudbaar zijn op zowel ecologisch als op sociaal-economisch vlak.

Wat betreft de kwaliteit en de veiligheid van de producten behelst de wet omtrent de veiligheid van de consument een groot gedeelte van de wetgeving inzake de bescherming van de consument. Ze zou producten die gevaarlijk zijn voor de consument, gemakkelijker uit de markt moeten kunnen bannen. De ontwikkeling van het accreditatiebeleid en de recente maatregelen ter verhoging van de financiële middelen ter zake, zijn ook een signaal dat de regering meer belang wil gaan hechten aan de kwaliteitscontrole en de veiligheid van de op de markt gebrachte producten. Die nieuwe regelgeving is een noodzakelijke stap om in de toekomst duurzamere consumptiepatronen te garanderen.

Er werden ook inspanningen geleverd om de deelname van de grote sociale groepen te verbeteren. De Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten vormt namelijk een versterking van de representativiteit van de consument, die tot op vandaag nogal wat hiaten vertoonde<sup>1</sup>.

De aandacht die in die maatregelen aan de rechten van de consument, vooral aan die van de zwaksten, geschonken wordt, vormt een bijdrage tot de armoedebestrijding en tot duurzamere consumptiepatronen. Vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling roepen de maatregelen en hun toepassing een aantal vragen en opmerkingen op:

---

1. Zo zijn bijvoorbeeld de consumenten nergens in de structuren van het Belgisch Instituut voor Normalisatie vertegenwoordigd.

- Ondanks de wet van 1991 inzake het verbruikskrediet en die van 1992 inzake het hypothecair krediet is het aantal wanbetalers blijven toenemen. Voor het verbruikskrediet is dit aantal gestegen van 148.993 eind december 1994 tot 165.404 eind december 1997, voor het hypothecair krediet van 25.900 eind december 1994 tot 38.300 eind december 1997<sup>1</sup>.
- Het vrije verkeer van goederen en diensten werkt een doorzichtig voorlichtingssysteem in de hand. De consument wordt geacht zich bij zijn keuze op die informatie te steunen. Die ontwikkeling kan zorgen voor problemen in een maatschappij, die, hoewel ruimschoots geschoold, functionele alfabetiseringsmoeilijkheden kent<sup>2</sup>. Bovendien volstaat de informatie dikwijls niet om de gedragspatronen, die door andere factoren mee bepaald worden, te laten evolueren (zie deel 2, hoofdstuk C.).
- De gereguleerde inhoud van de informatie, die op de markt gebrachte producten moet worden aangebracht, blijft beperkt vanuit het oogpunt van de verandering van de consumptiepatronen. Enerzijds is de regelgeving voor de diensten nog heel zwak. Anderzijds verwijst de wet van 1991 op de handelspraktijken nergens naar de fabricagevoorwaarden van de producten, noch naar hun weerslag op het milieu. Hetzelfde geldt voor de wet van 1994 over de veiligheid van de consument<sup>3</sup>. De producent is helemaal niet verplicht informatie te geven omtrent de sociale en ecologische risico's verbonden aan de productie of het verbruik van die producten. De vraag is dan ook of dat soort bijkomende informatie ook niet gereguleerd moet worden, of eventueel in de wetgeving moet worden voorzien?
- Het geheel van maatregelen, genomen om het recht inzake consumptie te versterken, heeft nooit het voorwerp van een geïntegreerde benadering uitgemaakt, zoals de Studiecommissie voor de Hervorming van het Recht inzake Consumptie<sup>4</sup> voorstelde in haar wetsvoorstel *voor een algemene wet op de consumentenbescherming*.
- De werkelijke toepassing van bepaalde maatregelen, zoals de wet op de veiligheid van de consumenten, gebeurde langzaam (periode tussen de goedkeuring en de eigenlijke uitvoeringsbesluiten van de wet).
- Verschillende betrokken instellingen hadden te kampen met een tekort aan mensen en financiële middelen, wat de kwaliteit van hun werk niet ten goede kwam. Dit was onder meer het geval voor de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten. De activiteiten van het BIN lijdten ook onder een aanzienlijk gebrek aan middelen, wat maakt dat het in zijn werkzaamheden inzake de normalisatie op supranationaal niveau, werkzaamheden, die trouwens sterk vermeerderd zijn sinds de verwezenlijking van de eenheidsmarkt, niet voluit kan doorgaan. In 1997 werden op internationale vergaderingen 190 aanwezigheden (in halve dagen) van vertegenwoordigers van het BIN of van gespecialiseerde instituten geteld, tegenover 802 aanwezigheden (in halve dagen) van de particuliere sector<sup>5</sup>. De beslissing van

1. L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). Afgeronde cijfers voor het aantal hypothecaire wanbetalers.
2. De term "alfabetisering" moet hier niet begrepen worden als kunnen lezen of schrijven, maar als de capaciteit om de geschreven informatie te begrijpen en te gebruiken. In het verslag van de UNDP 1998, wordt alfabetisering omschreven als "*a continuum of proficiency levels denoting how well adults use written information to function in society*" (UNDP 1998, blz. 24). (zie deel 2, "Druk-toestand-effecten: de sociale en ecologische thema's").
3. Ze beperkt de informatie, die van de producent gevraagd wordt tot *de risico's van een product bij normaal of normaal te voorzien gebruik*.
4. Die Commissie, die alleen maar uit experts bestond, werd in 1987 door de regering opgericht om een algemeen voorstel inzake het recht op consumptie uit te werken. De werkzaamheden van die Commissie zijn in 1995 uitgemond in een voorstel van algemene wet op de bescherming van de consument, met als doel de verschillende bestaande teksten beter te coördineren. Dat voorstel gebruikt een geïntegreerde aanpak en schept een autonoom, homogeen en vereenvoudigd normatief kader.
5. In 1997 werden op nationale vergaderingen 268 aanwezigheden in halve dagen van de vertegenwoordigers van het BIN of van gespecialiseerde instituten geteld, tegenover 1.249 aanwezigheden in halve dagen van de particuliere sector. Vergelijkbare cijfers op nationaal en internationaal niveau zijn beschikbaar voor de jaren voordien.



de Ministerraad van 5 december 1997 om de financiële middelen van het BIN op te trekken, moet die toestand gedeeltelijk verhelpen.

Een studie<sup>1</sup> uit 1996 over de normalisatie vanuit het standpunt van de consument heeft tal van hiaten in de werkzaamheden van het BIN aan het licht gebracht:

- Diegenen, die de normen vastleggen, nemen zelden een preventieve en geïntegreerde houding aan als het gaat om de veiligheid van de consument en de milieubescherming (de normen worden meestal sectoraal en geval per geval uitgewerkt en gewijzigd).
- Normalisatie die tegemoet komt aan de behoeften en de bescherming van de eindverbruikers, is maar weinig ontwikkeld. De voornaamste oorzaken hiervan zijn de industriële structuur van het land (uitvoer van halfafgewerkte producten en invoer van afgewerkte producten), een gebrek aan politieke wil en de grote versplintering van het beleid tot bescherming van de consument. De laatste twee oorzaken verklaren ook de zwakke activiteit op het vlak van de op milieubescherming gerichte normering.
- De verbruikersorganisaties zijn onvoldoende vertegenwoordigd bij de normalisatiewerkzaamheden.

De wet van 1994 met betrekking tot de veiligheid van de consumenten heeft die hiaten in de bescherming van de consument gedeeltelijk opgevuld. Wat de milieubescherming betreft, zou het voorontwerp van wet omtrent de productnormen (zie "Milieu") de normering ter zake flink moeten opdrijven.

Al die opmerkingen leiden tot twee algemene bedenkingen over, aan de ene kant, de integratie van de milieubescherming in het sociaal-economische actieterrein van de Federale Overheid en, aan de andere kant, de verwarring tussen doelstellingen en middelen.

De algemene intenties van de regering en de genomen maatregelen zijn vooral gericht op economische doelstellingen (vrijheid van ondernemen en handeldrijven en vrije concurrentie) en sociale doelstellingen (bescherming van het algemeen belang en van de rechten van de consument, en vooral die van de meest kwetsbare). Om evenwel een echte duurzame-ontwikkelingsbenadering te bekomen, zou de milieudimensie, die totnogtoe ontbreekt, in die intenties en in de genomen maatregelen moeten geïntegreerd worden. Dit lijkt des te meer noodzakelijk omdat de economische doelstellingen van de regering een niet te verwaarlozen weerslag op het milieu hebben en omdat de bescherming van de consument en de milieubescherming onderling verweven zijn.

De verwezenlijking van de eenheidsmarkt wordt maar al te vaak voorgesteld als een economisch doel op zich, eerder dan als een middel of een tussenstap, ten dienste van het meer fundamentele doel, namelijk het welzijn van de bevolking. Ze zou zelfs voorrang krijgen op bepaalde sociale doelstellingen. Welnu, twee sociale doelstellingen, namelijk de eenheidsmarkt en de bescherming van de consument, lopen het gevaar "*de voir s'établir entre eux une hiérarchie au détriment de la promotion effective des intérêts des consommateurs*"<sup>2</sup>. Die verwarring tussen doelstellingen en middelen (of tussen uiteindelijke en tussentijdse doelstellingen) en de duidelijke verschuiving van de prioriteiten kunnen de totstandkoming van een duurzame ontwikkeling in de weg staan. Daarom zou het nuttig zijn de fundamentele, door de regering nagestreefde doelstellingen en de daar-

---

1. DWTC (1996).

2. Bourgoignie T. e.a. (1997).



voor vrijgemaakte middelen (mensen en financiële middelen) opnieuw duidelijk te definiëren.

## N. Financiën

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake financiën (budget en fiscaliteit). Het Ministerie van Financiën is een van de sleuteldepartementen van de Federale Overheid. Het moet de ontvangsten van de Staat innen en ze nadien op basis van de begrotingswetten herverdelen. Het bestaat uit:

- De verschillende belastingadministraties, die de belastingontvangsten moeten innen.
- De administratie van de begroting en de controle op de uitgaven, die belast is met de uitwerking van de algemene uitgavenbegroting en de controle op de uitvoering ervan.
- De administratie der thesaurie, die belast is met het bijhouden van de Staatsrekeningen en het beheer van de overheidsschuld.
- De administratie der pensioenen, die belast is met het beheer van het grootste gedeelte van de overheidspensioenen.

Behalve de administratie van begroting, die onder de Minister van Financiën ressorteert, vallen die administraties onder de bevoegdheid van de Minister van Begroting en Pensioenen.

In dit rapport worden alleen bepaalde aspecten van het begrotings- en belastingbeleid beschreven en geanalyseerd, waar ze een duidelijk te bepalen weerslag op de kernbeleidsthema's hebben<sup>1</sup>:

- Het begrotingsbeleid heeft een rechtstreekse weerslag op het kernbeleid doordat het voor elk ministerieel departement de beschikbare middelen vastlegt.
- Binnen de limieten die gesteld worden door hun financieringsfunctie kunnen de belastingen ook een toewijzende en een herverdelende functie hebben. In hun toewijzende functie vormen de belastingen een economische stimulans waarmee de productie- en consumptiepatronen in een bepaalde gewenste richting geduwd kunnen worden. Ze kunnen een instrument zijn voor de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu. Op het vlak van de billijke herverdeling kunnen de belastingen gebruikt worden om de solidariteit binnen de bevolking te bevorderen en vormen ze dus een instrument voor de armoedebestrijding.

Voor begroting en belastingen beschikt de Federale Overheid over belangrijke bevoegdheden. In 1996 bedroegen de door de Federale Overheid geïnde ontvangsten 2.424 miljard BEF, dit is 61% van alle door de overheidsadministraties geïnde ontvangsten. Van dit bedrag werd 1.360 miljard aan andere overheden (gemeenschappen en gewesten, sociale zekerheid, lokale besturen en EU) toegewezen. De rest, namelijk 1.064 miljard, ging naar de Federale Overheid om haar uitgaven te financieren. De manoeuvreerruimte van de Federale Overheid op het vlak van de begroting blijft niettemin beperkt door de grote omvang van de overheidsschuld. In 1996 bedroeg de

1. Het door de administraties van de thesaurie en van de pensioenen gevoerde beleid wordt hier niet besproken omdat het geen rechtstreeks verband houdt met de in dit rapport beschouwde thema's. De macro-economische weerslag - en vooral de stabiliserende functie - van het begrotingsbeleid wordt evenmin behandeld omdat dit het kader van dit rapport ruimschoots overstijgt.

rentelast op de overheidsschuld immers 645 miljard BEF. Het begrotingsbeleid wordt bovendien op Europees vlak strikt gecoördineerd in het kader van het Verdrag van Maastricht. Voor de belastingen slaat die coördinatie vooral op de indirecte belastingen (zie punt c.).

## 1. Beleidsintenties van de regering

Tussen 1992 en 1998 was de sanering van de overheidsfinanciën de voornaamste prioriteit van de Federale Overheid. Dit was immers een vereiste om tot de Europese Monetaire Unie (EMU) te kunnen toetreden.

Om binnen de normen van het Maastricht-verdrag<sup>1</sup> te blijven werden in 1992 qua overheidstekort en overheidsschuld drie begrotingsnormen vastgelegd, namelijk een reële nulgroei van de primaire uitgaven (uitgaven zonder rentelast), eenheidselasticiteit van de belastingontvangsten (eenzelfde ontwikkeling voor de ontvangsten als voor het BBP) en financieel evenwicht van de sociale zekerheid. In 1996 werd een nieuwe norm vastgelegd: de stabilisering van het primaire overschot (ontvangsten min uitgaven zonder rentelast) van de Federale Overheid (met inbegrip van de sociale zekerheid) op 5,3% van het BBP. Die norm betekent enigszins een verzachting van het saneringsbeleid: de primaire uitgaven mogen, net als de ontvangsten, parallel met het BBP stijgen. Die normen werden opgenomen in meerjarige "*convergentieplannen*", die aan de Europese overheden werden voorgelegd.

De belastingprioriteiten van de regering zoals ze in de Regeringsverklaring van 1992 en 1995 naar voor komen, worden ook beheerst door de sanering van de overheidsfinanciën. Naast de norm inzake de evenredige ontwikkeling van de belastingontvangsten en het BBP, zijn er ook nog een aantal specifiekere oriëntaties. Ze zijn er vooral op gericht de inning van de belastingontvangsten doeltreffender te laten verlopen:

- Vereenvoudiging en grotere doorzichtigheid van het belastingstelsel om de economisch doeltreffendheid en de billijkheid ervan te verbeteren.
- Correcte inning van de belastingen en fraudebestrijding.
- Onderzoek van de belastinguitgaven op hun economisch, sociaal en ecologisch nut.
- Steun aan de harmonisering op Europees niveau van bepaalde aspecten van de fiscaliteit.

Bepaalde oriëntaties van de regering, die in de Regeringsverklaringen terug te vinden zijn, hebben ook betrekking op de toewijzende functie van de belastingen en, bijgevolg, op de wijziging van de consumptiepatronen en de bescherming van de atmosfeer, de oceanen en de zeeën:

- Het in de Regeringsverklaring van 1992 geplande onderzoek van de belastinguitgaven is er op gericht een bepaald aantal toelagen aan milieuschadelijke activiteiten te beperken.

---

1. Onder andere op korte termijn, een netto financieringsbehoefte van alle overheidsadministraties onder 3% van het BBP, en op langere termijn, een peil van de overheidsschuld in de buurt van 60% van het BBP.

- De steun aan de belastingharmonisering op Europees vlak heeft vooral betrekking op de energiebelasting. De Regeringsverklaring van 1995 vermeldt expliciet de voorbereiding van de invoering van een taks op de uitstoot van koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>) samen met de belangrijkste Europese partners, dit om het energieverbruik en de uitstoot van CO<sub>2</sub> terug te dringen.

Bovendien voorzag de Regeringsverklaring van 1992 binnen het milieubeleid expliciet in een heroriëntering van het transport via belastingmaatregelen. Die doelstelling is ook terug te vinden in het CO<sub>2</sub>-programma van 1994 en het ozonplan van 1996 (zie luik 1, "Het beleid ter bescherming van de atmosfeer").

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

De door de Federale Overheid genomen maatregelen, die een weerslag hebben op het kernbeleid slaan vooral op: de vermindering van het overheidstekort, de invoering van een stelsel van milieutaksen<sup>1</sup> en bepaalde wijzigingen aan de huidige fiscaliteit. Die wijzigingen hebben vooral betrekking op de energie- en vervoersbelasting. Sommige bepalingen van de inkomstenbelasting (vennootschaps- en personenbelasting) hebben ook een weerslag op de productie- en consumptiepatronen (keuze van het vervoermiddel, bevordering van ecologische investeringen) en op de armoede.

### a. Vermindering van de overheidsschuld

De concrete saneringsmaatregelen (vermindering van de uitgaven en verhoging van de ontvangsten) werden genomen tijdens de opstelling van de jaarlijkse begroting om op die manier de in de convergentieplannen ingeschreven begrotingsnormen te kunnen halen. Op die manier kon, tussen 1992 en 1997, het tekort met ongeveer 7%-punt worden verminderd tot minder dan 2% van het BBP.

### b. Hervorming van de energiebelasting

De voornaamste maatregelen inzake energiebelasting werden genomen als gevolg van de invoering in de EU van nieuwe belastingstelsels voor BTW in 1993 enerzijds en voor accijnzen anderzijds.

#### *i. Het nieuwe BTW-stelsel*

De Europese fiscale harmonisering heeft geleid tot een tegengestelde ontwikkeling van de BTW-tarieven op energieproducten. Op 1 april 1992 is de BTW op de motorbrandstof gedaald van 25% naar 19,5% (21% op 1 januari 1996), terwijl de BTW op andere brandstoffen (behalve steenkool) en elektriciteit van 17% naar 19,5% ging (21% op 1 januari 1996). De BTW op steenkool en afgeleide producten steeg tegelijk van 6% tot 12%. De BTW op brandhout is 6% gebleven.

---

1. Het stelsel van milieutaksen, dat in 1993 werd ingevoerd, wordt behandeld in luik 1, "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen". Het gaat immers om een instrument dat specifiek werd ingevoerd om de consumptiepatronen te veranderen. In tegenstelling tot andere soorten belastingen heeft deze belasting bijna geen financieringsfunctie (de ontvangsten zijn te verwaarlozen).

*ii. Het nieuwe accijnzenstelsel*

De gemeenschappelijke minimumtarieven zijn op 1 januari 1993 van kracht geworden. Sindsdien zijn de accijnzen op brandstoffen, die niet voor het wegvervoer bestemd zijn, onveranderd gebleven:

- 1.500 BEF voor vloeibaar petroleumgas (LPG) en metaan (per 1.000 kilogram), bestemd voor industrieel en commercieel gebruik.
- 750 BEF voor kerosine (per 1.000 liter) en stookolie (per 1.000 liter), bestemd voor industrieel en commercieel gebruik, en voor zware stookolie met meer dan 1% aan zwavel (per 1.000 liter).
- 250 BEF voor zware stookolie met minder dan 1% aan zwavel (per 1.000 liter).
- 0 BEF voor kerosine en stookolie, gebruikt voor verwarming. Dit laatste product is evenwel onderworpen aan een controleheffing van 210 BEF (per 1.000 liter).

De accijnzen op motorbrandstoffen werden op 1 januari 1993 niet gewijzigd omdat ze al boven de gemeenschappelijke minimumtarieven lagen. Ze werden tussen 1 september 1991 en 30 december 1996 evenwel geleidelijk opgetrokken. Door die verhoging kon de BTW-vermindering op de andere producten gecompenseerd worden, tenminste wat benzine betreft<sup>1</sup>:

- Van 15,25 BEF naar 22,26 BEF per liter loodhoudende benzine.
- Van 13,1 BEF naar 19,91 BEF per liter loodvrije benzine.
- Van 9,3 BEF naar 11,7 BEF per liter diesel.

In dit accijnzenstelsel zijn een aantal vrijstellingen voor het gebruik van bepaalde minerale oliën voorzien. Ze hebben grosso modo betrekking op de minerale oliën gebruikt:

- Voor andere doeleinden dan voor motor- of verwarmingsbrandstof.
- Als brandstof voor de luchtvaart, de binnenvaart, de zeevaart en het treinverkeer.
- In de landbouw, de tuinbouw, de bosbouw en de visteelt.

Ten slotte krijgen de gewestelijke openbare vervoermaatschappijen een accijnzervermindering op diesel van 2 BEF per liter. Die vermindering en ook de accijnsvrijstelling, toegekend aan de amateurluchtvaart en pleziervaart, zijn beperkt tot 31 december 1999.

*iii. De energiebijdrage*

Een bijzondere bijdrage op bepaalde energieproducten werd toegepast vanaf 1 augustus 1993. Tot die maatregel werd besloten, enerzijds, vooruitlopend op een ambitieuzer EG-beleid inzake energiebelasting (energie-CO<sub>2</sub>-taks), en, anderzijds, als alternatieve financiering van de sociale zekerheid.

Naast bepaalde minerale oliën, waarop al accijnzen rusten, heeft ze ook betrekking op aardgas en elektriciteit. De energieproducten voor industrieel gebruik zijn niet aan die taks onderworpen. Het percentage is evenredig met de energiewaarde van de producten en komt gemiddeld overeen met een equivalent van ongeveer 500 BEF per ton olie.

---

1. Voor diesel gebeurde die compensatie via de autobelasting (taks ter compensatie van de accijnzen).

De in het accijnsstelsel toegekende vrijstellingen gelden ook voor deze bijdrage. Bovendien is er een vrijstelling in het kader van de sociale tarieven voor gas en elektriciteit.

### **c. Belastinghervorming voor het vervoer**

De vervoersfiscaliteit omvat een reeks nogal ingewikkelde fiscale bepalingen. Naast de belasting op brandstof (zie vorig punt) en bepaalde delen van de inkomstenbelasting (zie volgend punt) betreft ze de BTW, de taks op de in verkeerstelling, de verkeersbelasting, de bijkomende verkeersbelasting (LPG), de taks ter compensatie van de accijnzen (diesel), het Eurovignet (vrachtwagens), de belasting op de verzekeringscontracten. De voornaamste wijzigingen in dit stelsel sinds 1992 zijn het gevolg van EG-initiatieven.

#### *i. Voertuigenbelasting*

Op 1 april 1992 werd de BTW op de aankoop van voertuigen verminderd van 25% (of 33% voor de luxewagens) tot 19,5% (21% op 1 januari 1996). Op 1 juni 1993 werd de inschrijvingstaks voor occasiewagens, waarvoor geen BTW verschuldigd was, afgeschaft.

Die belastingvermindering werd gecompenseerd door de invoering van een taks op de in verkeerstelling voor personenwagens (en ook voor sommige vliegtuigen en boten) op 1 april 1992. Op 1 januari 1993 werd die taks uitgebreid tot alle voertuigen, dus ook occasiewagens en wagens met kleine cilinderinhoud. Naast het aantal paardenkracht (PK) wordt ook het aantal kilowatt (kW) gebruikt om de kracht van de motor uit te drukken (voor occasiewagens wordt ook de leeftijd in rekening gebracht).

#### *ii. Taksen, heffingen en rechten voor het gebruik van het wegennet*

De verkeersbelasting werd sinds 1992 niet gewijzigd (tenzij geïndexeerd), maar op 1 januari 1996 werd er een bijzondere taks op dieselveertuigen (taks ter compensatie van de accijnzen) ingevoerd om het groeiend verschil tussen de accijnzen op benzine en die op diesel (deels) te compenseren.

Het Eurovignet voor vrachtwagens van meer dan 12 ton werd ingevoerd op 1 januari 1995. Het bedrag ervan schommelt tussen 30.000 BEF en 50.000 BEF. Ter compensatie werd het tarief van de taks op de verplichte verzekeringscontracten voor dat type voertuigen op 1 januari 1995 verminderd van 9,25% tot 1,4%. Die vermindering werd op 1 januari 1998 uitgebreid tot de binnenscheepvaart om de sector, die door de Europese wetgeving onder concurrentiedruk komt te staan, te steunen.

### **d. Personenbelasting en vennootschapsbelasting**

#### *i. Fiscale bepalingen inzake vervoer*

Tussen 1988 en 1998 werden bepaalde maatregelen genomen om de voordelen, die aan het wegvervoer via de beroepskosten werden toegekend, te beperken en om het gebruik van het openbaar en niet gemotoriseerd vervoer te bevorderen:

- De mogelijkheid om autokosten te beschouwen als beroepskosten werd beperkt.
- Er werden nieuwe tarieven vastgelegd om rekening te kunnen houden met het belastingvoordeel dat voortkomt uit het gebruik van bedrijfswagens.
- De verplichte terugbetaling door de werkgever van de verplaatsingskosten met het openbaar vervoer wordt niet beschouwd als belastbare winst.

- De afschrijvingsstelsels zijn minder gunstig bij de aankoop van wagens.
- Het gebruik van de fiets voor de verplaatsingen van huis naar het werk wordt fiscaal gestimuleerd.

*ii. Fiscale bepalingen op het vlak van energiebesparende of ecologische investeringen*

De belastingaftrek voor energiebesparende en ecologische investeringen, die in 1989 werd ingevoerd, werd verscheidene keren gewijzigd. Voor het boekjaar 1998 werd die belastingaftrek op 13,5% gebracht voor personen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (KMO's) en op 18,5% voor innoverende bedrijven. Voor de ecologische investeringen is ook een gespreide aftrek van 20,5% mogelijk (25,5% voor de innoverende bedrijven).

*iii. Fiscale bepalingen voor gezinnen met een laag inkomen*

Bij de hervorming van de personenbelasting (aanslagjaar 1990) werden een aantal maatregelen genomen die tot doel hadden de inkomsten beter te herverdelen (aan de basis vrijgestelde schijf, belastingvermindering voor vervangingsinkomens, huwelijksquotiënt, decumul).

Tussen 1992 en 1998 waren er geen grote wijzigingen van de inkomstenbelasting voor de gezinnen met de laagste inkomens. Er werden wel een paar specifieke maatregelen genomen ten gunste van bepaalde armoedegevoelige doelgroepen (werklozen, vooral oudere werklozen, PWA'ers, enzovoort).

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

Het tussen 1992 en 1998 gevoerde begrotingsbeleid wordt in het bijzonder gekenmerkt door de door het Verdrag van Maastricht opgelegde begrotingsdiscipline. Hoewel de beheersing van de overheidsschuld als noodzakelijk kan worden beschouwd, vereist het debat omtrent de begrotingssanering een omvattende analyse, die verder reikt dan dit rapport. Niettemin dient vastgesteld te worden dat de relatieve vermindering van het overheidstekort tijdens die periode een rechtstreekse weerslag gehad heeft op de beschikbare middelen voor het in dit rapport beschouwde kernbeleid. Daar het veelal om nieuwe beleidsmaatregelen ging, was het blijkbaar moeilijk om in zo'n budgettaire context nieuwe en bijkomende middelen te verkrijgen.

Tijdens de jaren tachtig kan inzake belastingen een algemene trend vastgesteld worden om in de industrielanden het belastingstelsel neutraler te maken ten opzichte van de keuzen van de belastingplichtige. Omdat het financieren van de overheidsuitgaven de voornaamste opdracht van de belastingen was, bestond het doel erin om hun invloed op de economische keuzen zo klein mogelijk te maken. In België is die trend op het einde van de jaren tachtig tot uiting gekomen en tijdens de jaren negentig doorgezet, met de sanering van de overheidsfinanciën als voornaamste prioriteit.

Vanaf het einde van de jaren tachtig is er evenwel opnieuw nagedacht over andere opdrachten dan de financiering. Het ging hier niet zozeer om de herverdelende opdracht van de belastingen maar om de toewijzende functie. Dit komt er vooral op neer dat de belastingen gebruikt worden als economische stimulans om de milieuhinder te beperken.

Die overweging, die in heel wat industrielanden heel actief aan de orde was, heeft in juni 1992 geleid tot het voorstel van de Europese Commissie om in de Europese Gemeenschap (EG) een energie- en CO<sub>2</sub>-belasting in te voeren. Dit stootte echter op heel wat belangrijke hinderpalen: noodzaak van een Europese en zelfs wereldwijde coördinatie om concurrentieproblemen te vermijden, politiek moeilijk aanvaardbaar, in tegenstelling met de sociale doelstellingen. In die context blijft de vooruitgang in het gebruik van de belastingen voor milieudoelinden eerder beperkt in de meeste industrielanden, met in bepaalde mate een uitzondering voor de Scandinavische landen.

De Belgische actie past in die mondiale context. De meeste wijzigingen aan het belastingstelsel werden ingevoerd om tegemoet te komen aan de Europese wetgeving. Die wijzigingen hebben een zekere weerslag gehad op de consumptiepatronen, onder andere inzake energie en vervoer, maar die impact blijft tamelijk beperkt. Alleen de fiscale differentiatie tussen loodhoudende en loodvrije benzine heeft een belangrijk effect gesorteerd.

Een ambitieuzere belastinghervorming naar duurzame ontwikkeling toe vereist een meer systematische aanpak. Het gaat hier tenslotte om een heel delicate technische en politieke oefening waarvoor tegelijkertijd een diepgaand onderzoek van de belastingwetgeving en een analyse van de verwachte gevolgen van de vooropgestelde hervorming nodig zijn. De oprichting van een groep "groene fiscaliteit" binnen het Ministerie van Financiën is een stap in de goede richting. Het zou ook nuttig kunnen zijn de "groene" fiscaliteit in een breder kader (dit is open voor andere disciplines en andere departementen) te beschouwen. Dit zou kunnen leiden tot een echte beschouwing omtrent de instrumenten van een duurzaam ontwikkelingsbeleid, steunend op een diepgaande wetenschappelijke analyse. De keuze van het soort instrumenten - belastingen, reglementen, vrijwillige, cultureel - hangt immers af van het soort gestelde problemen en van de omstandigheden waarin ze zich voordoen.

### **a. Energiebelasting**

De verhoging van de energieprijzen via belastingen kan beschouwd worden als een hoofdelement van een strategie die er op gericht is de consumptiepatronen, en meer bepaald het energieverbruik, te veranderen.

De tussen 1991 en 1996 doorgevoerde wijzigingen hebben een zekere weerslag op het energieverbruik en de CO<sub>2</sub>-uitstoot gehad. Volgens de ramingen van het Federaal Planbureau<sup>1</sup> kon door de wijzigingen tussen 1991 en 1994 de uitstoot beperkt worden met ongeveer 1% tegenover het verwachte niveau indien de belastingen niet verhoogd waren. Dit resultaat moet echter gerelativeerd worden gelet op de voortdurende toename van de CO<sub>2</sub>-uitstoot en de aanhoudend lage petroleum prijzen.

Bij gebrek aan een Europese richtlijn, waarin nieuwe, hogere minimumtarieven worden vastgelegd, is de manoeuvreerruimte voor België om de tarieven op te trekken klein. Ze bestaat nochtans, maar ze werd na 1996 niet gebruikt. De weerstand tegen zulke belastingverhogingen kan worden afgezwakt door ze vooraf aan te kondigen als maatregelen ten voordele van het milieu en door ze te compenseren door de verlaging van andere belastingen. De totnogtoe doorgevoerde wijzigingen werden in tegenstelling hiermee vooral voorgesteld als middel om de overheidsuitgaven te financieren in het kader van de begrotingssanering.

---

1. Bossier e.a. (1996).



Naast het algemene prijzenpeil van de energieproducten is het relatieve prijzenpeil van de verschillende energieproducten ook belangrijk vanuit het oogpunt van duurzame ontwikkeling daar het verschil tussen de belastingpercentages de omvang van de door die verschillende producten veroorzaakte externe kosten zou moeten weerspiegelen. In die context is de energiebijdrage een stap in de goede richting omdat hierdoor de energiebelasting uitgebreid wordt tot andere producten dan de minerale oliën. Die uitbreiding is nochtans beperkt gebleven omdat steenkool, het energieproduct dat de grootste CO<sub>2</sub>-uitstoot veroorzaakt, niet belast wordt. Het blijvend verschil tussen de belasting op benzine en die op diesel verstoort de keuze van de consument op een manier die schadelijk is voor het milieu.

De vrijstellingen en belastingvermindering voor bepaald gebruik, ten slotte, zouden meer kunnen worden beperkt, daar het onderzoek van de belastinginkomsten en -uitgaven toch een van de regeringsprioriteiten is.

Voor de armoedebestrijding is de sociale weerslag van de energiebelasting ook een belangrijk analysecriterium. De belastingverhoging, onder andere op steenkool, kan bij mensen met een laag inkomen voor bijkomende problemen zorgen. Niettemin kan via een specifiek beleid voor deze inkomengroepen de weerslag van de belastingverhoging getemperd worden.

#### **b. Vervoersbelasting**

De voertuigenbelasting en andere taksen, heffingen en rechten voor het gebruik van het wegennet werden voornamelijk gewijzigd als gevolg van veranderingen in de EG-regelgeving. Die belastingen zijn tussen 1990 en 1997 meer dan verdubbeld. Niettemin blijft de algemene weerslag van de fiscale druk gekoppeld aan de aankoop en het gebruik van een voertuig (met uitsluiting van de brandstof) tamelijk klein omdat andere taksen verlaagd (BTW, taks op de verzekeringscontracten) of afgeschaft werden (inschrijvingstaks).

Hoe dan ook, voor het vervoer vormt de wijziging van de heffingsmodaliteiten eerder een prioriteit dan de eenvoudige verhoging van dit soort belastingen. Dit laatste werkt immers niet onmiddellijk een positieve verandering van de consumptiepatronen in de hand, zolang de heffingen niet aangepast worden naargelang de werkelijke weerslag van het wegvervoer op het milieu en de kwaliteit van het leven.

Die taksen zouden dan ook veel meer kunnen worden verfijnd naar gelang van de ecologische en sociale weerslag van de vervoerswijze. Zulke aanpassingen, die de vorm zouden kunnen aannemen van een stadstol of een belasting per afgelegde kilometer, gewogen naar het verzadigings- of vervuilingsniveau, zouden een prioriteit moeten zijn. De regering heeft dit trouwens al sinds 1992 tot een prioriteit uitgeroepen en onder andere in het CO<sub>2</sub>-programma van 1994 en het Federaal Plan inzake Ozon in de Troposfeer van 1996 opgenomen.

#### **c. Personen- en vennootschapsbelasting**

De wijzigingen aan het stelsel van de personen- en vennootschapsbelasting zijn in het algemeen positief vanuit het oogpunt van de duurzame ontwikkeling. Doordat er geen diepgaande analyse van de impact van dit soort maatregelen bestaat, valt hun werkelijke weerslag op de consumptie- en productiepatronen moeilijk te schatten.

## O. Justitie en veiligheid

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake justitie en veiligheid. Het is een beleidsdomein dat geschikt is om de uitvoering van het kernbeleid, dat niet op zichzelf staat, te bevorderen. Ze kaderen bijvoorbeeld rechtshulp, de plaatsing van kinderen en samenlevings- en veiligheidscontracten in de strijd tegen de armoede en sociale uitsluiting. De hervormingen van het parket kaderen dan weer in de strijd tegen de leefmilieufraude (atmosfeer en mariene milieu) en de strijd tegen de hormonenhandel (verandering van consumptie- en productiepatronen).

Op federaal niveau werken volgende ministeries rond het thema justitie en veiligheid: de werking van het gerecht valt onder de bevoegdheid van de Minister van Justitie (behalve de Raad van State die valt onder de bevoegdheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken). Veiligheid valt onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken wat betreft de veiligheid van de bevolking in het algemeen. Het bevorderen van de verkeersveiligheid valt onder de bevoegdheid van het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur.

### 1. Beleidsintenties van de regering

De Regeringsverklaring van 1992 stelde als algemene beleidsopties voor de veiligheid van de burger dat het urgentieprogramma van de vorige regering zou verdergezet worden. In dit kader werden de veiligheidscontracten aangekondigd. De Regeringsverklaring van 1995 bouwde hier op verder. Ze kondigde de omvorming aan van de veiligheidscontracten tot veiligheids- en samenlevingscontracten. Ook preventiecontracten kregen de nodige aandacht. De oprichting van een Interministeriële Conferentie inzake Stedelijke Vernieuwing werd aangekondigd. De Federale regering wil hierin het beleid coördineren, samen met de gewesten en de gemeenschappen.

De veiligheids- en samenlevingscontracten zijn contracten tussen de steden en de federale overheid. Daarin krijgen de lokale overheden de gelegenheid zich te verbinden om structurele maatregelen te nemen in de vernieuwing van stadswijken, vooral in de preventie en repressie van de criminaliteit. De preventiecontracten zijn contracten die afgesloten kunnen worden met gemeenten die een grotere graad aan criminaliteit hebben dan het Belgische gemiddelde. Deze contracten dienen om plaatselijke initiatieven inzake preventie te ondersteunen.

In de Regeringsverklaring van 1992 werd de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) aangekondigd. De plaatsing van hun kinderen wordt door de doelgroep van armen in het AVA aangekaart als een belangrijk punt waarin verandering zou moeten komen. De Regeringsverklaring van 1995 kondigde aan dat de plaatsing van kinderen aandacht zou krijgen.

Ook werden in de Regeringsverklaring van 1992 bijkomende maatregelen aangekondigd om de verkeersveiligheid te verbeteren. In de Regeringsverklaring van 1995 werd dit herhaald. De nadruk werd gelegd op de bescherming van de zwakke weggebruiker en de vermindering van het aantal ongevallen.

De Regeringsverklaring van 1992 wilde een betere toegang tot het gerecht mogelijk maken. Over de strafvervolging was er de intentie om de werking van de parketten en de rechtbanken inzake naleving van de wetgeving ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu te verbeteren en de strijd tegen de milieufraude in het algemeen op te voeren.

Voor justitie bevestigde de nieuwe regering in 1995 het akkoord van de vorige regering voor de verhoogde budgettaire middelen die voorzien waren in het meerjarenplan 1994-1997. Deze middelen dienden om de werking van het gerechtelijk apparaat te verbeteren en te moderniseren. Beoogd werden onder meer: de oprichting van het College van Procureurs-generaal (zie verder "Witteboordencriminaliteit – wijziging van consumptiepatronen, bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu" op blz. 320), het aanbinden van de strijd tegen de georganiseerde misdaad zowel op nationaal als internationaal vlak, het bestuderen en moderniseren van de straf en van de strafuitvoering onder meer door het uitwerken van alternatieve straffen en ten slotte het opvoeren van de strijd tegen hormonencriminaliteit en drugcriminaliteit.

De beleidsopties in de Regeringsverklaringen werden herhaald in de jaarlijkse beleidsbrieven die naar aanleiding van de begroting voorgesteld werden aan het Parlement.

Justitie werkte de Regeringsverklaring nog verder uit in beleidsplannen zoals het Meerjarenprogramma (1994-1997) en het Meerjarenplan Justitie en Veiligheid (1998-2000)<sup>1</sup>. Het eerste was een uitvoering van het urgentieprogramma (1993) van de regering. Dat urgentieprogramma bevatte vijf doelstellingen:

- Een meer efficiënte organisatie en meer efficiënte procedures.
- Minder straffeloosheid, meer veiligheid en meer rechtvaardigheid.
- Versterking van de veiligheidsdiensten bij de toegang tot de strafinrichtingen.
- Een behoorlijk toegeruste justitie.
- Verbetering van het politieambt.

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

### a. Veiligheids- en samenlevingscontracten, preventiecontracten: contracten tussen steden en de federale overheid

Het beleid inzake veiligheid en justitie is, voor de periode 1992-1998, gekenmerkt door het belang dat gehecht werd aan het veiligheidsgevoel, waarbij de nadruk op de veiligheid in steden lag. De veiligheidscontracten, die in 1996 omgevormd werden tot veiligheids- en samenlevingscontracten, en de preventiecontracten, proberen op dit probleem een antwoord te bieden. De veiligheids- en samenlevingscontracten werden onder meer uitgewerkt bij de strijd tegen de armoede en sociale uitsluiting.

De krachtlijnen van deze contracten, uitgewerkt in de Interministeriële Conferentie inzake Stedelijke Vernieuwing, zijn: de oprichting van justitieantennes voor de verbetering van de eerstelijnsrechtshulp, schuldbemiddeling, de aanwerving van stadswachters en verhoogde politionele aanwezigheid.

---

1. Goedgekeurd op de Ministerraad van 7 oktober 1997.

De Federale Overheid stond aanvankelijk vooral in voor de financiering van deze projecten. Met de samenlevingscontracten werd deze rol gewijzigd naar een actieve rol inzake buurtbeleid in verpauperde steden, bijvoorbeeld met de oprichting van *Justitiehuizen* en *Justitieantennes*<sup>1</sup>. De samenlevingscontracten bevatten een bredere waaier aan doelstellingen dan de veiligheidscontracten maar het veiligheidsluik primeert nog steeds omdat enkel het sociaal luik dat betrekking heeft op stedelijke vernieuwing niet thuishoort in de sector veiligheid of criminaliteitsbestrijding. De uitbreiding van thema's voor de veiligheid- en samenlevingscontracten brengt met zich mee dat het aantal departementen dat bij deze contracten betrokken wordt steeds aangroeit. Het is nu eenmaal de bedoeling om op een geïntegreerde manier verschillende facetten van de samenleving in de steden te benaderen. In 1996 is dit nog uitgebreid tot de gemeenschappen en de gewesten via de Interministeriële Conferentie voor Stedelijke Vernieuwing<sup>2</sup>.

De steden kiezen welke hoofdstukken van het type samenlevingscontract ze willen opnemen in hun samenlevingscontract<sup>3</sup>.

Eind juni 1998 hadden 29 steden en gemeenten een veiligheids- of samenlevingscontract gesloten, 14 hiervan<sup>4</sup> hadden het luik stedelijke vernieuwing opgenomen. In totaal werden er 46 preventiecontracten afgesloten.

#### **b. Plaatsing van kinderen - verlatenverklaring**

De doelgroep van het thema armoede en sociale uitsluiting ervaart de plaatsing van hun kinderen en de daarmee verbonden mogelijkheid dat hun kinderen verlaten verklaard worden als een probleem dat vooral hen treft. Het bestaan van deze procedures vergroot de gevaren van sociale uitsluiting. Er werd een werkgroep "Verlatenverklaring" opgericht die dit onderwerp onderzoekt<sup>5</sup>. In 1998 wijzigde alvast de wetgeving over de kinderbijslag<sup>6</sup>: een bijzondere, forfaitaire bijslag wordt toegekend aan de persoon die aan een aantal voorwaarden voldoet:

- Die persoon kreeg kinderbijslag voor het kind onmiddellijk voorafgaand aan de plaatsing ervan.
- Het kind is geplaatst in een instelling ten laste van de gemeenschap.
- Die persoon blijft het kind gedeeltelijk opvoeden.

- 
1. Debeuckelaere W. e.a. (1997). Justitieantennes worden op wijkniveau opgericht en hebben als doel om de werking van het parket te decentraliseren naar wijken waar een hogere graad van onveiligheidsgevoel bestaat. Justitiehuisen daarentegen worden per gerechtelijk arrondissement georganiseerd. Ze zouden een trefpunt moeten zijn waar alle justitiële en parajustitiële diensten van het arrondissement elkaar ontmoeten, ideeën uitwisselen en samenwerken.
  2. 18 december 1996 beslissing van het Overlegcomité.
  3. De samenlevingscontracten kunnen vijf hoofdstukken bevatten:
    - Een hoofdstuk politie maatregelen: komt overeen met het politie luik van de veiligheidscontracten.
    - Een hoofdstuk preventie maatregelen: komt overeen met preventie luik van de veiligheidscontracten.
    - Een hoofdstuk criminaliteitspreventie en opvang van drugverslaafden: komt overeen met het drugsluik van de veiligheids- en preventiecontracten, met de contracten inzake drugspreventie en met de initiatieven over de oprichting van medische en sociale opvangcentra voor drugverslaafden.
    - Een hoofdstuk over de begeleiding van alternatieve strafrechtelijke maatregelen: dit stemt overeen met de contracten voor de begeleiding van alternatieve sancties (zie hierna).
    - Een sociaal hoofdstuk dat specifiek handelt over de problematiek van de stedelijke vernieuwing.
 Debeuckelaere W. e.a. (1997).
  4. Sint-Gillis, Verviers, Charleroi, Bergen, Sint-Joost-Ten-Node, Luik, Mechelen, Antwerpen, Genk, Gent, Brussel, Molenbeek, Namen, Schaarbeek.
  5. Gedr. St., Senaat (nr. 1-1193/2).
  6. Artikel 10 van de wet van 20 juli 1971 tot instelling van de gewaarborgde gezinsbijslag (BS 7 augustus 1971), gewijzigd bij artikel 45 van de wet van 22 februari 1998 houdende sociale bepalingen (BS 3 maart 1998).

### c. Rechtsbijstand

Een belangrijk punt van de Regeringsverklaringen en van het beleidsplan inzake justitie was de toegang tot het gerecht op het vlak van armoedebestrijding en maatschappelijke integratie. In de veiligheids- en samenlevingscontracten nam dit onderwerp ook een belangrijke plaats in. De justitiehuisen moesten onder meer de eerstelijnsrechtsbijstand en de toegankelijkheid van het gerecht verbeteren, de bestaande rechtshulpssystemen coördineren en fysiek samenbrengen in één gebouw. Eind juni 1998 waren er twee justitiehuisen operationeel: Kortrijk en Charleroi. Het was de bedoeling dat ieder gerechtelijk arrondissement over een justitiehuis zou beschikken.

Het meerjarenplan voor justitie en veiligheid (1998-2000) kondigde twee lijnen aan voor het uitbouwen van rechtsbijstand:

- Het vrijmaken van middelen voor de uitbouw van de eerstelijnsrechtshulp, de rechtszoekende juridische informatie geven.
- Het budget voor de pro-deozaken verdubbelen omdat het aantal prestaties enorm toeneemt en om de rechtshulpverlening te verbeteren en uit te breiden tot grotere categorieën rechthebbenden.

De budgetten voor pro-deozaken stegen van 140 miljoen voor 1991-1992 naar 500 miljoen voor 1996- 1997. Het aantal zaken steeg van 29.854 voor het gerechtelijk jaar 1991-1992 naar 52.781 voor het gerechtelijk jaar 1995-1996.

Vóór de wetswijziging van 1995<sup>1</sup> deden advocaten-stagiair de pro-deozaken, sinds de wetswijziging kunnen pro-deozaken ook toegewezen worden aan advocaten-niet-stagiair<sup>2</sup> wat de kwaliteit van de verdediging ten goede zou moeten komen. Een KB<sup>3</sup> regelde de vergoeding en de voorwaarden.

### d. Slachtofferhulp

Minvermogenden wonen, werken en besteden hun vrije tijd in buurten waar het onveiligheidsgevoel en de bedreiging van criminaliteit groot zijn. Minvermogenden worden ook meer slachtoffer van een misdrijf<sup>4</sup>. De gevolgen zijn voor hen vaak ernstiger en langduriger. Het uitwerken van een goed slachtofferonthaal kadert dan ook in de strijd tegen de sociale uitsluiting en de armoede. Daarom hadden alle parketten medio 1998 minimum één maatschappelijk assistent voor het onthaal van slachtoffers.

Minvermogenden hebben het bovendien moeilijk om zich privaat te laten verzekeren en daders die minvermogend zijn kunnen de schade van hun slachtoffer niet vergoeden. Het Fonds voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden (het Fonds) heeft tot doel om financiële hulp te verlenen in de gevallen waar de schade niet op een andere manier kan worden vergoed aan het slachtoffer. Bij het bepalen van het bedrag van hulp door het Fonds wordt rekening gehouden met de financiële toestand van de aanvrager. De wettelijke regeling van het Fonds wijzigde in 1997<sup>5</sup> waardoor voor slachtoffers een ruimere toepassing van de inkomsten van het Fonds mogelijk werd. Sindsdien is er on-

---

1. Wet van 13 april 1995 tot wijziging van de artikelen 455 en 455bis van het Gerechtelijk Wetboek (BS 2 juni 1995).  
2. Vrancken J. e.a. (1997). blz. 156-157.  
3. KB van 23 mei 1997 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning, het tarief en de wijze van uitbetaling van de vergoeding verleend aan de advocaten ter uitvoering van de artikelen 155 en 155bis van het Gerechtelijk Wetboek (BS 2 september 1997).  
4. Van Kerckhoven E. (1997).  
5. Wet van 18 februari 1997 tot wijziging van de wet van 1 augustus 1985 houdende fiscale en andere bepalingen, inzake de hulp aan de slachtoffers van opzettelijke gewelddaden (BS 11 september 1997).

der meer geen burgerlijke partijstelling vereist voor het slachtoffer, morele en esthetische schade komen ook in aanmerking. De bijdragen aan het Fonds werden verhoogd.

#### e. Kleine criminaliteit en alternatieve sancties

Op het gebied van de sancties werd in 1994<sup>1</sup> het systeem van de alternatieve sancties ingevoerd. Deze alternatieve sancties bestaan enerzijds uit bemiddeling en anderzijds uit dienstverlening. Bemiddeling is het systeem waarbij slachtoffer en dader onder begeleiding van een strafbemiddelaar tot een overeenkomst komen omtrent de straf. Deze alternatieve sanctie was vooral bedoeld voor de stadscriminaliteit en de criminaliteit tussen mensen die elkaar goed kennen. Het was bedoeld om het onveiligheidsgevoel te verminderen. Het systeem is in België in een beginfase maar heeft al tot positieve resultaten geleid. Dienstverlening is een systeem dat in bepaalde gevallen kan toegepast worden, waarbij de strafvordering vervalt maar de dader een werk ten dienste van de gemeenschap moet verrichten gedurende ten hoogste 120 uur binnen een periode van zes maanden. Beide systemen van alternatieve sanctie steunen op het beginsel dat er een akkoord moet zijn van de dader, en in het eerste geval ook van het slachtoffer.

#### f. Verkeersveiligheid

In 1993 werd een Federale Commissie voor het Wegverkeer opgericht. Deze commissie kreeg de opdracht om een geïntegreerde visie te ontwikkelen op de verkeersveiligheid. Ze was aanvankelijk samengesteld uit 31 vertegenwoordigers van de overheid en de automobiel wereld. Twee jaar later werd de samenstelling uitgebreid met een vertegenwoordiger van de Beroepsvereniging der Verzekeringsondernemingen, de Motorcycle Action Group Belgium, de Bicycle Council en twee vertegenwoordigers van representatieve verenigingen voor voetgangers.

De bevordering van de verkeersveiligheid van de zwakke weggebruikers (voetgangers en fietsers) heeft een positieve weerslag op de kwaliteit van de atmosfeer omdat niet-vervuilende mobiliteitsmogelijkheden bevorderd worden. Hiertoe behoorde ook de maatregel van 1996<sup>2</sup> over voorrang van voetgangers op oversteekplaatsen.

De maatregelen op de snelheidsbeperking zijn ook bevorderlijk voor een kwalitatieve verbetering van de atmosfeer. De snelheidsbeperking tot 50 kilometer per uur in de bebouwde kom, tot 90 kilometer per uur op bepaalde wegen en de controle door onbemande camera's<sup>3</sup> dragen daartoe bij.

Sinds de wetwijziging van 1994<sup>4</sup> behandelt de politierechtbank alle gerechtelijke procedures met betrekking tot verkeersovertredingen. Door deze maatregel is de politierechtbank nu gespecialiseerd in verkeersovertredingen, ongeacht de juridische omschrijving van de overtreding en de mogelijke strafmaat.

- 
1. Wet van 10 februari 1994 houdende regeling van een procedure voor de bemiddeling in strafzaken (BS 27 april 1994).
  2. KB van 14 maart 1996 tot wijziging van het KB van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer (BS 29 maart 1996).
  3. Wet van 4 augustus 1996 betreffende de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer (BS 12 september 1996); KB van 11 oktober 1997 tot aanwijzing van de overtredingen waarvan de vaststelling gesteund op materiële bewijsmiddelen die door onbemande automatisch werkende toestellen worden opgeleverd, bewijskracht heeft zolang het tegendeel niet bewezen is (BS 24 oktober 1997).
  4. Wet van 11 juli 1994 betreffende de politierechtbanken en houdende een aantal bepalingen betreffende de versneling en de modernisering van de strafrechtspleging (BS 21 juli 1994).



**TABEL 29 - Overzicht van de activiteiten van de politierechtbanken in 1995 inzake snelheidsovertredingen (artikel 10 en 11 van de Wegcode)**

Aard overtreding van de Wegcode	Aangeklaagden	Vrijgesproken	Rechtbank onbevoegd	Veroordeelden	Veroordeeld tot verval van het recht van sturen
Aangepaste snelheid als regel (artikel 10)	9.222	590	12	8.620	1.563
Snelheidsbeperking tot 50 – 90 – 120km/uur (artikel 11)	8.768	140	13	8.615	3.670
Totaal behandelde overtredingen Wegcode	67.706	3.773	90	63.843	9.412

Bron: Ministerie van Economische Zaken (1998), tabel 18.

### g. Witteboordencriminaliteit – wijziging van consumptiepatronen, bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu

Het College van procureurs-generaal werd in 1997<sup>1</sup> opgericht. De taken van het college zijn het coördineren en coherent uitwerken van het strafrechtelijk beleid, het uitwerken van de algemene en gecoördineerde werking van het parket en de Minister van Justitie informeren en adviseren. Elke procureur-generaal kreeg specifieke taken toegewezen<sup>2</sup>. Zo valt de sector leefmilieu onder de bevoegdheid van de procureur-generaal van Brussel, de sector hormonen onder die van Gent, de sector sociaal recht onder die van de procureur-generaal van Luik en het strafrechtelijk beleid in het algemeen onder die van de procureur-generaal van Antwerpen.

Daarnaast werd de functie van bijstandsmagistraat ingevoerd. Bijstandsmagistraten hebben een bepaalde specialisatie die ze ten dienste stellen van het College van procureurs-generaal en van het parket in het algemeen. Ze werken beleidsvoorbereidend en beleidsondersteunend maar krijgen geen operationele opdrachten. Eind juni 1998 waren de specialisaties van de drie bijstandsmagistraten: hormonen (Gent), financiële, fiscale en economische criminaliteit (Brussel) en drugs (Luik)<sup>3</sup>.

Deze nieuwe aanpak van het vervolgingsbeleid laat toe dat prioriteiten uitgewerkt worden door specialisten – het College van procureurs-generaal – en dat de bestaande wetgeving kan bijgestuurd worden op voorstel van specialisten: bijstandsmagistraten. Daarnaast zijn er leden van het parket, nationaal magistraten, die op het ganse grondgebied kunnen optreden. De prioriteiten zijn onder meer de hormonen- en vleesfraude en de internationale zwendel in afval<sup>4</sup>.

**TABEL 30 - 1994 – overzicht van de veroordelingen en opschortingen voor inbreuken op de wetgeving ter bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu**

Aard van de inbreuk	Aantal berichten van veroordeling	Aantal veroordeelden	Aantal personen waarvoor opschorting van de uitspraak van de veroordeling	Aantal hoofdstraffen
Bescherming van het leefmilieu: totaal	1.118	1.098	163	1.167
Bescherming atmosfeer	7	7	3	7
Bescherming van het water	129	129	17	129

Bron: Ministerie van Justitie, Statistisch steunpunt dienst voor het strafrechtelijk beleid (1996), blz. 84, 97 en 279.

1. Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het College van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal magistraat (BS 30 april 1997).
2. KB van 6 mei 1997 betreffende de specifieke taken van de leden van het College van procureurs-generaal (BS 14 mei 1997).
3. College van procureurs-generaal (1997).
4. College van procureurs-generaal (1997).



De strafmogelijkheden van hormonenmisdriven verzwaaarden in 1994 en 1997<sup>1</sup> omdat de preventieve functie van de bestaande straffen onvoldoende was<sup>2</sup>. Van een hoge geldboete kan een belangrijke afschrikkende werking uitgaan. De geldboete moet dan op een zodanig niveau gebracht worden dat de dader een belangrijke financiële prikkel krijgt om de wet na te leven<sup>3</sup>. Korte gevangenisstraffen worden niet meer uitgevoerd zodat de minimumgevangenisstraf verhoogd werd tot een straf die daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Er werden ook bijkomende straffen ingevoerd zoals de publicatie van het vonnis in kranten.

Binnen het Centraal Bureau der Opsporingen van de Rijkswacht werd een nationale cel hormonen opgericht, alsook een cel leefmilieu. De cel leefmilieu legt zich toe op het opsporen van zware milieumisdrijven zoals afvalzwendel, illegale handel in radioactief materiaal en de toepassing van het Verdrag betreffende de in-, door- en uitvoer van niet-inheemse dier- en plantensoorten (CITES). Om die taken uit te voeren bestaat een vorm van samenwerking met de betrokken administraties hetzij federale (CITES, radioactief materiaal), hetzij gewestelijke (afval). Voor het luik van de bescherming van de oceanen wordt de controle uitgevoerd door de Zeevaartpolitie die samenwerkt met de Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee en Schelde-estuarium.

#### **h. Vorderingsrecht van milieuverenigingen.**

Sinds 1 maart 1993<sup>4</sup> kunnen milieuverenigingen een zaak inleiden voor de rechtbank van eerste aanleg wanneer de milieuwetgeving niet nageleefd wordt of wanneer er een ernstige dreiging bestaat voor de niet-naleving. De nadruk lag op het preventief, snel optreden<sup>5</sup>. Het gaat om een vordering tot staking van de aangeklaagde handelingen, maar de duur van de procedure verhinderde in een aantal gevallen dat deze doelstelling gehaald werd. Een onderzoek naar drie jaar toepassing van de wet leerde dat gemiddeld 157 dagen (ongeveer vijf maanden) verliepen tussen het starten van een zaak en de uitspraak<sup>6</sup>.

De milieuverenigingen die deze mogelijkheid willen gebruiken moeten voldoen aan een aantal strenge voorwaarden:

- Alle voorschriften van de wetgeving op de verenigingen zonder winstoogmerk (VZW's) naleven.
- De bescherming van het leefmilieu tot doel hebben.
- In de statuten moet de vereniging het grondgebied omschrijven tot waar haar activiteit zich uitstrekt.
- De vereniging moet minstens drie jaar een VZW zijn.
- De vereniging moet kunnen bewijzen dat er een werkelijke bedrijvigheid is die overeenstemt met haar statutair doel.

---

1. Wet van 15 juli 1985 *betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergetische of productiestimulerende werking* (BS 4 september 1985), gewijzigd bij wetten van 11 juli 1994 (BS 4 oktober 1994) en van 17 maart 1997 (BS 15 augustus 1997).

2. Timperman M. (1995).

3. Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (1995). blz. 757-760.

4. De wet van 12 december 1993 *betreffende het vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu* (BS 19 februari 1993) – in werking sinds 1 maart 1993.

5. Van den Berghe J. (1993).

6. Van Hecke S. (1996).

De besproken wet is niet alleen van toepassing op milieuverenigingen maar ook op de procureurs des Konings, administratieve overheden ook van dit vorderingsrecht gebruik kunnen maken.

### 3. Analyse van het gevoerde beleid

De beleidsintenties inzake justitie en veiligheid die opgenomen zijn in de besproken Regeringsverklaringen droegen bij tot een duurzame ontwikkeling. Justitie is een departement waar zowel het sociale, het economische als het ecologische aan bod komen. De integratie van deze drie aspecten in een maatregel is minder aanwezig, er is nog geen sprake van een geïntegreerd beleid. De oprichting van het College van procureurs-generaal, de creatie van de functie van bijstandsmagistraat en van nationaal magistraat is een goede stap in de richting van een geïntegreerd handhavingsbeleid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft evenmin een geïntegreerd beleid gevoerd waarbij de drie voorvermelde aspecten aanwezig waren. De oprichting van een Interministeriële Conferentie Stedelijke Vernieuwing maakte een opening naar zo'n geïntegreerd beleid.

#### a. Armoede en sociale uitsluiting

Het is de bedoeling van justitie om de minvermogenden bepaalde kansen te geven die ze zonder een financiële bijdrage van de overheid niet kunnen waarmaken, bijvoorbeeld op vlak van rechtshulp en slachtofferhulp. De samenlevingscontracten droegen bij tot armoedebestrijding en beoogden ook een geïntegreerde aanpak van de stedelijke problematiek.

##### *i. Veiligheids- en samenlevingscontracten*

De overgang van veiligheids- naar samenlevingscontracten en de oprichting van de Interministeriële Conferentie inzake Stedelijke Vernieuwing werd gerealiseerd. Er zijn heel wat contracten afgesloten. Volgens P. Hebberecht zijn de resultaten van de veiligheids- en samenlevingscontracten vooral positief in de kleinere steden, terwijl het effect in de grootsteden eerder marginaal is<sup>1</sup>.

##### *ii. Plaatsing van kinderen - verlatenverklaring*

In uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede werd een werkgroep opgericht die de wetgeving over de plaatsing van kinderen en over de verlatenverklaring zal evalueren. Een concreet resultaat werd al bereikt voor de kinderbijslag.

##### *iii. Rechtsbijstand*

De tweedelijns-rechtshulp verbeterde doordat het budget verhoogd werd en advocaten naast advocaten-stagiair kunnen aangesteld worden als pro-deoadvocaten. Met betrekking tot eerstelijnsrechtshulp werden de intenties niet gerealiseerd. In 1997 werd begonnen met de uitvoering ervan, met de aankondiging van een meerjarenplan op basis van de nota Een Toegang tot Justitie op Mensenmaat. Artikel 23 van de Grondwet dat het recht op juridische bijstand bevat<sup>2</sup>, is nog niet ingevuld. Het hangende wetsontwerp over rechtsbijstand<sup>3</sup> zou daarin verandering moeten brengen.

---

1. Hebberecht P. (1997).

2. Hubeau B. (1997).

3. Ondertussen wet van 23 november 1998 *betreffende de juridische bijstand* (BS 22 december 1998).

De opdracht van de justitiehuisen staat nog onvoldoende vast zodat de vrees voor ongecoördineerde rechtshulp bestaat. De rechtshulpdiensten die opgericht werden door de OCMW's toonden aan dat er wel degelijk nood is aan eerstelijnsrechtshulp maar in welke mate deze vormen van rechtshulp geïntegreerd of gecoördineerd zullen worden in de Justitiehuisen staat nog niet vast.

#### *iv. Slachtofferhulp*

De slachtofferhulp verbeterde op financieel gebied door de wetwijzigingen met betrekking tot het Fonds voor Hulp aan Slachtoffers van Opzettelijke Gewelddaden. Er werden tijdens de besproken periode maatschappelijk assistenten aangeworven voor de directe opvang van slachtoffers in de parketten. In de praktijk is niet alleen gebleken dat deze actie een belangrijke leemte opvulde, maar ook dat de vraag naar maatschappelijk assistenten toenam. Er is een kaderuitbreiding voorzien voor de nabije toekomst.

#### *v. Alternatieve sancties*

De toepassing van de alternatieve sancties bevindt zich nog in een beginfase maar er wordt aan gewerkt, onder andere via de samenlevingscontracten.

### **b. Justitie en consumptiepatronen**

De rechterlijke macht draagt bij tot **het veranderen van consumptie- en productiepatronen** door de bestaande wetgeving te handhaven. Door op te treden tegen de hormonenmafia, werd ruchtbaarheid gegeven aan dit fenomeen en zo werd de bevolking geïnformeerd. Dit kan resulteren in een verandering van consumptiepatronen onder meer door de vraag naar hormonenvrij vlees. De rol van de bijstandsmagistraat is hier heel belangrijk gebleken evenals een goede samenwerking met de administratie die de technische kennis heeft.

### **c. Justitie en atmosfeer en het mariene milieu**

#### *i. Wegverkeer en atmosfeer*

De genomen maatregelen droegen bij tot de verbetering van de kwaliteit van de atmosfeer maar er zijn alleen gegevens beschikbaar over de niet-naleving van de snelheidsmaatregelen die voor de politierechtbank komen. De wijziging van de bevoegdheid van de rechtbanken inzake wegverkeer laat toe dat de politierechters zich kunnen specialiseren in deze zaken.

#### *ii. Samenwerking tussen het gerecht en de administratie*

De rechterlijke macht heeft ook een belangrijke taak in de handhaving van het milieurecht. Net zoals de hormonenfraude was het een actiepoint van de regeringen van 1992 en van 1995. De handhaving van de wetgeving inzake atmosfeer en het mariene milieu hangt voor een groot deel samen met kennis van de wetgeving en de technische bijzonderheden. De samenwerking tussen de bevoegde administraties en de parketten over punctuele dossiers is hier dan ook heel belangrijk alsook een regelmatig overleg tussen deze administraties en de parketten om prioriteiten voor het vervolgingsbeleid uit te kunnen werken. Zulke samenwerking zou moeten aangemoedigd worden en bestendig waar ze al bestaat.

### *iii. Hervormingen van het parket*

De institutionele aanpassingen gebeurden voor een groot deel door de oprichting van het College van procureurs-generaal, de nationaal magistraten en de bijstandsmagistraten. De verdere hervorming van het gerecht dat de randvoorwaarde voor een betere rechtspraak moet vormen alsook de hervorming van de politiediensten was nog niet gerealiseerd. De parlementaire procedure was nog lopende eind juni 1998.

### *iv. Vorderingsrecht van milieuverenigingen*

De wetgeving die toelaat dat de milieuverenigingen, de procureur des Konings en de administratieve overheden naar de rechter kunnen stappen om de milieuwetgeving, zelfs preventief, te laten respecteren, is heel belangrijk. Nochtans zou een evaluatie van de wet moeten gebeuren, zodat ze kan bijgewerkt worden, waar ze haar doel niet bereikt. Hier is vooral de factor tijd van belang alsook de mogelijkheid van de rechter om tussentijdse maatregelen te bevelen vooraleer een definitieve uitspraak volgt<sup>1</sup>.

## **P. Wetenschappelijk onderzoek**

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van het federale beleid inzake wetenschappelijk onderzoek, een beleidsdomein dat door de staatshervorming voor een groot stuk gewestmaterie geworden. Toch heeft de Federale Staat bepaalde bevoegdheden behouden<sup>2</sup>. In de vier volgende domeinen gaat het om exclusieve bevoegdheden:

- Wetenschappelijk onderzoek dat nodig is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden.
- Opzetten van netwerken voor de uitwisseling van gegevens tussen wetenschappelijke instellingen op nationaal en internationaal vlak.
- Ruimteonderzoek op internationaal vlak.
- De federale wetenschappelijke en culturele instellingen.

Andere federale bevoegdheden inzake onderzoek zijn ondergeschikt aan het afsluiten van samenwerkingsakkoorden met de federale entiteiten:

- De programma's en acties waarvoor een homogene toepassing nodig is.
- De permanente inventaris van het wetenschappelijk potentieel van het land.
- De Belgische deelname aan de activiteiten van de internationale onderzoeksinstituten.

België besteedt 1,6% van zijn BBP aan wetenschappelijk onderzoek en ontwikkeling (1% is afkomstig van de particuliere sector en 0,6% van de overheid). De overheidsfinanciering gebeurt voor 33% door de Federale Overheid (24,7 miljard of 0,2% van het BBP) en voor 67% door de gewesten en de gemeenschappen (of 0,4% van het BBP).

---

1. Van Hecke S. (1996).

2. Bijzondere wet van 16 juli 1993 betreffende de afwerking van de federale staatsstructuur. (BS 20 juli 1993).

De 24,7 miljard frank die in 1998 door de federale departementen aan wetenschappelijk onderzoek werden besteed<sup>1</sup> vertegenwoordigde 2,36% van de primaire federale overheidsuitgaven voor 1998<sup>2</sup>. De Federale Dienst voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC) beheert, onder de bevoegdheid van de Minister van Wetenschapsbeleid, 57,3% van dit budget (of 0,12% van het BBP). De toepassing van de wetenschappelijke aspecten van het beleid inzake duurzame ontwikkeling is een van de bevoegdheden van deze minister.

**TABEL 31 - Vergelijkende gegevens met betrekking tot onderzoek en ontwikkeling (o&o)**

	België	EU-gemiddelde
Percentage van de O&O uitgaven in het BBP <sup>a</sup>	1,59%	1,81%
Percentage aan O&O toegewezen personen op 1.000 actieven	8,9%	9,61%
Inventiviteitscoëfficiënt <sup>b</sup>	0,8%	2,22%

- a. Totaal van de kredieten die door de overheid, de bedrijven, het hoger onderwijs, de verenigingen zonder winstoogmerk en de buitenlandse fondsen aan O&O worden toegewezen.
- b. Aantal ingediende octrooien per 10.000 actieven.

Dit zijn de overige departementen die op dit vlak werkzaam zijn: Economische Zaken (13,90% van het federale onderzoeksbudget), Landbouw (9,02%), Ontwikkelingssamenwerking (8,78%), Landsverdediging (5,38%), Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu<sup>3</sup> (3,18%), Justitie (1,21%), Buitenlandse Zaken (0,49%), Vervoer en Verkeer (0,48%), Binnenlandse Zaken (0,16%), Tewerkstelling en Arbeid (0,03%) en de Rijkswacht (0,02%).

In dit rapport wordt enkel het onderzoek beschreven dat wordt uitgevoerd onder de auspiciën van de DWTC en het Ministerie van Middenstand en van Landbouw over de drie voor dit rapport gekozen thema's (strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting, verandering van de consumptiepatronen en bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu). De volgende rapporten zullen, naast de overeenkomstige beleidsmaatregelen, het onderzoek behandelen dat wordt gevoerd onder de auspiciën van de departementen van Economische Zaken (vooral op nucleair en subnucleair vlak) en Ontwikkelingssamenwerking.

## 1. Beleidsintenties van de regering

Het waarborgen van de "*continuïteit en het behoud van het potentieel en de onderzoeksmiddelen*" was een van de intenties van de Federale Overheid. In een context van budgettaire versoering werd de nadruk gelegd op "*de evaluatie van de bestaande instrumenten en programma's met het oog op een rationeler gebruik van de beschikbare middelen*"<sup>4</sup>.

Bovendien heeft de Federale Overheid, rekening houdend met hun onderzoeksactiviteiten, de intentie gehad "*aan de gewesten en de gemeenschappen voor te stellen om samenwerkingsakkoorden af te sluiten met betrekking tot de bevordering van het wetenschappelijk onderzoek en in het bijzonder betreffende de follow-up van de conferenties over duurzame ontwikkeling*"<sup>5</sup>.

1. Interdepartementaal begrotingsprogramma van het wetenschapsbeleid voor 1999.
2. Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 1999.
3. Integraal besteed aan de volksgezondheid.
4. Regeringsverklaring van 1995 en algemene beleidsnota van de diensten van de Eerste Minister van 1995.
5. Regeringsverklaring van 1995.

Ook werd de oprichting voorzien van een Federale Raad voor Wetenschappelijk Onderzoek en heeft de regering haar intentie kenbaar gemaakt "*de toegang van de KMO's tot het toegepast onderzoek te vergemakkelijken*"<sup>1</sup>.

In de Regeringsverklaring van 1995 werd vooral de nadruk gelegd op de noodzaak om, met het oog op de voorbereiding van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling, "*de wetenschappelijke middelen van de administratie en de adviesorganen te verruimen*". De algemene beleidsnota van de diensten van de Eerste Minister voor het jaar 1996 preciseert de intenties met betrekking tot de rol van wetenschappelijk onderzoek in een duurzame ontwikkeling. Ze voorziet de lancering van "*een meerjarenplan inzake wetenschappelijke ondersteuning van het federale beleid dat de verschillende aspecten van duurzame ontwikkeling zal omvatten die behoren tot de federale bevoegdheid en het wetenschappelijk luik zou vormen*"<sup>2</sup> van het "*Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling*" dat is opgenomen in de Regeringsverklaring" (van 1995).

## 2. Uitvoering van de beleidsintenties

### a. Onderzoek dat beheerd wordt door de DWTC

Slechts 20% van de door de DWTC beheerde budgetten wordt besteed aan programma's en acties inzake onderzoek en ontwikkeling (O&O) op nationaal vlak<sup>3</sup>. Dit bedrag staat voor 0,024% van het BBP. In die beperkte budgettaire context heeft de regering, rekening houdend met de jongste institutionele hervormingen, de onderzoeksprogramma's georiënteerd. Een van de hoofdlijnen van deze reoriëntering was het concept en de lancering van een Plan inzake Wetenschappelijke Ondersteuning van het Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling (PODO)<sup>4</sup>.

Dit ondersteuningsplan, dat opgestart werd in 1997, is georganiseerd rond een reeks thema's<sup>5</sup> die gedurende de komende vijf jaar zullen worden aangevuld met ondersteuningsacties die onder andere tot doel hebben, antwoorden te geven op bijzondere problemen inzake duurzame ontwikkeling waarmee de regering af te rekenen krijgt. De drie belangrijkste bekommernissen die aan de basis liggen van het PODO-concept waren de continuïteit van, en de deelname en de steun aan de besluitvorming.

**Continuïteit.** Aangezien het bestaande onderzoekspotentieel moest worden behouden, was er een zekere continuïteit in het programma nodig. De inspanningen inzake heroriëntatie hebben daarmee rekening gehouden. Op basis van de bestaande programma's hebben ze bovendien gestreefd naar een grotere integratie van het ecologisch en het sociaal-economisch onderzoek (evaluatie van de economische en reglementaire instrumenten waarmee de uitstoot van broeikasgassen kan worden verminderd, studie

---

1. Regeringsverklaring van 1995.

2. Deze intentie wordt bevestigd in de algemene beleidsnota's voor de jaren 1997 en 1998.

3. De overige grote posten van deze begroting zijn de federale wetenschappelijke instellingen (Koninklijk Meteorologisch Instituut, Koninklijk Instituut voor Natuurwetenschappen, Koninklijk Museum voor Midden-Afrika, enzovoort: 21%) en het ruimteonderzoek (45%).

4. Andere onderzoeksacties of -programma's moeten ook worden vermeld omwille van de aspecten in verband met de verandering van de consumptiepatronen (het programma over de gevaren voor de gezondheid, verschillende onderzoekingen naar de duurzame-consumptie-indicatoren, de ondersteuning van het Ecoline-project van het interregionaal net van ecoconsumptie) en de armoedeaspecten (binnen het programma inzake toekomstgericht sociaal-economisch onderzoek). Voor de atmosfeer en het mariene milieu, bestond er trouwens vroeger al een programma inzake de mondiale klimaatverandering en een programma voor de Noordzee.

5. Mondiale klimaatverandering en duurzame ontwikkeling, duurzaam beheer van de Noordzee, Antarctica, duurzame mobiliteit, prenormatief onderzoek in de voedingssector in een context van duurzame ontwikkeling.



over het gedrag van de economische en sociale actoren, evaluatie van de sociaal-economische impact, bedreiging van de ecosystemen te land en ter zee, verband tussen vervoer en duurzame ontwikkeling, enzovoort).

**Participatie.** Het ontwerp van dit ondersteuningsplan was ook gebaseerd op de mening van de grote maatschappelijke groepen, dankzij de adviezen van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) bij een voorafgaande studie over de heroriëntering van het wetenschapsbeleid binnen een duurzame ontwikkeling en bij de behoeften van de ministeriële departementen zoals overgenomen door de Interministeriële Commissie inzake Wetenschapsbeleid (ICWB).

**Ondersteuning van de beslissingen.** Er werden instrumenten voorzien om aan de onderzoeksresultaten in het kader van het PODO een groter belang toe te kennen. Het gaat om ondersteuningsacties die tot doel hebben platforms te creëren, waardoor gemakkelijker gegevens kunnen worden uitgewisseld tussen wetenschappers, beleidsverantwoordelijken en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Bovendien werden begeleidingscomités opgericht waarin de verschillende ministeriële departementen, de gewesten en de gemeenschappen en eventueel andere sleutelsectoren zijn vertegenwoordigd.

In 1997 werd een samenwerkingsakkoord over het PODO gesloten tussen de Staat en de gewesten. De bedoeling hiervan was om programma's en acties inzake onderzoek af te stemmen op het nationale en internationale niveau.

#### **b. Onderzoek beheerd door het departement van landbouw**

Dit departement, dat beschikt over 9,06% van de betalingsmiddelen die door de Federale Overheid aan onderzoek worden besteed, voert een beleid dat gericht is op sectorale aspecten van de landbouw. De heroriëntering van de klassieke productiepatronen naar duurzame en milieuvriendelijke landbouw vergt inspanningen voor onderzoek en vulgarisatie. Daar werd een deel van de middelen voor onderzoeksprogramma's van de onderzoeksinstellingen van het Ministerie van Middenstand en Landbouw aan gewijd, onder andere aan de vermindering van het gebruik van fytosanitaire producten en de problemen inzake meststoffen en verzuring. Er werden maatregelen uitgewerkt voor veevoerders, om het gehalte aan voedingselementen in het afvalwater te beperken en om landbouwmethodes te ontwikkelen die meer aandacht hebben voor deze voedingselementen en streven naar de beperking van ammoniakemissies. Er werden initiatieven genomen om het gebruik van pesticiden te verminderen, in het bijzonder via de oprichting van observatie- en meldingsdiensten.

#### **c. Algemene maatregelen**

Sinds 1995 heeft de regering een aantal maatregelen genomen ter bevordering van de onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten<sup>1</sup> zoals de fiscale vrijstelling voor het bijkomend personeel dat wordt angeworven voor wetenschappelijk onderzoek en technologische ontwikkeling in de bedrijven<sup>2</sup> en de jaarlijkse tewerkstelling sinds 1996 van honderd bijkomende vorsers voor universiteiten en onderzoekscentra<sup>3</sup>.

1. In het kader van het meerjarenplan voor de werkgelegenheid.

2. Wet van 27 oktober 1997 houdende bepalingen in verband met de fiscale stimuli voor de uitvoer en het onderzoek (BS 2 december 1997).

3. Wet van 18 juli 1997 tot instelling van een programma voor de terbeschikkingstelling van wetenschappelijke onderzoekers ten bate van de universitaire onderwijsinstellingen en de Federale wetenschappelijke instellingen (BS 6 juni 1997) en KB van 19 augustus 1997 tot vaststelling van de modaliteiten voor de aanwerving van wetenschappelijke onderzoekers in de universitaire onderwijsinstellingen en in de federale wetenschappelijke instellingen (BS 29 augustus 1997).



### 3. Analyse van het gevoerde beleid

De drie thematische kernpunten van dit rapport worden onderzocht binnen het onderzoeksprogramma van zowel de DWTC als dat van het Ministerie van Middenstand en Landbouw onderzocht.

Aangezien de effecten van het tussen 1992 en 1997 gefinancierde onderzoek naar deze beleidsmaatregelen nog niet geëvalueerd kunnen worden, is het momenteel onmogelijk de concrete impact van de heroriëntatie-inspanningen in te schatten.

Daarom zal het beleid inzake wetenschappelijk onderzoek worden onderzocht op basis van de mate waarin bij de toepassing ervan rekening werd gehouden met de vijf bijzondere dimensies van het project inzake duurzame ontwikkeling. Deze benadering wordt gerechtvaardigd door het vastberaden transversaal karakter van het wetenschappelijk onderzoek. Omwille van de algemene ondersteunende rol bij de besluitvorming werd in Agenda 21 trouwens een speciaal hoofdstuk gewijd aan het wetenschappelijk onderzoek naast andere "uitvoeringsmiddelen" zoals de financiële middelen en mechanismen, de informatie voor de besluitvorming, enzovoort.

#### a. Planetaire aanpak

De mondiale problemen van sociale en ecologische aard, die gekenmerkt worden door een groot aantal onderling afhankelijke aspecten, creëren nieuwe behoeften op het vlak van onderzoek. Voor die nieuwe behoeften is een uitbreiding van de onderzoeksinspanningen en een gezamenlijke coherente aanpak op wereldschaal nodig.

Aangezien de activiteiten inzake wetenschappelijk onderzoek niet tot onder een kritisch minimum mogen dalen, heeft de regering in navolging van de gewesten en de gemeenschappen gepoogd om het bestaande tekort geleidelijk aan te vullen via een verhoging van de budgetten voor onderzoek<sup>1</sup>. Al heeft onder andere de Federale Overheid inspanningen geleverd om dit tekort in te halen<sup>2</sup>, toch blijft het aanzienlijk in vergelijking met het gemiddelde van de EU of de OESO-landen (zie tabel 31 op blz. 325).

Wat de coherente toepassing betreft, werd er in het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) op aangedrongen dat de door België ondertekende juridisch bindende verdragen in het kader van de Rio-akkoorden, een impact zouden hebben op de nieuwe stimuleringsprogramma's en de lopende programma's. Het PODO werd opgemaakt, rekening houdend met de door België onderschreven internationale verbintenissen. Deze wetenschappelijke ondersteuningsprogramma's maken het mogelijk de wetenschappelijke aspecten te realiseren van de door België aangegane internationale verbintenissen voor duurzame ontwikkeling (zoals Agenda 21, het Klimaatverdrag, het Verdrag inzake biologische diversiteit, het Verdrag over Antarctica) en wetenschappelijke steun te verlenen aan een Belgisch beleid ter zake.

---

1. Algemene beleidsnota's.

2. Door bijkomende onderzoekers aan te werven, ontheffing van patronale bijdragen bij aanwerving van bijkomende onderzoekers, enzovoort.

## b. Langetermijnvisie

Zonder het belang van de korte termijn te verwaarlozen, moet iedere benadering van duurzame ontwikkeling de beslissingscriteria ten gunste van de bekommernissen op lange termijn fundamenteel tegen elkaar afwegen. Het wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van de politieke besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling moet dus rekening houden met de impact van het momenteel gangbare gedrag op de volgende generaties.

Met deze dimensie werd goed rekening gehouden in verschillende onderzoeksprogramma's van de DWTC ("Global Change", Duurzaam beheer van de Noordzee, Toekomstgericht sociaal-economisch onderzoek, enzovoort).

## c. Integratie van componenten

De toepassing van een beleid inzake duurzame ontwikkeling vereist de integratie van de sociale, economische en ecologische dimensies. Voor de bepaling van de geïntegreerde beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling is vaak de steun nodig van een sterk wetenschappelijk instrument en de mobilisering van het wetenschappelijk milieu voor duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>.

Het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) drong aan op het heroriënteren van de programma's naar interdisciplinaire onderzoeksacties die voorrang geven aan de *sociale en wetenschappelijke aspecten van duurzame ontwikkeling*, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de problematiek van het consumentengedrag en de ontwikkeling van indicatoren voor duurzame ontwikkeling. De ecologische, sociale en economische componenten worden beter geïntegreerd door effectief rekening te houden met deze aanbevelingen bij de uitvoering van het PODO en van de bestaande onderzoeksprogramma's naar een plan voor wetenschappelijke ondersteuning van de politiek besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling.

De (nieuwe en bestaande) coördinatiestructuren van de wetenschappelijke onderzoeksactiviteiten in België<sup>2</sup> zouden een meer rationeel gebruik van de beschikbare middelen ook mogelijk moeten maken. Ze dragen bij tot een betere definitie van de thematische onderzoeksprogramma's over duurzame ontwikkeling en een nuttigere toepassing van de onderzoeksresultaten. De betere formulering van de nieuwe onderzoeksprogramma's en de uitvoering van de lopende programma's zouden het mogelijk moeten maken de "bruikbaarheid" van de onderzoeksresultaten in het besluitvormingsproces te verbeteren.

- 
1. Al moet worden onderstreept dat het ter beschikking stellen van een geschikt wetenschappelijk instrument niet betekent dat de politieke besluitvorming overbodig wordt.
  2. Tussen de Federale Staat en de gewesten maar ook tussen de verschillende federale departementen die betaald worden door het interdepartementaal budgettair programma van het wetenschapsbeleid (Interdepartementale commissie van wetenschapsbeleid).

De geringe bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten als basis voor de politieke besluitvorming houdt verband met het integratieprobleem op wetenschappelijk vlak. De FRDO onderstreepte nog dat, wat het interdisciplinaire aspect betreft<sup>1</sup>, vermeden moet worden dat de evaluatie van de voorstellen inzake interdisciplinair onderzoek te sterk wordt gekenmerkt door één bepaalde discipline<sup>2</sup>. Dit probleem moet worden bekeken in de context van het specifieke en nog steeds actuele probleem van het gebrek aan waardering waar interdisciplinair onderzoek mee te kampen heeft, zowel op academisch niveau als binnen het systeem van evaluatie van de resultaten<sup>3</sup>. Door dit tekort aan valorisatie wordt echt interdisciplinair onderzoek moeilijk, zelfs wanneer dit onderzoek door de overheid binnen interdisciplinaire programma's gefinancierd wordt. De voor de nieuwe DWTC-programma's goedgekeurde evaluatieprocedures kwamen tegemoet aan de bekommernis van de FRDO omtrent de evaluatie van de onderzoeksvoorstellen door een beroep te doen op interdisciplinaire jury's die samengesteld zijn uit internationale experts.

#### **d. Erkenning van de wetenschappelijke onzekerheden**

In de natuur- en menswetenschappen bestaan heel wat onzekerheden. De combinatie van deze onzekerheden ligt aan de basis van een nog grotere onzekerheid. Daarom wordt de wetenschappelijke informatie over een groot deel van de omvattende problematiek van ontwikkeling en leefmilieu gekenmerkt door een bijzonder grote graad van onzekerheid. De rol van de wetenschappelijke indicatoren als basis van de politieke besluitvorming wordt daardoor gerelativeerd en afgezwakt. Duurzame ontwikkeling moet dus een sterkere wetenschappelijke basis krijgen zodat de nodige informatie kan worden geleverd om de formulering van de beleidsmaatregelen te verbeteren.

Om te vermijden dat de onzekerheid, die inherent is aan de onderzoeksresultaten in verband met de omvattende problematiek, leidt tot een verlies aan wetenschappelijke geloofwaardigheid, is een collectief leerproces nodig waarin dit resultaat wordt geëvalueerd door een groot publiek en volgens criteria die ruimer zijn dan deze die normaal worden gekozen om de wetenschappelijke productie te beoordelen. Dit proces is nodig om de integratie van het wetenschappelijk resultaat in het besluitvormingsproces te waarborgen door te steunen op het voorzorgsbeginsel.

Één van de functies van wetenschappelijk onderzoek in een duurzame ontwikkeling is dus de vertaling van de resultaten in een gemeenschappelijke taal zodat iedereen voordeel kan halen uit de wetenschappelijke informatie bij de uitoefening van zijn recht op informatie en op deelname aan de maatschappelijke keuzes. Daarom streeft elke wetenschappelijke activiteit in het kader van duurzame ontwikkeling naar vulgarisatie waarbij een voldoende sterke link blijft bestaan met de disciplines die aan de basis liggen van de ge vulgariseerde concepten zodat hun geloofwaardigheid wordt behouden. Ze benadrukt de wetenschappelijke waarde van het vulgarisatiewerk en de behoefte aan een institutionele context die de geldigheid ervan waarborgt.

- 
1. De problemen inzake de integratie van de interdisciplinaire programma's zijn van tweeërlei aard: gebrek aan integratie in de definitie van het programma tussen menswetenschappen en exacte wetenschappen; gebrek aan integratie tussen de verschillende menswetenschappen en tussen de verschillende exacte wetenschappen.
  2. De FRDO suggereert het opstellen van een "gids" van criteria voor experts die belast zijn met de evaluatie van onderzoeksvoorstellen.
  3. Het dient opgemerkt dat deze waarderingsen geen deel uitmaken van de bevoegdheden van de Federale Overheid.

Ter gelegenheid van de tentoonstelling "Leven of overleven" heeft de DWTC gepoogd het Belgisch onderzoek naar thema's zoals de klimaatverandering, het broeikas-effect, de verdunning van de ozonlaag, de zure regen en de vervuiling van de Noordzee te illustreren. Deze tentoonstelling vormde een belangrijke poging tot vulgarisatie van deze thema's die soms door het grote publiek niet of verkeerd begrepen worden. De inspanningen inzake de valorisatie van de onderzoeksresultaten ter gelegenheid van verschillende door de DWTC georganiseerde workshops hebben geleid tot een vulgarisatie die gericht was op een meer specifiek publiek<sup>1</sup>. Zulke vulgarisatie-inspanningen zouden kunnen worden uitgebreid door na te denken, zoals het werd aanbevolen door de FRDO, over de manier waarop de vulgarisatie-inspanningen opgewaardeerd kunnen worden in een wetenschappelijke loopbaan<sup>2</sup>.

#### e. Participatieve en verantwoordelijke benadering

De (budgettaire en programmatische) versterking van de wetenschappelijke basis die nodig is voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling moet gepaard gaan met een verbetering van de bestaande contacten tussen het wetenschappelijk milieu, de politieke besluitvormers en het publiek in ruime zin. Zo'n verbetering moet leiden tot een beter beheer van de aan deze omvattende problematiek inherente onzekerheid, zowel op wetenschappelijk als op beleidsniveau.

Deze verbetering van de interfaces moet beginnen bij de wetenschappelijke inspanning tot evaluatie van de onderzoeksprioriteiten en door rekening te houden met de bekommernissen van het maatschappelijke middenveld. Een stap in die richting vormde het in aanmerking nemen, binnen het Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling (PODO), van het advies van de FRDO waarin de grote maatschappelijke groepen zijn vertegenwoordigd. Deze inspanning wordt voortgezet door reflectie over de studie en de ontwikkeling van participatieve methodes binnen het onderzoeksprogramma "Hefbomen van een beleid inzake duurzame ontwikkeling". Bovendien bieden de door het PODO voorziene ondersteuningsacties (5% van het budget van het PODO) een bijkomende kans om te beschikken over de nodige middelen daartoe. Ze beogen de integratie en beheer van wetenschappelijke gegevens en de actieve bevordering van de communicatie en de uitwisseling van informatie naar de betrokken milieus. Tot die ondersteuningsacties behoort de oprichting van een kruispuntbank voor informatie over duurzame ontwikkeling die via het Internet metagegevens<sup>3</sup> ter beschikking zal stellen over de resultaten van het PODO, de bestaande informatiebronnen over duurzame ontwikkeling en de indicatoren voor duurzame ontwikkeling.

- 
1. Bijvoorbeeld het *Prenormatief onderzoeksprogramma in de voedingssector in een context van duurzame ontwikkeling* heeft de interesse gewekt van de KMO's.
  2. De organisatie van wetenschappelijke loopbanen behoort niet tot bevoegdheid van de Federale Staat.
  3. Gegevens over gegevensbanken (bijvoorbeeld een Internetsite die verwijst naar de verschillende sites die gegevens ter beschikking stellen).

## f. Algemene analyse

Er is een inspanning geleverd voor de herfinanciering van wetenschappelijk onderzoek maar de middelen die in het algemeen aan wetenschappelijk onderzoek worden besteed blijven mager. Daarentegen werd een betekenisvolle inspanning geleverd om de onderzoeksprogramma's te reoriënteren om een wetenschappelijke ondersteuning te bieden aan de besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling. Deze heroriëntatie ging gepaard met de oprichting van verschillende mechanismen om de onderzoeksresultaten meer naar waarde te schatten. Zelfs al kon nog geen enkele *a-posteriori*-analyse van het gevoerde beleid worden gemaakt, het is duidelijk dat deze valorisatie enkel kan steunen op de diensten of departementen die verantwoordelijk zijn voor de betalingsmiddelen voor het onderzoek (in de eerste plaats de DWTC).

Het is aan te bevelen dat binnen de verschillende ministeriële departementen, de intermediaire diensten beter georganiseerd worden, waardoor de onderzoeksresultaten ter ondersteuning van het beleid inzake duurzame ontwikkeling dat door elk departement moet worden gevoerd, gevaloriseerd en toegepast kunnen worden. Deze betere valorisatie zou de draagwijdte vergroten van het Plan ter Wetenschappelijke Ondersteuning van het Federaal Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling (PODO) als wetenschappelijk luik van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Zulke intermediaire diensten zouden bovendien de bijdrage van de departementen tot de ontwikkeling van onderzoeksprogramma's kunnen verbeteren<sup>1</sup>.

In dat verband onderstreepte de FRDO in zijn advies dat de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO) zou kunnen waken over een vlotte communicatie over het onderzoek naar duurzame ontwikkeling tussen de verschillende federale, gewestelijke en communautaire administraties<sup>2</sup>.

- 
1. Via een betere definitie van hun behoeften aan onderzoek naar duurzame ontwikkeling.
  2. De FRDO vroeg overigens de oprichting van een Contactcel Duurzame Ontwikkeling per departement. Deze zou tot taak hebben de circulatie van de informatie te organiseren voor de interne coördinatie en de bevordering van een beleid inzake duurzame ontwikkeling.

## Systematisch overzicht

Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling dat door de Federale Overheid in de periode van begin 1992 tot en met juni 1998 gevoerd werd, is beschreven en geanalyseerd in twee grote etappes:

- De eerste situeert de federale beleidsmaatregelen in hun internationale en nationale context, die specifiek is voor de betrokken thema's.
- De tweede en langste gaat over de inhoud van het beleid voor de vier kernthema's. Het bevat een beschrijving en een analyse, maar geen evaluatie in de strikte zin van het woord<sup>1</sup>.

De beleidsdoelen van de kernthema's worden geconfronteerd met dezelfde problemen als voor de overgang van het abstracte naar het concrete niveau. Momenteel bevinden veel uiteindelijke beleidsdoelen van duurzame ontwikkeling met betrekking tot de vier thema's zich nog op een heel hoog abstractieniveau. Het gaat om een *gezond milieu* en de *gezondheid van de mens* (ecologische thema's), een *duurzame consumptie* (verandering van de consumptiepatronen) en *menswaardigheid* (strijd tegen de armoede en sociale uitsluiting). Ondanks de moeilijkheden om de beleidsdoelen in concrete beleidsmaatregelen te vertalen, zijn deze laatste met voldoende zorg beschreven en geanalyseerd opdat de lezer van dit eerste rapport zicht krijgt op de politieke vooruitgang die sinds Rio geboekt werd.

### 1. Situering van het federale kernbeleid

De internationale context waarin beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling tot stand komen, is specifiek voor elk thema:

- Voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting bestaat er een internationaal kader en internationale verbintenissen, die echter veeleer politiek dan juridisch bindend zijn.
- Het beleid ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu past daarentegen in een internationaal kader dat versterkt werd door juridisch bindende verdragen, zoals die van Rio en het vervolg dat hieraan is gegeven onder de vorm van de protocollen zoals dat van Kyoto.
- Wat het federale beleid over verandering van consumptiepatronen betreft, geeft de Europese en internationale context aan de ene kant impulsen in de richting van een duurzame ontwikkeling, maar aan de andere kant dicteert hij ook beperkingen door de huidige vorm van mededingingsregels en de bescherming van de rechten en vrijheden van de individuele consument.

---

1. Eens er een Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling zal bestaan, zal het beleid dat gevoerd werd om de doelstellingen van het plan te bereiken "geëvalueerd" worden in toekomstige rapporten.

Een serie van instrumenten zijn ingesteld gedurende de afgelopen periode (bijvoorbeeld de wet van 5 mei 1997, het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) en de functie van ambassadeur voor leefmilieu en duurzame ontwikkeling) en zullen België in staat stellen om in de toekomst een grotere bijdrage te leveren aan de evolutie van dit internationale kader in de richting van een duurzame ontwikkeling.

Voor het binnenlandse beleid voert het rapport een zuiver analytisch onderscheid door tussen twee grote beleidscategorieën:

- Het "kernbeleid" voor elk van de vier behandelde thema's van het rapport.
- Het "ondersteunend" beleid, dit wil zeggen: andere beleidsdomeinen van de Federale Overheid die eerder indirect het kernbeleid kunnen beïnvloeden. Zo moeten bijvoorbeeld de bevoegdheden inzake energie, transport en landbouw ingeschakeld worden om een beleid inzake bescherming van de atmosfeer te kunnen voeren.

Een grondige analyse van deze twee beleidscategorieën op federaal vlak voor de periode 1992-1998, maakt duidelijk dat het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling voor de gekozen kernthema's vooral drie functies moet vervullen: coördinatie, regulering en ondersteuning van het kernbeleid.

## 2. Situering van het federale beleid

### a. Coördinatie, overleg en samenwerking

De Federale Overheid heeft zowel voor het kernbeleid als voor het ondersteunend beleid een belangrijke coördinerende rol te spelen. In de federale staatsstructuur beschikken de Federale Overheid, de gewesten en de gemeenschappen over complementaire hefboomen om een beleid inzake duurzame ontwikkeling te voeren. Voor de sociale en ecologische thema's heeft de coördinatie van federale acties met die van gewesten en gemeenschappen een heel belangrijk deel uitgemaakt van de totnogtoe geleverde inspanningen. Overlegstructuren werden gecreëerd in de vorm van interministeriële conferenties of coördinatiestructuren tussen de administraties en, in het geval van armoedebestrijding, werd een formule voor een permanente samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsakkoord.

### b. Regulering

De Federale Overheid beschikt over belangrijke hefboomen om het kernbeleid en het ondersteunend beleid vorm te geven. Het gaat onder andere over de vastlegging van doelstellingen voor elk type beleid en de toewijzing van middelen.

De uiteindelijke doelstellingen voor de thema's van dit rapport worden vandaag wel ernstiger genomen dan in 1992, daarom zijn ze evenwel nog niet "vertaald" in voldoende intermediaire doelstellingen die wetenschappelijk en maatschappelijk aanvaardbaar zijn. De mogelijkheden voor beleidsinterventies situeren zich zowel op het niveau van het kernbeleid (bijvoorbeeld bestaansminimum en productnormen) als op het niveau van het ondersteunend beleid (bijvoorbeeld socialezekerheidsbijdragen en energietarieven).



### c. Ondersteuning van het kernbeleid

De domeinen van het kernbeleid ontwikkelen zich in een meer of minder gunstige context, afhankelijk van de ondersteuning die (al dan niet) wordt gegeven door een serie andere zogenoemde "horizontale" of "transversale" beleidsdomeinen. Dit rapport heeft onder meer de potentiële rol belicht van de volgende vier beleidsdomeinen. (De hier gehanteerde volgorde staat los van hun respectievelijk belang.)

#### *i. Wetenschappelijk onderzoek*

De Federale Overheid kan wetenschappelijk onderzoek stimuleren over onderwerpen die tot haar bevoegdheid behoren en het oriënteren naar duurzame ontwikkeling. Dit rapport benadrukt de dimensies van duurzame ontwikkeling die het grote wetenschappelijke-ondersteuningsprogramma voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling, dat in 1997 opgestart is door de Federale Overheid, kenmerken, zoals ook bepaalde voorafgaandelijke onderzoeksprogramma's.

#### *ii. Begroting*

De budgettaire mogelijkheden bepalen in belangrijke mate de mogelijkheden van het federale beleid. Zelfs al zijn er zeker nog andere factoren die verklaren waarom weinig prioriteit gegeven werd aan projecten inzake duurzame ontwikkeling, de marges verbonden met de Maastricht-normen hebben in belangrijke mate gewogen op de context waarin het in dit rapport bestudeerde kernbeleid werd geformuleerd en toegepast.

#### *iii. Fiscaliteit*

De Federale Overheid kan verschillende types van fiscale instrumenten gebruiken om specifieke beleidsdoelstellingen te bereiken. Dit rapport toont aan dat de hervorming van de energie- en transportfiscaliteit de belangrijkste maatregelen voor de milieuthema's zijn. Ze hebben een impact gehad op de energieconsumptie en op de uitstoot van CO<sub>2</sub>, zonder evenwel de impact van de mondiale energieprijzdaling te compenseren. Inzake sociale herverdeling, is er geen belangrijke wijziging geweest van de inkomensbelastingen sinds de hervorming van de personenbelasting eind jaren tachtig.

#### *iv. Toezicht en handhaving*

De Federale Overheid beschikt over een belangrijke toezichthoudende en handhavingsfunctie voor de bestaande wetgeving. Politie en justitie zijn immers federale bevoegdheden. Dit rapport toont aan dat deze functie nuttig zou kunnen worden versterkt, vooral ter bescherming van het mariene milieu.

## 3. Het gevoerde federale beleid

### a. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

De Minister voor Sociale Integratie was in de regering 1992-1995 verantwoordelijk voor het armoedebestrijdingsbeleid. In de regering 1995-1999 was dit de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, Leefmilieu en Veiligheid.

De regering 1992-1995 kondigde in haar Regeringsverklaring een Algemeen Verslag over de Armoede aan (AVA). Dit AVA werd onder meer in samenwerking met organisaties, die woordvoerders zijn van personen die in een situatie van armoede leven, opgesteld. Hiernaast werd tijdens deze legislatuur de wet over het *Urgentieprogramma*

voor een *Solidaire Samenleving* aangenomen. Die wet bevatte een aantal maatregelen waaronder de invoering van een zogeheten integratiecontract voor bestaansminimumtrekkers, de afschaffing van de wet op de beteugeling van landloperij en bedelarij en een hogere federale tussenkomst voor steden met een uitzonderlijk hoge concentratie aan bestaansminimumtrekkers. De regering 1995-1999 nam het intussen afgeronde AVA als uitgangspunt voor haar beleid. Het beleid kwam in hoofdzaak tot stand in vier Interministeriële Conferenties voor Maatschappelijke Integratie (ICMI's) - ongeveer één per jaar tussen 1995 en 1998 - en één speciale Ministerraad over armoede en sociale uitsluiting. In de ICMI's werden verschillende maatregelen genomen die in het AVA werden voorgesteld. Ten slotte werd een samenwerkingakkoord tussen de Federale Overheid en de gewesten gesloten om het armoedebestrijdingsbeleid een meer permanent karakter te geven.

De genomen armoedebestrijdingsmaatregelen werden meestal, maar niet altijd, in de ICMI's besproken en situeren zich in verschillende sectoren. In de gezondheidssector werden maatregelen genomen die de toegang tot de gezondheidszorg vergemakkelijken en die de eigen financiële tussenkomst in gezondheidsdiensten van bepaalde categorieën (onder meer bestaansminimumtrekkers) verminderen. Het gevoerde pensioenbeleid heeft tegelijk twee verschillende doelstellingen nagestreefd. Aan de ene kant was er de toepassing van het beginsel van gelijkberechtiging van mannen en vrouwen (door de toepassing van Europese richtlijnen op dit vlak), en aan de andere kant werd een vermindering nagestreefd van de toekomstige meeruitgaven verbonden met het beperken van de pensioenleeftijd voor de naoorlogse babyboomgeneratie. Deze doelstellingen werden bereikt door een pensioenhervorming (maatregelen werden onder andere genomen in de berekeningswijze van de pensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar). Inzake werkgelegenheid, kan er worden vastgesteld dat het hebben van een betaalde job een gunstig effect heeft op het armoederisico. Er zijn maatregelen genomen die de arbeidsvraag en de inschakelbaarheid van werklozen bevorderen en die het arbeidsaanbod beïnvloeden. Maar indien de stijging van de werkgelegenheid verder wordt nagestreefd door verminderingen van socialezekerheidsbijdragen (wat de loonkost doet dalen), dan kan de financiering van de sociale zekerheid in het gedrang komen. De sociale zekerheid is echter een heel belangrijke dam tegen armoede. Steeds meer personen trekken zich om allerlei redenen (tijdelijk) terug van de arbeidsmarkt en ontvangen een socialezekerheidsuitkering. Gegeven de mogelijke financieringsproblemen van de sociale zekerheid, blijft de vraag naar het armoederisico van deze groep gesteld. Er blijkt ook dat werklozen en bijstandstrekkers in toenemende mate worden (her)ingeschakeld in het niet-reguliere arbeidscircuit. Dit kan op zich positieve aspecten hebben inzake armoedebestrijding. De vraag is echter in welke mate deze personen kunnen doorstromen naar het reguliere arbeidscircuit, waar de kans op armoede en bestaansonzekerheid immers beduidend lager is. In het kader van justitie en veiligheid zijn maatregelen genomen met betrekking tot de plaatsing van kinderen, veiligheids- en samenlevingscontracten, rechts- en slachtofferhulp. Belangrijke maatregelen tegen overkreditering, voor de minimale levering van energie en een minimale dienstverlening inzake transport (waaronder sociale tarieven) werden door de Federale Overheid getroffen in het kader van respectievelijk het economisch, energie- en transportbeleid. In de landbouwsector zijn ondersteuningsmaatregelen genomen voor landbouwers wiens inkomen onvoldoende gegarandeerd is en werden bepaalde landbouwproducten aan onder meer caritatieve instellingen bedeed. Meer in het algemeen werden ook maatregelen genomen om administratieve documenten te vereenvoudigen.

Voorlopig kan niet gezegd worden in welke mate deze maatregelen bijdragen tot een vermindering en de uiteindelijke uitbanning van armoede en bestaansonzekerheid. In elk geval blijft waakzaamheid geboden. Armoede laat zich immers niet inkapselen in bevoegdheidsverdeling en maatschappelijke sectoren. Het overstijgt deze onderverde-

ling. Tegelijk blijkt dat, ondanks het gevoerde beleid, armoedebestrijding zich nog teveel in de marginaliteit van de politieke en van de sociaal-economische besluitvormers situeert<sup>1</sup>. Het blijft bijgevolg meer dan ooit actueel om van armoedebestrijding een permanente beleids optie te maken binnen alle sociale en economische domeinen.

## **b. Bescherming van de atmosfeer**

De bescherming van de atmosfeer behoorde hoofdzakelijk tot de verantwoordelijkheid van de Minister, en later de Staatssecretaris van Leefmilieu. De fragmentatie van de bevoegdheden (onder meer tussen het federale en gewestelijke niveau) maakte de oprichting van coördinatie- en overlegmechanismen noodzakelijk om het beleid concreet te organiseren. Het in dit rapport beschouwde beleid betreft in hoofdzaak de uitstoot van koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>, het belangrijkste gas verantwoordelijk voor het broeikas effect) en de ozonproblematiek.

In 1994 werd een Nationaal Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (CO<sub>2</sub>-programma) aangenomen. Het programma stelt een ambitieuze doelstelling voorop (vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 5% tussen 1990 en 2000), maar de heel ongelijke kwaliteit van de gehanteerde kwantificering van de te nemen beleidsmaatregelen laat niet toe te stellen dat ze volstonden om de gestelde doelstelling te bereiken. Er werd geen plan aangenomen ter vermindering van andere broeikasgassen. Bovendien, gezien het merendeel van de maatregelen niet werd uitgevoerd (onder meer als gevolg van het falen van het Europese project inzake een energie-CO<sub>2</sub>-taks), kan worden vastgesteld dat deze vermindering van 5% niet zal worden bereikt. Coördinatie- en overlegstructuren tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en gewesten werden nochtans opgericht om dit programma te concipiëren en uit te voeren. Deze structuren lieten daarentegen wel toe de Nationale Mededeling van België aan het secretariaat van het Raamverdrag inzake klimaatverandering te realiseren.

Met betrekking tot het probleem van ozon in de troposfeer werd ook een Plan aangenomen en, in tegenstelling tot het CO<sub>2</sub>-programma, werd het regelmatig bijgewerkt. De vermindering van de concentratie van ozon in de troposfeer, vergt een beperking van ozonvoorbereidende gassen. De doelstellingen van dit plan worden ofwel moeizaam (stabilisatie van de NO<sub>x</sub>-uitstoot), ofwel waarschijnlijk niet gerespecteerd (vermindering van 30% tussen 1990 en 1999 van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS)). In het geval van de VOS, gaat het nochtans om een internationale verplichting die door België is onderschreven. Ook hier werden niet alle maatregelen van het plan uitgevoerd en niets laat toe te stellen dat, zelfs indien ze allemaal zouden zijn uitgevoerd, ze voldoende zouden zijn geweest om de VOS-uitstoot in voldoende mate te verminderen. Een kwantificering van het te verwachten effect van het geheel van de maatregelen van het plan ontbreekt bovendien. Dit alles doet ernstige twijfels rijzen over het vermogen van dit plan om de uiteindelijke doelstelling te bereiken van vermindering van ozon in de troposfeer en de uitschakeling van ozonperiodes tegen 2005.

De maatregelen die een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot beogen, gelden vaak ook voor het verminderen van ozon in de troposfeer en omgekeerd. Ze worden dus hieronder samen vernoemd. De belangrijkste maatregelen werden genomen in de energiesector. Het gaat onder meer - via het Nationaal Uitrustingsplan - over de ondersteuning van de productie van elektriciteit op basis van hernieuwbare energie, de ondersteuning van rationeel energieverbruik en warmtekrachtkoppeling. De omschakeling van het elektriciteitspark (die niet opgenomen is in het nationaal CO<sub>2</sub>-programma) heeft ook bijgedragen tot de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Op het ge-

1. Kabinet van de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke integratie en Leefmilieu (1997).

bied van financiën zijn ook maatregelen genomen, zoals de bijzondere heffing op bepaalde energieproducten. De impact van deze maatregelen was niet verwaarloosbaar (volgens de berekeningen van het Federaal Planbureau): een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 1% ten opzichte van het verwachte niveau zonder zulke maatregelen. Andere gunstige maatregelen werden getroffen in het domein van justitie (verbetering van de snelheidscontroles), van de gezondheid (vermindering van de dioxine-uitstoot) en van de landbouw (vermindering van het gebruik van methylbromide). Voor de problemen in verband met de transportsector dragen de volgende maatregelen ook bij tot het bereiken van de doelstellingen: het toekennen van een premie voor een katalysator, de ondersteuning van het Europese proces ter versterking van de normen op dieselveertuigen, het beheerscontract van de NMBS dat een stijging van het aanbod met 2% vraagt en een beperking van de fiscale aftrekbaarheid van de kosten verbonden met het woonwerkverkeer met de wagen. Maar al deze maatregelen hebben, ofschoon ze noodzakelijk waren, onvoldoende impact gehad met betrekking tot de verbintenissen inzake de bescherming van de atmosfeer en verschillende beloofde en noodzakelijke maatregelen werden niet genomen. Binnen de transportsector zijn deze lacunes het meest evident (het gebrek aan fiscale stimuli voor de aankoop van voertuigen met lage uitstoot, aan fiscale differentiaties in functie van externe kosten, aan versterking van de controle op de uitlaatgassen, aan omzetting van de STAGE I-richtlijn *betreffende de beperking van uitwasemingen van mobiele benzinereservoirs*, aan een verplichting om bedrijfsvervoersplannen te realiseren en de afwezigheid van een federaal mobiliteitsplan.)

Hoewel het beleid inzake de bescherming van de atmosfeer ambitieuze doelstellingen heeft vooropgesteld, kreeg het duidelijk geen politieke prioriteit en ontbrak het aan menselijke en budgettaire middelen. Een wetenschappelijk ondersteuningsprogramma werd opgesteld, waarvan de band met de politieke besluitvorming evenwel nog niet werd bewezen. De reoriëntatie van de verschillende federale, sectorale beleidsdomeinen (energie, transport, gezondheid en werkgelegenheid) was onvoldoende om een verbetering in de toestand van de atmosfeer voort te brengen en de overige mogelijkheden ter ondersteuning van het beleid inzake atmosfeer vanuit de fiscaliteit (zelfs buiten een Europese fiscaliteit), transport, justitie en economie werden onvoldoende aangevend. Zulke situatie dreigt schadelijk te zijn op lange termijn, gezien België in de toekomst nog grotere verminderingen van de uitstoot van broeikasgassen zal moeten realiseren.

### **c. Bescherming van het mariene milieu**

De Minister voor Leefmilieu, en later de Staatssecretaris, was bevoegd voor het beleid inzake de bescherming van het mariene milieu. Er bestaat geen concreet actieplan rond dit thema, maar rekening houdend met het internationale karakter van de druk op het mariene milieu, vormen een serie internationale verbintenissen en akkoorden het kader voor dit beleid.

**De coördinatie tussen de Federale Overheid en de gewesten** ter voorbereiding en uitvoering van internationale verbintenissen, werd verbeterd (verbintenissen over de concentratie van stikstof of andere gevaarlijke substanties, Europese richtlijnen over de strijd tegen de watervervuiling, enzovoort). Rekening houdend met de zorgwekkende staat waarin de Noordzee zich nu bevindt, is een coördinatie voor de toepassing van bepaalde bestaande internationale bepalingen (voorbeeld: de gemeenschappelijke Europese visserijpolitiek) noodzakelijk. Maar deze verbetering van de coördinatie heeft de noodzaak niet doen verdwijnen om de bescherming van het mariene milieu te integreren in het geheel van andere beleidsdomeinen.

Twee gerichte instrumenten werden ontwikkeld, die in het licht van zo'n integratie nuttig zouden kunnen zijn:

- Het kwantificeren van de uitstoot van verschillende, gevaarlijke substanties, afkomstig van de diverse bedrijfstakken. Dit illustreert de wederzijdse afhankelijkheid van de economische en ecologische aspecten. Het zou een beleidsondersteunend instrument kunnen zijn om de internationale verbintenissen ter vermindering van de uitstoot van prioritaire substanties te respecteren.
- Een wettelijk kader voor het mariene milieu. Zoals voorzien in de wet op de bescherming van het mariene milieu, zouden KB's de ontwikkeling van een duurzaam beheer van de mariene gebieden behorende tot de Belgische jurisdictie, moeten toelaten.

Het beleid inzake economie, gezondheid, financiën, transport, landbouw en energie omvatten belangrijke hefboomen om de druk op het mariene milieu te beïnvloeden. Maar algemeen blijft de integratie van dit beleid op deze domeinen zwak in de beschouwde periode. Het economisch beleid heeft slechts weinig rekening gehouden met de bescherming van het mariene milieu. De enkele maatregelen die de druk op het mariene milieu zouden kunnen verminderen, werden genomen om redenen van veiligheid van de consumenten. Andere indirecte maatregelen over bepaalde gevaarlijke stoffen werden genomen in het kader van het gezondheidsbeleid. Het landbouwbeleid heeft verschillende maatregelen geconcretiseerd die het eventueel mogelijk maken om de druk op het mariene milieu te verminderen. De aan deze maatregelen toegewezen middelen zijn echter heel gering in vergelijking met de algemene omvang van de landbouwsubsidies. Bovendien blijft de landbouw een groot gebruiker van bestrijdingsmiddelen en is ze er niet in geslaagd de toevoer van nitraten naar het aquatisch milieu te verminderen. Hierbij komt nog dat in het kader van het fiscaal beleid, de bestrijdingsmiddelen gebruikt binnen de landbouw, buiten het toepassingsveld van de wet op de milieutaksen vallen. Het transportbeleid was in hoofdzaak gericht op economische doelstellingen en heeft geen rekening gehouden met de bescherming van het mariene milieu. Bij dit gebrek aan integratie kunnen ook de beperkte activiteiten van justitie inzake het toezicht en de bestraffing van milieudelicten met betrekking tot het mariene milieu worden vermeld. Een toenemende samenwerking tussen de administraties en parketten, alsook de uitwerking van een vervolgingsbeleid met duidelijke prioriteiten, blijft noodzakelijk. Met betrekking tot dit laatste, is de bewijslast van de inbreuken vaak problematisch, wat leidt tot een feitelijke straffeloosheid. Wat het wetenschappelijk onderzoeksbeleid betreft, werd een onderzoeksprogramma specifiek gewijd aan het duurzaam beheer van de Noordzee.

Het mariene milieu, als uiteindelijke verzamelplaats van de meeste vervuilende stoffen uitgestoten als gevolg van menselijke activiteiten, wordt in positieve of negatieve zin getroffen door het merendeel van het gevoerde beleid. Omwille van deze reden kan een beleid dat het accent legt op de bescherming "stroomafwaarts" moeilijk doeltreffend zijn. Een betere integratie en het in rekening brengen van de bescherming van het mariene milieu in het geheel van de andere beleidsdomeinen ontbrak.

#### **d. Verandering van consumptiepatronen**

Het beleid dat duurzame consumptiepatronen beoogt, is een nieuwe politiek die niet toegewezen is aan een specifieke minister. Het is als het ware "bij verstek" dat het deel uitmaakt van de opdrachten van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, bevoegd voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Deze elementen verklaren misschien de afwezigheid van een volwaardig specifiek beleid gericht op dit thema. Verschillende maatregelen (milieutaksen, Europese milieukeur, Commissie voor de Milieuetikettering

en Milieureclame en de invoering van milieuzorg in de openbare diensten) werden door verschillende ministers genomen om het gedrag van de consumenten te wijzigen, zonder dat deze echter deel uitmaken van een coherente en duidelijke strategie in termen van doelstellingen en middelen.

Andere maatregelen werden getroffen door verschillende departementen om bij te dragen tot de wijziging van de consumptiepatronen. In het algemeen lijken deze onvoldoende om een reële wijziging van de beoogde consumptie van goederen en diensten te bewerkstelligen. Inzake het gezondheidsbeleid, waren de belangrijkste maatregelen gericht op de bescherming van de consument tegen bepaalde gevaarlijke stoffen in voedingsmiddelen en op een efficiënte aanwending van de uitgaven in de gezondheidszorg. In de transportsector werden enkele maatregelen genomen om consumenten aan te moedigen het openbaar vervoer te nemen, maar voorlopig ontbreekt een echte omvattende reflectie in deze richting. In het kader van het milieubeleid zal de goedkeuring van de wet op de productnormen, die de voorbije jaren werd voorbereid, een juridisch instrument scheppen dat direct, dan wel indirect, kan bijdragen tot een verandering van de consumptiepatronen. De maatregelen genomen in het kader van het energie- en landbouwbeleid, hebben in hoofdzaak gepoogd bepaalde productiepatronen duurzamer te maken, wat indirect gunstige effecten kan hebben op de consumptiepatronen. Op het domein van de financiën zijn fiscale wijzigingen doorgevoerd, die hoofdzakelijk een bevordering van een duurzamere consumptie van energie en van de transportmiddelen beogen, maar waarvan de omvang te beperkt blijft om de consumptiepatronen gevoelig te veranderen. Binnen het economische beleid werden ten slotte veel inspanningen geleverd om de rechten van consumenten beter te beschermen.

Algemeen werden, in de beschouwde periode, binnen het beleid de indirecte en collectieve gevolgen verbonden met de consumptiepatronen (milieuverontreiniging, het niet respecteren van de rechten van werknemers) slechts in beperkte mate in rekening gebracht in de getroffen maatregelen. Zo'n integratie is echter vereist opdat de burgers zouden beschikken over een kader van economische signalen en voldoende informatie om, indien ze dit wensen, hun individuele verantwoordelijkheden te kunnen opnemen ten gunste van een duurzame ontwikkeling.

#### 4. Integratie van het federale beleid.

De vaststelling van de OESO dat de integratie van de milieubekommernissen in het sectorale beleid zich in België nog maar in een beginfase bevindt<sup>1</sup>, onderstreept de bijzondere situatie van België, vanwege de federale staatsstructuur. De bevoegdheidsverdeling maakt ook dat het uitwerken van duurzame ontwikkeling moeilijker is op bepaalde domeinen die een quasi-voortdurende samenwerking met de gewesten en de gemeenschappen vergen. Deze nood aan integratie draagt evenwel bij tot het geleidelijk tot stand brengen van nieuwe mechanismen van complementariteit en solidariteit tussen de Federale Overheid, de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden.

De gebruikte methodologie heeft het ook mogelijk gemaakt de moeilijkheden van integratie tussen de beleidsdomeinen binnen de Federale Overheid te beklemtonen. Het onderscheid tussen het kernbeleid voor duurzame ontwikkeling en het ondersteunend beleid voor de kernthema's, heeft aangetoond dat het onmogelijk is om belangrijke resultaten te bereiken voor het kernbeleid zonder in ruime mate beroep te doen op de coördinatie- en reguleringsinspanningen vanuit de ondersteunende beleidsdomeinen.

---

1. OESO (1998), blz. 156.



De Federale Overheid erkent zelf die moeilijkheid van integratie wanneer ze met zulke uitdagingen geconfronteerd wordt. Ze heeft onder andere erkend dat, ondanks al het voorbereidend werk met betrekking tot een beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, die maatregelen ten opzichte van grote socio-economische beslissingen eerder marginaal blijven.

De interne coördinatie- en integratiemechanismen van het federale beleid waren dus te beperkt in aantal of beschikten over te weinig logistieke middelen om de departementale verkokering te doorbreken. Een intern overlegmechanisme ten voordele van meer integratie werd ontwikkeld door installatie van de *Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* (ICDO) in september 1997. Het belangrijkste instrument voor deze integratie is het vierjaarlijks plan over duurzame ontwikkeling dat door deze commissie zal voorbereid en opgevolgd worden. Maar als dit het enige instrument blijft, dan zal dat niet volstaan.

Om een integratie van het specifieke beleid naar duurzame-ontwikkelingsthema's te verzekeren, dient ook de bevoegdheidsverdeling tussen federale ministeries en regeringsleden, sterker dan voorheen, de centrale rol van het duurzame-ontwikkelingsproject ten opzichte van een reeks problemen te weerspiegelen. Totnogtoe werden het milieu en de centrale verantwoordelijkheid inzake duurzame ontwikkeling toevertrouwd aan éénzelfde regeringslid<sup>1</sup>. Zonder de bundeling van die twee bevoegdheden zou het gebrek aan integratie van de milieudimensies in de andere domeinen wellicht nog groter geweest zijn. Deze dubbele bevoegdheid zou echter ten volle gevaloriseerd zijn indien ze toevertrouwd werd aan een minister met een meer centrale rol in de regering<sup>2</sup>.

## Bedankingen

*Voor het hoofdstuk Armoedebestrijding en sociale uitsluiting*

Prof. Dr. Jan Vranken, onderzoeksleider van Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Minderheden, UFSIA; Dr. Ides Nicaise, projectchef HIVA, KU Leuven; de medewerkers van de Armoedecel van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding. Dr. Dirk Geldof en Gerard Van Menxel, onderzoekers bij de Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Minderheden.

*Voor het hoofdstuk Atmosfeer*

Anne-France Woestyn (Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu); F. Altdorfer en P. Constant (ECONOTEC); Jean-Pascal van Ypersele (UCL) en Ivan Pittevels (Ministerie van Financiën).

*Voor het hoofdstuk Mariene milieu*

Dr. Georges Pichot, Afdelingshoofd, Beheerseenheid Mathematisch Model Schelde-estuarium (BMM) en Martens (Ministerie van Landbouw).

- 
1. Zij het dat in 1995 bepaalde aspecten van duurzame ontwikkeling toegewezen werden aan de Minister van Wetenschapsbeleid en aan de Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking.
  2. Het merendeel van de belangrijke hefboomen (fiscaliteit, energie, transport, landbouw, enzovoort) om de druk op het milieu te verkleinen of om een beleid inzake duurzame ontwikkeling toe te passen, behoren momenteel tot de verantwoordelijkheid van andere leden van de regering met een hogere rang. Deze vorm van "formele onderwerping" van het leefmilieu en duurzame ontwikkeling ten opzichte van andere beleidsdomeinen ontwikkelt blijkbaar een wisselwerking met de prioriteit die verleend wordt aan de integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling.



*Voor het hoofdstuk Consumptie*

Professor Thierry Bourgoignie, Nadine Fraselle en Nathalie Boucquey van het Centre de droit de la Consommation - UCL.

*Voor het hoofdstuk Justitie*

Bernard Hubeau, Ombudsman van de stad Antwerpen, Wetenschappelijk medewerker, UIA, Afdeling Rechten.

*Voor het hoofdstuk Werkgelegenheid en pensioenen*

Marie-Jeanne Festjens, Koen Hendrickx en Luc Masure van het Federaal Planbureau.

*Voor het hoofdstuk Economie*

Professor Thierry Bourgoignie, Nadine Fraselle en Nathalie Boucquey van het Centre de droit de la Consommation - UCL.

*Voor het hoofdstuk Financiën*

Ivan Pittevels en E. Deloddere van het Ministerie van Financiën.

*Voor het hoofdstuk Gezondheid*

Marie-Jeanne Festjens en Gina Gentil van het Federaal Planbureau, Marie-Christine Closon.

*Voor het hoofdstuk Leefmilieu*

M. De Win (Productnormen).

*Voor het hoofdstuk Landbouw*

Hubert Hernalsteen van het Ministerie van Landbouw.

*Voor het hoofdstuk Energie*

M. Grégoire van het Ministerie van Economische Zaken.

*Voor het hoofdstuk Wetenschappelijk onderzoek*

Nicole Henry (SSTC) en Ward Ziarko (SSTC).

## Q. Bibliografie

Algemene beleidsnota's of Ontwerpen van de Algemene Uitgavenbegroting. Gerdr. St. Kamer: 1992 (begrotingsjaar 1993): 638/1 - 91/92 (S.E.) tot 653 - 91/92 (S.E.); 1993 (begrotingsjaar 1994): 1164/1 tot 18 - 92/93; 1994 (begrotingsjaar 1995): 1540/1 tot 16 - 93/94; 1995 (begrotingsjaar 1996): 131/1 tot 25 - 95/96; 1996 (begrotingsjaar 1997): 727/1 tot 20 - 96/97 en 1997 (begrotingsjaar 1998): 1249/1 tot 22 - 97/98. De laatste twee jaren staan op de internetsite van de Kamer: <http://www.dekamer.be/documenten.html>, met dezelfde referentie.

Diensten van de Eerste Minister (1992). *Regeringsverklaring van 9 maart 1992 en Regeerakkoord*. Brussel: INBEL.

Diensten van de Eerste Minister (1995). *Regeringsverklaring van 28 juni 1995 en Regeerakkoord (1995)*. Brussel: Federale Voorlichtingsdienst en BS.

## 1. Bibliografie over het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

- Algemeen Verslag over de Armoede* (1994). Zie Koning Boudewijn Stichting 1994.
- Belgian National Committee Habitat II (1996). *National Report Belgium*. Habitat II. Istanbul, 3-14 juni 1999. Brussel.
- Boutros-Ghali B. (1995). *An Agenda for Development 1995*. New York: Verenigde Naties.
- Cantillon B., Andries M., Meulemans B., Tan B. (1996). CSB-berichten: *Twintig jaar armoede en beleid inzake armoedebestrijding*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid. <http://www.ufsia.ac.be/-csb/bericht/9603.htm>
- Centrum voor Gelijikheid van Kansen en Racismebestrijding (1996). *Op-stap naar gelijkwaardigheid. Jaarverslag 1996*. Brussel.
- Centrum voor Gelijikheid van Kansen en Racismebestrijding (1997). *Op-stap naar gelijkwaardigheid. Jaarverslag 1997*. Brussel.
- Centrum voor Gelijikheid van Kansen en Racismebestrijding - Armoedecel (1998). *Activiteitenrapport 1994-1997*. Brussel.
- Centrum voor Gelijikheid van Kansen en Racismebestrijding - Armoedecel (1999). *Activiteitenrapport 1998*. Brussel.
- ILO (1999). <http://www.ilo.org/public/english/50normes/index.htm> (1 juni 1999).
- Kabinet van de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke Integratie en Leefmilieu (1997). *Naar een kwaliteitsvolle maatschappelijk integratie*. Nota van algemeen beleid.
- Koning Boudewijn Stichting in samenwerking met ATD vierde wereld België Vereniging van Belgische steden en Gemeenten Afdeling Maatschappelijk Welzijn (1994). *Algemeen verslag over de Armoede*. Brussel.
- Koning Boudewijn Stichting (1996). *Evaluatie van aspecten van het urgentieprogramma in de grote steden*. Brussel.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking (1994). *Internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling*. Caïro, 1994. *Rapport van België*. Brussel.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking en Ministerie voor Tewerkstelling en Arbeid (1995). *Vierde Wereldconferentie over vrouwen*. Peking, 1995. *Rapport van België*. Brussel.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking (1996a). *Teksten en Documenten*. Habitat II. Brussel.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking (1996b). *Teksten en documenten. De VN-conferentie over leefmilieu en ontwikkeling: tussen apocalyps en utopie*. Brussel.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingsamenwerking (1996c). *Teksten en Documenten. Vierde Wereldconferentie over Vrouwen: een evaluatie*. Brussel.
- Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (1995). *Ontwerp van uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 1996*. Beleidsnota van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Beleidsnota van de staanssecretaris van Maatschappelijke Integratie en Milieu in: Belgische Kadern van Volksvertegenwoordigers, stukken 31 oktober 1995, jg. 131, nr. 265
- Russett B., Starr H. (1992). *World Politics: the Menu for choice*. New York: W. H. Freeman and Company.
- UNDP (1998). *Human Development Report*. Economica. Parijs.
- Verenigde Naties (1994). *Report of the international conference on population and development*. Caïro, 5-13 september 1994.

- Verenigde Naties (1995a). *ABC of the United Nations*. New York: Verenigde Naties.
- Verenigde Naties (1995b). *Report on the Fourth Worldconference on women*. Peking, 4-15 september 1995.
- Verenigde Naties (1995c). *Report on the World Summit on sociale development*. Kopenhagen, 6-12 maart 1995.
- Verenigde Naties (1996). *Report On the UN-conference on human settlements*. Habitat II. Istanbul, 3-14 juni 1996.
- Vranken J. e.a. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1993). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1994). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1996). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1998a). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1998b). *20 jaar OCMW naar de actualisering van het maatschappijproject*. Leuven: Acco.

## 2. Bibliografie over het beleid ter bescherming van de atmosfeer

- Bossier e.a. (1996). *Planning paper nr. 76. Politiques et mesures destinées à modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique*. Brussel: FPB.
- Eerste Belgische nationale mededeling overeenstemmig artikels 4 en 12 van het Verdrag*. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Januari 1997.
- Federale Raad Duurzame Ontwikkeling (1998). *Advies over de uitvoering in België van het Protocol van Kyoto inzake de beperking van emissies van broeikasgassen*. 28 september 1998
- Ministerie van Economische Zaken, Directie Energie (1998). *Federale Maatregelen voor Duurzame Ontwikkeling*. Interne nota, augustus 1998.
- Ministerie van Communicatie en Infrastructuur (1998). *Note interne sur l'état de mise en oeuvre du plan CO<sub>2</sub>*. November 1998.
- Nationale Adviesraad Klimaat, Leefmilieu en Ontwikkeling (1992). *Advies omtrent de bepaling van een standpunt van de Belgische Regering op de Conferentie van de Verenigde Naties over Leefmilieu en Ontwikkeling in Rio de Janeiro*. 29 april 1992
- Nationale Raad Duurzame Ontwikkeling (1994). *Advies van de NRDO met betrekking tot het Nationaal Belgisch programma ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot*. 5 mei 1994. <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/pubnl/adviezen/adviezen.htm>.
- Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (1996). *Advies omtrent het voorontwerp van de eerste Belgische mededeling aan de Conferentie van de Partijen m.b.t. het Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering en over de stand van zaken m.b.t. het Nationaal Belgisch Programma ter vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot*. 25 september 1996. <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/pubnl/adviezen/adviezen.htm>.
- Nota aan de Ministerraad (1996). *Problématique de l'ozone en relation avec la santé publique*. 13 juni 1996.
- Nota aan de Ministerraad (1997). *Mesures de réduction de l'ozone troposphérique*. 25 maart 1997.
- Nota aan de Ministerraad (1998). *La lutte contre l'ozone*. 9 juni 1998.
- Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot*. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Juni 1994. Brussel.

- Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering et Kyoto-protocol (1992). <http://www.unfccc.de> (12 oktober 1998)
- Tweede Belgische Nationale mededeling overeenstemmig artikels 4 en 12 van het Verdrag*. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Augustus 1997.
- Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand (1979). [http://www.unece.org/env\\_h.htm](http://www.unece.org/env_h.htm) (20 oktober 1998)
- Woestyn A-F. (1998). *Mesures envisageables contre l'ozone: transport routier*. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Interne nota, 22 juni 1998.
- Woestyn A-F. (1998). *Plan ozone, Etat des lieux détaillé des mesures*. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Interne nota, 4 augustus 1998.
- Woestyn A-F. (1998). *Rapport sur l'ozone troposphérique en Belgique*. Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. Interne nota, 22 juni 1998.

### 3. Bibliografie over het beleid ter bescherming van het mariene milieu

- Actieprogramma voor de Bescherming van het Zeemilieu door activiteiten op het vasteland (1995). <http://www.unep.org/unep/gpa/>
- Beleidsnota van het Ministerie van Sociale Zaken, van Volksgezondheid en Leefmilieu voor begrotingsjaren van 1992 tot 1998.
- FAO (1997). *Review of the state of world fishery resources: marine fisheries*. FAO Fisheries Circular, n°920. FAO Marine Resources Service, Fishery Resources Division. Rome: FAO.
- Gedragscode voor een verantwoorde visvangst (1995). <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/fishery/AGREEM/CODECOND/FICONDE.htm>
- North Sea Conference Progress Report (1995). *Progress Report*. 4<sup>th</sup> international Conference on the Protection of the North Sea. Esbjerg. 8-9 juni 1995.
- North Sea Task Force (1993). *North Sea. Quality Status Report. Bilan de santé de la mer du Nord*. Londres: Oslo and Paris Commissions, International Council for the Exploration of the Sea.
- Overeenkomst inzake de "straddling" stocks (1995). [gopher://gopher.un.org:70/00/LOS/CONF164/164\\_37.TXT](gopher://gopher.un.org:70/00/LOS/CONF164/164_37.TXT)
- Overeenkomst inzake de instandhouding van kleine walvisachtigen in de Oostzee en de Noordzee (1991). [http://www.wcmc.org.uk:80/cms/french/asc\\_text.htm](http://www.wcmc.org.uk:80/cms/french/asc_text.htm)
- Overeenkomst ter bevordering van de naleving door vissersschepen op volle zee van de internationale maatregelen inzake behoud en beheer (1995). <http://www.fao.org/waicent/faoinfo/fishery/AGREEM/COMPLIAN/COMPLIAN.htm>
- Papon P. (1998). *Le sixième continent. Géopolitique des océans*. Parijs: Odile Jacob.
- Technische Commissie Noordzee. (1995). *Stofstromen naar de Noordzee De Belgische emissies van gevaarlijke stoffen naar de lucht en naar de water in de periode 1985-1995*. Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee. Brussel: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.
- Verdrag inzake biologische diversiteit (1992). <http://www.biodiv.org/convtext/cbd0000.htm>, <http://www.unep.ch/bio/cp2-19.html> en <http://www.unep.ch/bio/cp2-5.html>
- Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag 1992). <http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html>
- Verdrag inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten (CITES 1973). <http://www.wcmc.org.uk/CITES/english/text.htm>
- Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen (Verdrag van Londen 1972).

Verdrag van Bonn inzake de bescherming van de trekkende wilde diersoorten (1979). <http://www.wcmc.org.uk/cms/>

Verdrag van de Verenigde Naties inzake het zeerecht. [gopher://gopher.un.org:70/11/LOS/UNCLOS82](http://gopher.un.org:70/11/LOS/UNCLOS82)

#### 4. Bibliografie over het beleid ter verandering van de consumptiepatronen

De Clerq M. (1996). The Political Economy of Green taxes: The Belgian Experience. *Environmental and Resource Economics* 8. Blz. 273-291. Kluwer Academic Publishers: Nederland.

De Clerq M., Senesael F., Seyad A. (1996). *The dynamics of interaction between industry and politics. The introduction of ecotaxes in Belgium*. Business Strategy and the Environment, vol. 5, blz. 207-215.

Europese Commissie (1993). *Op weg naar duurzame ontwikkeling. Voortgangsverslag van de Europese Commissie en het actieplan betreffende het vijfde beleidsplan en actieprogramma inzake milieu en duurzame ontwikkeling*. Luxemburg: Bureau voor Officiële Publicaties der Europese Gemeenschappen.

Europese Commissie (1998). *Actieplan voor het consumentenbeleid 1999-2001*. Mededeling van de Commissie. Brussel.

Gouzée N. (1994). *Considérations sur la méthodologie générale d'analyse des problèmes économiques et sociaux liés au développement de l'écofiscalité*. Interne nota. Brussel: Federaal Planbureau.

Gouzée N., Zuinen N., Willems S. (1999). *Planning paper nr. 85. Duurzame ontwikkeling: een project op wereldschaal*. Brussel: Federaal Planbureau.

Misonne D. (1996). *Bref état de santé des écotaxes suite aux modifications apportées par la loi du 7 mars 1996*. Aménagement-Environnement 1996/3, blz. 113-119. België: Kluwer éditions juridiques.

Mullenders M. (1995). *L'efficacité des écotaxes*. Environnement nr. 26, februari 1995, blz. 4-8.

OESO (1997). *Modes de consommation et de production écologiquement viables*. Parijs: OESO.

OESO (1998a). *Ministres de l'Environnement des pays de l'OCDE – Objectifs communs pour l'action*. Per-mededeling, 3 april 1998. Parijs.

OESO (1998b). *Problèmes que pose l'écologisation des achats publics par rapport aux échanges*, OESO, COM/TD/ENV(97)111/REV1, 6-7 mei 1998.

Opvolgingscommissie betreffende de Milieutaksen (1997a). *Jaarverslag 1993-1994*. Brussel: Kanselarij van de Eertse Minister.

Opvolgingscommissie betreffende de Milieutaksen (1997b). *Jaarverslag 1995*. Brussel: Kanselarij van de Eerste Minister.

Pittevils I. (1996). *Ecotaxes on products in Belgium: the need for a proper point of imposition*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Workshop on Environmental Taxes and Charges - National Experiences and Plans. Dublin, 7-8 februari 1998.

Raad voor het Verbruik (1997). *Verslag over de werkzaamheden 1996 van de Raad voor het Verbruik en zijn drie commissies*. Brussel.

Streel D. (1995). *Suivre les écotaxes*. Environnement nr. 26, februari 1995, blz. 9-11.

UNEP (1998). *Working for a sustainable future*. Work Plan for 1998-2002. Working Group on Sustainable Product Development.

VN - Afdeling Economische en Sociale Zaken (1999). *Révision des lignes de conduite des Nations unies pour la protection des consommateurs*. <http://www.un.org/esa/sustdev/cpp1225.htm> (10 februari 1999).

Zaccà E. (1995). *Ecofiscalité mode d'emploi*. Environnement nr. 26, februari 1995, blz. 11-13.

## 5. Bibliografie inzake werkgelegenheid en pensioenen

- Bossier F. e.a. (1998). *Planning paper nr. 84. De prioriteiten van Essen inzake tewerkstelling*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Cantillon B., Thirion A. (1998). *CSB-berichten: Wegen naar een activerende verzorgingsstaat. Tussentijdse balans van het PWA experiment*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1995). *Het federaal werkgelegenheidsbeleid: Evaluatierapport 1995*. Brussel: Dienst Publicaties, Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1996). *Het federaal werkgelegenheidsbeleid: Evaluatierapport 1996*. Brussel: Dienst Publicaties, Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1997). *Het federaal werkgelegenheidsbeleid: Evaluatierapport 1997*. Brussel: Dienst Publicaties, Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid (1998). *Het federaal werkgelegenheidsbeleid: Evaluatierapport 1998*. Brussel: Dienst Publicaties, Federaal Ministerie van Tewerkstelling en Arbeid.
- Festjens M-J. (1997). *Planning paper nr. 82. De pensioenhervorming: een nieuwe generatie en een nieuwe contract*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. *Jaarverslag 1995*. Brussel: RVA
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. *Jaarverslag 1996*. Brussel: RVA
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. *Jaarverslag 1997*. Brussel: RVA
- Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening. *Jaarverslag 1998*. Brussel: RVA
- Vranken J. e.a. (1992). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1993). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992-1993*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1994). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1994*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1996). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1996*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- Vranken J. e.a. (1998). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998*. Leuven: Acco.
- Wets J. e.a. (1998). *Werkloosheid en Sociale bijstand: Communicerende vaten? Een onderzoek naar de relatie tussen werkloosheid en de instroom in de sociale bijstand. – Syntheserapport – Onderzoek in opdracht van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, Maatschappelijke Integratie en Veiligheid en de Minister van Tewerkstelling en Arbeid, Hoger Instituut voor de Arbeid – K.U. Leuven / Centre de sociologie du travail, de l'Emploi et de formation (TEF) - ULB, Leuven/Brussel, september 1998.*

## 6. Bibliografie inzake gezondheid

- Beknopt Overzicht van de Sociale Zekerheid in België*. <http://socialezekerheid.fgov.be/overzicht/wijzigingen.htm> (7 oktober 1998).
- Beleidsnota van het Ministerie van sociale zaken, van volksgezondheid en leefmilieu (1996). Gedr. St. 727/16 – 96/97 blz. 1 et 8.
- Medibel-net. [http://health.fgov.be/nl/welcome\\_homepage-nl.htm](http://health.fgov.be/nl/welcome_homepage-nl.htm) (29 september 1998).
- OESO (1999). *Examens des performances économiques - Belgique*. Belgique/Luxembourg 1998/1999. Edition 1999. Parijs: OESO.



Vooruitgangsrapport (1997). *Uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede*. Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie.

Vooruitgangsrapport (1998). *Uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede*. Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie.

VITO (1998). *Mogelijkheid tot integratie van milieu- en gezondheidsaspecten in de normering van voedingsproducten*. Mol: VITO.

Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid - Louis Pasteur (1998). <http://www.iph.fgov.be/epidemie/epinl/index000.htm>.

WHO (1995). *Second round of exposure studies on levels of PCBs, PCDDs and PCDFs in human milk summary report on a WHO meeting*. Berlijn, 23-24 maart 1994. Kopenhagen: WHO.

## 7. Bibliografie inzake milieu

Beleidsnota van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu voor begrotingsjaren van 1992 tot 1998.

Federatie der Chemische Nijverheid van België (1995). *Jaarverslag*. Brussel: Federatie der Chemische Nijverheid van België

OESO (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique*. Parijs: OESO.

## 8. Bibliografie inzake landbouw

Beleidsnota van het Ministerie van Middenstand en Landbouw voor begrotingsjaren van 1992 tot 1998. Brussel: Ministerie van Middenstand en Landbouw.

Jaarverslag van het Ministerie van Middenstand en Landbouw voor jaren van 1992 tot 1997. Brussel: Ministerie van Middenstand en Landbouw.

OESO (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique*. Parijs: OESO.

## 9. Bibliografie inzake energie

Controlecomité voor Gas en Elektriciteit (1998). *Jaarverslag 1997*. Brussel.

Intermixt (1997). *Jaarverslag 1996*. Brussel.

Intermixt. *Bijstand aan de minst bedeelden: de bijdrage van de gemeente intercommunales*. Informatieblad, maart 1998.

International Energy Agency (1997). *Energy policies of IEA countries: Belgium 1997*. Review. Parijs: OESO/IEA.

Ministerie van Economische Zaken (1998). *Energie 1997*. Brussel.

## 10. Bibliografie inzake vervoer

Algemene beleidsnota's van het Ministerie voor Verkeer en Infrastructuur voor de begrotingsjaren 1993, 1994, 1995, 1996, 1997 en 1998. Kamer van Volksvertegenwoordigers van België.

De Borger B., Proost S. (Red.) (1997). *Mobiliteit: de juiste prijs*. Leuven/Apeldoorn: Garant.

Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen (1996). *Jaarrapport*. Brussel: NMBS

Thiry B., Blauwens G. *Etude préparatoire à la définition d'un plan fédéral de mobilité durable*. Oriënteringsnota, februari 1998.



## 11. Bibliografie inzake economie

- Belgisch instituut voor normalisatie (1998). *Jaarverslag 1997*. Brussel.
- Bourgoignie T. (1988). *Eléments pour une théorie du droit de la consommation*. Brussel: Story Scientia.
- Bourgoignie T., Domont Naert F., Lacoste A-C., Maniet F. (1997). *Marché et consommateurs. Code annoté*. Kluwer, juridische uitgaven.
- DWTC (1996). *Bilan et perspective de la normalisation du point de vue des consommateurs belges*. Programma inzake wetenschappelijke ondersteuning van de normalisatie. Brussel: DWTC
- Fraselle N. (1998). *Crédit, endettement et surendettement des ménages*. Courrier hebdomadaire du CRISP nr. 1610. Bruxelles: CRISP
- L'Observatoire du crédit et de l'endettement (1998). *Compendium des statistiques, de la consommation, du crédit et de l'endettement des particuliers*. Charleroi.
- Ministerie van Economische Zaken (1995). *Propositions pour une loi générale sur la protection des consommateurs. Rapport de la Commission d'étude pour la réforme du droit à la consommation*. Professor T. Bourgoignie. Brussel.
- Ministerie van Economische Zaken (1997). *Gids van het Ministerie van Economische Zaken*. Brussel.
- OIVO (1994). *La nouvelle loi sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur*. Nr. 569, juni 1994. Brussel.
- OIVO (1998a). *Du côté des consommateurs: Dossier Crédit*. Nr. 17, 27 april 1998. Brussel.
- OIVO (1998b). *Du côté des consommateurs*. Nr. 24, 3 augustus 1998. Brussel.
- OIVO (1998c). *Du côté des consommateurs. Le règlement collectif de dettes*. Nr. 29, 12 oktober 1998. Brussel.
- UNDP (1998). *Human Development Report*. Economica. Parijs.
- Verschingel L. (1994). *Le surendettement*. Nr. 570. Brussel: OIVO.

## 12. Bibliografie inzake financiën

- Bossier F. e.a. (1996). *Planning paper nr. 76. Politiques et mesures destinées à modifier les tendances des émissions anthropiques de gaz à effet de serre en Belgique*. Brussel: Federaal Planbureau.
- De Borger B., Proost S. (Red.) (1997). *Mobiliteit: de juiste prijs*. Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Deloddere E. (1998). *Wijzigingen in indirecte belastingen op energie en vervoermiddelen sinds 1 januari 1993*. Interne nota. Brussel: Ministerie van Financiën, 11 september 1998.
- Pittevils I. (1997). *Wijzigingen in de behandeling van verplaatsingskosten in de directe belastingen*, interne nota. Brussel: Ministerie van Financiën, 1 september 1997.
- Willems S. (1998). *Taxe sur l'énergie et/ou sur le carbone: état du dossier* in Voorstudie: Monitoring Climate. Brussel: Federaal Planbureau, 20 april 1998.

## 13. Bibliografie inzake justitie en veiligheid

- College van Procureurs-generaal. *Jaarverslag 1997*.
- Debeuckelaere W., Haché D., De Hert P. (1997). *Federale expansiedrift en veiligheidsfetisjisme. Heeft de minister van binnenlandse zaken een geheime agenda?* Samenleving & Politiek, 9, blz. 30-37.
- Gedrukte Stukken, Senaat. *Bijlage bij het Verslag namens de Commissie voor Sociale Aangelegenheden over het Wetsontwerp houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid, ondertekend te*

- Brussel op 5 mei 1998 (*Uitvoering van het Algemeen Verslag over de Armoede*). 1998-1999, nr. 1-1193/2.
- Hebberecht P. (1997). *Van preventiecontract tot veiligheids- en samenlevingscontract... of de logica van een veiligheidsstaat*. Panopticon, blz. 101-110.
- Hubeau B. (1997). *De gerechtskosten en de toegankelijkheid van het gerecht: bedenkingen vanuit het perspectief van de rechtshulp*. Proces en Bewijs, blz. 14-19.
- Interuniversitaire Commissie tot Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest (1995). *Voorontwerp decreet milieubeleid*. Brugge: die Keure, blz. 757-760.
- Ministerie van Economische Zaken (1998). *Gerechtigde statistieken bedrijvigheid der hoven en rechtbanken jaar 1995*. Brussel: NIS.
- Ministerie van Justitie. Nationaal Forum voor Slachtofferbeleid (1996). *Strategisch plan van een nationaal slachtofferbeleid*.
- Ministerie van Justitie. Statistisch steunpunt dienst voor het strafrechtelijk beleid (1996). *Statistische gegevens inzake veroordelingen opschortingen interneringen 1994*. Brussel: Belgisch Staatsblad.
- Ministerie van Justitie (1997). *Alternatieve maatregelen en straffen*. Penologisch vademecum, vol. I. Heule: UGA.
- Timperman M. (1995). *Illegaal gebruik van groeibevorderaars in de veeteelt*. Justitie. Symposium.
- Van den Berghe J. (1993). *De wet van 12 januari 1993 betreffende een vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu*. Tijdschrift voor Milieurecht, blz. 3, 134-142.
- Van Hecke S. (1996). *Drie jaar vorderingsrecht inzake bescherming van het leefmilieu: analyse van de eerste rechtspraak*. Tijdschrift voor Milieurecht, blz. 1, 2 -18.
- Van Kerckhoven E. (1997). *De kelder van Dutroux: het slachtoffer bevrijd?* De Gids op Maatschappelijk gebied, blz. 6-7, 653-667.
- Vranken J., Geldof, D. en Van Menxel, G. (1997). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- Wilryckx F. (1998). *Recente evolutie justitiehuzen*. Symposium Justitie "netwerk-partner" in Welzijns- en Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg. Brussel.

#### 14. Bibliografie inzake wetenschappelijk onderzoek

- DWTC (1997). *Opdrachten en activiteiten*. Brussel: Diensten van de Eerste Minister. DWTC
- Interdepartementale Commissie voor Wetenschappelijk Onderzoek (1998). Programme budgétaire interdépartemental de la politique scientifique pour 1999. CIPS/98/02.F
- Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (1995). *Advies met betrekking tot het Beleid duurzame ontwikkeling*. Departement Wetenschapsbeleid. <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/pubnl/adviezen/adviezen.htm>.
- Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (1997). *Advies betreffende het langetermijnbeleid Wetenschappelijk onderzoek en duurzame ontwikkeling*. <http://www.belspo.be/frdocfdd/nl/pubnl/adviezen/adviezen.htm>.
- Overzicht van de budgetaire kredieten van de federale Overheid voor wetenschapsbeleid en onderzoek & ontwikkeling (1996). Brussel: Diensten van de Eerste Minister. DWTC.
- VITO-FTU (1996). Wetenschappelijk onderzoek en duurzame ontwikkeling. Mol: VITO.

Een toekomstverkenning op lange termijn is een belangrijke uitdaging waarbij meerdere benaderingen mogelijk zijn. De aanpak hier erkent nadrukkelijk het bestaan van wetenschappelijke onzekerheid (zie deel 1). Niet alleen de relaties binnen het ecologische en het sociale systeem op zich worden gekenmerkt door onzekerheid, maar ook de relatie tussen menselijk handelen enerzijds en deze systemen anderzijds. Welk handelen in de toekomst mogelijk of wenselijk is, is gedeeltelijk een kwestie van inschatting van per definitie onzekere ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld van technologische mogelijkheden en de gevolgen daarvan op ecologische en sociale systemen. De perceptie van wat een toekomstige ontwikkeling moet inhouden heeft dus een belangrijk subjectief aspect.

De in deze toekomstverkenning gebruikte methode omvat daarom voor de gebruikelijke constructie van scenario's een essentieel voorbereidend luik. Deze initiële fase onderzoekt de verschillende houdingen tegenover risico en onzekerheid, aangezien deze houdingen het voorgenomen handelen in de diverse scenario's zal bepalen. De definities van ontwikkeling en van duurzame ontwikkeling, gegeven in de inleiding, laten trouwens nogal wat ruimte voor verschillende opvattingen over de vraag hoe de toekomst er zou kunnen uitzien. Welk niveau van behoeftebevrediging wordt concreet voor elke generatie verkozen en in welke mate kunnen daaraan grenzen worden gesteld uit milieuoverwegingen? Welke inkomensverschillen tussen de ontwikkelingslanden en de industrielanden worden getolereerd? Welke ongelijkheden worden leefbaar geacht binnen de eigen samenleving? Een voluntaristische actie ten voordele van duurzame ontwikkeling zal een keuze moeten maken uit de verschillende mogelijke antwoorden op zulke vragen (conform met *het endogene ontwikkelingsmodel* aangenomen in deel 1).

Om de analyse te kunnen uitbreiden tot aan de "subjectieve" basis van de antwoorden op zulke vragen, is in deze tekst gekozen voor een schematisering van mogelijke collectieve toekomstvisies via een beperkt aantal **handelingsperspectieven**. De handelingsperspectieven verschillen van elkaar volgens de houding die aangenomen wordt tegenover verschillende risico's (rekening houdend met verschillende risicopercepties) en volgens de wil tot verandering die uit die houding voortvloeit. Dit type van aanpak is overgenomen uit een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR<sup>1</sup>) in Nederland. De "handelingsperspectieven" zijn in feite verschillende toekomstgerichte analyse- en denkkaders. In overeenstemming met het collectieve model (dat in dit rapport wordt aangenomen), hebben ze eerder betrekking op het handelen van de gehele samenleving dan op individueel handelen. De handelingsperspectieven zijn dus analytische en ideaaltypische constructies. Ofschoon de lezer zich er op sommige gebieden in kan herkennen, zijn ze niet te identificeren met de opvattingen van de ene of andere maatschappelijke groep. Bovendien zijn de drie hier gekozen perspectieven niet de enige mogelijke verwoording van wat toekomstige ontwikkeling zou kunnen inhouden. De bedoeling van die analytische benadering is alleen

---

1. WRR (1994). In dit rapport geeft de WRR zijn antwoord op de adviesaanvraag van de Nederlandse regering in 1990, over de relatie tussen milieu, economie en bestuur. De aanleiding was het streven van de Nederlandse regering om het milieubeleid (en alleen dat) te plaatsen in een streven naar duurzame ontwikkeling.

om voldoende duidelijke aandachtspunten aan te reiken om de collectieve keuzen tussen een groot aantal opties die voor de toekomst gemaakt moeten worden, tegenover elkaar te situeren.

In overeenstemming met de basisbeginselen voor duurzame ontwikkeling, houdt de definitie van elk handelingsperspectief rekening met een zeer langetermijnperspectief (tot 2050) op wereldvlak. Bepaalde wereldwijde problemen, zoals de uitputting van fossiele brandstoffen en van andere grondstoffen, zouden zich pas lang na 2000 voordoen. Daarenboven kunnen mogelijke oplossingen in België dikwijls niet onafhankelijk gezien worden van internationale ontwikkelingen. Ze worden bijgevolg benaderd vanuit een wereldwijd perspectief, zoals dat trouwens het geval is voor alle duurzaamheidsthema's.

Eens de handelingsperspectieven gedefinieerd zijn, kunnen de gevolgen ervan ingeschat worden. Deze gevolgen zijn de waarschijnlijke effecten van dit toekomstig handelen op economie, maatschappij en milieu. De inschatting van zulke effecten voortvloeiend uit elk van de handelingsperspectieven vormt telkens een *scenario*. Die uitwerking van handelingsperspectieven in scenario's gebeurde niet op een dwingende wijze. Ook blijven de *scenario's* vrij algemeen, maar toch lenen ze zich tot een kwantitatieve berekening van de gevolgen ervan, al dan niet met behulp van modellen. Op een aantal plaatsen in dit rapport wordt naar de door de WRR berekende effecten verwezen. Voor het thema armoedebestrijding wordt een beroep gedaan op modelresultaten van het Federaal Planbureau (FPB), terwijl voor de bescherming van de atmosfeer verwezen wordt naar resultaten van het Federaal Planbureau en het Vlaams instituut voor technologisch onderzoek (VITO).

In "Analysekader" (hoofdstuk A.) worden drie handelingsperspectieven voorgesteld alsook het verband met de concepten "onzekerheid" en "risico". In "Vooruitzichten voor sturende krachten in België" (hoofdstuk B.) worden toekomstperspectieven voor de belangrijkste sturende krachten weergegeven<sup>1</sup>. Deze referentietrends geven een **ontwikkeling bij ongewijzigd beleid** weer, die kan worden vergeleken met de ontwikkelingen in alternatieve scenario's (maar er dient onderstreept te worden dat die referentietrends tezamen - nog - geen coherent model vormen<sup>2</sup>). De scenario's worden afgeleid uit de handelingsperspectieven in de volgende hoofdstukken voor elk van de thema's: "Consumptie- en productiepatronen" (hoofdstuk C.), "Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting" (hoofdstuk D.) en "Bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu" (hoofdstuk E.).

- 
1. De ontwikkeling in het verleden van de referentietrends voor de toekomst aangegeven in "Vooruitzichten voor sturende krachten in België" (hoofdstuk B.) werd al besproken in deel 2.
  2. De referentietrends hebben dus niet de ambitie een modelmatig "business-as-usual"-scenario te vormen, vermits er geen rekening wordt gehouden met terugkoppelingseffecten.

## A. Analysekader

In dit hoofdstuk wordt het analysekader voor de toekomstverkenning toegelicht. In het methodologische kader van dit rapport werd het belang van het nadenken over wetenschappelijke onzekerheid en het voorzorgsbeginsel voor duurzaam handelen onderstreept. In dit hoofdstuk wordt eerst teruggekomen op de begrippen wetenschappelijke onzekerheid en risico (punt 1), waarmee rekening zal moeten gehouden worden in een toekomstig beleid (punt 2). Verschillende percepties van onzekerheid en risico leiden tot verschillende visies op toekomstig handelen, namelijk handelingsperspectieven (punt 3).

### 1. Kennis, onzekerheid en risico

De kennis over ontwikkelingen binnen sociale en ecologische systemen en de invloed van menselijk handelen erop, is in veel gevallen slechts fragmentarisch aanwezig, door **onbekendheid** en **onzekerheid**. *Onbekendheid* over complexe systemen betekent dat de wetenschap niet steeds in staat is om *eenduidig te bepalen welke onderdelen essentieel zijn voor het duurzaam functioneren van een systeem*<sup>1</sup>. Toch heeft het beleid er nood aan te kunnen steunen op omvattende nettoresultaten (zie het volgende punt).

Wat betreft *onzekerheid* gaat het ofwel om statistische onzekerheid, ofwel om principiële onzekerheid<sup>2</sup>:

- **Statistische onzekerheid** is een gevolg van het gebrek aan kennis over de effecten van menselijk handelen op een ecosysteem of op een sociaal systeem. Bijvoorbeeld, de precieze impact van verzurende emissies op ecosystemen (gewassen, bossen) is niet gekend. Enkel een statistische schatting van het gemiddelde effect is gekend<sup>3</sup>. Op analoge wijze wordt voor sociale uitsluitingsprocessen in het onderwijs ook verwacht dat statistische onderzoeksgegevens redelijkerwijs een indicatie geven van reële uitsluitingsprocessen.
- **Principiële onzekerheid** is een gevolg van verschillen in *inzichten* over de relatie tussen menselijk handelen en de effecten ervan op een sociaal of een ecologisch systeem<sup>4</sup>. Sommige terugkoppelingseffecten binnen die systemen zijn zo slecht gekend dat zelfs hun bestaan onderwerp van debat vormt. Daardoor is een statistische berekening van de onzekerheid niet mogelijk, enkel een normatieve inschatting.

Steeds verder reikende wetenschappelijke kennis kan bijdragen tot het verminderen van de onzekerheid. Toch kan er best van worden uitgegaan dat de wetenschap ook in de toekomst niet in staat zal zijn om alle onbekendheid en onzekerheid weg te nemen.

---

1. Aangepast vanaf WRR (1994), blz. 37.

2. WRR (1994), blz. 38.

3. Een dosis-effectrelatie wordt hierbij weergegeven door een puntenwolk die aangeeft dat bij een bepaalde ingreep (=dosis) meerdere effecten waargenomen zijn. Een statistische schatting van een gemiddeld effect kan dus berekend worden.

4. Daarbij komt dat de plaats waar de puntenwolk zich bevindt in een grafische voorstelling van een dosis-effectrelatie, in veel gevallen onbekend is.

Onzekerheid leidt tot *risico*, namelijk de mogelijkheid dat zich (in een nabije of verre toekomst) een ongewenst geachte situatie zou voordoen. Terwijl in het geval van een statistisch risico de betrouwbaarheid van een uitspraak kan berekend worden, kan bij principiële risico's enkel sprake zijn van een *perceptie* van risico's. Bijvoorbeeld, hoewel er wetenschappelijke onzekerheid blijft over de effecten van de emissies van broeikasgassen op het klimaat en het milieu, kan iemand wel een mening hebben over het risico van een bepaalde impact op het klimaat en over de ernst van dit risico.

## 2. Onzekerheid en risico als kenmerken van beslissingsname

In deel 1 werd onderstreept hoe belangrijk het is om bij het doorvoeren van duurzame ontwikkeling nieuwe vormen van partnerschap te ontwikkelen om te vermijden dat risicobeheer een zaak blijft van beleidsmakers en experts alleen. Het begrip "draagkracht van het milieu", bijvoorbeeld, is in de praktijk vaak moeilijk precies in te vullen<sup>1</sup>. Ook op de vraag hoe en in welke mate de emissies van broeikasgassen moeten worden verminderd om duurzame ontwikkeling te verwezenlijken, zullen verschillende personen en groepen in de samenleving een ander antwoord geven. Dat komt omdat ze de betrokken milieurisico's en de risico's van een beleid om hiertegen op te treden, op een andere manier inschatten. Bij het maken van beleidskeuzen over stimulansen en normen voor duurzame ontwikkeling, zullen de verschillende gepercipieerde risico's tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Zelfs indien die sociale, economische en ecologische normen precies bepaald kunnen worden, dan nog zouden verschillende alternatieve handelwijzen openblijven en zou er nog geen automatische maatschappelijke consensus bestaan over hoe niet-duurzame trends dienen te worden omgebogen.

Onzekerheid en verschillende percepties van risico's betreffen niet alleen het ecologische en het sociale gebied, ze zijn ook toepasbaar op "maatschappelijke verandering". "Milieurisico" verwijst daarbij naar de mogelijkheid dat een situatie zich zou voordoen waarbij de milieukwaliteit niet meer aanvaardbaar of de milieudruk (de externe milieukosten) te hoog wordt geacht. Zo ook heeft "sociaal risico" betrekking op de mogelijkheid dat zich een onaanvaardbaar geachte sociale toestand zou voordoen, waarbij de (externe) sociale kosten onaanvaardbaar hoog geacht worden. Ingrijpen houdt onder meer in dat een min of meer belangrijke transformatie van consumptie en productie wordt doorgevoerd om sociale of milieudoelinden te bereiken. Hoewel er mogelijkheden zijn om in te grijpen in productie en consumptie (zie "Consumptie- en productiepatronen" op blz. 359), kunnen zulke veranderingen ook risico's meebrengen die afgewogen dienen te worden tegenover de beoogde vermindering van het ecologische en het sociale risico.

---

1. Het concept "draagkracht van het milieu" laat gemakkelijk de indruk ontstaan dat ooit die draagkracht wel precies zal kunnen bepaald worden, wat volgens de WRR meer dan waarschijnlijk een illusie is. WRR (1994).

### 3. Handelingsperspectieven als aanzet tot een maatschappelijke discussie

Afhankelijk van verschillende risicopercepties over (bestaande of toekomstige) sociale en ecologische problemen en over de verandering van consumptie- en productiepatronen, bestaan er meerdere opvattingen over toekomstig handelen. Elk handelingsperspectief maakt een verschillende afweging tussen ecologische, sociale en economische risico's. Een van de handelingsperspectieven gaat er bijvoorbeeld van uit dat bepaalde milieuproblemen wel een belangrijk risico inhouden, maar dat fundamentele veranderingen in consumptiepatronen, die nodig zouden zijn om dat milieurisico te vermijden, nog riskanter zijn. In dat geval zou besloten worden tot een meer afwachtende houding tegenover het milieuprobleem in kwestie. Wordt daarentegen het risico van het betreffende milieuprobleem hoger ingeschat dan dat van een belangrijke verandering in de consumptiepatronen, dan zou iemand eerder geneigd zijn de nodige actie te ondernemen om het milieuprobleem in kwestie zo veel mogelijk te voorkomen.

Als eerste aanzet tot het in kaart brengen van handelingsperspectieven, worden hier drie types van risicoconfiguratie gegeven die een ruim kader bieden om een algemeen debat te openen. Niets belet om het aantal handelingsperspectieven verder uit te breiden of in detail uit te werken naarmate de dialoog tussen de politieke overheden en de samenleving op gang komt. De volgende drie handelingsperspectieven en de risicopercepties eigen aan elk ervan, worden samengevat in tabel 32 hierna:

- **Benutten**, waarbij de milieu- en sociale risico's als minder belangrijk worden ingeschat dan het risico van belangrijke wijzigingen in consumptie- en productiepatronen<sup>1</sup>. Een ingrijpende transformatie van consumptie en productie om sociale- en milieudoelstellingen te bereiken wordt dan ook als ongewenst beschouwd.
- **Beheren**, waarbij milieu- en sociale risico's hoog worden ingeschat. Het risico van belangrijke wijzigingen in consumptiepatronen wordt ook hoog geacht, terwijl het risico om productiepatronen aan te passen laag wordt ingeschat. Daarom worden in dit handelingsperspectief hoofdzakelijk veranderingen van productiepatronen doorgevoerd om sociale en ecologische doelstellingen te bereiken.
- **Behoeden**, waarbij milieu- en sociale risico's heel hoog worden ingeschat, terwijl het risico van een ingrijpende wijziging van productie en consumptie eerder laag wordt ingeschat. Wijzigingen van zowel consumptie- als productiepatronen worden dus aanvaardbaar geacht om ecologische en sociale risico's te vermijden.

Dit rapport beperkt zich tot de drie aangegeven perspectieven. Er zouden ook handelingsperspectieven kunnen gedefinieerd worden waarin andere combinaties van de verschillende types van risico's worden gebruikt, bijvoorbeeld een perspectief waarbij het sociale risico hoger ingeschat wordt dan het milieurisico (zoals dat tot in de jaren zeventig het geval was in de huidige industrielanden), of omgekeerd.

---

1. Hoewel dit perspectief in tegenspraak is met de Akkoorden van Rio, vertolkt het een visie die nog sterk aanwezig blijft bij veel actoren in onze samenleving. Daarom ook wordt het expliciet opgenomen binnen de weerhouden handelingsperspectieven.



TABEL 32 - Handelingsperspectieven

	Handelingsperspectief 1 "Benutten"	Handelingsperspectief 2 "Beheren"	Handelingsperspectief 3 "Behoeden"
Perceptie van milieurisiko's	LAAG	HOOG	HEEL HOOG
Handelingsperspectieven voor het milieuthema  (bescherming van atmosfeer oceanen en zeeën)	<p>SOMMIGE MILIEURISICO'S WORDEN AANVAARDBAAR GEACHT</p> <p>Sommige vormen van vervuiling kunnen verminderd of vermeden worden, terwijl andere aanvaardbaar zijn.</p> <p>De westerse levensstijl hoeft niet in vraag te worden gesteld aangezien technologie sommige milieuproblemen kan verminderen en een antwoord kan bieden op de toenemende schaarste van grondstoffen en fossiele energiebronnen. Gevallen van schaarste zouden bij stijgende prijzen door substitutie-effecten verminderen.</p>	<p>MILIEURISICO'S WORDEN AANVAARDBAAR GEACHT BINNEN GRENZEN</p> <p>Het ecosysteem is robuust binnen grenzen, maar die grenzen moeten gedefinieerd worden (doelstellingen) en zorgvuldig bewaakt worden.</p> <p>De westerse levensstijl wordt niet in vraag gesteld, want technologische verandering gestuurd door een gericht beleid is voldoende. Technologische verandering draagt op wereldschaal bij tot een vermindering van lekken naar het milieusysteem ("schonere productie") en tot een algemener gebruik van hernieuwbare hulpbronnen. Zo'n technologische ontwikkeling is het resultaat van o&amp;o die het voorwerp van een bewust en toekomstgericht beleid uitmaakt</p>	<p>MILIEURISICO'S WORDEN IN PRINCIPE NIET AANVAARDBAAR GEACHT</p> <p>Milieuschade wordt in principe vermeden.</p> <p>De westerse levensstijl wordt in vraag gesteld, en technologisch ingrijpen vaak nodig is, om een oplossing voor de milieuproblematiek te bieden, vooral voor hergebruik van schaarse grondstoffen (minimalisatie van het gebruik van niet-vernieuwbare hulpbronnen) en vernieuwbare energiebronnen. O&amp;O wordt door een heel voluntaristisch beleid gestuurd, om aan de noodzakelijke technologische ontwikkeling vorm te geven.</p>
Perceptie van sociale risico's	LAAG	HOOG	HEEL HOOG
Handelingsperspectieven voor het sociaal thema  (bestrijding van armoede en sociale uitsluiting)	<p>SOMMIGE SOCIALE RISICO'S WORDEN AANVAARDBAAR GEACHT</p> <p>Armoede wordt (vaak impliciet) aanvaard (ook in de ontwikkelde landen). Maar sommige vormen van uitsluiting kunnen vermeden worden.</p> <p>Indien er sprake is van toenemende armoede en uitsluiting, wordt veel geloof gehecht aan het bestaande sociale systeem om deze op te vangen.</p> <p>Wereldwijd vormt het bereiken van de westerse levensstandaard in de komende decennia een belangrijke uitdaging. Dit streven wordt niet als problematisch ervaren.</p>	<p>SOCIALE RISICO'S WORDEN AANVAARDBAAR GEACHT BINNEN GRENZEN</p> <p>Het sociale systeem is robuust binnen grenzen, maar die grenzen, ook inzake armoede en sociale uitsluiting, moeten zorgvuldig bewaakt worden.</p> <p>Ingrijpende wijzigingen in het bestaande systeem van sociale voorzieningen zijn daartoe niet uit te sluiten, in de zin van meer inter- en intragenerationele solidariteit.</p> <p>Net zoals in handelingsperspectief 1 wordt de westerse levensstandaard hier niet als problematisch aanzien.</p>	<p>SOCIALE RISICO'S WORDEN IN PRINCIPE NIET AANVAARDBAAR GEACHT</p> <p>Armoede en uitsluiting worden in principe niet aanvaard. Het verschil tussen de lagere en hogere inkomens in de eigen samenleving moet afnemen.</p> <p>Daartoe is onder andere een ingrijpende wijziging van het bestaande systeem van sociale voorzieningen nodig, in de zin van meer inter- en intragenerationele solidariteit.</p> <p>De wereldwijde kloof tussen arme en rijke landen verhoogt het armoedegevoel in de ontwikkelingslanden, en maakt een meer rechtmatige verdeling van de beschikbare hulpbronnen nodig.</p>
Perceptie van economische risico's	HEEL HOOG	HOOG	LAAG
Handelingsperspectieven voor het economische thema  (verandering van consumptiepatronen)	<p>INGRIJPENDE WIJZIGINGEN VAN CONSUMPTIE EN PRODUCTIE WORDEN NIET AANVAARDBAAR GEACHT</p> <p>De economische dynamiek (zij het in de productie of in de consumptie) laat zich niet sturen maar hoogstens bijsturen. Deze dynamiek brengt zelf grotendeels de nodige technologische veranderingen voort.</p>	<p>INGRIJPENDE WIJZIGINGEN VAN CONSUMPTIE WORDEN NIET AANVAARDBAAR GEACHT, WIJZIGINGEN VAN PRODUCTIE DAARENTEGEN WEL</p> <p>Aan de consumptiepatronen kan best niet geraakt worden. Het sturen van aanpassingen in de productie, om ecologische of sociale redenen, wordt wel mogelijk geacht.</p>	<p>INGRIJPENDE WIJZIGINGEN VAN CONSUMPTIE EN PRODUCTIE WORDEN AANVAARDBAAR GEACHT</p> <p>Vermijden van sociale en milieurisiko's vergt aanpassing en van zowel consumptie- als productiepatronen. De maatschappelijke bereidheid wordt daartoe voldoende groot geacht.</p>

## B. Vooruitzichten voor sturende krachten in België

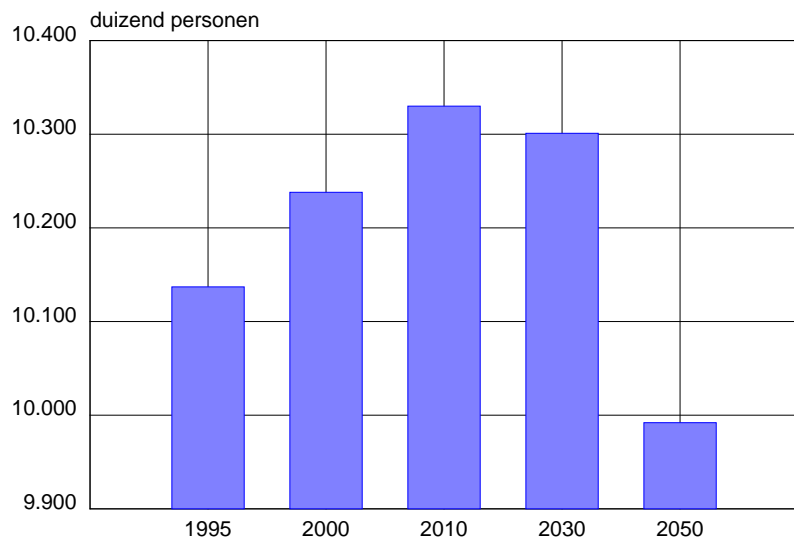
In dit hoofdstuk worden vooruitzichten gegeven voor enkele sturende krachten, namelijk demografie en economische groei.

### 1. Demografische vooruitzichten

Tussen 1995 en 2010 neemt de Belgische bevolking nog toe met 193.000 personen, om daarna tegen 2050 gevoelig te krimpen met 338.000 mensen (figuur 51). Dit scenario voor de totale bevolking gaat uit van een lichte herneming van de vruchtbaarheid tussen 1995 en 2010, een toename van de levensverwachting tot 2050 en een positief maar afnemend migratiesaldo.

**FIGUUR 51** - Vooruitzichten voor sturende krachten: bevolking

Bron: NIS en FPB.

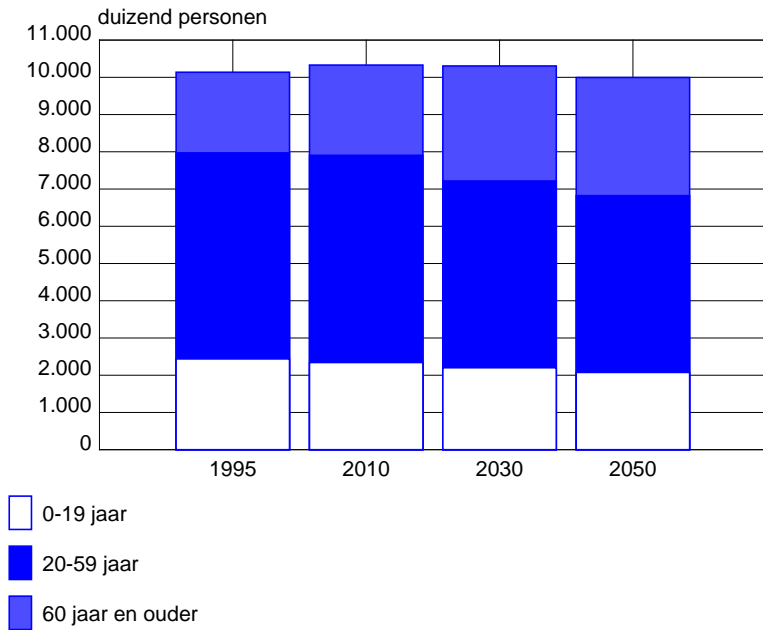


De bevolking op actieve leeftijd zou haar aandeel in de totale bevolking zien verminderen van 55% in 1995 tot 47% in 2050. Tegelijkertijd wordt een daling van de jongere bevolking en een stijging van de oudere bevolking vastgesteld (zie figuur 52). Daarom is er sprake van ontgroening en vergrijzing.

De beroepsbevolking blijft toenemen tot rond 2010, neemt fors af tussen 2010 en 2030, om daarna trager af te nemen tot in 2050 (zie figuur 53). Parallel met de daling van de bevolking op actieve leeftijd daalt ook de beroepsbevolking na 2010, evenwel minder sterk dankzij een aanhoudende toename van de beroepsdeelname van de vrouw. Tezamen met de vergrijzing van de bevolking stijgt ook het aantal gepensioneerden. Hun aantal stijgt sneller dan dit van de bevolking vanaf 65 jaar, omwille van de aanhoudende ontdubbeling van het gezinspensioen. Het aantal gepensioneerden neemt toe van 2,1 miljoen tot 3,3 miljoen in 2050, inclusief steeds meer vrouwen met hun eigen pensioenrechten, terwijl het aantal vrouwen met het statuut "ten laste van hun gepensioneerde echtgenoot" daalt.

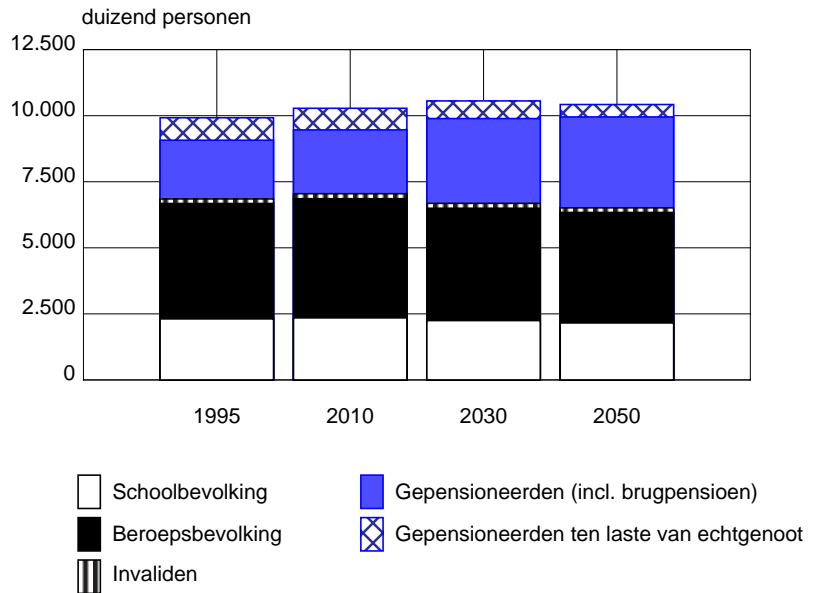
**FIGUUR 52** - Vooruitzichten voor sturende krachten: grote leeftijdsgroepen

Bron: NIS en FPB.



**FIGUUR 53** - Vooruitzichten voor sturende krachten: sociaal-economische bevolkingsgroepen

Bron: FPB.



## 2. Economische groeivoorzichten

De economische groeivoorzichten voor de middellange termijn (tussen 1997 en 2003) zijn gebaseerd op de Economische Voorzichten 1998-2003 van april 1998<sup>1</sup>, met een gemiddelde jaarlijkse groei (BBP) van 2,6% in constante prijzen. Voor de lange termijn, van 2004 tot 2050, wordt een gemiddelde jaarlijkse groei van 2,25% verondersteld. Deze groeiveronderstelling voor de lange termijn sluit nauw aan bij de beschikbare observaties uit het verleden (1820 tot 1994), waarin de Belgische economie met gemiddeld 2,27% per jaar groeide<sup>2</sup>.

**TABEL 33 - Voorzichten voor sturende krachten: economische groei**

Indexen	1995	2010	2030	2050
BBP	100	144	225	352
BBP per inwoner	100	142	222	357

Bron: FPB.

Overeenkomstig deze veronderstellingen zou de levensstandaard in 2050 ongeveer 3,6 maal hoger liggen dan in 1995.

## C. Consumptie- en productiepatronen

Het aanpassen van consumptie- en productiepatronen in een duurzame richting kan bijdragen tot het verminderen van zowel ecologische als sociale risico's. In punt 1 worden voorzichten besproken voor consumptie. Het punt 2 geeft een kort overzicht van de mogelijkheden om consumptie- en productiepatronen te veranderen. In punt 3 worden die mogelijkheden toegelicht aan de hand van scenario's voor twee voorbeelden, over grondwater en voeding.

### 1. Voorzichten voor consumptie

Uit de internationale en nationale ontwikkelingen inzake consumptiepatronen in deel 2 blijkt dat de consumptie en de ermee gepaard gaande ecologische en sociale druk in het verleden bijna steeds is blijven toenemen. Langetermijnavoorzichten voor private consumptie en overheidsconsumptie in België ontbreken voornamelijk. Voor de periode 1998 tot 2010 wordt een gemiddelde jaarlijkse groei van de private consumptie van 2,1% voorzien<sup>3</sup>. Dat cijfer is beduidend hoger dan dat voor het recente verleden (1,2% tijdens de periode 1990-1997), maar lager dan de gemiddelde groei over de voorbije drie decennia (2,4% tijdens de periode 1970-1997). De private consumptie groeit minder sterk dan het bruto binnenlands product (BBP), waardoor haar aandeel in het BBP afneemt van 62,5% in 1997 tot 60,0% in 2003. Door de lage groei van de overheidsconsumptie, tijdens de periode 1998-2010 niet hoger dan 1,4% per jaar, brokkelt het aandeel van de overheidsconsumptie in het BBP verder af.

1. Federaal Planbureau (1998a).
2. Zie Fasquelle N. e.a. (1997), blz. 18. Bespreking van de macro-economische omgeving van het MALTESE-model van het FPB.
3. Mertens S. e.a. (1998). Deze nota beschrijft een macro-economisch scenario dat voor de periode 1998-2003 grotendeels gebaseerd is op de middellangetermijnprojectie van het FPB van april 1998, en dat voor de periode 2004-2010 een doordachte verlenging bevat van de middellangetermijnprojectie.

**TABEL 34 - Vooruitzichten voor sturende krachten: samenstelling van de private consumptie<sup>a</sup> (in percent)**

	1970	1990	1997	2010
1. Voeding, drank, tabak	27,4	17,7	15,1	11,0
2. Kleding en schoeisel	8,6	7,4	6,5	6,4
3. Huur	10,6	13,0	14,4	15,7
4. Verwarming	3,6	2,0	1,9	1,7
5. Verlichting	1,5	2,1	2,2	2,1
6. Huishoudelijke hulp	2,1	1,2	1,1	1,1
7. Meubelen, huishoudapparaten en dagelijks onderhoud	9,3	8,9	7,8	9,4
8. Aankoop van voertuigen	3,3	4,8	4,1	4,7
9. Uitgaven voor gebruik van voertuigen	2,1	2,4	2,6	1,9
10. Vervoersdiensten	2,0	1,1	0,9	1,0
11. Communicatie	0,8	0,9	0,9	1,0
12. Genees-, heelkundige en aanverwante zorgen	6,7	10,4	12,2	13,0
13. Ontspanning en ontwikkeling	4,7	6,4	5,8	5,5
14. Overige goederen en diensten	14,8	18,5	20,8	21,0
15. Bestedingen van de gezinnen in het buitenland	2,5	3,3	4,1	4,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0

a. Mertens S. e.a. (1998). De aangegeven bestedingscategorieën wijken enigszins af van die gegeven in deel 2, hoofdstuk C., punt b, "Samenstelling van de consumptie". De cijfers daar zijn afkomstig van gezinsbudgetonderzoek, terwijl de gegevens in dit deel uit de nationale rekeningen komen.

Bron: FPB.

Vooruitzichten voor de samenstelling van het private consumptiepakket worden weergegeven in tabel 34. Daaruit blijkt een verdere, gevoelige daling van het aandeel van voeding in het gezinsbudget tegen 2010. Ook is er een lichte daling van het aandeel van verwarming en verlichting. Het aandeel van de aankopen van voertuigen neemt toe, maar het aandeel van de uitgaven voor het gebruik van voertuigen daalt. Verder valt de toename van het belang van huishoudtoestellen en meubelen op. Vooruitzichten van de samenstelling van het consumptiepakket na 2010 zijn niet beschikbaar.

## 2. Mogelijkheden om consumptie- en productiepatronen te veranderen

In elk van de drie handelingsperspectieven in tabel 32 op blz. 356 is er een verschillende bereidheid om consumptie- en productiepatronen te wijzigen. In dit punt wordt er kort ingegaan op de vraag waar er eventueel ruimte is om consumptie- en productiepatronen te veranderen.

## a. Milieudimensie

### i. Milieu-impact van consumptie- en productiepatronen

In volgende symbolische vergelijking<sup>1</sup> wordt de macro-milieudruk uitgedrukt als het product van de volgende factoren: de omvang van de bevolking, het gemiddelde consumptiepakket per hoofd en de eco-intensiteit van de gebruikte technologie en van de huidige sociale organisatie, namelijk:

$$MD = (B \times CP) \times MT$$

waarbij:

MD	is de macro-milieudruk
B	is de bevolking
CP	is het gemiddelde consumptiepakket per hoofd (CP hangt af van de hoogte van het inkomen en, voor een gegeven inkomensniveau, van de verdeling van dat inkomen over verschillende categorieën van goederen en diensten)
B x CP	is de finale consumptievraag
MT	is de eco-intensiteit (MT is de milieudruk per eenheid van elk van de producten en diensten uit het gemiddelde consumptiepakket, gemeten over de hele levenscyclus van het product)

### ii. Mogelijkheden om de eco-intensiteit te verminderen

Het is niet zo eenvoudig om de gemiddelde eco-intensiteit per eenheid product (factor MT in de formule boven) te doen afnemen. Toch kan bij de belangrijkste vormen van milieugebruik de eco-intensiteit per eenheid product *gemiddeld* (dus niet voor elk product of elke dienst) afnemen met een veelvoud<sup>2</sup>. De eco-intensiteit kan verminderd worden onder andere door procesinnovatie of productverbetering<sup>3</sup>. Ook kan de eco-intensiteit verlaagd worden door diensten in de plaats van producten te stellen, waarbij de dienst dezelfde functie vervult voor de consument als het product, maar een geringere milieu-impact heeft<sup>4</sup>.

- 
1. Raad voor het Milieubeheer (1996). De gegeven formule hanteert een symbolische schrijfwijze, waarbij de macro-milieudruk (MD) genoteerd wordt als een enkel getal. In werkelijkheid dient de macro-milieudruk eerder gezien te worden als een "vector" van verschillende milieu-indicatoren, waarbij, bijvoorbeeld, elke indicator staat voor een bepaald milieuprobleem.
  2. Zie bijvoorbeeld Von Weizsäcker e.a. (1996). Bij factor 4 gaat het om een verviervoudiging van de productiviteit van natuurlijke hulpbronnen. Dat laat toe de welvaart te verdubbelen en tegelijk het natuurgebruik te halveren.
  3. Bij **procesinnovatie** (naast "end-of-pipe"-innovatie) wordt een toenemende oriëntatie op hergebruik en preventie beoogd. Bij **productinnovatie** van eindproducten kan ofwel het gangbare product verbeterd worden door beperkte of meer ingrijpende verbeteringen, ofwel geheel nieuwe eindproducten in de plaats gesteld. Voorbeelden zijn het gebruik van duurzame energiebronnen in woningen, vleesvervangende producten in de voeding en de vervanging van personenwagens door alternatieven zoals mobiliteitskaarten.
  4. De mogelijkheden voor het huishouden liggen hier voornamelijk op het vlak van de mobiliteit, bijvoorbeeld "deelauto" en teleshopping.

*iii. Mogelijkheden om consumptiepatronen te veranderen*

De samenstelling van het private consumptiepakket (factor CP in de formules boven) in verschillende categorieën van goederen en diensten is belangrijk, omdat de eco-intensiteit van de categorieën sterk verschilt. Zo ligt, bijvoorbeeld, het energiegebruik per frank besteed aan benzine veel hoger dan het energiegebruik per frank besteed aan voeding of recreatie. Met energiegebruik als indicator voor milieu-impact ligt de milieu-impact van het benzinegebruik per frank dan ook veel hoger dan de milieu-impact van voeding of recreatie<sup>1</sup>.

Het gaat hierbij om het gemiddelde consumptiepakket van alle Belgische gezinnen tezamen en niet om het consumptiepakket van elk individu afzonderlijk. Het kan tenslotte niet de bedoeling zijn het consumptiepatroon van elk individu gelijk te schakelen. Ook mag de manier waarop de consument zijn consumptiepakket samenstelt ("bestedingsgedrag") niet verward worden met hoe hij een product of dienst *gebruikt* ("gebruiksgedrag"). Gebruiksgedrag slaat bijvoorbeeld op het vermijden van verspilling (kraantje dicht, maximumsnelheid respecteren, afval scheiden, enzovoort) maar bij de verandering van consumptiepatronen gaat het evenzeer om het bestedingsgedrag.

Enkele tendensen in de consumptiepatronen laten vermoeden dat er mogelijkheden zijn om het milieu minder te belasten<sup>2</sup>. Die tendensen hebben te maken met het inkomen, demografische gegevens en marktgegevens:

- Een eerste tendens is dat de gemiddelde gezinsinkomens stijgen. Dat leidt er in het algemeen toe dat er meer geld besteed wordt aan bijvoorbeeld diensten en cultuur. Zulke bestedingen belasten het milieu relatief minder. Voorzichtigheid is geboden om hier snel conclusies uit te trekken, aangezien het gemiddelde bestedingsgedrag van hoge inkomensklassen vandaag slechts een beperkte indicator is voor de bestedingen van personen die binnen bijvoorbeeld 20 jaar over een gelijkaardig inkomen zullen beschikken.
- Een aantal demografische tendensen wijzen erop dat de milieudruk per hoofd van de bevolking vermindert. De gezinsverdunding, namelijk de afname van het gemiddeld aantal personen per gezin, zette zich vooral in de jaren zeventig en tachtig sterk door (zie deel 2) en leidde tot een toenemende milieudruk *per hoofd* van de bevolking. Gezinsverdunding leidt bijvoorbeeld tot een verhoogde penetratie van het aantal huishoudapparaten per hoofd en zo tot een grotere milieudruk. De gezinsverdunding zou zich in de toekomst echter minder snel doorzetten. Een andere demografische tendens is de vergrijzing van de bevolking. Die zou ertoe leiden dat de druk op het milieu vermindert: het aandeel van de diensten, die minder milieubelastend zijn (bijvoorbeeld verzorging), zou toenemen in het consumptiepakket ten koste van het aandeel van de producten.
- Tenslotte zijn er nog een aantal marktendensen die in een milieusparende richting wijzen. Die omvatten bijvoorbeeld de toenemende vraag naar kwaliteit en service (bijvoorbeeld de vraag naar flankerende diensten zoals service na verkoop) en het toenemend belang van telematica.

---

1. Blok K. e.a. (1995). blz. 895.

2. Raad voor het Milieubeheer (1996).



## b. Sociale dimensie

Duurzame consumptie heeft niet alleen een milieucomponent, maar heeft net zoals duurzame ontwikkeling in het algemeen ook een sociale inhoud. De mondialisering van de economie leidt er wereldwijd toe dat kosten geminimaliseerd worden. Daardoor neemt de druk toe om te produceren in lagelonenlanden, in ongezonde of onveilige omstandigheden, enzovoort. Een sociaal verantwoorde consumptie vereist dat de producten in menswaardige omstandigheden gemaakt worden, bijvoorbeeld met naleving van de sociale normen van de ILO. Het opnemen van sociale clausules in internationale verdragen (waarbij bijvoorbeeld handelssancties worden voorzien tegen landen die de minimumnormen niet respecteren) behoort tot de mogelijkheden om een sociaal verantwoorde consumptie aan te moedigen. Sociale clausules kunnen ook opgenomen worden in overheidsaanbestedingen. Keurmerken en andere vormen van certificatie en het opstellen van gedragscodes voor multinationale ondernemingen kunnen op lange termijn ook bijdragen tot een sociaal duurzamere consumptie.

## c. Besluit

Autonome verschuivingen in de consumptiepatronen kunnen er dus geleidelijk toe bijdragen dat de milieudruk in relatieve zin (per bestede frank) afneemt. Om tot een duurzame consumptie te komen, moet echter de milieudruk in absolute zin afnemen. Ook moeten de sociale voorwaarden, zoals aangegeven door de internationale normen ter zake, gaandeweg ingang vinden in zo'n consumptie. De hierboven aangehaalde verschuivingen in de consumptiepatronen vormen niettemin mogelijke aanknopingspunten voor een beleid om tot duurzame consumptie te komen. Daarnaast moet ook een beleid gevoerd worden om de eco-intensiteit van productie en consumptie te verlagen.

## 3. Voorbeelden van verandering van consumptie- en productiepatronen

De hier gehanteerde benadering van consumptie- en productiepatronen wordt geïllustreerd voor twee consumptiecategorieën: grondwatergebruik en voeding. Voor elk van de twee voorbeelden worden drie scenario's ontwikkeld, waarin verschillend wordt gedacht over de mogelijkheid tot aanpassing van consumptie en productie in de toekomst. Daarbij wordt hier vooral aandacht verleend aan de milieuaspecten. Analoge voorbeelden zouden ook kunnen uitgewerkt worden voor de sociale dimensies.

### a. Grondwatergebruik

Het is niet zo eenvoudig kwantitatieve doelstellingen te bepalen voor een geïntegreerd waterbeheer met het oog op een duurzame ontwikkeling. Grondwater wordt opgepompt door drinkwaterbedrijven, landbouw en industrie. Ook voor de natuur vervult grondwater een belangrijke functie, onder andere ter ondersteuning van specifieke types van begroeiing. De toegenomen onttrekking van grondwater, variaties in de neerslag en de toename van de verharde oppervlakte die insijpeling van water in de bodem vermindert, leiden op veel plaatsen in België tot een daling van de grondwaterstand en tot verdroging<sup>1</sup>. Verdroging resulteert in een afname van de natuurwaarde (flora en ook fauna) van de getroffen terreinen<sup>2</sup>.

- 
1. Verdroging is een vermindering of gewijzigde samenstelling van de natuurlijke waterinhoud van de watervoerende lagen of van de bodem.
  2. De diversiteit aan standplaatsen en bijgevolg ook aan plantensoorten vermindert en doorgaans komen er drogere en nutriëntrijkere omstandigheden voor in de plaats.

Voor een duurzame ontwikkeling dient de vraag gesteld in welke mate kwantitatieve beperkingen aan de exploitatie van de aanwezige grondwatervoorraden opgelegd kunnen worden door het bevorderen van het rationeel watergebruik bij de bevolking, de industrie en de landbouw. Het antwoord is onder andere afhankelijk van de mogelijkheid om andere maatregelen te nemen, zoals de bevordering van de insijpeling van regenwater en de promotie van het gebruik van oppervlaktewater in plaats van grondwater. Verder dient de vraag beantwoord welke natuur (flora, fauna) eigenlijk wenselijk geacht wordt. Het verband tussen grondwaterstand en begroeiing is bovendien niet steeds duidelijk gekend, onder andere omdat verandering in grondwatervoorraden over uitgestrekte gebieden en over lange tijdsperioden plaatsvinden, en goede data hierover nog ontbreken.

### **Benutten**

Het aanbod van water wordt geacht gewaarborgd te blijven, zonder te trachten de vraag in te perken. Doordat een minder goede kwaliteit van het oppervlaktewater aanvaard wordt, is relatief dure zuivering van water hiervoor mogelijk noodzakelijk. Functies van grond- en oppervlaktewater zoals hygiëne, koeling en verwarming kunnen daardoor steeds gehandhaafd blijven, terwijl dat voor andere functies, bijvoorbeeld voor recreatie, natuur en landschap, niet het geval hoeft te zijn in dit scenario. Wel zijn beschermende maatregelen noodzakelijk, bijvoorbeeld voor het exploiteren van grondwaterreserves in gebieden met bijzondere natuurwaarde.

### **Beheren**

In principe wordt ernaar gestreefd om zo veel mogelijk natuurwaarde in stand houden. Er worden dus geen risico's genomen met de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Toch wordt getracht in een hoge vraag naar water te blijven voorzien, ook op lange termijn. Het bereiken van een hoge waterkwaliteit en het voldoen aan een grote watervoorziening kan hoge kosten met zich meebrengen. Dat is verdedigbaar, zolang het milieurisico wordt vermeden en aan de vraag naar water kan worden voldaan.

### **Behoeden**

Het grondwatergebruik mag de vernieuwbare voorraad niet overschrijden. Om verdroging tegen te gaan moet de natuurlijk geachte grondwaterstand hersteld worden. Zo nodig moet daartoe de consumptie van grondwater aan banden gelegd worden; de vernieuwbare voorraad oppervlaktewater is voldoende groot om geen beperkingen in de consumptie ervan op te leggen. Maar de kwaliteit van het oppervlaktewater moet voldoende hoog zijn om zonder problemen grondwater te vervangen (onder andere voor leidingwater).

## b. Voeding

Niets wijst erop dat de toekomstige wereldvoedselvoorziening duurzaam is. Ofschoon uit berekeningen blijkt dat de voedselbeschikbaarheid in de ontwikkelingslanden tegen 2010 structureel kan groeien<sup>1</sup>, zou ondervoeding in tal van landen blijven bestaan. Als er bovendien van uitgegaan wordt dat grotere groepen van mensen in "het Zuiden" (de ontwikkelingslanden) toegang wensen te verkrijgen tot een voedingspakket dat qua samenstelling meer en meer op dat van "het Noorden" (de geïndustrialiseerde wereld) gaat gelijken (namelijk met een relatief hoog aandeel aan vlees en zuivelproducten), stelt de vraag zich of (blijvend) wereldwijd in een "westers" consumptiepakket zal kunnen voorzien worden. Bovendien veroorzaakt de landbouwproductie belangrijke milieuproblemen. In het Zuiden is er de noodzaak om uit armoede op arme gronden toch hoge producties te realiseren, wat leidt tot bodemdegradatie en -uitputting, overbenutting van irrigatiesystemen, enzovoort. In het Noorden wordt de landbouw onder andere gekenmerkt door overgebruik van bemestings- en bestrijdingsmiddelen.

Streven naar een "gematigd" voedingspakket zou een rol kunnen spelen in een toekomstige, duurzame landbouw. Zo'n pakket zou gevoelig minder vlees en zuivelproducten bevatten dan het huidige westerse voedingspakket, maar wel aanzienlijk meer dan het huidige wereldgemiddelde<sup>2</sup>. Op vlak van de landbouwproductie kunnen twee grote opties onderscheiden worden om de milieu-impact te minimaliseren. In de strategie genaamd "mondiaal gerichte landbouw" (MGL) wordt getracht de landbouw te concentreren op die plaatsen in de wereld waar de hoogste productie per eenheid land kan worden bereikt. Wereldwijd wordt de milieu-impact zo geminimaliseerd, hoewel lokaal een heel hoge milieudruk kan ontstaan. In de "lokaal gerichte landbouw" (LGL) wordt wat nodig is lokaal geproduceerd, dikwijls op gronden die daarvoor minder geschikt zijn in vergelijking met MGL, en wordt de lokale milieu-impact zo veel mogelijk beperkt.

### **Benutten**

Zo snel mogelijk wereldwijd voorzien in een "westers voedingspakket" wordt geacht tegemoet te komen aan de ambitie van grote delen van de wereld. Technologische oplossingen en MGL moeten daarbij de ontstane milieuproblemen kunnen oplossen. De maatschappelijk risico's verbonden aan een productiegericht systeem dat aan een "westers voedingspakket" moet kunnen voldoen, zijn aanvaardbaar, aangezien de snelle verspreiding van de benodigde kennis voor zo'n productie geacht wordt hieraan tegemoet te kunnen komen.

### **Beheren**

Net zoals in Benutten wordt het streven naar een "gematigd voedingspakket" geacht te grote maatschappelijke risico's mee te brengen. LGL wordt evenwel verkozen omwille van het belang dat gehecht wordt aan het zo goed mogelijk vrijwaren van het lokale milieu: de kwaliteit van bodem, water en lucht moet verbeterd of beschermd worden.

- 
1. Namelijk van 2.500 kcal per dag naar 2.700 kcal per dag in het jaar 2010, FAO studies, geciteerd in WRR 1996: Alexandratos N. (1988) en Food and Agriculture Organization of the United Nations (1993).
  2. Bijvoorbeeld 2,4 kilogram graanequivalent per persoon per dag in een gematigd voedingspakket, tegenover het equivalent van een primaire graanproductie van 4,2 kilogram per persoon per dag in het huidige gemiddelde westerse voedingspakket.

## Behoeden

Milieurisico's worden zodanig hoog ingeschat dat het nodig is de vraag naar voedsel te beperken, en de lokale stofkringlopen zo veel mogelijk te sluiten door het inzetten van aangepaste landbouwtechnieken in LGL. Maatschappelijke risico's van het progressief aanpassen van de vraag aan een gematigd voedingspakket worden aanvaardbaar geacht. De verkleining van de vraag draagt ten slotte bij tot een langdurige verzekering van de wereldwijde voedselvoorziening, die gelijkmatiger wordt verdeeld.

Uit het doorrekenen van de **maximale potentiële** landbouwoutputs in de verschillende scenario's<sup>1</sup> blijkt dat de mogelijkheden om de wereldbevolking te voeden ruim aanwezig zijn. Alleen in Beheren, waar wordt getracht een westerse pakket te combineren met LGL, ontstaat er een belangrijk wereldwijd risico voor de voedselbevoorrading. Met de relatief lagere productiviteit in LGL moet immers worden voldaan aan het ruime voedingspakket. Haar vrij lage productiviteit wordt immers geconfronteerd met een belangrijke vraag naar voedsel. In de andere perspectieven of waar een gematigde versie van het westerse pakket wordt verkozen, zijn de structurele voedseltekorten in sommige delen van Azië aanzienlijk minder.

De hierboven aangehaalde besluiten uit de berekeningen van de wereldwijde voedselproductie houden echter rekening met **maximale** outputs, aangezien zij uitgaan van de veronderstelling dat overal ter wereld de noodzakelijke inputs aanwezig zijn om optimaal aan landbouw te doen. Deze inputs (water, kapitaal, arbeid, zaaigoed, meststoffen, energie, kennis, vorming, enzovoort) zijn vandaag zeker niet overal aanwezig, en het is niet zeker dat dat binnen de komende 50 jaar het geval zal zijn. Indien dit niet het geval is, zal het moeilijk zijn om wereldwijd in een "westers" of zelfs in een "gematigd" voedingspakket<sup>2</sup>, te voorzien. Indien een beleid wordt voorgestaan waarbij wereldwijd een "gematigd" pakket wordt nagestreefd, zoals in Behoeden, rijst bovendien nog een andere vraag, namelijk hoe zo'n beleid best kan worden geoperationaliseerd in de industrielanden. De sterke vraag naar een "westers" voedingspakket in de industrielanden zal beleidsmatig niet zo gemakkelijk te veranderen zijn. Die laatste twee opmerkingen onderstrepen het belang van deze problematiek op zowel het mondiale als het nationale vlak en van de wisselwerking ertussen.

## D. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting

Ter herinnering wordt hier de definitie van armoede nog eens geven zoals ze in dit rapport wordt gehanteerd. *"Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen."*<sup>3</sup> Zoals in deel 1 en in deze definitie van armoede is uiteengezet, betreft armoede verschillende maatschappelijke domeinen die op hun beurt factoren uit deze diverse maatschappelijke domeinen het multiaspectuele armoedefenomeen beïnvloeden.

- 
1. WRR (1994).
  2. Het "gematigde" voedingspakket ligt hoger dan het huidige voedingspakket in vele ontwikkelingslanden.
  3. Vranken J. e.a. (1997). blz. 35.

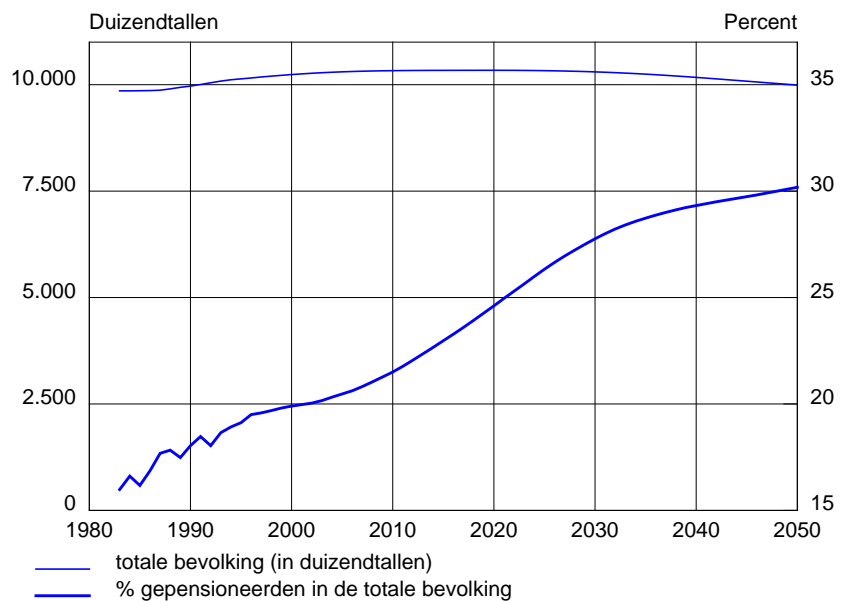
Enkele van de factoren die armoedesituaties kunnen beïnvloeden hebben betrekking op demografie, onderwijsniveau, werkgelegenheid en koopkracht. Een overzicht van de toekomstige referentietrends op deze vier domeinen kan dus een *redelijke indicatie* geven van de te verwachten toekomstige evolutie van armoede. Er kunnen nog andere relevante gegevens worden opgenomen. Voorbeelden hiervan zijn huisvesting of toegang tot gezondheidszorg. Deze eerste toekomstverkenning blijft evenwel beperkt tot de hier besproken referentietrends.

## 1. Referentietrends

### a. Gepensioneerden

**FIGUUR 54** - Vooruitzichten voor de totale bevolking in België en het percentage gepensioneerden in de totale bevolking

Bron: FPB: MALTESE-databank voor de observaties en de referentieprojecties van MALTESE voor de perspectieven 1996-2050 (laatst geobserveerde waarde 1995).



Op lange termijn zal het aantal rechthebbenden op een pensioenuitkering gestadig stijgen, terwijl het globale volume van de bevolking bijna niet vermindert (van 10,14 miljoen vandaag tot 10,33 miljoen in 2010 en 9,99 miljoen in 2050). De stijging van het aantal pensioengerechtigden vindt zijn oorzaak in demografische factoren enerzijds (stijging van de levensduur en het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd van de naoorlogse babyboomgeneratie) en de ontubbeling van het gezinspensioen anderzijds<sup>1</sup>.

Een specifiek probleem met betrekking tot de stijging van het aantal pensioengerechtigden is het mogelijk risico van armoede en bestaansonzekerheid van hoogbejaarden. Zij zullen een aangepaste persoonsverzorging en opvang behoeven omwille van de voor hen typische ziektebeelden (bijvoorbeeld dementie). Indien die zorg niet kan worden

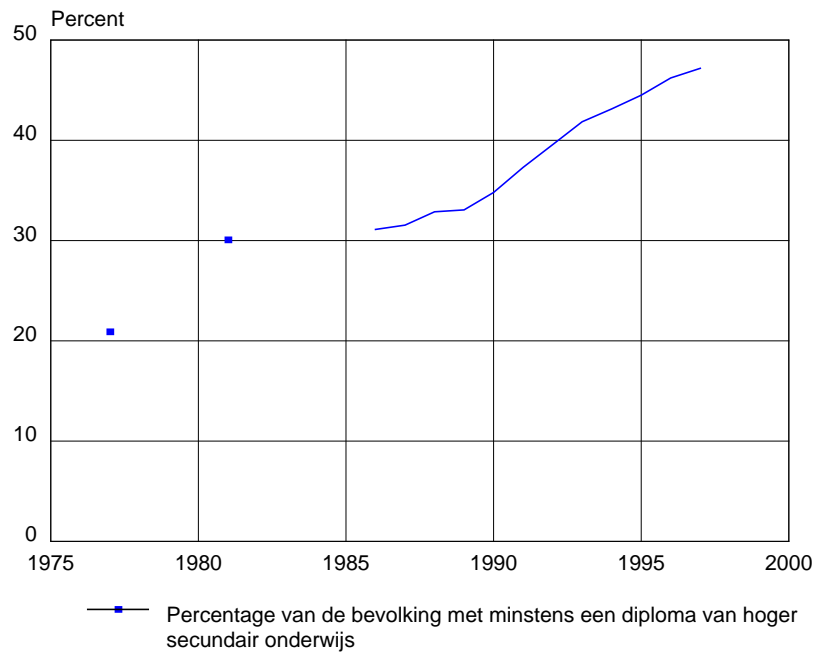
1. De babyboomgeneratie introduceerde in de jaren zeventig het tweeverdienersmodel, waarbij de vrouw frequenter en langer deelneemt aan het beroepsleven. De generatie tweeverdieners wordt vanaf volgende eeuw de generatie "tweepensioentrekkers", met gezamenlijk een hoger pensioen dan het gezinspensioen van een enige kostwinner.

gewaarborgd door bestaande informele sociale netwerken of sociale voorzieningen dan dringt een aangepast overheidsoptreden zich op. Hierbij kan de vraag worden gesteld of de behoeftige bejaarden een beroep zullen kunnen blijven doen op de bestaande en eventuele nieuwe sociale voorzieningen. Enerzijds wordt het pensioen immers niet of slechts gedeeltelijk aangepast aan de reële loonstijgingen. Anderzijds kan worden aangenomen dat de prijs van die voorzieningen, waarbinnen arbeid de belangrijkste kost vormt, zal toenemen met de lonen - behoudens belangrijke productiviteitswinsten in die sector.

**b. Onderwijs**

**FIGUUR 55** - Evolutie van het percentage van de Belgische bevolking met minstens een diploma van hoger secundair onderwijs

Bron: Data 1977: NIS – micro-enquête; data 1981: NIS enquête; data 1986-1997: NIS arbeidskrachtenenquête.



Het aandeel personen met een diploma hoger middelbaar onderwijs steeg gestaag tijdens het laatste decennium. Voor de toekomst kan eenzelfde trend worden verwacht, alhoewel toekomstperspectieven hierover ontbreken.

De vraag is of die stijging van het onderwijsniveau volstaat om tegemoet te komen aan de eisen van onze snel veranderende kennismaatschappij die steeds meer gebaseerd is op kennisoverdracht dan op goederenverkeer. In dit verband wijst het Witboek van de EU<sup>1</sup> op het relatief lage gemiddelde opleidingsniveau in Europa (in vergelijking met de VS en Japan), het grote aantal jongeren dat het onderwijs verlaat zonder de nodige basiskwalificatie (wat duidelijk verband houdt met langdurige werkloosheid) en het achterblijven van een aangepaste permanente vorming en voortgezette opleiding.

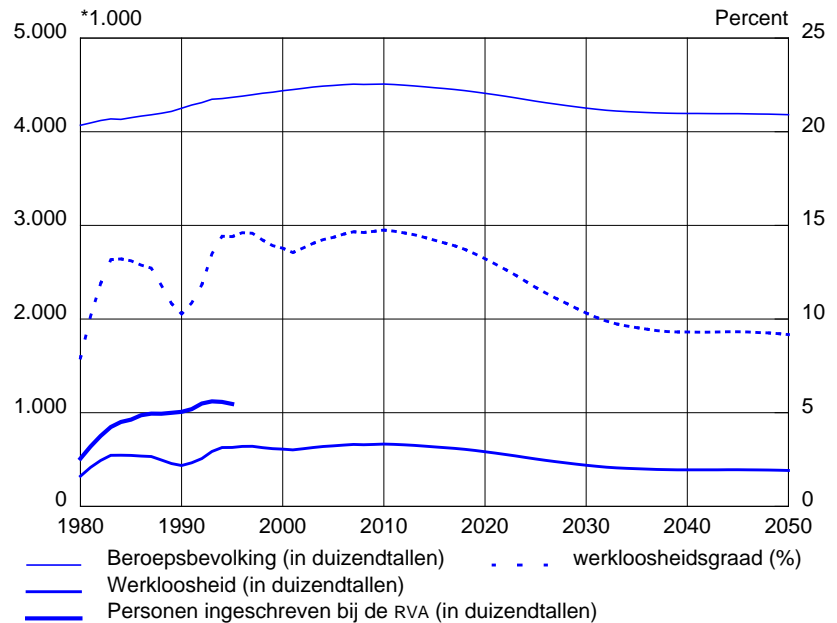
1. Europese Commissie (1993).

In absolute termen kan in de toekomst een stijging van het onderwijsniveau worden verwacht, maar de vraag is of die stijging in relatieve termen voldoende zal zijn. Bovendien is het plausibel dat in de toekomst het bezitten van een hogere opleiding op zich geen voldoende garantie (meer) zal zijn om uit een situatie van bestaansonzekerheid of armoede te blijven.

### c. Werkloosheid

**FIGUUR 56** - Vooruitzichten voor beroepsbevolking, aantal werklozen en werkloosheidsgraad in ruime zin (*definitie FPB*); evolutie van het aantal personen ingeschreven bij de RVA

Bron: FPB: MALTESE-databank voor de observaties en de referentieprojecties van MALTESE voor de perspectieven 1996-2050 (laatst geobserveerde waarde 1995). Eigen verwerking van de gegevens uit het RVA-bulletin van juni van het desbetreffende jaar.



Volgens de langetermijnverkenning van het FPB zal de werkloosheidsgraad belangrijk blijven tot 2010, namelijk 14,75% in de veronderstelling van een gelijkblijvend volume van tewerkstelling<sup>1</sup>. Daaropvolgend wordt een dalende trend ingezet tot 9,17% in 2050, die te wijten is aan de inkrimping van de beroepsbevolking, wegens demografische verschuivingen.

Deze inkrimping van de beroepsbevolking zal evenwel niet volstaan om het werkloosheidsprobleem op te lossen. Rekening houdend met de grotere kans op armoede voor werklozen<sup>2</sup> blijft dus het werkloosheidsvraagstuk gesteld samen met dat inzake de prioriteit van het werkgelegenheidsbeleid.

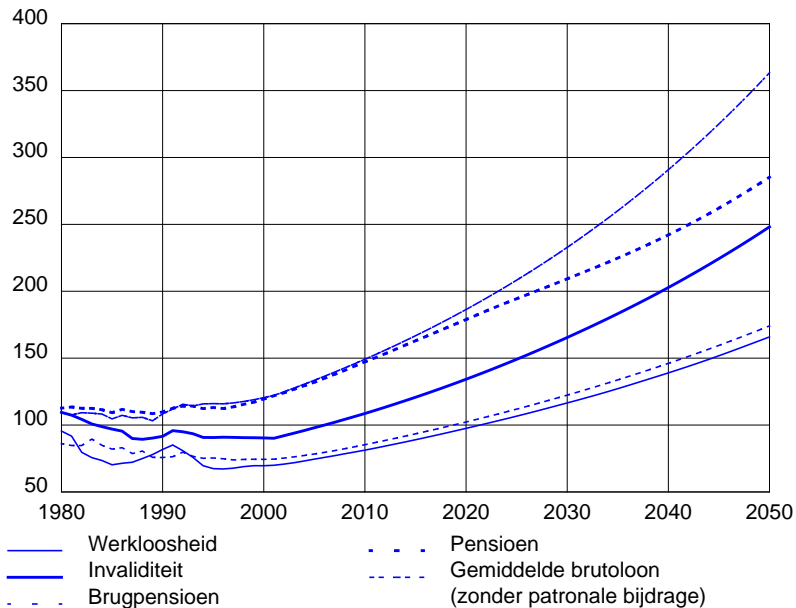
1. De hier aangehaalde definitie van werkloosheid is die van het FPB, waarbij de oudere niet-werkzoekende werklozen worden meegerekend. Er moet ook worden gewezen op de groep personen die ingeschreven zijn bij de RVA maar die niet in de hier gebruikte definitie van werkloosheid zijn opgenomen. Het gaat hier over loopbaanonderbrekers, werklozen in tewerkstellingsprogramma's, tijdelijke werklozen, onvrijwillig deeltijdse werklozen, werklozen die vrijgesteld zijn omwille van sociale of familiale redenen en een restcategorie, waaronder jongeren in wachttijd.
2. Onderzoek van het *Centrum voor Sociaal Beleid* van UFSIA geeft aan dat het armoederisico van een werkloos gezinshoofd in 1992 tien keer groter is dan dat van een werkend gezinshoofd. Zie hiervoor deel 2.



## d. Koopkracht

**FIGUUR 57** - Vooruitzichten voor de koopkrachtevolutie van verschillende inkomens (*het gemiddelde brutoloon, de werkloosheidsuitkering, de invaliditeitsuitkering, het brugpensioen en het pensioen*) (1977= 100)

Bron: FPB: MALTESE - databank voor de observaties en de referentieprojecties van MALTESE voor de perspectieven 1996-2050 (laatst geobserveerde waarde 1995).



Vanaf 1980 kan een matige toename van het gemiddelde brutoloon (in constante prijzen) waargenomen worden. Tegelijk wordt evenwel een reële daling van de vervangingsinkomens vastgesteld, te wijten aan diverse besparingsmaatregelen<sup>1</sup> en aan een structurele factor<sup>2</sup>. De besparingsmaatregelen waren gericht op de hoogste vervangingsinkomens en die van de zogeheten "niet-kostwinner" waardoor de solidariteit van het sociaal verzekeringssysteem sterk toenam. In de veronderstelling van de binding van de loongrenzen aan de conventionele loonstijgingen enerzijds en met gedeeltelijke aanpassingen van de uitkeringen aan de algemene evolutie van de "welvaart"<sup>3</sup> anderzijds, stijgt in de periode 1998-2050 de levensstandaard van personen met een arbeidsinkomen nog steeds sneller dan die van personen met een vervangingsinkomen<sup>4</sup>.

1. Bondig samengevat gaat het om volgende besparingsmaatregelen:
  - Het invoeren van het statuut "samenwonende" (wanneer er een andere kostwinner aanwezig is) met een lager vervangingsinkomen dan dat van het gezinshoofd.
  - Het invoeren van periodes waarbij de uitkering vermindert in opeenvolgende periodes, tot zelfs een forfaitair bedrag voor langdurig werklozen met het statuut "samenwonende".
  - Afschaffing van de loongrenzen voor de bijdrageberekening, doch een veralgemening ervan voor de berekening van de uitkering. De blokkering van de loongrenzen sinds 1983 maakt dat een stijgend deel van de hoogste lonen wordt afgetopt bij de berekening van het vervangingsinkomen.
  - Uitblijven van een welvaartsaanpassing van de vervangingsinkomens sinds het einde van de jaren zeventig (met uitzondering van pensioenen in oktober 1990 en oktober 1991).
2. De structurele factor heeft te maken met de stijgende arbeidsparticipatie van de vrouw - meestal met een lager loon dan de man - waardoor hun participatie in de vervangingsinkomens toeneemt, meestal in het statuut van "samenwonende".
3. Een gedeeltelijke welvaartsaanpassing van de uitkeringen is een verhoging, bovenop de verhoging als gevolg van de prijsstijging, die gedeeltelijk gebonden is aan de reële loonstijging: deze laatste als referentie voor de welvaartstoename.
4. De toekomstige evoluties, genomen uit de langetermijnverkenning van het FPB, kaderen binnen duidelijk omliggende hypothesen uitgelegd in "Vooruitzichten voor sturende krachten in België" (hoofdstuk B.). Deze hypothesen dienen worden aangevuld met de hypothesen inzake het sociaal beleid: de huidige regelgeving (inclusief de recente pensioenhervorming) met vanaf 2002 een welvaartsaanpassing van 1% van de forfaitaire sociale uitkeringen (kinderbijslag, gewaarborgd inkomen), van 0,5% van de overige vervangingsinkomens, en met 1,75% van de loongrenzen die gehanteerd worden bij de berekening van het vervangingsinkomen voor de nieuw-gerechtigden tegenover de veronderstelde loonstijging van 2,25%.

Wordt die achterstand te groot, dan zal dit leiden tot een dualiseringstendens in de maatschappij. Hierbij rijst de vraag hoe armoede in de toekomst zal worden gedefinieerd en gepercipieerd. Indien de algemeen aanvaarde consumptiepatronen in de toekomst evolueren met de koopkracht uit een arbeidsinkomen (waarbij arbeid de belangrijkste maatschappelijk integrerende factor blijft), kunnen zij die leven van een vervangingsinkomen het risico lopen om steeds meer in een situatie van armoede of bestaansonzekerheid te vallen, in die zin dat ze worden afgescheiden van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving.

## 2. Scenario's

De evolutie in de omvang en eigenschappen van armoede in België wordt mee beïnvloed door internationale ontwikkelingen (bijvoorbeeld Europese richtlijnen, migratiestromen en de evolutie van de internationale economie). Bovendien krijgt het armoedebeleid zelf en het beleid in de verschillende beleidsdomeinen gericht op armoedebestrijding (onderwijs, huisvesting, enzovoort) vorm binnen een aantal budgettaire randvoorwaarden.

De complexiteit van de problematiek komt tot uiting in de maatregelen die kunnen worden getroffen om tegemoet te komen aan de hierboven opgesomde tendensen. In de armoedebestrijdingsmaatregelen kunnen conceptueel twee typen worden onderscheiden: curatieve en preventieve. Preventieve maatregelen hebben tot doel een armoedesituatie te voorkomen. De sociale zekerheid, maar ook het onderwijs, heeft zo'n preventieve functie. Het socialezekerheidssysteem garandeert een inkomen aan de betrokkenen in het geval zich één van de verzekerde risico's heeft voorgedaan (arbeidsongeschiktheid, werkloosheid, ziekte, enzovoort). Zonder dit systeem zouden ze in een situatie van armoede terecht kunnen komen. Curatieve maatregelen worden genomen eens een armoedeprobleem is vastgesteld. Ze hebben enerzijds tot doel de negatieve gevolgen van de armoedesituatie zo veel mogelijk te beperken door het garanderen van een minimale levensstandaard. Anderzijds trachten die maatregelen de betrokkene terug aansluiting te laten vinden bij de maatschappelijk aanvaarde leefpatronen. Het bestaansminimum is een voorbeeld van zo'n maatregel omdat bij het invoeren van die voorziening, midden jaren zeventig, werd vastgesteld dat het sociale zekerheidssysteem niet alle armoedesituaties kon uitsluiten.

### **Benutten**

In dit perspectief worden de risico's verbonden met (toekomstige) armoedeproblemen laag ingeschat. Een bepaald niveau van armoede en sociale uitsluiting wordt hier als onvermijdelijk aangezien, wat evenwel niet altijd expliciet wordt erkend. Er wordt een sterk geloof gehecht aan de slagkracht van de huidige preventieve en curatieve voorzieningen en maatregelen. Daar waar bepaalde ongewenste situaties zich toch zouden voordoen, wordt vertrouwd op beperkte aanpassingen van het bestaande systeem. De verwachte economische groei biedt voldoende financiële draagkracht voor deze eventuele bijkomende maatregelen. In deze visie worden ingrijpende maatschappelijke veranderingen als ongewenst en onmogelijk aanzien. Mogelijke maatregelen zijn: specifieke maatregelen om tegemoet te komen aan de zorgbehoeften van (hoog)bejaarden, verdere verfijning en uitwerking van specifieke programma's voor leerlingen met een leerachterstand, versterking van de bestaande maatregelen voor de inschakeling van werklozen op de arbeidsmarkt en verdere selectieve welvaartsaanpassingen voor bepaalde categorieën van vervangingsinkomens, enzovoort.

### **Beheren**

In dit scenario worden de sociale risico's van armoede hoger ingeschat. Er wordt duidelijk van uitgegaan dat het vermogen van maatschappelijke verandering groter is dan in Benutten. De maatregelen beperken zich niet tot wijzigingen in de marge (die daarom nog niet als inefficiënt worden beschouwd), maar alternatieve systemen worden ontwikkeld om situaties van armoede te voorkomen en te remediëren. Het geheel van maatregelen dient bij te dragen tot een optimalisering van de bestaande inkomenshervreiding, om de risico's van armoede en uitsluiting, die in dit scenario ernstig wordt genomen, te verminderen. Zoals nu reeds het geval is, biedt de te verwachten economische groei ruimte voor bijkomende hervreiding. Volgende maatregelen zouden in dit perspectief denkbaar kunnen zijn, bijvoorbeeld: een nieuw zorgverzekeringsstelsel dat instaat voor de persoonsverzorging van (hoog)bejaarden of het mee ondersteunen van een uitgebreid (lokaal) netwerk dat instaat voor de zorg van die personen, het ontwikkelen van nieuwe onderwijsmethodes voor leerlingen met een leerachterstand of personen structureel de mogelijkheden geven zich voortdurend bij te scholen, het uitbouwen van lokale sociale-economieprojecten voor werklozen, enzovoort.

### **Behoeden**

Armoede wordt in dit handelingsperspectief fundamenteel verworpen. Het gaat uit van een grote maatschappelijke veranderingsbereidheid. Dit scenario veronderstelt dat de overheid alle preventieve en curatieve maatregelen zal nemen die nodig zijn om armoede uit te bannen. Een optimalisering van het hervreidingsmechanisme en het bijkomend hervreidingsperspectief louter op basis van de toekomstige economische groei volstaan niet om armoede en uitsluiting te vermijden. Daartoe is een meer uitgesproken inkomenshervreiding noodzakelijk. Daarenboven wordt het risico van armoede en uitsluiting in dit scenario ook verminderd door een andere houding tegenover de westerse leefstijl. Daar waar de vorige scenario's het veralgemenen van de westerse levenspatronen beschouwen als het doel van een armoedebestrijdingsbeleid, stelt dit scenario – omwille van de ernstige gevolgen op armoede en op milieurisico's van de huidige levensstandaard – die levenspatronen in vraag. In een internationale context zou dit een verandering van de leefstijl in de industrielanden kunnen betekenen.

Deze drie scenario's geven aan hoe het toekomstige armoedebestrijdingsbeleid vorm zou kunnen krijgen. Die keuze is afhankelijk van de inschatting van de risico's in elk van de drie handelingsperspectieven. Er bestaat nog geen kwantitatief model dat een zicht geeft op de implicaties van de verschillende scenario's op het armoedeprobleem. Hierna volgt een beknopte poging om de implicaties van deze scenario's in te schatten.

Van de drie scenario's is het eerste het minst verregaand: armoede wordt tot op zekere hoogte aanvaard en het armoedebestrijdingsbeleid krijgt vorm binnen de bestaande voorzieningen door beperkte aanpassingen en selectieve maatregelen. Dit perspectief impliceert een aanvaarding van een dualiseringstendens in de maatschappij: een groep blijft uitgesloten van de algemeen aanvaarde leefpatronen.

In Beheren wordt een dualiseringstendens niet aanvaard. Het antwoord op het armoedeprobleem wordt gevonden in nieuwe, aangepaste, curatieve en preventieve systemen. De kostprijs speelt in dat perspectief slechts een beperkte rol: de bereidheid om belangrijke overdrachten te doen, is aanwezig.

Behoeden veronderstelt een heel grote bereidheid tot maatschappelijke verandering. Het veronderstelt niet alleen een geheel van doordachte, curatieve en preventieve maatregelen. Het roept een ruimere discussie op over het type van maatschappij dat gewenst is. De verbondenheid van het armoedeprobleem met het milieuprobleem is in dit handelingsperspectief een centrale vraag. Een antwoord op deze vraag ligt onder meer in een belangrijke verandering van de levensstijlen in de industrielanden. Die verandering betekent dat minder milieubelastende goederen worden geconsumeerd en geproduceerd en het verzekeren van de prioritaire consumptiebehoeften van elke wereldburger. Het aannemen van een ecologisch verantwoorde levensstandaard wordt zo tegelijkertijd het doel van een mondiaal armoedebestrijdingsbeleid.

## E. Bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu

### 1. Bescherming van de atmosfeer

#### a. Scenario's

De Wereldenergieraad verwacht een sterke stijging van de wereldwijde energievraag tussen 1998 en 2020, namelijk met 55%<sup>1</sup>. Volgens een "business-as-usual"-scenario van het Internationaal Energie Agentschap zou de energievraag zelfs met 65% toenemen tussen 1995 en 2020. De ermee gepaard gaande CO<sub>2</sub>-emissies zouden met 70% toenemen<sup>2</sup>. Zo'n stijging van het energiegebruik zou vooral veroorzaakt worden door de sterke bevolkingsgroei en de welvaartstoename in de ontwikkelingslanden, die een toenemende verstedelijking, industrialisering en mobiliteit meebrengen in die landen. De toename van het energiegebruik in de industrielanden daarentegen, zou tegen 2020 veel minder bijdragen tot de wereldwijde groei.

Indien het energiegebruik sterk blijft toenemen, zouden de fossiele voorraden van olie en gas waarvan de winning relatief eenvoudig is mogelijk uitgeput raken in de loop van de komende eeuw. Daarna zullen nog steeds fossiele bronnen beschikbaar blijven, zoals steenkool, bruinkool en andere vaste brandstoffen, maar ook minder conventionele fossiele bronnen zoals zware olie, teerzand en leisteenuolie. Voor deze minder conventionele bronnen is het echter onduidelijk op welke schaal ze beschikbaar zijn, terwijl het aannemelijk is dat de winningskosten ervan zouden toenemen. Bij het inschakelen van andere fossiele bronnen buiten olie en aardgas spelen ook milieuoverwegingen een rol. Olie en aardgas zijn niet alleen relatief goedkoop, maar ook schoner dan die laatste. Bij de geleidelijke invoering van andere fossiele voorraden zouden steeds hogere gehalten aan schadelijke stoffen vrijkomen, zoals zwavel of zware metalen. Niet alleen bij gebruik, maar ook bij de winning zou het milieubelang steeds meer in het gedrang komen.

Om de continuïteit van de energievoorziening na de projectiehorizon (2040) op een duurzame wijze te verzekeren, zou er in de loop van de volgende eeuw een overgang moeten plaatshebben van een overwegend op fossiele energie gebaseerde economie naar een energievoorziening die overwegend op alternatieven daarvoor gebaseerd is. Die omschakeling dient mogelijk te gebeuren nog vóór alle fossiele bronnen fysiek uitgeput geraken, namelijk omwille van milieuredenen:

---

1. WEC (1998).  
2. IEA (1998).

- Substitutie is een eerste mogelijkheid. Tot de alternatieven voor fossiele energie behoren kernenergie en hernieuwbare energiebronnen. Maar de reserves van uranium zijn ook beperkt. Gegeven deze schaarste zal het energetisch rendement van de nucleaire cyclus sterk moeten verhogen, indien kernenergie ook op lange termijn een rol van betekenis wil spelen als alternatief voor fossiele brandstoffen. De toepassing van kweekreactoren is een mogelijkheid daartoe, maar de daarbij benodigde nucleaire brandstof draagt bij tot het proliferatierisico<sup>1</sup>. Het is verder onduidelijk of kernfusietechnologie ooit beschikbaar zal zijn. Daarnaast zijn aan het gebruik van kernenergie maatschappelijke problemen verbonden op het vlak van reactorveiligheid, afval- en proliferatieproblematiek.
- Het potentieel van hernieuwbare bronnen zoals biomassa en waterkracht is ver van onbeperkt. Andere hernieuwbare bronnen, zoals zonne- en windenergie, bieden ook perspectieven, maar de volle realisatie ervan zou hogere kosten meebrengen dan die die gepaard gaan met de huidige energievoorziening.
- Naast de overschakeling op alternatieven voor fossiele energie, zou een ander deel van de oplossing kunnen liggen in een verhoogde inspanning tot energiebesparing. Terwijl een gematigd energiebesparingsbeleid niet echt een aanpassing vergt van de westerse levensstijl, zou een drastisch besparingsbeleid eventueel wel aanleiding kunnen geven tot de vermindering van een zeker niveau van comfort, bijvoorbeeld op vlak van ruimteverwarming en mobiliteit.

Schaarste, milieuoverwegingen en economische motieven spelen dus een rol bij de uitwerking van energiemogelijkheden op lange termijn. Verschillende afwegingen tussen de diverse risico's in de verschillende handelingsperspectieven geven aanleiding tot de volgende scenario's.

### **Benutten**

In Benutten liggen de oplossingen voor de toekomstige schaarste eerder in de technologie (in dit scenario vooral kernenergie) en niet in het veranderen van leefstijlen waarvan het maatschappelijk risico te groot geacht wordt. Een belangrijk blijvend accent op fossiele verbruik is daarbij aanvaardbaar, ook kernenergie kan acceptabel zijn, temeer omdat zo het klimaatrisico wordt verminderd. Op lange termijn wordt kernfusie niet uitgesloten. Energiebesparing is nodig als ze verantwoord is op grond van de uitputting van de fossiele energiebronnen, maar niet tot op het niveau dat nodig is om de verhoging van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer tegen te gaan: een zeker milieurisico wordt eerder aanvaard dan de maatschappelijke risico's verbonden aan een belangrijke inspanning tot energiebesparing.

### **Beheren**

Bepaalde ecologische risico's verbonden met het energiegebruik worden niet aanvaard, zoals bijvoorbeeld het risico van een verhoging van de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer boven een niveau dat gevaarlijk is voor het klimaat. Beheren staat voor een vermindering van de verdere potentiële groei van het gebruik van fossiele brandstoffen op wereldniveau en een verschuiving naar het gebruik van aardgas waar mogelijk. Tegelijk moet de afvang en opslag<sup>2</sup> van

- 
1. Proliferatierisico is het risico van de verspreiding van nucleaire massa-vernietigingswapens en onderdelen ervan in de handen van een groter aantal actoren.
  2. Afvang en opslag van CO<sub>2</sub> is het opvangen van CO<sub>2</sub> uit de rookgassen na verbranding van fossiele brandstoffen (in elektriciteitscentrales) en het stockeren van deze CO<sub>2</sub> in oceanen, uitgeputte olie- en gaswinnings, enzovoort. Aangezien dit is een zeer dure optie is voor de vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies, liggen andere mogelijkheden, zoals energiebesparing, meer voor de hand.

CO<sub>2</sub> sterk worden uitgebouwd, ondanks de (hoge) kosten. Een drastische reductie van het energiegebruik per hoofd zou inderdaad een te hoog maatschappelijk risico meebrengen. Om aan de stijgende energievraag te kunnen voldoen en toch een verdere stijging van het gebruik van fossiele bronnen te beheersen, moeten hernieuwbare energiebronnen een veel belangrijkere rol gaan spelen dan tot op heden het geval is. De technologische ontwikkeling hier is nog meer noodzakelijk omdat kernenergie geacht wordt te hoge risico's mee te brengen. De belangrijke plaats van hernieuwbare energiebronnen brengt wel een schaarsterisico mee, aangezien het niet zeker is dat deze bronnen op heel grote schaal zullen kunnen ingezet worden. Daarom moet de energiebesparing opgevoerd worden, zonder te raken aan de maatschappelijke functies die deze energie gebruiken.

### **Behoeden**

In Behoeden worden forse maatschappelijke wijzigingen en dus risico's aanvaard om zowel schaarsterisico's als ecologische en sociale risico's te vermijden. Naast een sterke verhoging van de energie-efficiëntie is een verandering van de Westerse leefstijl geboden. Aan productiezijde moet zoals in Beheren zo snel mogelijk worden overgeschakeld naar een op hernieuwbare energiebronnen gebaseerd systeem. Het schaarsterisico verbonden met een energieproductie voornamelijk gebaseerd op hernieuwbare bronnen, zoals in Beheren, wordt hier wel sterk gemilderd omwille van de bijkomende nadruk op energiebesparing. Kernenergie wordt niet als een optie voor de lange termijn beschouwd in dit handelingsperspectief wegens de te hoge veiligheids- en milieurisico's.

De impact van deze scenario's op wereldwijd niveau worden in het volgende punt berekend. Ook wordt een "business-as-usual"-scenario voor België aangehaald.

## **b. Scenarioberekeningen**

### *i. Referentiescenario*

De in tabel 35 aangegeven tendensen dienen als referentie voor de door de WRR ontworpen scenario's bij elk van de hier besproken handelingsperspectieven. Dit referentiekader voor toekomstig wereldenergiegebruik wijkt sterk af van de hierboven genoemde WEC en IEA scenario's. In tegenstelling tot deze laatste gaat het hier immers niet om een plausibele weergave van de te verwachten toekomstige ontwikkelingen volgens een "business-as-usual" scenario<sup>1</sup>, maar wel om een referentie-energievraag, die kan vergeleken worden met het energiegebruik in alternatieve scenario's waarbij fysieke en geopolitieke schaarste, milieurisico's, enzovoort, wel een rol spelen. Het toekomstige wereldwijde energiegebruik wordt afgeleid uit veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling van het energiegebruik per hoofd en uit een projectie van de wereldbevolking. De berekeningen uitgevoerd door de WRR bieden door hun eenvoud het voordeel om heel duidelijk een beperkt aantal belangrijke parameters aan te geven die de emissies op lange termijn bepalen.

1. Een plausibel langetermijnsceario moet rekening houden met veel terugkoppelingen waardoor zo'n "business-as-usual"-scenario moeilijk als referentie kan dienen waarmee alternatieve handelingsperspectieven kunnen worden vergeleken. Bij het geven van een aantal referentietrends wordt hier dus in feite uitgegaan van een aanbodsituatie zoals die prevaleerde gedurende het grootste deel van deze eeuw, namelijk één waarbij de vooruitgang in de winningstechnologie voor fossiele energiebronnen de achteruitgang van de winningscondities langdurig kan blijven compenseren. De energieprijzen blijven zo "constant".



Wat betreft de toekomstige evolutie van de wereldbevolking wordt rekening gehouden met de middenprojectie van de VN<sup>1</sup>. Volgens deze middenprojectie zou de wereldbevolking 9,4 miljard personen bedragen tegen 2040<sup>2</sup>. Voor de vooruitzichten van het energiegebruik per hoofd van de bevolking in het Noorden wordt ervan uitgegaan dat er bij een constant prijsniveau in de loop van de volgende eeuw verzadiging optreedt van het energiegebruik.

Deze afvlakking van de groei van het energiegebruik is het gevolg van een zekere verzadiging bij de energietoepassingen zelf (verwarming, huishoudelijke apparaten, mobiliteit, industrie)<sup>3</sup>. Van veel groter belang voor de toekomstige ontwikkeling van de wereldenergievraag is de evolutie van het energiegebruik in het Zuiden. Een sterke groei hier is aannemelijk, omwille van de snel toenemende bevolking in de komende decennia, het feit dat vele landen in het Zuiden een fase van economische ontwikkeling ingaan gekenmerkt door een hoge energie-intensiteit, en het meer energie-intensief worden van de levensstijl door toenemende persoonlijke welvaart. Er wordt dus van uitgegaan dat het energiegebruik per hoofd in het Zuiden tegen het einde van de volgende eeuw op het niveau van dat van het Noorden zou liggen.

Op basis van deze veronderstellingen neemt het wereldenergiegebruik in het referentiescenario toe met 3,3% per jaar tussen 1990 en 2020 en met 2,9% tijdens de periode daarna, tot 2040 (tabel 35).

**TABEL 35 - Wereldenergiegebruik: referentietrends**

(Exajoule) <sup>a</sup>	1990	2020	Gem. jaarlijkse groei in percent 1990-2020	2040	Gem. jaarlijkse groei in percent 2020-2040
Noorden	220	322	1,3	347	0,4
Zuiden	82	476	6,0	1.064	4,1
Wereld	302	798	3,3	1.411	2,9

a. 1 Exajoule = 1 miljard Gigajoule; 1 Gigajoule = 1 miljard joule.

Bron: WRR.

## ii. Scenario's voor energiegebruik

Om het toekomstige energiegebruik in de drie scenario's te bepalen, worden veronderstellingen gemaakt over de economische groei in het Noorden en het Zuiden alsook over de evolutie van de energie-intensiteit van deze groei (zie tabel 36). Voor het Noorden is verondersteld dat het inkomen per hoofd met 2,5% per jaar toeneemt, aansluitend op in het verleden gerealiseerde groeicijfers. De veronderstelde jaarlijkse groei in het Zuiden ligt met 4,75% hoger dan die in het Noorden, omwille van een inhaaleffect.

1. Verenigde Naties (1992).
2. Volgens een meer recente publicatie van de VN (1996) zou die bevolkingsomvang, steeds volgens een middenprojectie, slechts tegen 2050 worden bereikt.
3. Er wordt van uitgegaan dat het energiegebruik doorheen de tijd een logistische kromme (s-vormig) volgt, waarbij na een fase van sterke groei van de energievraag (en lage energie-efficiëntie) een tijdperk aantreedt van afvlakkende groei. Het bruto-energiegebruik in de geïndustrialiseerde wereld ("het Noorden") wordt daarbij verondersteld af te vlakken op het niveau van 265 GJ per hoofd. Dit ligt wat onder de 300 GJ per hoofd in de Verenigde Staten, een economie waar de afvlakking van de energievraag vandaag al volop optreedt.



Cruciaal voor de evolutie van het energiegebruik is de evolutie van de energie-intensiteit<sup>1</sup> van de veronderstelde economische groei. Vanwege het stadium van economische ontwikkeling waarin het Zuiden zich bevindt, is de daling van de energie-intensiteit er aanvankelijk (in de periode tot 2020) laag, zeker in Benutten (0,7%). De sterke daling van de energie-intensiteit in het Noorden (met meer dan 3%) in Behoeden is een gevolg van de combinatie van forse energiebesparing en tegelijk het aanpassen van de levensstijl (bijvoorbeeld reductie van mobiliteit, van comfort in woningen).

**TABEL 36 - Veronderstellingen voor economische groei en energie-intensiteit op mondiaal vlak**

Groeivoeten (%)	Alle scenario's			
	Referentie	Benutten	Beheren	Behoeden
Economische groei 1990-2040				
Noorden	2,50			
Zuiden	4,75			
Energie-intensiteit				
1990-2020				
Noorden	-1,50	-1,80	-2,00	-3,05
Zuiden	-0,40	-0,70	-0,90	-2,40
2020-2040				
Noorden	-2,10	-2,40	-2,70	-4,20
Zuiden	-1,50	-2,10	-2,30	-3,80

Bron: WRR.

Het resulterende energiegebruik is samengevat in tabel 37. Vooral in Behoeden blijft de groei van het energiegebruik beperkt tegen 2040, omwille van de volgehouden afname van de energie-intensiteit.

**TABEL 37 - Scenario's voor energiegebruik op mondiaal vlak**

(Exajoule)	Referentie	Benutten	Beheren	Behoeden
1990				
Noorden	220			
Zuiden	82			
2040				
Noorden	347	302	266	123
Zuiden	1.064	881	766	361

Bron: WRR.

Het aandeel van elk van de energiedragers in de energieproductie wordt verschillend verondersteld voor elk van de scenario's (zie tabel 38). In Benutten wordt het potentieel van de nucleaire energie verder ontwikkeld. In Behoeden leidt de maatschappelijke weerstand tegen kernenergie tot een geleidelijke afbouw van de capaciteit, maar net zoals in Beheren nemen de hernieuwbare energiebronnen sterk toe.

1. De energie-intensiteit of energie-efficiëntie is gelijk aan de hoeveelheid energie gebruikt per geproduceerde eenheid. De toekomstige evolutie van het totale energiegebruik wordt dan aan de hand van de volgende eenvoudige formule berekend:  
 Totaal Energiegebruik = Bevolking \* BBP per capita \* Energie-intensiteit van het BBP.

TABEL 38 - Veronderstellingen voor het aandeel van energiedragers op mondiaal vlak

	Referentie	Benutten	Beheren	Behoeden
Gem. jaarlijkse groei (%)				
Nucleair				
1990-2020		2,5	2,0	-2,5
2020-2040		2,0	-2,0	-5,0
Hernieuwbaar				
1990-2020		2,0	4,0	3,0
2020-2040		2,5	4,0	4,0
Aandelen van energiedragers (%)				
	1990	2040	2040	2040
Fossiel	86	87	76	63
Nucleair	5	5	2	0
Hernieuwbaar	9	8	22	36

Bron: WRR.

Het toekomstig energiegebruik in België volgens de drie scenario's is niet beschikbaar. Bestaande modeloefeningen voor België, voor de middellange en de lange termijn, geven echter wel een goede indruk van de toekomstige ontwikkeling van het energiegebruik volgens een "business-as-usual" scenario, dat wil zeggen zonder rekening te houden met nieuwe maatregelen in de toekomst.

Volgens een middellangetermijnprojectie van het Federaal Planbureau<sup>1</sup> zou de economische groei gemiddeld jaarlijks 2,5% bedragen tijdens de periode 1998-2010. De energie-intensiteit van het BBP zou over die periode jaarlijks met gemiddeld 1,3% afnemen, iets trager dan het ritme waargenomen gedurende de periode van 1970 tot 1994<sup>2</sup>. Het bruto-energiegebruik blijft toenemen, van 53,7 Mtoe<sup>3</sup> in 1996 tot 64 Mtoe in 2010, een gemiddelde jaarlijkse groei van 1,3%<sup>4</sup>. Het finale energiegebruik neemt toe van 36,2 Mtoe tot 42 Mtoe in dezelfde periode, een jaarlijkse groei van 0,9%. Per sector bekeken zou het finale energiegebruik lager dan gemiddeld aangroeien in de industrie (0,7%) en de residentiële sector (1,1%), en hoger dan gemiddeld in de dienstensector (1,7%) en het transport (2,1%). De energieprijzen stijgen iets sneller (1,6%) dan in de recente periode 1990-1997 (1,4%). Ze worden verondersteld gelijke tred te houden met de wereldwijde inflatie.

Volgens een langetermijnverkenning van het VITO<sup>5</sup> zou het bruto-energiegebruik toenemen van 51 Mtoe in 1995 tot 64 Mtoe in 2030, hetzij een gemiddelde jaarlijkse groei van bijna 1%. Het finale energiegebruik neemt over dezelfde periode toe aan hetzelfde ritme, van 38 Mtoe tot 50 Mtoe.

1. Federaal Planbureau (1998b).
2. Deze afname van de energie-intensiteit is minder uitgesproken dan die vermeld in tabel 35 op blz. 376, of het nu gaat om het referentiescenario of om de drie scenario's voor de industrielanden.
3. Mtoe (megaton olie-equivalent) = 1 miljoen toe. 1 toe = hoeveelheid energie equivalent met 1 ton ruwe olie (1 toe = 41,868 gigajoule).
4. Dit groeiritme komt overeen met dat voor de industrielanden in tabel 35 op blz. 376.
5. Smekens K. (1998).

*iii. Scenario's voor CO<sub>2</sub>-emissies*

De impact van de hierboven gegeven scenario's voor wereldwijd energiegebruik op de CO<sub>2</sub>-emissies wordt hier besproken. In Beheren en Behoeden wordt vanaf 2020 wereldwijd op grote schaal overgegaan op de afvang en opslag van koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>), bovenop de invoering van hernieuwbare energie, om het broeikaseffect tegen te gaan (zie tabel 39).

**TABEL 39 - Afvang van CO<sub>2</sub>**

In percent	Referentie	Benutten	Beheren	Behoeden
2020	0	0	10	10
2040	0	10	20	20

Bron: WRR.

In Benutten is de uitstoot in 2040 tegenover 1990 meer dan verviervoudigd, ondanks de afvang van CO<sub>2</sub> (zie tabel 39). In Behoeden is de sterke daling van de energie-intensiteit de reden voor de relatief zwakke toename van de CO<sub>2</sub>-emissies tegen 2040. De CO<sub>2</sub>-emissie vermindert er daarenboven ook nog door de sterke uitbouw van afvang en opslag.

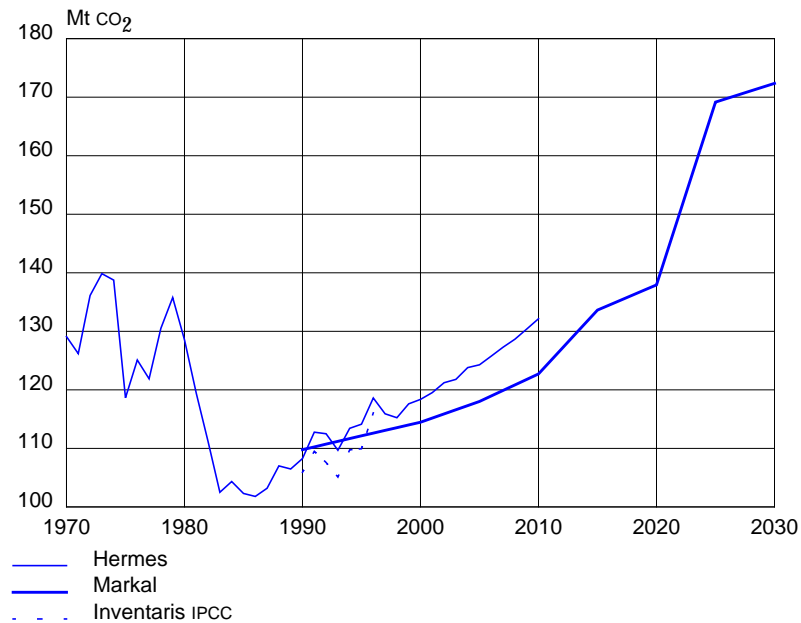
**TABEL 40 - Uitstoot wereldwijd van koolstof in de verschillende handelingsperspectieven**

In gigaton C	Benutten	Beheren	Behoeden
1990	5,4	5,4	5,4
2020	13,2	10,0	6,2
2040	22,1	13,9	5,6

Bron: WRR.

In Benutten blijft een belangrijk klimaatrisico bestaan, ondanks de voorziene daling van de energie-intensiteit. Enkel in Behoeden wordt het klimaatrisico beperkt. In dit scenario worden bovendien de milieurisico's verbonden met de exploitatie van meer vervuilende energiebronnen, en de veiligheids- en proliferatierisico's verbonden met nucleaire energie grotendeels vermeden. Er is wel een belangrijke trendbreuk noodzakelijk voor de vereiste terugdringing van de energie-intensiteit, zowel in het Noorden als in het Zuiden.

Volgens een "business-as-usual"-scenario in figuur 58 zouden de CO<sub>2</sub>-emissies ten gevolge van het energiegebruik in België blijven toenemen tot in 2030. In dit scenario wordt geen rekening gehouden met het effect van eventuele toekomstige maatregelen om de emissies van broeikasgassen te verminderen. De toekomstige trends in de emissies werden berekend met twee verschillende modellen (voor de middellange en de lange termijn).

FIGUUR 58 - Vooruitzichten voor CO<sub>2</sub>-emissies in België

Op middellange termijn nemen de energiegebonden CO<sub>2</sub>-emissies verder toe van 123 Mt in 1996 tot 132 Mt in 2010, wat overeenkomt met een gemiddelde jaarlijkse groei van 0,8% over deze periode<sup>1</sup>. Volgens een langetermijnprojectie zouden de emissies daarna verder toenemen tot 172 Mt in 2030<sup>2</sup>. Deze tendensen brengen de emissies in 2010 en 2030 respectievelijk tot 22% en 57% boven hun niveau in 1990, ver boven de objectieven van Rio en Kyoto. Omdat rond 2020 bijna alle nucleaire centrales uit dienst genomen en vervangen worden door geavanceerde kolencentrales, is er een belangrijke stijging van de emissies uit de opwekking van elektriciteit in die periode. Bij de vooruitzichten van de emissies van de elektriciteitssector werd geen rekening gehouden met de mogelijke invloeden van de liberalisering van de Europese elektriciteitsmarkt, noch met eventuele uitrustingsplannen van de elektriciteitsproducenten zelf.

De toepassing in België van drie scenario's die een vermindering van de energie-intensiteit van het BBP veronderstellen gaande van 1,8 tot 4,2%, afhankelijk van scenario en tijdsperiode (zie tabel 36), zou een belangrijke trendbreuk inhouden. Tijdens de periode 1970-1990, die de beide oliecrisisen omvat, nam de energie-intensiteit af met gemiddeld 1,7% per jaar. Tijdens de recente periode 1990-1997 groeide de energie-intensiteit echter met 0,8% per jaar<sup>3</sup>. Bovendien zou de inspanning tot energiebesparing over een lange periode moeten worden volgehouden.

Ook op vlak van de gebruikte energiedragers zouden Beheren en Behoeden belangrijke wijzigingen inhouden tegenover het hierboven gegeven "business-as-usual"-scenario voor België. Vooral in Beheren en Behoeden wordt een veel grotere ontwikkeling verondersteld van de hernieuwbare energiebronnen. Emissietrends voor CO<sub>2</sub> in de drie scenario's zijn nog niet beschikbaar voor België. Dit werk is in voorbereiding voor het plan inzake klimaatverandering van 1999, parallel met het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Bijgevolg is het ook niet mogelijk om juist aan te duiden welk perspectief dient te worden aangehouden als België wil voldoen aan de emissiereduc-

1. Berekening met het Hermes model van het FPB, zie Mertens e.a. (1998).
2. Berekening met het Markal model van het VITO, zie Smekens K. (1998).
3. Op basis van energiegebruik dat niet werd gecorrigeerd voor temperatuurschommelingen.

tiedoelstellingen die eind 1997 in het Protocol van Kyoto en bij de daaropvolgende verdeling van de emissiereductie-inspanning tussen de EU lidstaten, werden afgesproken voor de geïndustrialiseerde partijen van het Klimaatverdrag<sup>1</sup>. Voor België ligt deze doelstelling vast op een vermindering van de emissies van broeikasgassen met 7,5% tussen 2008 en 2012 tegenover hun niveau in 1990. Indien België deze doelstellingen wil bereiken, lijkt het toch aannemelijk dat een strategie met elementen uit Beheren en Behoeden nodig is. Bij het opstellen van zo'n strategie zouden de verschillende milieurisico's tegenover elkaar moeten afgewogen worden (broeikas effect, toepassing van kernenergie inclusief kweektechnologie, schaarste van fossiele bronnen zoals olie en gas, enzovoort). België zal hierbij uiteraard rekening moeten houden met opties die in internationaal verband worden genomen.

## 2. Bescherming van het mariene milieu

De bescherming van het mariene milieu bestaat er in de druk die er op rust te verminderen. Op wereldschaal neemt het aandeel van de economische activiteit, die afhangt van de toegang tot en het gebruik van mariene gebieden toe<sup>2</sup>, waardoor het moeilijk zal zijn die druk te beperken. Dit is zeker waar voor het zuidelijke deel van de Noordzee, dat al voor heel wat toepassingen gebruikt wordt (zand- en grindwinning, visvangst, toerisme, storten van baggerspecie, maritiem vervoer, pleziervaart, aanwezigheid en plaatsing van gas- en olieleidingen, van verschillende kabels). Er worden trouwens nog nieuwe toepassingen voorzien (onder andere windmolenparken, afbakening van beschermde mariene gebieden).

Een duurzaam beheer van het mariene milieu, en van de Noordzee in het bijzonder, vereist dus een moeilijke afweging tussen de verschillende belangen, om te bepalen welke druk verminderd moet worden en welke de omvang van de vermindering moet zijn.

Zelfs al worden voor de Noordzee een aantal soorten milieudruk weggenomen (stopzetting van het storten van radioactief afval, van de dumping en van de verbranding van afval, enzovoort) en worden er politieke verbintenissen aangegaan om alle soorten geïdentificeerde druk verder te beperken, toch blijven er ernstige problemen bestaan. Hierna volgt een opsomming ervan:

- Voor de **gevaarlijke stoffen** hebben de politieke verbintenissen (zie deel 3, luik 1, "Mariene milieu"), die tussen 1985 en 1995 een aanzienlijke vermindering voorzagen, inzake de aanvoer van een dertigtal prioritair stoffen gedeeltelijk effect gesorteerd (zie deel 2). Die verbintenissen werden onlangs nog versterkt<sup>3</sup> door de beslissing om de aanvoer van gevaarlijke stoffen tot nul te herleiden voor de kunstmatige stoffen en tot hun natuurlijk peil voor de stoffen die van nature in het mariene milieu aanwezig zijn. Hoewel de geest van die beslissing geen aanleiding tot misverstanden geeft, laat de concrete inhoud, die er aan zal gegeven worden, ruime interpretatie- en toepassingsmarges open: lijst van de beschouwde stoffen, middelen toegekend voor de opstelling van een lozingsregister, voor de monitoring, enzovoort.

1. Voor het federale departement Leefmilieu wordt in de loop van 1999 wel een studie uitgewerkt waarbij onderzocht wordt welke maatregelen België dient te nemen indien het wil voldoen aan de Kyoto emissiereductiedoelstellingen. Deze studie gebeurt bij de voorbereiding van het plan ter vermindering van de emissies van broeikasgassen dat in België tegen einde 1999 wordt voorbereid.

2. Het "mariene BBP" vertegenwoordigt 2 tot 5% van de BBP's van de lidstaten van de OESO. Zie Papon P. (1998).

3. Tijdens de OSPAR ministeriële vergadering te Sintra in juli 1998.

- Voor de strijd tegen de **eutrofiëring** werden de door België aangegane verbintenissen onvoldoende toegepast (de toepassing van de richtlijn inzake de bescherming van het water tegen de nitraatvervuiling door de landbouw en die inzake de behandeling van het stedelijke afvalwater zijn hangende voor het Europees Hof van Justitie). De aanvoer van stikstof naar de Noordzee kon totnogtoe niet worden verminderd (zie deel 2) overeenkomstig de op de Noordzeeconferenties aangegane verbintenissen (zie deel 3). Er kunnen heel wat maatregelen worden toegepast om die verbintenissen na te komen: definitie van de kwetsbare zones, bemestingsnormen, landbouwstelsels, enzovoort.
- Voor de **overexploitatie van de visserijvoorraden** (de "overbevissing") zijn er sinds 1983 quota ingesteld om de voorraden tegen overexploitatie te beschermen. Nadien werden er verschillende andere structurele maatregelen genomen (zie deel 3). Totnogtoe is het met de toegepaste systemen nog niet gelukt om de catastrofaal geachte toestand van de voorraden van bepaalde vissoorten (onder andere haring, kabeljauw) te verbeteren en evenmin het ernstige onevenwicht tussen het aantal vissersschepen en de beschikbare visvoorraden (zie deel 3) te beperken. Een aantal van de genomen maatregelen hebben a fortiori een negatieve weerslag op de visvoorraden van de ontwikkelingslanden (afsluiten van visserijakkoorden, verkoop van afgeschreven vissersschepen). Door de aanbevelingen van de FAO (vermindering met 50% van de capaciteit van de vissersvloeden) en de op de Noordzeeconferenties aangegane verbintenissen kunnen verschillende maatregelen in overweging worden genomen: toezicht, invoering van individuele overdraagbare quota, rekening houden met het ecosysteem in het visserijbeheer, enzovoort.

Voor die problemen kunnen de vooruitzichten inzake het ombuigen van de onhoudbare druk op het mariene milieu in drie scenario's worden samengevat.

### **Benutten**

Overeenkomstig de door België aangegane internationale verbintenissen worden de toestand van het mariene milieu en de bescherming ervan als belangrijk beschouwd. Om die verbintenissen na te komen moet, volgens dit scenario, een vooral technologische inspanning geleverd worden en is er in de organisatie van de productie en van de consumptie slechts weinig verandering nodig.

De verbintenis om tegen 2020 de toevoer van **gevaarlijke stoffen** naar de zee te stoppen, bepaalt dat een lijst zou worden opgesteld van de door de beslissing geïdentificeerde stoffen. Omdat de sociaal-economische weerslag van zo'n maatregel te belangrijk geacht wordt, neemt zulk scenario bij de opstelling van die lijst alleen maar de op socio-economisch vlak "neutrale" stoffen op, namelijk deze waarvoor er een alternatief, minder giftig product bestaat, en waarvan de vervanging geen sociaal-economische gevolgen heeft, zij het op korte termijn<sup>1</sup>. In het algemeen wordt voor de problematische, maar niet op de lijst opgenomen stoffen de vermindering van de aanvoer naar zee vooral gedragen door het gebruik van curatieve technologieën (onder andere zuiveringssystemen, behandeling van baggerspecie). Deze technologie laat toe de toevoer naar zee van stoffen te verminderen zonder de productie- en consumptiepatronen al te zeer te wijzigen.

De **eutrofiëring** van de zee wordt bestreden. De internationale verbintenissen, zoals de richtlijn inzake de vervuiling door uit de landbouw afkomstige nitraten en die inzake het stedelijke afvalwater wordt zo snel mogelijk nagekomen. In de landbouw worden voorzichtige bemestingsnormen vastgelegd om nitraatafspoeling te voorkomen zodat de concentratie ervan in het grondwater de norm van

---

1. Bij gebrek aan sociaal-economisch neutrale substitutiemogelijkheden blijft het gebruik van bepaalde, zelfs gevaarlijke stoffen toegelaten en worden die stoffen niet in de lijst opgenomen.

50 milligram per liter niet overschrijdt (zie de Europese richtlijn). De dierlijke mestoverschotten en het waterzuiveringsslib worden behandeld met industriële processen, die specifiek voor dat doel werden ontworpen. Zoals bepaald in de Europese richtlijn inzake het stedelijke afvalwater worden de afwateringsplannen en de zuiveringsinstallaties binnen de voorziene termijnen verwezenlijkt.

De **visserij** respecteert strikt de opgelegde quota om de visvoorraden op hun huidige peil te kunnen handhaven. Die quota zijn binnen de EU per land verdeeld. Het capaciteitoverschot in de visserij wordt beheerd door te trachten met andere landen visserijakkoorden af te sluiten, zoals dat momenteel reeds het geval is. Die akkoorden, waardoor Europese schepen in de territoriale wateren van andere landen kunnen gaan vissen, maken het mogelijk de druk van de visserij op de visvoorraden in de Europese wateren te verminderen. Om een voldoende, en zelfs groeiend volume aan eetbare vis te behouden kunnen viskweekbedrijven ontwikkeld worden. Het vismeel<sup>1</sup> voor de voeding van die gekweekte vis wordt verkregen zonder het evenwicht van de mariene voorraden te bedreigen.

### **Beheren**

Om de bescherming van het mariene milieu en van de Noordzee in het bijzonder te verzekeren, wordt het milieurisico heel ernstig genomen: slechts een gering milieurisico wordt aanvaard en het voorzorgsbeginsel krijgt een groter belang in de besluitvorming. Om de milieurisico's te beperken worden gewijzigde productiepatronen ingevoerd, indien de curatieve technologische middelen niet volstaan.

Om de geest van de verbintenis inzake de **gevaarlijke stoffen** na te leven werd een lijst van een dertigtal van de gevaarlijkste stoffen goedgekeurd. Voor die producten worden belangrijke verminderingmaatregelen getroffen. De minder gevaarlijke stoffen waarvoor nog geen enkel alternatief bestaat of waarvan de giftigheid, de persistentie en de accumulatie in het mariene milieu nog het minst zijn bewezen, zijn nog toegelaten en dus niet in de lijst opgenomen. Bovendien worden er voor de in de lijst opgenomen stoffen afdoende opvolgingsmaatregelen getroffen. Een paar voorbeelden: België stelt zich vrijwilliger om een paar van die stoffen te volgen, er worden dossiers opgemaakt waarin de lozingsbronnen van die stoffen geïdentificeerd worden, er worden lozingsregisters bijgehouden, een compendium van te nemen maatregelen wordt goedgekeurd, enzovoort. Voor die maatregelen worden gepaste budgettaire en menselijke middelen ter beschikking gesteld.

De **eutrofiëring** wordt bestreden met een bijna zeker resultaat. De afbakening van de kwetsbare zones, voorzien in de nitraatrichtlijn, gebeurt volgens objectieve criteria, die steunen op een duidelijke en geüniformiseerde methodologie. De bemestingsnormen werden verlaagd gelet op de onzekerheid omtrent het verband tussen de momenteel uitgestrooide hoeveelheid dierlijk mest en de toekomstige aanwezigheid van nitraten in het grondwater. De normen en vergunningen voor de industriële veeteelt worden strenger, wat leidt tot een wijziging van de productiemethoden waarbij de extensieve veeteelt in de hand gewerkt wordt. De herziening van de bemestingsnormen en de verstrenging van het vergunningsbeleid zijn meer uitgesproken in de kwetsbare zones. In dit scenario gebeurt de beperking van de eutrofiëring zonder industriële behandeling van het afvalwater waardoor de vervuiling naar de lucht of naar vaste afvalstoffen verplaatst zou worden.

1. Vismeel wordt gewonnen uit vissoorten verkregen door weinig selectieve vismethoden (zie deel 2).



Het **visserijbeheer** wil meer dan alleen maar het behoud van de huidige voorraden. Het doel is die voorraden te herstellen zodat er voor de komende generaties een zekere visvangst gewaarborgd is. Samen met de invoering van lagere visquota wordt de capaciteit sterk verminderd. Het quotastelsel wordt verfijnd om de nadelige weerslag ervan, zoals het niet rekening houden met de bijvangst en met de overboord gegooid vis met kleinere handelswaarde, te verzachten. De controlemaatregelen worden versterkt (opvolging van de schepen per satelliet, gepaste middelen). Er worden technische maatregelen getroffen (beperkt gebruik van bepaalde types van netten, minimale maaswijdte). De creatie van mariene natuureservaten van voldoende oppervlakte waarin visserij verboden is, draagt bij tot het herstel van de visbestanden. De kunstmatige visteelt wordt ontwikkeld waarbij de aandacht vooral gaat naar de weerslag van dit type productie op het milieu.

### **Behoeden**

De bescherming van het mariene milieu en van de Noordzee in het bijzonder wordt voldoende belangrijk geacht om gewijzigde consumptiepatronen te aanvaarden wanneer de technologische inspanningen en de gewijzigde productiemethoden niet volstaan om de milieurisico's voldoende te beperken. Het naleven van het voorzorgsbeginsel vormt de leidraad bij de besluitvorming.

De verbintenis om tegen 2020 de aanvoer van **gevaarlijke stoffen** naar de Atlantische Oceaan stop te zetten blijkt uit het feit dat alle gevaarlijke stoffen in de lijst opgenomen werden. Er zullen verhoudingsgewijs middelen vrijgemaakt worden om een gepaste monitoring van de uitstoot, de concentraties en de gevolgen van al die stoffen mogelijk te maken. De financiële kosten van die doorgedreven monitoring en van eventuele curatieve behandelingen, worden verhaald op de verantwoordelijken van de uitstoot (beginsel van "de vervuiler betaalt"). Die financiële kosten worden in laatste instantie doorberekend aan de consument, die, gevoelig als hij is voor dit economisch signaal, zijn consumptiepatronen gaat wijzigen. Naast de maatregelen voor de bestaande stoffen wordt het gebruik van nieuwe stoffen vooraf aan een evaluatie onderworpen. Alleen de stoffen waarvan voldoende is aangetoond dat ze niet gevaarlijk zijn mogen voortaan nog gebruikt worden<sup>1</sup>. Wanneer er vervangingsproducten bestaan voor de gevaarlijke stoffen worden ze gebruikt. Zo niet wordt de consumptie tot de meest essentiële menselijke behoeften beperkt (bijvoorbeeld geneeskundig).

De strijd tegen de **eutrofiëring** wordt voldoende belangrijk geacht om te komen tot een extensieve veeteelt, gekoppeld aan een sterkere binding van de veestapel aan de grond. De binding aan de grond, waarbij er voor gezorgd wordt dat het geproduceerde mest in de omgeving van het bedrijf kan worden uitgestrooid, evenwel met inachtneming van de bemestingsnormen, beperkt de facto de omvang van de veeteeltbedrijven en vermindert hun geografische concentratie. Die binding aan de grond kan eventueel gepaard gaan met maatregelen ter beperking van de invoer van diervoeders en van de overproductie in België (vermindering van de vleesuitvoer) om de huidige mestoverschotten weg te werken. Naast die wijzigingen in de productiepatronen worden ook consumptiewijzigingen, zoals een vermindering van de vraag naar dierlijke proteïnen, aangemoedigd.

---

1. Er zullen gepaste voorzieningen uitgewerkt worden om te vermijden dat zo'n stelsel van voorafgaande vergunningen de bestaande akkoorden over internationale handel en vrije concurrentie zou verstoren.

Het **visserijbeheer** is, zoals in Beheren, gericht op het behoud en het herstel van de visvoorraden, maar het gaat hier uit van een op het ecosysteem gebaseerde benadering. De visserijactiviteiten houden rekening met behoeften van natuurbehoud en biologische diversiteit. In die geest zijn de visserijproducten uitsluitend bestemd voor menselijke consumptie en wordt de industriële visserij, bijvoorbeeld voor de productie van vismeel voor de vetmesterij, ontmoedigd. Het quotastelsel wordt aangevuld met de goedkeuring van een stelsel van geïndividualiseerde en overdraagbare quota. Zulke quota maken het mogelijk de snelheid te beperken waarmee de vissers zich op de visserij storten in een systeem van quota per land, waarin de vissers er toe aangezet worden individueel zo veel mogelijk vis te vangen vooraleer de quota van het land bereikt en de visserij gesloten wordt. Er worden bijkomende maatregelen (vaststelling van een limiet) goedgekeurd om te verhinderen dat de overdraagbaarheid van de quota zou leiden tot een concentratie van de visserijvloot ten koste van de kleine vissers. Bovendien zal de noodzakelijke vermindering van de capaciteit van de visserijvloot niet verwezenlijkt worden door het probleem naar elders ter wereld te verschuiven. De visserijakkoorden, die het mogelijk maken de visvoorraden van derde landen te exploiteren, worden herzien om een billijke toegang tot de voorraden te verzekeren. De herverkoop van schepen aan exploitanten in derde landen, tenslotte, wordt afgeraden of mag ten minste niet meer worden gecumuleerd met structurele steun gericht op de terugtrekking van schepen (in Europa). De gevolgen van dit scenario voor het particuliere consumptie zijn belangrijker: de kleinere vangsten in de Europese wateren samen met de herziening van de visserijakkoorden en de strikte milieunormen voor de kunstmatige visteelt kunnen leiden tot een vermindering van de bevoorrading van de Europese markt. In dit scenario worden zulke gevolgen aanvaardbaar geacht.

Die drie scenario's vormen een samenhangend geheel van denkbare maatregelen om de druk op het mariene milieu te verlichten en zodoende de verschillende huidige en toekomstige toepassingen ervan te laten passen in een duurzaam beheersmodel. Gelet op het grote aantal betrokken partijen, is een arbitrage nodig om een maatschappelijke consensus over het te gebruiken scenario te vinden. De beschikbaarheid van degelijke gegevens omtrent de toestand van het mariene milieu en de druk erop zal fundamenteel zijn om het democratische debat over de bescherming en het duurzame beheer van het mariene milieu te voeden en te verduidelijken. Andere elementen van dit debat zijn de identificatie van de meest geschikte maatregelen voor de drie problemen zijn, zoals bijvoorbeeld maatregelen aan de bron (voor de gevaarlijke stoffen), een vermindering van de capaciteit (van de vissersvloot om overbevissing tegen te gaan) of een binding aan de grond (om de eutrofiëring te bestrijden) en de prioriteiten in de beslissingen om ze toe te passen.

## F. Systematisch overzicht

Zoals door de wet gevraagd, bevat dit rapport een deel over de toekomstperspectieven voor duurzame ontwikkeling. Uitgangspunt hierbij is dat er (nog) heel veel onzekerheid bestaat, zowel over het functioneren van ecologische, sociale, economische en maatschappelijke systemen, als over de wisselwerking tussen deze stelsels. Wetenschappelijke kennis kan ongetwijfeld de ruimte voor onzekerheid beperken, maar zal deze nooit volledig dichten. Bovendien vloeit een reeks van onzekerheden over toekomstig collectief handelen (onder andere overheidsbeleid) ook voort uit de verschillen in visies over huidige evoluties en toekomstige risico's. Onzekerheid leidt tot risico's, die binnen de maatschappij op verschillende wijzen worden gepercipieerd, naargelang er meer of minder geloof is in de veerkracht van een maatschappij, het absorptievermogen van het milieu, de mogelijkheid om tijdig technologische oplossingen uit te werken, enzovoort. Deze verschillende risicopercepties kunnen geschematiseerd worden in wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland "handelingsperspectieven" noemt<sup>1</sup>.

Modellen die gebruikt worden voor toekomstverkenning houden meestal hoogstens impliciet rekening met deze a-priori-gedragingen. Indien een modelmatige toekomstverkenning echter elementen dient aan te reiken voor een maatschappelijke dialoog over toekomstig handelen, dan lijkt het best dat de gehanteerde methode zo goed mogelijk aansluit bij het reële gedrag ten aanzien van de toekomst en de betrokken risico's, door expliciet rekening te houden met deze verschillende handelingsperspectieven. Uit elk van de gegeven handelingsperspectieven kunnen dan relevante veronderstellingen worden afgeleid als input voor scenario's voor collectief handelen (inclusief wat betreft overheidsbeleid). Aan de hand van globale, geïntegreerde<sup>2</sup> langetermijnmodellen kunnen vervolgens de langetermijneffecten van elk scenario berekend worden. De kracht van zo'n oefening is dat ze de economische, sociale en ecologische impact tracht aan te geven die redelijkerwijze het gevolg is van de gegeven houdingen tegenover risico's (handelingsperspectieven). Op die manier verschaft ze inzicht in de gevolgen van die handelingsperspectieven. Zo'n inzicht kan op zijn beurt bijdragen tot een maatschappelijke discussie rondom toekomstig handelen. Deze soort van geïntegreerde langetermijnmodellen, die bovendien expliciet rekening trachten te houden met fundamentele houdingen tegenover ontwikkelingskwesties, bestaan voorlopig niet in België.

### 1. Eerste aanzet tot geïntegreerde langetermijnmodellering

Toch wordt in dit rapport een eerste aanzet gegeven tot zo'n modellering ten behoeve van duurzame ontwikkeling. Om aansluiting te vinden bij de thema's van dit rapport, worden handelingsperspectieven gedefinieerd op basis van de perceptie van risico's met betrekking tot de verandering van consumptie- en productiepatronen, milieurisico's op het gebied van atmosfeer en mariene milieu en sociale risico's verbonden met armoede en sociale uitsluiting. De risicopercepties zullen telkens tegenover mekaar moeten afgewogen worden. Elk handelingsperspectief maakt echter een verschillende afweging tussen ecologische, sociale en economische risico's.

---

1. Zie WRR (1994). Duurzame risico's: een blijvend gegeven. *Rapporten aan de Regering 44*. Den Haag: SDU.  
 2. Integratie betekent dat met interactie tussen de verschillende gebruikte modellen wordt rekening gehouden.

In dit rapport worden drie mogelijke toekomstige handelwijzen als volgt geschematiseerd:

- "Benutten", waarbij de ecologische en sociale risico's eerder laag worden ingeschat, terwijl het risico van belangrijke wijzigingen in consumptie- en productiepatronen heel hoog wordt ingeschat. Een ingrijpende transformatie van consumptie en productie om sociale en ecologische doelstellingen te bereiken wordt dan ook als ongewenst beschouwd. Het beleid zal dan ook een eerder afwachtende houding aannemen op ecologisch en sociaal gebied en in essentie rekenen op de eigen dynamiek van de economische activiteit om het welzijn te verhogen en om de nodige technologische oplossingen aan te reiken.
- "Beheren", waarbij ecologische en sociale risico's hoog worden ingeschat. Het risico van belangrijke wijzigingen in consumptiepatronen wordt ook hoog geacht, terwijl het risico om productiepatronen aan te passen laag wordt ingeschat. Daarom wordt in dit handelingsperspectief hoofdzakelijk een beleid gericht op veranderingen van productiepatronen doorgevoerd, teneinde sociale en ecologische doelstellingen te bereiken. Wat betreft de technologische ontwikkeling, legt het beleid de nadruk op de ontwikkeling van "schonere" productietechnologieën en materialen.
- "Behoeden", waarbij ecologische en sociale risico's heel hoog worden ingeschat, terwijl het risico verbonden met een ingrijpende wijziging van productie en consumptie eerder laag wordt ingeschat. Een beleid gericht op het wijzigingen van zowel consumptie- als productiepatronen wordt dus aanvaardbaar geacht om milieu- en sociale risico's te vermijden. Inzake technologie, richt het beleid zich hoofdzakelijk op hergebruik van schaarse grondstoffen en hernieuwbare energiebronnen.

## 2. Uitwerking van de handelingsperspectieven in scenario's per thema

De drie gegeven risicoconfiguraties en bijhorende handelingsperspectieven bieden een ruim kader<sup>1</sup> om een algemeen debat te openen. De rest van dit deel leidt hieruit basisveronderstellingen af voor specifieke scenario's voor de kernthema's van dit rapport:

- Middellangetermijnperspectieven voor de consumptie in België (tot 2010) wijzen op een verdere toename van de consumptie. Bepaalde tendensen binnen factoren die de consumptie en haar samenstelling beïnvloeden, zoals de stijging van het inkomen per hoofd, geven aan dat er ruimte is om consumptiepatronen te veranderen. De diversiteit van mogelijke acties (met name beleidsmatig) ten behoeve van een toekomstige consumptie, wordt geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden, namelijk over grondwater en voeding, waarvoor telkens kort drie scenario's worden gegeven.

---

1. Andere types van configuratie kunnen vanzelfsprekend overwogen worden, bijvoorbeeld die op basis van een veel zwaardere of een inschatting van milieurisico's dan van sociale risico's of vice versa.

- De vooruitzichten voor een aantal sturende indicatoren inzake armoede en uitsluiting wijzen erop dat armoede en uitsluiting in de toekomst zouden blijven bestaan. Een verschillende afweging van het sociale risico verbonden met armoede en sociale uitsluiting enerzijds, en de risico's verbonden met het aanpassen van bestaande systemen (zoals het socialezekerheidsstelsel) en met het in vraag stellen van de westerse leefgewoonten (met inbegrip van de consumptiepatronen) anderzijds, leiden tot verschillende scenario's voor collectief handelen (onder meer met betrekking tot het gevoerde beleid).
- Inzake atmosfeer worden voor de broeikasproblematiek vooruitzichten gegeven voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot in een "business-as-usual" scenario, die wijzen op een verderzetting van de huidige groei van die uitstoot in tegenstelling tot de Kyoto-verbindenissen. De drie gegeven scenario's voor collectief (onder andere beleidsmatig) handelen weerspiegelen een verschillende afweging van risico's op, onder andere, volgende gebieden: klimaatverandering, fysische uitputting van fossiele energiebronnen, productietechnologie (bijvoorbeeld inzake de veiligheid van kerntechnologie of de beschikbaarheid van voldoende hernieuwbare energiebronnen) en aanpassing van consumptiepatronen.
- Voor het thema mariene milieu worden over de aanvoer van gevaarlijke stoffen, de eutrofiëring en de overbevissing drie scenario's ontwikkeld. Ook hier weerspiegelt elk scenario verschillend collectief handelen telkens beantwoordend aan een verschillende afweging van ecologische risico's op deze drie deelgebieden enerzijds en het risico verbonden met een ingrijpende wijziging van productie en consumptie anderzijds.

## G. Bibliografie

- Alexandratos N. (red.) (1988). *World Agriculture: toward 2000*. Londen: Belhaven Press.
- Blok K., Vringer K. (1995). *The direct and indirect energy requirements of households in the Netherlands*. Energy Policy nr. 23 (10).
- Europese Commissie (1993). *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid: Naar de 21<sup>e</sup> eeuw: wegen en uitdagingen: witboek*. Luxemburg: Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen.
- Fasquelle N., Weemaes S. (1997). *Planning paper nr. 83. Verkenning van de financiële evolutie van de Sociale Zekerheid tot 2050*. Brussel: Federaal Planbureau.
- Federaal Planbureau (1998). *Economische Vooruitzichten 1998-2003*. April 1998. Brussel.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (1993). *Agriculture: towards 2010*. Rome: FAO.
- IEA (1998). *World Energy Outlook 1998*. Parijs.
- MALTESE-databank. Interne databank van het FPB.
- Mertens S., Bossier F. (1998). *Une projection des émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2010*. Brussel: Federaal Planbureau (niet gepubliceerd rapport).
- Ministerial Meeting of the OSPAR Commission (1998). *The Sintra Statement*.
- Papon P. (1998). *Le sixième continent. Géopolitique des océans*. Parijs: Odile Jacob.
- Raad voor het Milieubeheer (1996). *Advies 96/07. Duurzame consumptie: een reëel perspectief*. 's-Gravenhage: RMB.
- Smekens K. (1998). *Niet-CO<sub>2</sub>-emissies verbonden aan het Belgische energiesysteem, indicatieve projecties berekend met het Markal-model*. Mol: VITO.

- 
- The report of the Independent World Commission on the Oceans (1998). *The Ocean: Our future*.
- Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag, 1992). <http://www.ospar.org/eng/html/welcome.html>
- Verenigde Naties (1992). *Long-range World Population Projections (1950-2150)*. New York.
- Verenigde Naties (1996). *World Population Prospects, 1996 Revision*. New York.
- von Weizsäcker E.U., Hunter A.B., Hunter Lovins L. (1996). *Faktor Vier. Doppelter Wohlstand - halbiertes Naturverbrauch. Der neue Bericht an den Club of Rome*. München: Droemer Knauer.
- Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. (1997). *Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- WEC (1998). Conclusions and Recommendations: The Business View of our Energy Future. G8 Energy Ministerial Business Consultative Meeting. Moskow, 31 March 1998. <http://www.wec.co.uk/documents/documents/g8minist.htm> (22 april 1999).
- WRR (1994). Duurzame risico's: een blijvend gegeven. *Rapporten aan de Regering 44*. Den Haag: SDU.





## De rol van de grote maatschappelijke groepen

Agenda 21<sup>1</sup> vraagt om **de grote maatschappelijke groepen te betrekken** bij de uitwerking van duurzame ontwikkeling: *"Voor de effectieve uitvoering van de doelstellingen, het beleid en de mechanismen die zijn overeengekomen door de overheden met betrekking tot alle programmaterreinen van Agenda 21, zal de inzet en de oprechte betrokkenheid van alle maatschappelijke groepen van cruciaal belang zijn"*. (A21; 23)

De participatie van de grote maatschappelijke groepen aan de uitwerking van duurzame ontwikkeling gebeurt in het kader van georganiseerde raadpleging, bijvoorbeeld in de adviesraden. Dit kan ook gebeuren via de democratische keuzes van de kiezers. Sommige groepen hebben op informele maar vaak doeltreffende wijze een invloed op de beslissingen via lobbying.

**De grote maatschappelijke groepen** worden in Agenda 21 gedefinieerd aan de hand van een lijst van de maatschappelijke groepen die extern zijn aan het gouvernementeel en intergouvernementeel gebeuren. Het zijn: de vrouwen, de jongeren, de inheemse volkeren, de niet-gouvernementele organisaties (NGO's), de lokale autoriteiten, de werknemers (of hun vakbonden), de handelaars en industriëlen (werkgevers), de wetenschappers en de landbouwers. Er bestaan natuurlijk heel wat wisselwerkingen tussen die groepen. De volgende bladzijden hebben niet de pretentie om een diepgaande studie te zijn over de manier waarop de maatschappelijke groepen in België kunnen gedefinieerd of gestructureerd worden. De term "maatschappelijk middenveld" wordt vaak gebruikt om te verwijzen naar het geheel van deze groepen.

**In België** zijn al deze groepen vertegenwoordigd, behalve de "inheemse volkeren". Met deze laatste wordt rekening gehouden in Agenda 21 omdat het gaat om etnische minderheden die kunnen lijden onder discriminatie wat betreft de toegang tot werk, huisvesting en het respecteren van hun religieuze en culturele eigenheid. In België kan deze definitie toegepast worden op de migrantengemeenschappen die daarom de "inheemse volkeren" zullen vervangen in de typologie van de maatschappelijke groepen die gehanteerd wordt in de federale rapporten gebaseerd op Agenda 21.

Gezien zijn lange en opmerkelijke **traditie op het vlak van sociaal overleg**, staat België ver voor op sommige aanbevelingen van Agenda 21. Dienovereenkomstig beschikken de grote maatschappelijke groepen over een wettelijke kader om deel te nemen aan de voorbereiding van de politieke besluitvorming en over de nodige vrijheid van meningsuiting om dit recht uit te oefenen. Deze adviesstructuren werden niet gecreëerd volgens de aanbevelingen van Agenda 21. In tegenstelling tot deze algemene aanbevelingen, zijn sommige groepen (bijvoorbeeld vrouwen, jongeren en migranten) vertegenwoordigd in de adviesstructuren die hen rechtstreeks aanbelangen, maar niet in de raden waarin algemene maatschappelijke problemen behandeld worden (zoals de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling). Er dient evenwel op gewezen te worden dat in de

---

1. Zie deel 1, hoofdstuk "Conceptueel kader".

federale raden een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen verplicht is.

**Dit deel van het rapport** over het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling in België is gewijd aan de bijdrage van de grote maatschappelijke groepen tot een duurzame ontwikkeling en hun betrokkenheid in de politieke beslissingen die nodig zijn om dit beleid uit te werken. Het omvat:

- De beschrijving van de methode van verzamelen en van verwerken van de meningen van de verschillende raden en maatschappelijke actoren.
- De synthese van de antwoorden op de vragenlijst die naar de in Agenda 21 gedefinieerde grote maatschappelijke groepen werd gestuurd om hun visie op duurzame ontwikkeling en de manier waarop ze hun eigen rol in de verwezenlijking ervan bekijken, te kennen. De vragen hadden ook betrekking op de manier waarop deze visie in praktijk wordt gebracht in hun activiteiten. Om de rest van het rapport nog meer te verduidelijken, werd ook hun mening gevraagd over het beleid van de Federale Overheid inzake duurzame ontwikkeling.
- De samenvattende analyse van de door de "thematische" raden (inzake arbeid, economie en consumptie) uitgebrachte adviezen over de voor het rapport gekozen thema's.
- De voorstelling van de activiteiten van de "nieuwe" Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) die op federaal niveau werd opgericht om onder meer te waken over de opvolging van de akkoorden van Rio.

## A. Methodologisch kader: een enquête

Om de versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen te bestuderen, was het nodig hun mening te kennen over hun betrokkenheid bij de beslissingen inzake duurzame ontwikkeling. Noch de vooropgezette termijnen, noch de toegekende middelen maakten het mogelijk om een uitgebreide enquête te organiseren. Verschillende benaderingen werden gehanteerd om aan de informatie te komen die nodig was om een algemeen idee te krijgen van de bijdragen die de grote maatschappelijke groepen leverden aan de totstandkoming van het beleid.

### 1. Algemeen

**De grote maatschappelijke groepen.** Op basis van de vier onderstaande categorieën van vragen in verband met de in het rapport behandelde thema's, werd een snelle bevraging georganiseerd van de belangrijkste maatschappelijke actoren. De in de FRDO<sup>1</sup> vertegenwoordigde groepen werden via deze raad gecontacteerd en de overige via raden die hen op federaal niveau vertegenwoordigen of via hun organisaties<sup>2</sup>. De analyse synthetiseert de gemeenschappelijke punten in de antwoorden<sup>3</sup> van de leden van elke groep.

---

1. Zie lijst in bijlage F.1.

2. Zie lijst in bijlage F.2.

3. Deze antwoorden geven een eerste valabele indicatie van de rol van deze groepen, ondanks de periode waarin de vragenlijst moest worden verstuurd (zomervakantie) om tijdig te worden onderzocht.

TABEL 41 - Vragenlijst voorgelegd aan de grote maatschappelijke groepen

**VRAGEN MET BETREKKING TOT DE IMPLEMENTATIE VAN DEEL III VAN AGENDA 21:  
Versterking van de rol van maatschappelijke groepen.**

1. VISIE: Heeft uw organisatie een basistekst aangenomen over het maatschappelijk project dat de naam draagt 'duurzame ontwikkeling'? Zo ja, kunt u ons deze samenvatten?
2. POSITIE: Welke zijn volgens u de beleidsopties die prioritair zijn om een verandering in de richting van een duurzame ontwikkeling te kunnen bewerkstelligen? Vindt u dat de Federale Overheid hiertoe heeft bijgedragen sinds 1992 (op het gebied van duurzame ontwikkeling in het algemeen en op volgende domeinen in het bijzonder: strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, verandering van consumptie- en productiepatronen en bescherming van de atmosfeer en oceanen)?
3. PARTICIPATIE: Hebt u bewustmakingsacties ondernomen in de afgelopen zes jaar met betrekking tot het project "duurzame ontwikkeling" in het algemeen en/of de drie hoger beschreven domeinen? Zo ja, kunt u ons de belangrijkste onder hen beschrijven?
4. IMPLICATIE: Is rekening gehouden met uw adviezen in de voorbereiding van het beleid en de beleidsmaatregelen in de hoger beschreven domeinen tijdens de periode 1992-1998? Hebt u een rol gespeeld in de voorbereiding (voor de beslissing) en/of in de uitvoering (na de beslissing) van dit beleid en deze beleidsmaatregelen? Welke zijn uw belangrijkste eisen naar de toekomst met betrekking tot de rol van de maatschappelijke groepen in het kader van duurzame ontwikkeling?

## 2. Bijzondere gevallen

**De provincies.** Aangezien ze werden ondervraagd over hun beleid inzake duurzame ontwikkeling enkele maanden vóór de opmaak van de bovenstaande vragenlijst, geeft het rapport de antwoorden weer, die toen werden ontvangen.

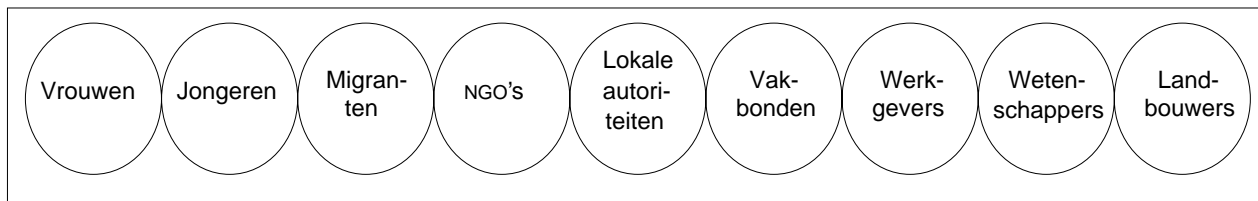
**De thematische adviesraden.** De rol van de grote maatschappelijke groepen werd ook onderzocht aan de hand van de uitgebrachte adviezen in verband met de thema's van dit rapport, in de periode 1992 tot midden 1998. De gekozen adviesraden zijn die waarvan het mandaat handelt over sociale en economische thema's (de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven) en de raad die specifiek betrekking heeft op een van de thema's van het rapport, de Raad voor het Verbruik<sup>1</sup>. De samenstelling en de mandaten van deze raden worden beschreven in deel 1, hoofdstuk "Institutioneel kader". Aan deze raden kon niet worden gevraagd om de vragenlijst te beantwoorden aangezien duurzame ontwikkeling niet expliciet in hun mandaat is vervat. Andere organismen die nauwer verbonden zijn met de uitwerking van het beleid, worden behandeld in deel 3. Bijvoorbeeld het Nationaal Comité voor de "Energie" en het Controlem Comité voor Gas en Elektriciteit komen aan bod in het hoofdstuk Energie van deel 3. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen raden die betrokken zijn bij de formulering van het beleid, die worden onderzocht in de hoofdstukken die het beleid analyseren, en de raden die een advies geven over een uitgewerkt beleid, die onderzocht worden in het licht van wat de grote maatschappelijke groepen inbrengen.

**De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling.** De FRDO heeft dezelfde vragenlijst ontvangen als de grote maatschappelijke groepen. Het secretariaat heeft geantwoord op de vragen over de visie, de participatie en gedeeltelijk over de betrokkenheid. Voor vragen over de bijdrage van de regering en de eisen, hebben de auteurs van dit rapport een samenvatting gemaakt van de gemeenschappelijke punten in de adviezen van de in de FRDO vertegenwoordigde groepen. Het mandaat en de samenstelling van de FRDO worden beschreven in deel 1, hoofdstuk "Institutioneel kader".

1. Er bestaat geen milieuraad op federaal niveau.

## B. De antwoorden van de grote maatschappelijke groepen

FIGUUR 59 - De grote maatschappelijke groepen volgens Agenda 21



### 1. Algemeen

De sensibilisering en de betrokkenheid zijn de twee categorieën waarin door de grote maatschappelijke groepen acties worden ondernomen in het kader van duurzame ontwikkeling.

Elke organisatie voert **sensibilisatieacties** die specifiek gericht zijn op zijn eigen publiek: de werkgeversorganisaties naar de ondernemers, de landbouwersverenigingen en de vakbonden naar hun leden, de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) naar hun doelgroep. De provincies en de gemeenten hebben een taak naar hun bevolking toe. De sensibilisatiecampagnes gebeuren onder de vorm van publicaties, vorming, pilootprojecten, prijzen, enzovoort, hoofdzakelijk voor gebruik door hun doelgroep. De klemtoon werd spontaan bij externe acties gelegd, behalve bij de provincies, waarvan sommigen melding maken van interne acties zoals: interne milieuzorg<sup>1</sup>, bedrijfsvervoerplannen. Het informeren van de bevolking over het bestaan en de betekenis van duurzame ontwikkeling suggereert dat de grote maatschappelijke groepen (nog) geen spontane druk van het publiek in die zin ondervinden. Het belang van de sensibilisatiecampagnes via de pers wordt niet naar voor gebracht (NGO's en vakbonden lijken evenwel, meer dan andere groepen, de media te gebruiken).

De ondervraagde organisaties nemen ook deel aan **adviesraden**. Meestal zijn ze echter van oordeel dat de overheid te weinig rekening houdt met hun adviezen.

De groepen die geantwoord hebben, vermelden meestal weinig over eventuele problemen die hun werking ondervindt vanwege de complexiteit van onze instellingen. De enige uitzonderingen zijn twee organisaties die in hun antwoorden hun grote bezorgdheid uitdrukken over de integratie van de sociale, ecologische en economische beleidsmaatregelen. Enerzijds, is het Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling (VODO) van oordeel dat de vertraging in de ratificatie van verdragen<sup>2</sup> te wijten is aan de complexiteit van de staatsstructuur. Anderzijds, vindt de Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest dat de ontwikkeling van de Belgische instellingen het moeilijk maakt om rekening te houden met het specifieke karakter van de stad (zoals voorzieningen voor de derde leeftijd, jongerenbeleid en het tegengaan van stadsverloedering). Geen enkele van die groepen die al lang bestaan, vermeldt dat de regering sinds Rio een gewijzigd belang toekent aan hun participatie.

1. Zie deel 3, hoofdstuk "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen".  
2. Klimaatverdrag en Biodiversiteitsverdrag.

## 2. De in de FRDO vertegenwoordigde groepen

### a. De niet-gouvernementele organisaties

Het gaat over de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) met als doelstelling milieubescherming, bescherming van de verbruiker of ontwikkelingssamenwerking. Van de twaalf gecontacteerde verenigingen hebben er zes geantwoord.

**Visie.** Voor hun definitie van duurzame ontwikkeling baseren ze zich op de teksten van de grote internationale onderhandelingen (Brundtland-rapport, Verklaring van Rio, Agenda 21). Naargelang ze in hun actiedomein voorrang geven aan ontwikkelingssamenwerking of milieu, stellen ze het menselijke of het ecologische aspect centraal.

**Positie.** Volgens de NGO's zou de effectieve uitvoering van de verbintenissen van de regering wat duurzame ontwikkeling betreft, een politieke prioriteit moeten vormen. Het is de maatschappelijke groep die de verwezenlijkingen van de regering het meest punt per punt analyseert. De verenigingen vragen dat het gehele beleid zou worden uitgewerkt in functie van duurzame ontwikkeling (dus op een geïntegreerde manier, waarbij de economie niet de enige prioriteit is) en dus dat de interdisciplinaire kennis<sup>1</sup> ter voorbereiding en toepassing van deze beleidsmaatregelen, zou verbeteren. Het is ook de groep met de meest planetaire visie over de problematiek inzake duurzame ontwikkeling en de meest kritische wat de consumptie- en productiepatronen betreft.

**Participatie.** De NGO's voeren talrijke en gediversifieerde sensibilisatiecampagnes: publicaties, pilotprojecten, vorming. Ze verlenen ook hun medewerking aan overheidsenquêtes.

**Betrokkenheid.** Ze onderstrepen het belang van hun rol als link tussen de bevolking (die ze vertegenwoordigen en vormen) en de autoriteiten (die ze informeren). Ze worden echter vaak niet betrokken bij de voorbereiding van beleidsmaatregelen die zij belangrijk vinden. De NGO's zijn van oordeel dat de autoriteiten hun acties financieel zouden moeten steunen.

### b. De vakbonden

Elke ondervraagde vakbond heeft een antwoord gegeven.

**Visie.** De sociale, ecologische en economische prioriteiten zijn vervat in hun antwoorden over hun visie op duurzame ontwikkeling.

**Positie.** In het kader van een beleid voor duurzame ontwikkeling, vragen ze maatregelen in verband met jobcreatie. Die maatregelen worden gezien als de beste instrumenten in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Ze willen ook dat er beter rekening zou worden gehouden met het milieu, de productnormen<sup>2</sup>, de milieutaksen<sup>3</sup> en de toepassing van het beginsel "de vervuiler betaalt".

---

1. Interdisciplinair: die betrekking heeft op verschillende disciplines door ze te integreren.  
2. Zie deel 3, hoofdstuk "Milieu".  
3. Zie deel 3, hoofdstuk "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen".

De volgende regeringsbeslissingen worden bijzonder naar waarde geschat:

- De beslissing over het programma inzake investeringen in de middelen voor elektriciteitsproductie, dat het rationeel energieverbruik en de warmtekrachtkoppeling<sup>1</sup> bevordert.
- Het Plan inzake Wetenschappelijke Ondersteuning van het Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling (PODO).
- De milieutaksen.
- De wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling*<sup>2</sup>.

Het werkgelegenheidsbeleid van de regering daarentegen wordt in hun antwoord niet behandeld, behalve de uitsluiting van langdurig werklozen dat wel aan bod komt: het wordt als negatief beschouwd in het kader van de doelstelling van duurzame ontwikkeling. De reflex om beleidsdomeinen aan te wenden die onrechtsreeks te maken hebben met de bestrijding van armoede, is nog niet helemaal geïntegreerd.

**Participatie.** De sensibilisatiecampagnes omvatten pilootprojecten, een concreet werkstuk over de oplossing van sociale en ecologische problemen in het bedrijf, net zoals de participatie aan adviezen, debatten en aanbevelingen in talrijke adviesraden en overlegorganen. De vakbonden vragen de erkenning van hun werk ten gunste van duurzame ontwikkeling en van hun ruime vertegenwoordiging binnen de maatschappij. Om deze opdrachten tot een goed einde te brengen zijn middelen nodig (op het vlak van informatie en financiën).

**De betrokkenheid** van de vakbonden in het energiebeleid wordt voorgesteld als een goed voorbeeld van hun gemeenschappelijke en geïntegreerde actie voor een sociaal rechtvaardiger samenleving die beter rekening houdt met het milieu.

### c. De werkgevers

Van de acht gecontacteerde groepen heeft enkel het VBO (Verbond van Belgische Ondernemingen) geantwoord.

**De visie** van de werkgevers op duurzame ontwikkeling is ecologisch-economisch en steunt op een internationaal charter: het charter van de bedrijven inzake duurzame ontwikkeling van de internationale kamer van koophandel (ICC).

**Positie.** Ze vragen beleidsmaatregelen die een stabiel en voorspelbaar kader vormen waarin de ondernemingen vrij kunnen kiezen op welke manier ze de gestelde doelstellingen realiseren.

---

1. Recuperatie van warmte, die gewoonlijk verloren gaat, van de elektrische centrales, bijvoorbeeld voor de verwarming van serres en industriële gebouwen.  
2. Wet van 5 mei 1997 (BS 18 juni 1997)

Ze maken in hun antwoord geen bijzondere opmerkingen omtrent de verwezenlijkingen van de regering inzake duurzame ontwikkeling. Toch vermelden ze bij gelegenheid<sup>1</sup> dat er in België een gebrek is aan acties met betrekking tot milieukeuren<sup>2</sup> en aanmoediging voor milieuzorgsystemen<sup>3</sup>.

**Participatie.** De sensibilisatie heeft vooral betrekking op de vorming inzake systemen voor milieuzorg.

**Betrokkenheid.** De werkgevers zijn van oordeel dat de regering te weinig rekening houdt met de adviezen van de FRDO.

#### d. De wetenschappers

België heeft geen vereniging van wetenschappers als maatschappelijke groep. Zes universiteitsprofessoren vertegenwoordigen de wetenschappelijke wereld binnen de FRDO. Er werden slechts twee antwoorden ontvangen die hun individuele mening bevatte.

In het ene antwoord wordt de nadruk gelegd op het gebrek aan een structuur voor de vertegenwoordiging van de wetenschappers als maatschappelijke groep. Deze structuur zou tot doel hebben hun eisen op het vlak van arbeidsomstandigheden naar voor te brengen en het belang van de wetenschap in de besluitvorming te vergroten.

Het andere antwoord beschrijft de betrokkenheid van de universiteit in het onderzoek over duurzame ontwikkeling en haar steun bij acties naar het grote publiek (secundair onderwijs). Deze tweede visie benadrukt het feit dat meestal geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheden van individuele acties en persoonlijke keuzes als factoren ten gunste van duurzame ontwikkeling. Het belang van een visie inzake het gemeenschappelijk welzijn en de noodzaak van een verandering van de maatschappij worden op de voorgrond geplaatst. Deze intervenant beklemtoont ook hoe belangrijk de Belgische traditie van consensus is voor de duurzame ontwikkeling.

#### e. De landbouwers

Van de vier ondervraagde verenigingen hebben er twee geantwoord.

**Visie en positie.** Ze herinneren er aan dat het ecologisch, sociaal en economisch aspect in aanmerking moet worden genomen voor de ontwikkeling van een duurzame landbouw. Bijgevolg moeten de prioriteiten van het beleid voor duurzame ontwikkeling betrekking hebben op: gezonde kwaliteitsproducten, verantwoord gebruik van natuurlijke hulpbronnen waaronder de bodem, een ethische code, enzovoort. De bescherming van de kleinschalige landbouw en de winstverdeling langsheen de productielijnen behoren ook tot de prioriteiten van de landbouwwereld. Er wordt ook verwezen naar de belangrijke rol van de landbouwers zowel in de voedselbevoorrading als in het landschapsbeheer.

**Participatie.** De sensibilisatie omvat acties inzake steun aan een meer natuurlijke landbouw, publicaties en vorming.

---

1. Toespraak van de heer T. Vandeputte, ter gelegenheid van de overhandiging van de milieuprijs voor de industrie, 1997-1998.  
2. Zie deel 3, hoofdstuk "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen".  
3. Zie deel 3, hoofdstuk "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen".



**Betrokkenheid.** De landbouwers zijn de enige groep die niet alleen aandringt op participatie aan de raden en werkgroepen ter voorbereiding van het beleid maar ook in opvolging van het toegepaste beleid om op die manier de belangen van hun leden te verdedigen.

### 3. De niet in de FRDO vertegenwoordigde groepen

#### a. De lokale autoriteiten

##### *i. De gemeenten*

De drie verenigingen van steden en gemeenten (van Vlaanderen, Wallonië, Brussel) hebben de vragenlijst beantwoord en sterk gelijkende antwoorden gegeven.

**Visie.** Elke vereniging vermeldt dat ze zich bezighoudt met problemen in het kader van duurzame ontwikkeling. Er moet vermeld worden dat het bijna uitsluitend om milieuacties gaat.

**Positie.** Volgens hen zouden de regeringsprioriteiten inzake duurzame ontwikkeling betrekking moeten hebben op het milieu (vooral afvalbeleid en productnormen) en de autonomie van de gemeenten. Deze laatste vraag verwijst naar het subsidiariteitsbeginsel. De Vereniging van Steden en Gemeenten van Brussel dringt aan op de beheersing van de mobiliteit en op het in aanmerking nemen van de specificiteit van de steden (voorzieningen voor de derde leeftijd, jongerenbeleid en bestrijding van stadsverloeding), wat moeilijk gebleken is vanwege de staatsstructuur.

**Participatie.** De sensibilisatie gebeurt in de vorm van publicaties en vorming over het milieu in ruime zin. De eisen om hun rol als sociale groep te vervullen, hebben hoofdzakelijk betrekking op hun vraag naar autonomie en juridische en financiële instrumenten. De verenigingen van steden en gemeenten zijn van oordeel dat ze het best geplaatst zijn om het beleid toe te passen aangezien de gemeenten het dichtst bij concrete problemen betrokken zijn.

Enkel de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten spreekt over de lokale Agenda 21's. Ze zou die steunen indien ze over de middelen daartoe zou beschikken. Er zij aan herinnerd dat de in Rio goedgekeurde Agenda 21 expliciet bedoeld was om in elke lokale entiteit te worden toegepast.

**Lokale Agenda 21's verschillen van de klassieke milieuprogramma's omdat ze het volgende omvatten:**

- Acties op lange termijn waarbij verschillende sectoren en categorieën van actoren betrokken zijn.
- Prioriteiten en toekomstvisies die vastgelegd zijn op basis van een ruime participatie (NGO's, werkgevers, vakbonden, lokale autoriteiten, jongeren enzovoort).
- Het goedkeuren van gemeenschappelijke doelstellingen, na onderhandeling tussen de hoofdactoren,.
- Een basisevaluatie van de lokale omstandigheden en noden zowel op sociaal, economisch als ecologisch vlak.
- Procedures inzake monitoring en rapportering (onder meer indicatoren) om de vooruitgang te volgen, waardoor een klimaat van individuele en collectieve verantwoordelijkheid ontstaat voor de behaalde resultaten.

Bron: ICLEI (1997).

Een recente studie over de Vlaamse gemeenten<sup>1</sup> toont aan dat duurzame ontwikkeling, indien ze niet als onbelangrijk of te duur wordt beschouwd, meestal beperkt is tot vragen omtrent milieu, waarbij afvalbeheer vaak de eerste overwogen actie vormt. Sommige gemeenten steunen echter acties ten gunste van het klimaat of de ecoconsumptie, in een aantal gevallen met de participatie van NGO's. De auteurs merken op dat de "milieuconvenant"<sup>2</sup> tussen de gemeenten en het Vlaamse Gewest zelf acties in het kader van duurzame ontwikkeling vooropstelt op het vlak van water, pesticiden, enzovoort.

#### *ii. De provincies*

De provincies, werden op een meer open manier ondervraagd (naar aanleiding van een onderzoek naar het al dan niet bestaan van een duurzame-ontwikkelingsbeleid een verantwoordelijke ambtenaar). Ze hebben allemaal geantwoord.

Het begrip duurzame ontwikkeling blijft meestal beperkt tot het milieu in de ruime zin, behalve in de provincies Antwerpen en Oost-Vlaanderen, waar ook rekening gehouden wordt met het sociale luik (bijvoorbeeld bij de aankopen).

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen de Waalse en de Vlaamse provincies omdat deze laatsten met hun gewestregering een "milieuconvenant" hebben ondertekend vergelijkbaar met de gemeentelijke milieuconvenant. Iedere Vlaamse provincie heeft dus een coördinator van de acties inzake duurzame ontwikkeling. De Waalse provincies daarentegen handelen zonder gemeenschappelijk referentiekader of specifieke ambtenaar.

**In Wallonië** bestaan de acties van de provincies enerzijds uit de sensibilisatie voor de algemene milieuproblemen (water, afval en natuur) en anderzijds uit acties omtrent rationeel energieverbruik in de eigen gebouwen. Hier dient het experiment van de provincie Luik vermeld te worden, die een Huis van de Levenskwaliteit heeft gecreëerd waar de diensten voor het milieu, de integratie van migranten en gezondheid zijn samengebracht. Henegouwen daarentegen heeft het enkel over acties inzake natuurbescherming.

**In Vlaanderen** hebben de acties inzake het beheer van de hulpbronnen en sensibilisatie ook betrekking op het water, de energie, enzovoort. De ambtenaren hebben een vorming gekregen over milieu en duurzame ontwikkeling in de provincies West-Vlaanderen en Limburg. De provincie Antwerpen geeft ook financiële ondersteuning aan acties inzake ontwikkelingssamenwerking en aan de verenigingen die actief zijn op dit domein en op dat van de lokale Agenda 21.

---

1. Devuyt D. e.a. (1998).

2. Een "Milieuconvenant" of "milieubeleidsvereenkomst" is een overeenkomst op basis waarvan de gemeenten er zich toe verbinden om diverse acties te ondernemen ten gunste van milieu en duurzame ontwikkeling.

## b. De vrouwen, de jongeren en de migranten

De vragenlijst werd gestuurd naar diverse organisaties die de volgende groepen vertegenwoordigen:

- De vrouwen (het Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen werd gecontacteerd maar heeft niet geantwoord<sup>1</sup>).
- De jongeren (de jongerenraden van de drie taalgemeenschappen werden gecontacteerd maar hebben niet geantwoord).
- De migranten (tien gewestelijke centra voor de integratie van migranten werden gecontacteerd, drie ervan hebben geantwoord).

Een eerste antwoord van de gewestelijke centra voor de integratie van migranten is afkomstig van een centrum dat vindt dat het nog te recent werd opgericht om de vragen te kunnen beantwoorden. Een ander antwoord onderstreept enkel dat met de ervaringen van de actoren op het terrein rekening gehouden moet worden. Het derde antwoord legt vooral de nadruk op de positieve verandering nadat de gewestelijke centra voor integratie recentelijk rekening hebben gehouden met de problematiek van de integratie van migranten. Het vermeldt sensibilisatiecampagnes naar de sociale actoren met betrekking tot de problematiek van de integratie van migranten.

Men kan zich vragen stellen over het geringe aantal antwoorden van deze drie groepen. Ze vertonen twee gemeenschappelijke kenmerken:

- De vrouwen, de jongeren en de migranten zijn niet vertegenwoordigd in de adviesraden, ongeacht of het gaat om de "klassieke" raden zoals de Nationale Arbeidsraad (NAR) of de Centrale raad voor het Bedrijfsleven (CRB) of de "nieuwe" zoals de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO). De duidelijke desinteresse van deze groepen kan het gevolg zijn van een gebrek aan traditie inzake participatie aan inspraak.
- De in dit stadium van de werkzaamheden gecontacteerde organismen die deze groepen vertegenwoordigen, werden door de overheid opgericht. Ze hebben dus een ander statuut dan de grote maatschappelijke groepen die deel uitmaken van de raden. Om in het volgende rapport te worden opgenomen zal een raadpleging van de basisorganisaties moeten worden georganiseerd over het thema duurzame ontwikkeling.

## C. De thematische adviesraden

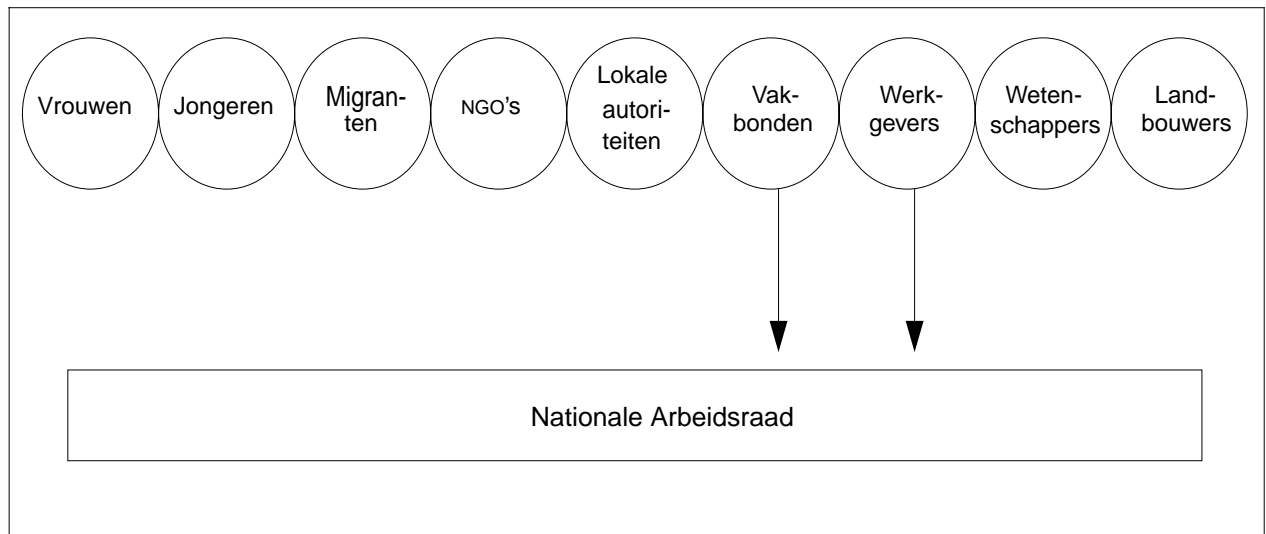
Dit deel geeft een overzicht van adviezen die de drie adviesraden - de NAR, de CRB en de Raad voor het Verbruik (RVV) - formuleerden in de periode 1992 tot midden 1998 (zie deel 1, hoofdstuk "Institutioneel kader" voor de samenstelling en de opdracht van deze adviesraden<sup>2</sup>). De aangehaalde adviezen zijn deze die betrekking hebben op de vier thema's van het huidige rapport. Een paar adviezen gaan specifiek over maatregelen die aan bod komen in deel 3 van dit rapport. De jaarverslagen van de drie adviesraden zijn het bronnenmateriaal geweest voor het uitwerken van het hiernavolgend deel.

---

1. Er werd een antwoord ontvangen op het ogenblik dat dit rapport afgerond was.  
2. Zie deel 3, luik 1, hoofdstuk "Het beleid ter verandering van de consumptiepatronen", over de wijzigingen in de RVV door de oprichting van de Commissie voor Milieuetikettering en Milieureclame.

## 1. De Nationale Arbeidsraad

**FIGUUR 60** - Samenstelling van de NAR



### a. Internationale dimensie

In de adviezen van de NAR is de internationale dimensie veel duidelijker aanwezig dan in de adviezen van de andere raden. De NAR hecht veel belang aan de werkzaamheden van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Hij gaf trouwens ook adviezen over teksten van de ILO. Dit werd bevestigd in de bespreking (1995) van de ontwerpverklaring van de regering voor de Wereldtop voor sociale ontwikkeling, alsook in drie adviezen (1997) die aan de werkzaamheden en normatieve acties van de ILO gewijd zijn.

### b. Nachtarbeid

#### *i. Gelijke behandeling van mannen en vrouwen*

In een advies (1992) over een Europese richtlijn over de gelijke behandeling van mannen en vrouwen stond de vraag centraal of er geen tegenstrijdigheid is tussen het ILO-verdrag van 1980 over nachtarbeid en de Europese richtlijn. Indien het ILO-verdrag over nachtarbeid de gelijkheid tussen mannen en vrouwen uitsloot zou het opgezegd moeten worden. Er werd geen eenparig advies geformuleerd. Het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) en het Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) waren tegen de opzegging van het ILO-verdrag, omdat de raadplegingsprocedures die erin voorzien werden om nachtarbeid in bepaalde gevallen toe te laten, overeenkwamen met de Belgische wetgeving ter zake. De Algemene Centrale van Liberale, Belgische Vakverenigingen (ACLVB) wilde het verdrag opzeggen omdat nachtarbeid verboden moet worden en alleen in speciale gevallen toegelaten mag worden. De werkgevers waren voor opzegging van het verdrag, omdat het verdrag het vetorecht van de vakorganisaties versterkt door overlegprocedures in te voeren.

### *ii. Nachtarbeid en ploegenarbeid*

De Nationale Arbeidsraad (NAR) gaf een advies op eigen initiatief (1995) over het probleem van de nachtarbeid en ploegenarbeid. De NAR paste de collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's) inzake dit onderwerp aan de wetgeving aan. Het gaat onder meer om het volgende:

- De definitie van nachtarbeid<sup>1</sup>.
- De voorwaarden voor de terugkeer naar dagwerk om gezondheidsredenen.
- De inschakelingsvoorwaarden.

De NAR besloot ook om de paritaire comités te laten onderzoeken in welke mate nachtarbeid toegelaten kan worden voor vrouwen, rekening houdend met de kwalificaties die voor bepaalde beroepen vereist zijn.

### *iii. Het begrip "passende dienstbetrekking"*

De interpretatie van de begrippen "passende dienstbetrekking" en nachtarbeid kwam aan bod in een paar adviezen (1996 en 1997). De werknemers waren van oordeel dat een werkweigering van nachtarbeid niet bestraft mocht worden, terwijl de werkgevers meenden dat het in bepaalde situaties wel kon.

### **c. Zondagswerk**

Zondagswerk in de sector van de meubelen en tuinartikelen was het onderwerp van een paar adviezen (1996 en 1997). De werknemersorganisaties, de middenstand en de landbouworganisaties wilden de zondagsarbeid in een ruimer kader regelen en de economische en sociale wetgeving op elkaar afstemmen. Het Verbond van Belgische Ondernemingen daarentegen meende dat dat voorstel de adviesvraag oversteeeg en wenste zich strikt tot die vraag te beperken.

### **d. Huisarbeid<sup>2</sup>**

De ILO had over dit onderwerp een ontwerp van verdrag opgesteld waarover de NAR een advies (1995) gaf. De NAR formuleerde een advies op eigen initiatief (1997) om de verschillen in behandeling tussen werknemers die huisarbeid verrichten en andere werknemers weg te werken. De NAR benadrukte bij de bespreking van de regeling van huisarbeid de belangrijke rol van de paritaire comités.

### **e. Collectief ontslag**

Collectief ontslag, sluiting van ondernemingen en de sociaalrechtelijke aspecten van faillissementen waren het onderwerp van een aantal adviezen van de Nationale Arbeidsraad. Een advies op eigen initiatief (1992) handelde over de problematiek van het planmatig begeleiden van ontslagen of met ontslag bedreigde werknemers.

In het advies (1993) over het omzetten van een Europese richtlijn over de aanpassing van de wetgeving inzake collectief ontslag had de NAR het niet alleen over het ontwerp van KB, maar ook over de CAO die aangepast zou moeten worden.

---

1. Arbeid verricht tussen 20 uur en 6 uur.  
2. De reglementering van huisarbeid is aan bod gekomen in 1994, 1995 en 1997.

De informatie- en raadplegingsprocedures in geval van collectief ontslag vormden het onderwerp van een advies (1997). De bestaande procedures voldoen, maar de controle op de naleving van de procedures moeten strenger zijn. De NAR stuurde ook aan op een regeling op Europees niveau.

De NAR sprak zich in twee adviezen uit over de sociaalrechtelijke aspecten van het faillissementsrecht<sup>1</sup>.

De NAR gaf jaarlijks een advies over de werkgeversbijdrage aan het fonds tot vergoeding van de in geval van sluiting van onderneming ontslagen werknemers. Een eenparig advies (1996) pleitte voor de coördinatie van de verschillende bepalingen over dit Fonds. In hetzelfde jaar stelde de NAR voor dat dat Fonds voor de opzeggingsvergoedingen zou instaan van de werknemers die werkloos worden door de vernietiging van de onderneming omwille van overmacht en daardoor hun opzeggingsvergoeding zouden verliezen.

De ratificatie van een ILO-verdrag en van een ILO-aanbeveling over de bescherming van de schuldvorderingen van de werknemers wanneer de werkgever niet meer kan betalen, vormde het onderwerp van een advies (1993). De regering stelde een gedeeltelijke ratificatie voor en de Raad steunde dat voorstel. De gedeeltelijke ratificatie betrof de bescherming van de schuldvordering via een waarborgfonds.

#### **f. Veiligheid van de arbeidsplaatsen**

Het gebruik van chemische stoffen op de arbeidsplaatsen vormde het onderwerp van adviezen (1992, 1994) van de NAR over ILO-verdragen en over ILO-aanbevelingen over voorkoming van zware industriële ongevallen. Het laatste advies was niet eenparig: de werkgevers wilden de pijpleidingen uitsluiten van de toepassing van het verdrag en van de aanbeveling, terwijl de werknemers vonden dat pijpleidingen opgenomen moesten blijven in de tekst.

De NAR formuleerde een advies (1994) naar aanleiding van een voorontwerp van wet over het welzijn van werknemers bij de uitvoering van hun werk. Dit voorontwerp beoogde een hervorming van de wet van 1952. Er volgde een verdeeld advies (1996) over een ontwerp van KB over het stressbeleid in de ondernemingen: de werknemers achtten een wettelijke regeling wenselijk en de werkgevers niet.

#### **g. Kinderopvang**

##### *i. Ouderschapsverlof*

De NAR stelde in een advies op eigen initiatief (1992) concrete maatregelen voor om het moederschapsverlof in vaderschapsverlof om te zetten in geval van overlijden of hospitalisatie van de moeder. Later gaf de NAR een ruimer advies (1997) waarbij het recht op ouderschapsverlof zelf aan bod kwam. Dat advies behandelde de voorwaarden om dat recht op ouderschapsverlof uit te oefenen. Het recht op ouderschapsverlof wordt des te meer gewaarborgd indien het gekoppeld wordt aan een maandelijks minimumvergoeding.

---

1. 1992: op eigen initiatief, 1993: advies over een wetsontwerp.

## *ii. Financiering van kinderopvang*

De NAR formuleerde een advies op eigen initiatief (1993) over kinderopvang naar aanleiding van het centraal akkoord van 9 december 1992. Dat akkoord bepaalde dat de bedrijven in 1994 een bijdrage moesten storten aan het Fonds voor Collectieve Uitrustingen en Diensten om initiatieven inzake kinderopvang te financieren. Daarbij werd door de NAR benadrukt dat de projecten moeten berusten op een akkoord tussen de sociale gesprekspartners en dat gezorgd moet worden voor een evenwichtige verdeling tussen de regio's.

## **h. Kinderarbeid**

De NAR gaf adviezen over kinderarbeid (1993, 1997) en over een arbeidsraad kinderarbeid (1996). De NAR stelde dat een afzonderlijke adviesraad voor kinderarbeid niet wenselijk is omdat die raad dezelfde taak zou hebben als de NAR, zij het dan voor kinderen. Een opsplitsing in verschillende adviesraden met dezelfde taak kan alleen maar tot een versplintering van adviezen en kleine adviesraden met een beperkte impact leiden. De NAR kan beroep doen op deskundigen indien dit nodig blijkt.

In een advies (1997) naar aanleiding van een ILO-rapport over kinderarbeid stelde de NAR dat een nieuw verdrag inzake kinderarbeid wenselijk is.

## **i. Studentenarbeid**

Een paar adviezen (1994, 1995) van de NAR hadden betrekking op studentenarbeid door minderjarigen. De NAR formuleerde een advies (1997) over een wetsvoorstel tot aanpassing van de arbeidswetgeving aan de wet op de meerderjarigheid. Het ging over het recht op het gewaarborgd gemiddeld minimummaandinkomen. De Raad vond dat het wetsontwerp in de lijn ligt van de bestaande loonstructuren.

## **j. Woon-werkverkeer**

Een wetsvoorstel over woon-werkverkeer en bedrijfsvervoerplannen werd in een eenparig advies (1994) aangezien als een te beperkte oplossing voor het mobiliteitsprobleem. De Nationale Arbeidsraad was principieel tegen het wetsvoorstel en meende dat alle verantwoordelijken effectief hun verantwoordelijkheid moesten opnemen. Het gaat niet op dat alleen de werknemers en de werkgevers geïsoleerd werden. De Nationale Arbeidsraad was wel bereid om een sensibiliseringscampagne te voeren.

De Raad werkte een tweede advies (1996) op eigen initiatief uit waarbij de tekorten van de reeds genomen maatregelen aan bod kwamen. De NAR wenste dat over het thema een debat gehouden werd alsook een interministeriële conferentie.

## **k. Verschillende arbeidsstatuten**

In verband met deeltijdse arbeid (1992, 1993, 1994, 1996) merkte de NAR in een advies (1996) op dat er bij de mededeling van de minister over het ILO-verdrag en over de aanbeveling niet ingegaan werd op een belangrijk aspect van dat internationaal verdrag en de aanbeveling, namelijk over de rol van de deeltijdse arbeid voor de economie en de bevordering van de werkgelegenheid.



Voor tewerkstelling van jongeren is er een advies (1993) over de mogelijke discriminatie tussen jongeren door de verlaging van de sociale bijdragen voor sommige statuten.

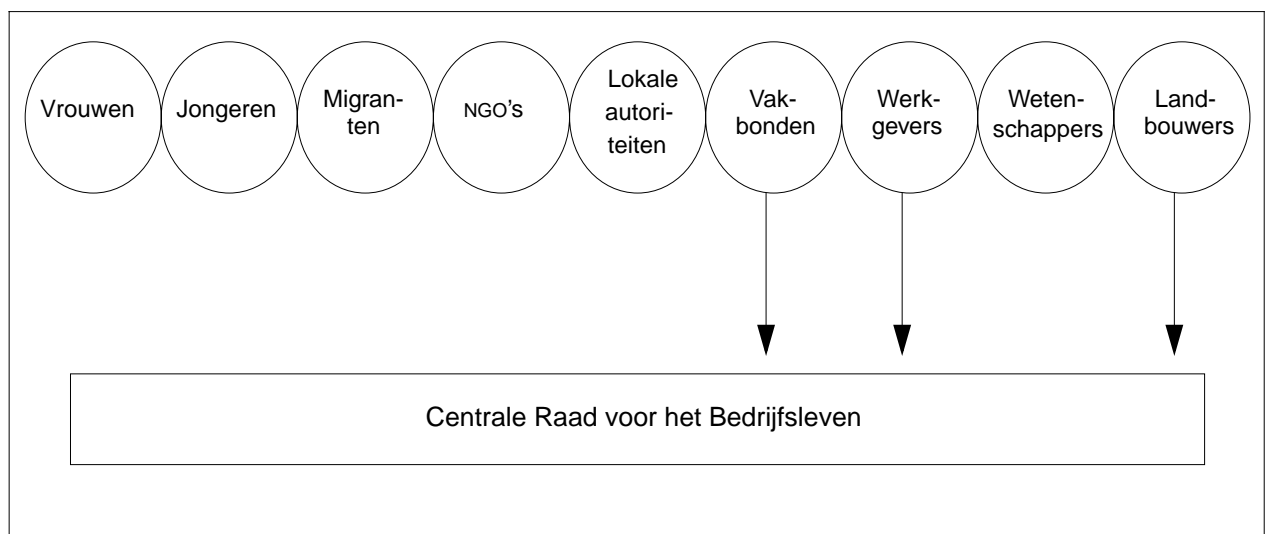
In een advies (1993) over het jongerenbanenplan pleitte de NAR voor de uitbreiding van dat plan tot personen die via herinschakelingsacties in het normale arbeidscircuit komen.

De NAR bestudeerde het leerlingensstelsel voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst en deed voorstellen voor verbetering zodat jongeren niet in parallelle circuits blijven, maar ingeschakeld kunnen worden in het normale arbeidscircuit. In 1996 volgde een advies over een voorontwerp van wet over het leerlingensstelsel voor beroepen uitgeoefend door werknemers in loondienst.

De NAR gaf een advies (1997) over een voorontwerp van wet over het inschakelingsstatuut. Daarin stelde hij een voorstander te zijn van een gesloten systeem, dit wil zeggen een systeem waarbij men via een leerovereenkomst, arbeidsovereenkomst, overeenkomst voor beroepsopleiding en inschakelingsovereenkomst tewerkgesteld wordt. De NAR wilde de grote verscheidenheid aan overeenkomsten beperken en aldus geen parallelle circuits<sup>1</sup> naast het gewone arbeidscircuit creëren of in stand houden.

## 2. De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven

FIGUUR 61 - Samenstelling van de CRB



1. De tijdelijke overeenkomsten waarbij mensen aangeworven worden omdat zij of de werkgever aan bepaalde voorwaarden voldoen zoals bijvoorbeeld de GESCO's.

## a. Milieutaksen

### *i. Algemeen*

De Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) stelde in zijn adviezen (1992, 1995) over de milieutaksen (zie infra deel 3, luik 2, hoofdstuk "Milieu") dat de beleidsbepalers er in hun streven naar duurzame ontwikkeling moeten voor zorgen dat het milieubeschermsbeleid samengaat met de instandhouding van een optimale economische groei. Die opmerking kwam onder andere terug in het advies over de productnormen.

De CRB onderschreef dat de milieutaks een instrument is dat kan bijdragen tot duurzame ontwikkeling, maar hij benadrukte ook dat er verschillende andere instrumenten ingezet kunnen worden om hetzelfde doel te bereiken.

Een probleem dat in diverse adviezen gesignaleerd werd is het gebrek aan een wetenschappelijke basis voor energie- en milieubalansen.

### *ii. Milieutaksen op bestrijdingsmiddelen en fytofarmaceutische producten (1995)*

Hier stelde de CRB voor om de milieutaksen te koppelen aan de producten in plaats van aan de actieve stoffen die in de producten voorkomen. De schadelijke effecten van bepaalde producten voor de mens en het leefmilieu, zouden het criterium moeten zijn voor het opleggen van milieutaksen. De Opgvolgingscommissie betreffende de Milieutaksen gebruikt een lijst van actieve stoffen die opgesteld werd volgens de toxiciteit. Het voorstel van de Raad werd niet gevolgd.

De CRB vroeg ook om een lijst van producten op te stellen waarin per toepassing milieuvriendelijker alternatieve producten opgenomen zijn. Eens die lijst er was oordeelde de CRB dat het niet aangewezen was milieutaksen te heffen indien er geen milieuvriendelijker alternatief bestond voor een bepaald product.

### *iii. Milieutaksen op papier en karton*

Die adviezen<sup>1</sup> handelden onder meer over de problemen in verband met de controle op het gehalte aan gerecycleerde vezels in papier en karton en het beperkt toepassingsgebied van de milieutaks op de huishoudelijke afvalstromen. De toepassing van de milieutaks op papier en karton werd een aantal keren uitgesteld. Toen uiteindelijk voorgesteld werd om die milieutaks te beperken tot de huishoudelijke afvalstromen vond de Raad (1998) dat er voor kantoorpapier naar alternatieve oplossingen gezocht moest worden.

---

1. 1993 en 1994 - adviezen van de Bijzondere Raadgevende Commissie voor Papier.

#### iv. Vrijwillige ophalingssystemen en vrijstelling van milieutaks

In diverse adviezen<sup>1</sup> kwam aan bod dat de industrie een vrijwillig ophaalsysteem wens- te uit te bouwen om vrijgesteld te worden van de milieutaks. De CRB steunde dat standpunt op voorwaarde dat de akkoorden voor vrijwillige ophaalsystemen aan een aantal minimumvoorwaarden voldoen en dat de uitvoering ervan voldoende gecontro- leerd wordt.

#### b. Productnormen

De CRB formuleerde een advies op eigen initiatief over het wetsontwerp op de product- normen<sup>2</sup>. De CRB stelde in dat advies dat hij wil opgenomen worden in de lijst van de raden die advies geven over de voorstellen van uitvoeringsbesluiten van de wet.

De Raad stelde dat een **algemeen en coherent wettelijk kader** wenselijk is en wees op mogelijke onverenigbaarheden van het wetsontwerp op de productnormen met:

- Het wetsontwerp *betreffende de stoffen en preparaten in relatie tot de veiligheid en gezond- heid van werknemers*.
- Het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval.

De CRB is van mening dat de wet op de productnormen complementair zou moeten zijn aan het samenwerkingsakkoord. In een vroeger advies<sup>3</sup> stelde de CRB nochtans dat **ver- pakkingsbeleid en productbeleid** niet helemaal los van elkaar gezien mogen worden, om te voorkomen dat zeer schadelijke producten in milieuvriendelijke verpakkingen de voorkeur zouden genieten boven minder schadelijke producten in minder milieuvrien- delijke verpakkingen. Zoals beschreven in het hoofdstuk "Milieu" van deel 3 gaat het hier om één van de doelstellingen van het wetsontwerp op de productnormen<sup>4</sup>. Het sa- menwerkingsakkoord slaat alleen op het afvalaspect van verpakking niet op de productnormen voor verpakking. Het samenwerkingsakkoord inzake verpakkingsaf- val is een akkoord tussen de gewesten, de federale overheid is geen partij.

#### c. Woon-werkverkeer

In 1993 werd de brochure opgemaakt *Bedrijfsvervoerplannen in het kader van de verbetering van de mobiliteit*. Die brochure kwam tot stand naar aanleiding van een adviesvraag van de Minister van Verkeerswezen uit 1991.

Voor een treinabonnement is de tussenkomst van de werkgever niet gebonden aan een minimumafstand. Voor een abonnement voor een ander openbaar vervoermiddel was een minimumafstand van vijf kilometer vereist tussen de woning en het werk. De CRB stelde (1993) dat deze afstandsvoorwaarde discriminatie tussen de werknemers in de hand werkt.

---

1. Adviezen over de milieutaks op batterijen (1994, 1995), wegwerpfotoestellen (1994), drankverpakkin- gen (1994, 1995, 1996) en PVC verpakkingen (1994, 1995), verpakkingen van oplosmiddelen (1995) en nij- verheidsproducten (1994).

2. Advies van 1997 over het wetsontwerp betreffende productnormen ter bevordering van duurzame pro- ductie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (zie deel 3, hoofdstuk "Milieu").

3. Advies van 1994 over milieutaksen voor nijverheidsproducten.

4. Zie deel 3, hoofdstuk "Milieu".

In zijn adviezen over de stijging van de prijs van de treinabonnementen en de tussenkomst van de werkgever kaartte de CRB telkens aan dat de prijsverhogingen die door de NMBS voorgesteld worden niet duidelijk zijn. Er wordt geen rechtvaardiging gegeven voor het percentage van de stijging.

#### **d. De sociale aspecten van internationale handel en van de binnenlandse textielsector**

##### *i. Sociale minimumnormen*

De sociale aspecten van de internationale handel en de binnenlandse textiel en kledingsector werden aangekaart in een verslag (1992-1993) over het illegale confectiecircuit van de Bijzondere Raadgevende Commissie voor Textiel en Kleding en in een advies (1995) over de sociale clausules in de internationale handelsakkoorden. Concreet gaat het om de naleving van de minimumnormen die in vijf fundamentele verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) opgenomen zijn:

- De vrijheid van vakvereniging.
- Het recht op collectieve onderhandelingen.
- Het verbod op discriminatie in beroep en in beroepsuitoefening.
- Het verbod op dwangarbeid.
- Het verbod op kinderarbeid.

##### *ii. Sociale kwaliteitslabels*

De Bijzondere Raadgevende Commissie voor Textiel en Kleding stelde voor om de westerse consumenten ertoe aan te zetten alleen producten te kopen die onder sociaal aanvaardbare voorwaarden vervaardigd zijn. Die producten krijgen dan een sociaal kwaliteitslabel.

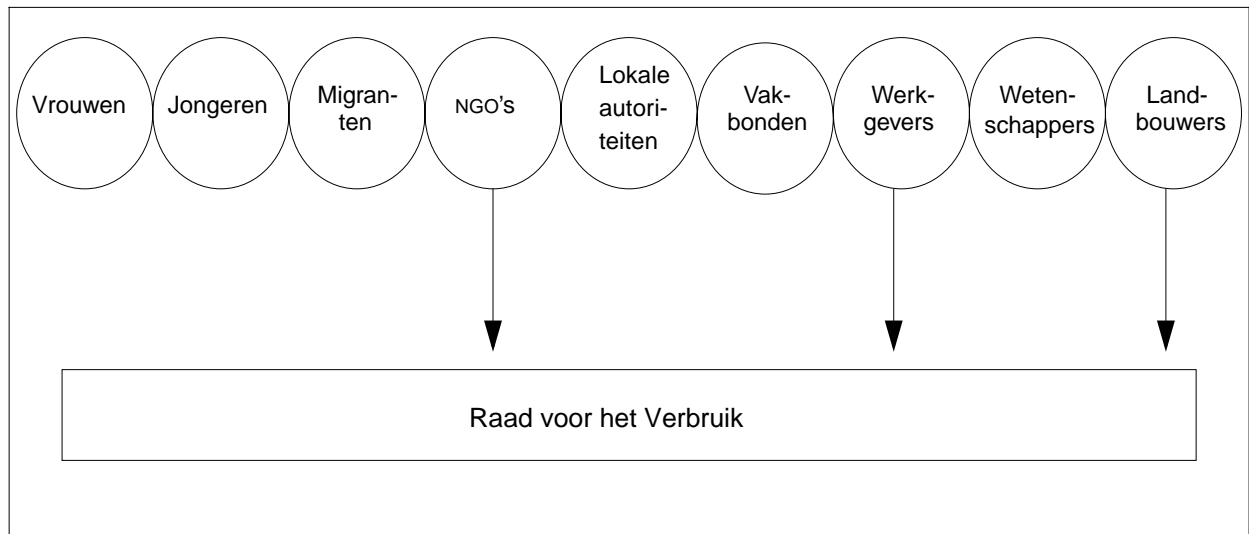
##### *iii. Sociale clausules in internationale handelsbetrekkingen*

In een advies (1996) herhaalde de CRB de noodzaak om de fundamentele sociale rechten op te nemen in internationale handels- en samenwerkingsakkoorden. De CRB is er ook voorstander van dat akkoorden over milieubescherming gesloten worden en dat inbreuken daarop bestraft worden.

De CRB pleitte ervoor dat een land pas zou kunnen toetreden tot de Wereldhandelsorganisatie (WTO) indien het de desbetreffende ILO-conventies heeft onderschreven. Voor ontwikkelingslanden kan een overgangperiode ingebouwd worden.

### 3. De Raad voor het Verbruik

**FIGUUR 62** - Samenstelling van de RvV



#### a. Gerechtelijke regeling van kleine geschillen

In dat advies (1992) van de Raad voor het Verbruik (RvV) stond de minnelijke schikking, de vereenvoudiging van de toegang tot het gerecht en de gratis rechtshulp centraal.

#### b. Kredietverlening – schuldenlasten

De RvV formuleerde twee adviezen (1995) rond de centrales voor krediet aan particulieren, onder andere over de zogeheten "negatieve"<sup>1</sup> en "positieve" centrales<sup>2</sup>. Daarbij werden de mogelijkheden om een schuldenoverlast bij particulieren te voorkomen, onderzocht en benadrukt. De nadelen van beide systemen werden ook aangegeven. Later werd een advies (1997) geformuleerd over een ontwerp van KB omtrent de positieve en negatieve registratie door de Nationale Bank van België van kredietovereenkomsten inzake consumentenkrediet en van wanbetalingen inzake consumentenkrediet en hypothecair krediet. De banksector stond heel negatief tegenover de positieve registratie. De andere leden van de RvV waren van mening dat de banksector ondanks zijn principiële tegenstand moet meewerken om het ontwerp van KB aan te passen en te verbeteren.

De RvV gaf een advies (1994) over overmatige schuldenlast bij de gezinnen waarbij de poging tot een minnelijke schikking weer wordt benadrukt alsook het voorkomen van overmatige schuldenlast.

1. Informatie in geval van onmogelijkheden tot betaling worden opgenomen in de negatieve centrales.  
2. Informatie over verleende kredieten worden opgenomen in de positieve centrales.

### **c. Een bankrekening voor iedereen?**

De RvV werkte een advies (1997) uit over een charter inzake een basisbankdienst dat opgesteld was door de Belgische Vereniging van Banken. De RvV was tevreden dat het fenomeen van de bankuitsluiting aangekaart werd door de overheid en de betrokken sector, omdat het een zeer gevoelig thema is in het kader van sociale uitsluiting. Het ging hier evenwel om een vrijwillig charter waartoe de banken al dan niet toetraden zodat de verbruikersorganisaties vragen hadden bij het afdwingbaar karakter van de bepalingen.

### **d. Milieutaksen**

In het advies (1993) over de milieutaksen (zie infra deel 3) stelde de RvV dat:

- Het belastingniveau voldoende hoog moet zijn en alleen ingevoerd mag worden voor producten waarvoor alternatieven tegen een redelijke prijs bestaan.
- Doeltreffende bewustmakings- en informatiecampagnes georganiseerd moeten worden, onder meer door begrijpelijke informatie op de etiketten van de producten te zetten.
- Bij het opmaken van de milieubalansen naast de milieuaspecten rekening gehouden moet worden met kwaliteit, hygiëne, volksgezondheid en veiligheid.
- Gewaakt moet worden over de directe en indirecte effecten van de maatregel op het gezinsbudget van de zogenoemde "kwetsbare groep".

### **e. Productnormen**

In het advies (1996) over het voorontwerp van wet op de productnormen (zie deel 3, luik 2, "Milieu") drukte de RvV de wens uit dat het deel over de gevaarlijke stoffen, preparaten en biociden uit die wet gehaald zou worden, zonder daarvoor een duidelijke reden aan te geven. De RvV benadrukte in een eerder advies over een ontwerp van KB betreffende asbest dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan een goed leesbare en coherente reglementering over de gevaarlijke stoffen en preparaten.

De RvV had in zijn advies (1995) over een ontwerp van KB betreffende batterijen en accu's die sommige gevaarlijke stoffen bevatten, aangedrongen op een wettelijke regeling van de vrijwillige sectorale overeenkomsten en vooral op de publicatie ervan. Het wetsontwerp op de productnormen bevat zo'n wettelijke regeling.

### **f. Productinformatie via etikettering**

#### *i. Energieverbruik*

Het belang van de etikettering, verplichte vermeldingen als informatie voor de consument, werd benadrukt in de adviezen over:

- Een ontwerp van KB betreffende de informatie over het energieverbruik van huishoudelijke apparaten.
- Een ontwerp van MB dat de etikettering moet regelen voor een aantal apparaten.
- Een ontwerp van KB betreffende de rendementseisen voor nieuwe olie- en gasgestookte centraleverwarmingsketels.

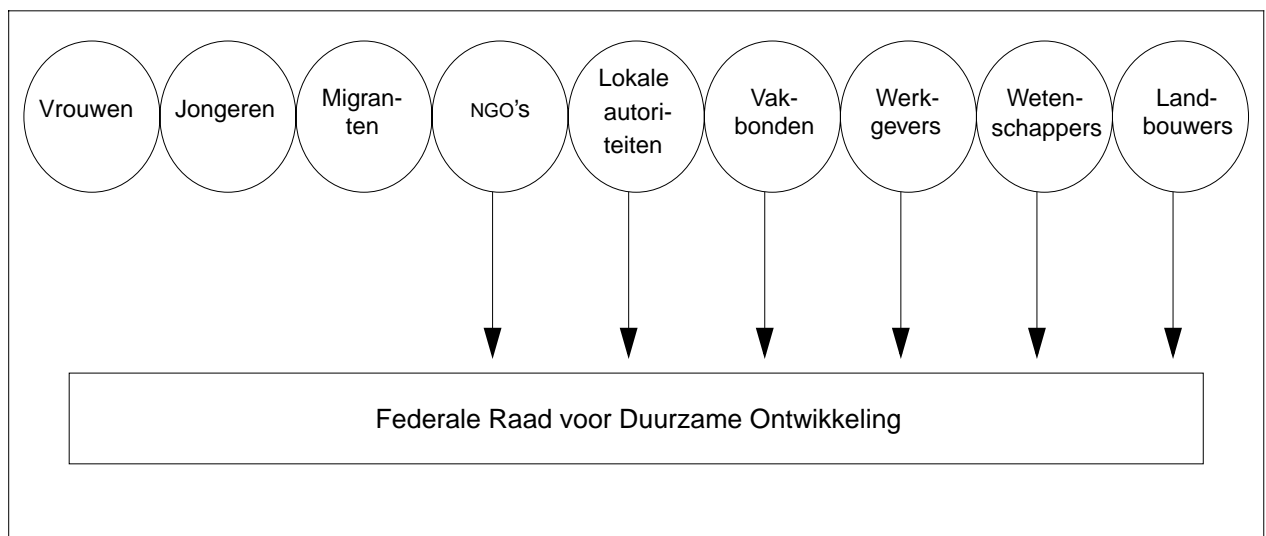
De Raad voor het Verbruik formuleerde adviezen (1997) over vier ontwerpen van MB betreffende de etikettering van het energieverbruik van huishoudtoestellen.

*ii. Kwaliteit van rundvlees*

Het belang van de etikettering kwam ook aan bod in het advies (1997) over de problematiek van het rundvlees waarbij de etikettering de consument zou moeten informeren over de herkomst en de kwaliteit van het rundvlees. De Raad benadrukte dat alleen labels die bijkomende garanties bieden voor de kwaliteit van het vlees, toegelaten zouden worden en vroeg om dat op EU-niveau aan te kaarten.

## D. De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

**FIGUUR 63** - Samenstelling van de FRDO



De Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (NRDO) is de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) geworden bij toepassing van de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*<sup>1</sup>. Op federaal niveau is de FRDO het enige organisme waarin de grote maatschappelijke groepen vertegenwoordigd zijn met de expliciete bedoeling te werken aan duurzame ontwikkeling. De FRDO heeft dezelfde vragenlijst ontvangen als de grote maatschappelijke groepen (zie blz. 393).

1. BS 18 juni 1997



## 1. Visie: referentieteksten

**Doelstellingen.** De FRDO antwoordde als volgt op de vragen over hun visie op duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>. *"De Raad stelt vast dat onze maatschappij niet evolueert in de richting van duurzame ontwikkeling omwille van grote onevenwichten: tussen de ontwikkeling in het Noorden en het Zuiden, tussen armen en rijken in elke groep, tussen mannen en vrouwen en tussen de mensen en de natuur. Deze onevenwichten staan onderling met elkaar in verband en moeten globaal worden aangepakt. België behoort bij de landen die overdadig gebruik maken van de natuurlijke hulpbronnen. Onze productie- en consumptiepatronen en de organisatie van de internationale handel leiden tot verspilling van natuurlijke hulpbronnen en tot onaanvaardbare sociale ongelijkheid en dienen dus in vraag te worden gesteld.*

*De in het Brundtland-rapport<sup>2</sup> ontwikkelde visie op duurzame ontwikkeling maakt verschillende interpretaties mogelijk. Het heeft echter de verdienste aan de basis te liggen van een nieuw maatschappelijk ontwerp dat vertrekt van een geïntegreerde aanpak van de sociale, economische en ecologische ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling kan maar gerealiseerd worden indien individuen, organisaties en staten zich laten inspireren door menselijke waarden zoals solidariteit, burgerzin, verantwoordelijkheid en respect voor de culturele en biologische verscheidenheid. Voor de FRDO is duurzame ontwikkeling niet enkel gebaseerd op een milieubeleid maar ook op economische strategieën die het mogelijk maken de productie- en consumptiepatronen te heroriënteren en aldus zorgen voor een rechtvaardige verdeling van de natuurlijke hulpbronnen".*

**Opdrachten.** *"De FRDO adviseert de Federale Overheid over alle maatregelen die betrekking hebben op het beleid inzake duurzame ontwikkeling, waarbij speciale aandacht gaat naar de uitvoering van de internationale verbintenissen van België, zoals de akkoorden van Rio. De Raad is ook een discussieforum over duurzame ontwikkeling en hij stelt onderzoeksthema's voor over domeinen die te maken hebben met duurzame ontwikkeling. Ten slotte neemt de Raad ook initiatieven om de openbare en particuliere organisaties en de burgers te betrekken bij de verwezenlijking van deze doelstellingen".*

## 2. Positie

### a. Prioritaire beleidslijnen

Het secretariaat van de FRDO kon deze vraag niet beantwoorden. Enkel de leden waren daartoe bevoegd. De samenvatting van de gemeenschappelijke eisen in de antwoorden van de groepen geeft een precieze indicatie over de prioritaire beleidsmaatregelen die door de gehele FRDO worden gevraagd.

Ondanks de vrij gerichte vragen die hun werden voorgelegd (zie tabel 41 op blz. 393) hebben de leden van de grote maatschappelijke groepen in het algemeen hun prioriteiten als volgt geformuleerd:

- Een coherent en gecoördineerd wettelijk kader.
- Instrumenten (milieutaks, subsidies of sectorale overeenkomsten<sup>3</sup>) om de consumptie- en productiepatronen te wijzigen.
- De uitvoering van de bestaande wetten en ondertekende verdragen.

---

1. Tekst meegedeeld door het secretariaat van de FRDO, oktober 1998, op basis van de referentietermen van de NRDO (5 mei 1995) en de wet van 5 mei 1997.  
2. Zie deel 1, hoofdstuk "Conceptueel kader".  
3. Vrijwillige overeenkomst tussen de bedrijven van een sector en de staat., bijvoorbeeld voor de vermindering van de hoeveelheid kwik in elektrische batterijen.

## **b. Bijdrage van de Federale Overheid tot duurzame ontwikkeling**

De grote maatschappelijke groepen zijn van oordeel dat de wet over duurzame ontwikkeling een stap is in de goede richting. Ze vragen ook dat de regering de fase van de studies en de plannen (zonder reglementaire maatregelen om ze toe te passen) zou overslaan en effectieve maatregelen ten gunste van duurzame ontwikkeling in werking zou stellen.

## **3. Participatie**

De FRDO antwoordde als volgt op de vraag over de participatie in sensibilisatiecampagnes over duurzame ontwikkeling: *"De Raad heeft niet de bedoeling op het vlak van sensibilisatie-acties operationeel te zijn naar het grote publiek. Dit behoort tot het werkterrein van de leden waarmee de FRDO niet in concurrentie wil treden"*.

*De sensibilisatie-acties van de FRDO situeren zich vooral op de "tweede lijn", de activiteiten van het type forum zoals conferenties, symposia en media-initiatieven. In 1996 werd een Conferentie over de "Rechten van de komende generaties" georganiseerd met een internationaal samengesteld panel. Ongeveer 700 personen uit diverse organisaties namen er aan deel. In 1998 werd gestart met een nieuw initiatief: de organisatie van symposia ter voorbereiding van adviezen. Deze symposia richten zich vooral op tot de kaders van de middenveldorganisaties, de wetenschappers en de vertegenwoordigers van de overheid. Het symposium over de "Klonen en de invloed op biodiversiteit en duurzame ontwikkeling" (4 februari 1998) telde een 100-tal deelnemers. Aan het symposium over het "Protocol van Kyoto: bedreiging of uitdaging" (19 mei 1998) namen 300 personen deel. De FRDO nam verschillende initiatieven om zijn activiteiten inzake duurzame ontwikkeling kenbaar te maken via de media, vooralsnog met beperkt succes"<sup>1</sup>.*

## **4. Betrokkenheid**

### **a. Gemeenschappelijke eisen van de in de FRDO vertegenwoordigde grote maatschappelijke groepen**

De groepen vragen in de eerste plaats dat meer rekening zou worden gehouden met de adviezen van de raden (meer dan met die van de lobbying). Om deze eis te concretiseren stelt één van de geraadpleegde groepen voor de inbreng van de FRDO structureel te waarborgen in elk belangrijk dossier over duurzame ontwikkeling.

Ze willen ook dat de standpunten van de vertegenwoordigers van de middenveldorganisaties in aanmerking worden genomen vanaf de eerste fasen van de voorbereiding van het beleid.

### **b. Betrokkenheid in de voorbereiding van het federale beleid en de toepassing ervan**

De NRDO heeft in totaal twaalf en de FRDO zes adviezen uitgebracht. Er werd geen algemene analyse gemaakt van de manier waarop de regering rekening heeft gehouden met die adviezen. Toch werd voor sommige adviezen een evaluatie gemaakt.

---

1. Tekst meegedeeld door het secretariaat van de FRDO, oktober 1998.

*i. Advies over het "Plan inzake Wetenschappelijke Ondersteuning van het Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling"*

In 1998 heeft de FRDO een lijst gemaakt van zijn vragen<sup>1</sup> betreffende dit plan waaraan door de regering werd tegemoet gekomen:

- Heroriëntering van de lopende activiteiten op weg naar duurzame ontwikkeling.
- Bijzondere aandacht voor de sociaal-economische aspecten.
- Bijzondere aandacht voor het interdisciplinair aspect.
- Ontwikkeling van een informatiekruispunt.

De vraag van de FRDO opdat de research van de Federale Diensten voor Technische, Wetenschappelijke en Culturele Aangelegenheden (DWTC) nuttig zou zijn voor de ontwikkelingslanden, werd slechts door enkele programma's beantwoord (bijvoorbeeld onderzoek inzake satellietbeelden).

*ii. Advies over het beleid inzake klimaatverandering*

Sinds 1992 heeft eerst de NRDO en daarna de FRDO verschillende adviezen uitgebracht over het energiebeleid en de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen<sup>2</sup>. Het advies van 1998 over de toepassing van het Kyoto-protocol is gebaseerd op deze bronnen en op de resultaten van het symposium ter voorbereiding van het "*Protocol van Kyoto: bedreiging of uitdaging*". Dit advies toont in welke mate de eisen die in de eerste adviezen werden geformuleerd, door de regering in aanmerking werden genomen.

De FRDO betreurt eerst en vooral het feit dat het Belgisch nationaal programma inzake vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot niet werd geëvalueerd en jaarlijks werd herzien zoals in zijn advies van 1994 aanbevolen werd.

In zijn advies van 1996 was de NRDO inderdaad van oordeel dat het Belgische CO<sub>2</sub>-Programma "*fundamenteel moest worden herzien*" en "*vroeg de Regering en de administratieve diensten om op korte termijn een serie nieuwe scenario's te ontwikkelen met betrekking tot de invoering van mogelijke maatregelen die een reële impact zouden hebben en deze voor overleg en advies voor te leggen. (...) De Raad wenste vooral dat de volgende pistes zouden worden onderzocht.*" En dan volgde een lijst met zeven pistes die twee jaar later in hun geheel niet werden gevolgd. De FRDO is inderdaad van mening dat:

- De energiebelasting niet "groener" werd gemaakt.
- De vervoerbelasting niet werd herzien.
- Geen enkel sectoraal akkoord werd getekend in verband met klimaatveranderingen.
- De warmtekrachtkoppeling opgang heeft gemaakt maar het potentieel blijft verre van uitgeput, vermits er steeds meer gebruik gemaakt wordt van airconditioning.
- De bevordering van hernieuwbare energiebronnen het voorwerp is van aanbevelingen, subsidiëring.

---

1. Afkomstig van de adviezen van oktober 1996 en maart 1997.

2. NRDO (1992), NRDO (1994), NRDO (1996) en FRDO (1998).

- Hij niet geïnformeerd werd over de aanpassing van het winstmechanisme van de maatschappijen voor energiedistributie om het te besteden aan de bevordering van een beleid inzake rationeel energieverbruik.
- Het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking 1,68% van het budget van het Wereldmilieufonds (GEF) voor zijn rekening genomen heeft maar niet via nieuwe middelen zoals voorzien was.

### *iii. Advies over het voorontwerp van wet op de productnormen*

De regering heeft rekening gehouden met de suggesties van de FRDO, onder andere wat betreft de betrokkenheid van andere ministeriële departementen dan leefmilieu, de uitvoering van Europese wetgeving en de betrokkenheid van de grote maatschappelijke groepen. Het ontwerp specificeert dat de FRDO op de hoogte zal worden gehouden van de sectorale akkoorden en hun wijzigingen en dat hij zijn opmerkingen en tegenwerpingen kenbaar zal kunnen maken.

### *iv. De adviezen betreffende de reorganisatie van Ontwikkelingssamenwerking*

De adviezen van de FRDO hebben er toe geleid dat in de door de Regering goedgekeurde<sup>1</sup> "Algemene beleidsnota voor de internationale samenwerking van België" rekening werd gehouden met het milieu en duurzame ontwikkeling. De FRDO merkt ook op dat hij betrokken werd bij de voorbereiding van de vergaderingen van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de VN.

## **E. Systematisch overzicht**

Agenda 21 vereist de deelname van de grote maatschappelijke groepen (vrouwen, jongeren, migranten<sup>2</sup>, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), lokale overheden, werknemers, werkgevers, wetenschappers en landbouwers, aan de uitwerking van de doelstellingen en het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Daarom hebben de auteurs van dit rapport het initiatief genomen om een specifiek deel te wijden aan dit punt. Dit vijfde deel bevat twee grote luiken (de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) heeft aan beide meegewerkt):

- Het eerste luik gaat over de visie van de grote maatschappelijke groepen op het begrip duurzame ontwikkeling en het beleid ter zake. Het is opgemaakt aan de hand van een beperkte enquête (rekening houdend met de beschikbare tijd).
- Het tweede luik is samengesteld uit de adviezen van de adviesraden die werken rond de thema's van het rapport om na te gaan vanuit welke optiek deze adviezen tot nu toe geformuleerd zijn.

---

1. In december 1997.

2. Zie blz. 391.

## 1. Vragen en visie van de grote maatschappelijke groepen

In het kader van de realisatie van het rapport hebben bepaalde organisaties die deze groepen vertegenwoordigen een vragenlijst ontvangen over hun visie op duurzame ontwikkeling, over hun standpunt aangaande prioritair beleid noodzakelijk om duurzame ontwikkeling te bereiken, over hun acties (participatie) in die zin en over de manier waarop met hun voorstellen rekening werd gehouden door de overheid (betrokkenheid). De groepen vertegenwoordigd in de adviesraden, hebben in hun antwoorden op de vragenlijst hun belangstelling voor de problematiek van duurzame ontwikkeling getoond. Hun verzoeken zijn gelijkaardig, hoewel de definitie van duurzame ontwikkeling verschilt tussen de groepen en niet steeds gebaseerd is op een precieze tekst. Het zijn:

- Vragen naar meer betrokkenheid van de grote maatschappelijke groepen bij de voorbereiding van het duurzame-ontwikkelingsbeleid.
- Vragen naar een coherenter en beter geordend wettelijk kader.
- Vragen naar instrumenten (milieufiscaliteit, subsidies of sectorale overeenkomsten) om consumptie- en productiepatronen te veranderen.
- Vragen om de uitvoering van de bestaande wetten en de ondertekende verdragen.

De grote maatschappelijke groepen wijzen ook op hun concrete acties voor duurzame ontwikkeling (publicaties, pilootprojecten, enzovoort) en op hun investering in het overleg. Er moet nochtans vastgesteld worden dat bepaalde groepen geen deel uitmaken van de adviesraden (vrouwen, jongeren en immigranten) en dat ze minder interesse toonden voor de vragenlijst die ze ontvangen hebben.

De FRDO heeft dezelfde vragenlijst beantwoord als de grote maatschappelijke groepen. Zijn visie op duurzame ontwikkeling is gebaseerd op de internationale teksten van Rio en zijn participatie omvat sensibilisatie (conferenties, symposia). De FRDO wordt betrokken bij de voorbereiding van bepaalde beleidsmaatregelen en hij geeft adviezen over onderwerpen die betrekking hebben op duurzame ontwikkeling. Er wordt in verschillende mate rekening gehouden met zijn adviezen.

## 2. Adviezen van de grote maatschappelijke groepen op de thema's van het rapport

Dit deel bevat een overzicht van de adviezen van de raden die verband houden met de thema's van dit rapport (Nationale Arbeidsraad, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en Raad voor het Verbruik). De bestudeerde adviezen hebben betrekking op de arbeidsvoorwaarden, het woon-werkverkeer, de arbeidsstatuten, de milieutaksen, de productnormen, de sociale keurmerken, de kredieten en de schuldenlast en de productinformatie via etikettering. Ze tonen dat de integratie van het sociaal en het economisch beleid momenteel verder is gevorderd dan de integratie van het ecologisch en het sociaal beleid:

- De gunstige adviezen voor meer integratie van sociale en economische beleidsmaatregelen zijn legio, vooral in de werkzaamheden van de Nationale Arbeidsraad (NAR). Alle groepen en raden zijn het eens dat bij sociale beschermingsmaatregelen en economische maatregelen rekening wordt gehouden met de wederzijds bestaande beperkingen. Sommige ideeën echter, zoals de sociale keurmerken die

door de adviesraden en de grote maatschappelijke groepen worden aangeraden, bevinden zich nog in een voorbereidende fase van het uitwerken van een wet.

- De integratie van de ecologische en economische beleidsmaatregelen wordt beter aanvaard dan vóór de conferentie van Rio. Maar de ecologische doelstellingen zijn nog steeds ondergeschikt aan de economische doelstellingen. De determinanten van een eventueel gewijzigd consumptiegedrag zijn zo de criteria inzake financiële kosten waartoe vervangingsproducten zouden kunnen leiden. De idee daarentegen dat de economische beleidsmaatregelen hun milieukosten zouden moeten verantwoorden, komt nooit in de adviezen voor.
- Over de integratie van de ecologische en sociale beleidsmaatregelen worden weinig adviezen gegeven. Dit soort van beleidsmaatregelen, die tegelijk voortvloeien uit de ecologische en sociale doelstellingen, behoort in grote mate tot de bevoegdheden van de gewesten, de gemeenschappen en de lokale autoriteiten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor milieueducatie en duurzame ontwikkeling. Andere verbanden zoals die tussen de doelstellingen inzake werkgelegenheid en milieu werden nog onvoldoende onderzocht, zowel door de overheid als door de sociale gesprekspartners.
- De integratie van de drie soorten beleidsmaatregelen waaraan wordt gewerkt door de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), is een ingewikkelde oefening. De FRDO is, als orgaan waarin de meest verschillende gevoeligheden zijn verenigd, bijzonder goed geplaatst om deze integratie te bevorderen.

### 3. Integratie van de adviesfunctie op federaal niveau

Op federaal niveau is de integratie van advies over de verschillende componenten van duurzame ontwikkeling (het milieu, de economie en het sociale) formeel georganiseerd in de FRDO. De andere federale adviesraden hebben een samenstelling die beperkt is tot de klassieke sociale gesprekspartners die geen mandaat hebben inzake duurzame ontwikkeling. Er is geen coördinatie tussen hun werkzaamheden en die van de FRDO.

Deze segmentering van structuren voor deelname aan de besluitvorming wordt zeker gerechtvaardigd door het grote aantal en de complexiteit van de te behandelen vragen. Misschien is het echter ook een van de redenen waarom, in de praktijk, geen noemenswaardige vooruitgang geboekt wordt in de integratie van de beleidsmaatregelen noch een aanzienlijke versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen op te merken valt sinds Rio. Er moeten dus formules worden gevonden om de samenhang tussen de werkzaamheden van de verschillende raden te verbeteren bij de formulering van het standpunt van het maatschappelijk middenveld over de talrijke uitdagingen van duurzame ontwikkeling die gemeenschappelijk zijn voor de werkzaamheden van deze raden.

## Bedankingen

De heer Marc Mormont, verantwoordelijke van de sociaal-economische unit, milieu en ontwikkeling van de Fondation universitaire luxembourgeoise voor zijn herlezing van een eerste versie van de tekst. Alle leden van de FRDO en zijn secretariaat voor de hulp bij het verzamelen van de gegevens.

## F. Bijlagen

### 1. Lijst van de via de FRDO gecontacteerde groepen

**NGO's:** Bureau européen de l'Environnement, Centre national pour la Coopération au Développement, Collectif Stratégies alimentaires, SEDIF/Maison de l'Amérique latine, Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs (CRIOC) en Onderzoeks- en informatie centrum van de gebruikersorganisaties (OIVO), Inter-Environnement Bruxelles, Inter-Environnement Wallonie, Wereldsolidariteit, De Wielewaal, Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, Greenpeace, WWF, Bond Beter Leefmilieu.

**Werknemers:** Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) /Fédération générale des Travailleurs de Belgique (FGTB), Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV) /Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC), Algemene Centrale Liberale Vakbond (ACLVB) /Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique (CGSLB).

**Werkgevers:** Union wallonne des entreprises, groupement de la sidérurgie, Verbond van Belgische Werkgevers (VBO), Belgische Petroleum Federatie, Federatie der Chemische Nijverheid, Organisatie voor Zelfstandige Ondernemers, Electrabel, Société coopérative de Production d'Electricité.

**Wetenschappers:** Université de Liège, Université catholique de Louvain, Université libre de Bruxelles, Universiteit Gent, Vrije Universiteit Brussel, Katholieke Universiteit Leuven.

**Landbouwers:** Belgische Boerenbond.

### 2. Lijst van de onafhankelijk gecontacteerde groepen

**Lokale autoriteiten:** Association des villes et communes de Wallonie, Vereniging van de Stad en de Gemeenten van Brussel, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw en alle provincies<sup>1</sup>.

**Vrouwen:** Raad van de Gelijke Kansen voor Mannen en Vrouwen /Centre pour l'égalité des chances entre hommes et femmes.

**Jongeren:** Jeugdraad voor de Vlaamse Gemeenschap, Conseil de la jeunesse d'expression française, Conseil de la jeunesse d'expression allemande.

**Immigranten:** Vlaams Centrum Integratie Migrant (VCIM), Overlegcentrum Integratie Vluchtelingen (OCIV), Centrum Buitenlandse Werknemers (CBW), Centre régional wallon d'intégration de Charleroi, Centre régional wallon d'intégration de La Louvière, Centre régional wallon d'intégration de Liège, Centre régional wallon d'intégration de Mons, Centre régional wallon d'intégration de Namur, Centre régional wallon d'intégration de Verviers, Cellule d'appui intercentres (CACRI), Centre bruxellois d'Action interculturelle.

**Landbouwers:** Vlaams Agrarisch Centrum, UPA-UDEF, Alliance agricole belge.

---

1. Geen vragenlijst voor de provincies.



## G. Bibliografie

- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (1993). *Overzicht van de werkzaamheden tijdens de periode 1 augustus 1992 - 31 juli 1993*. Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (1994). *Overzicht van de werkzaamheden tijdens de periode 1 augustus 1993 - 31 juli 1994*. Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (1995). *Overzicht van de werkzaamheden tijdens de periode 1 augustus 1994 - 31 juli 1995*. Brussel: CRB.
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (1996). *Overzicht van de werkzaamheden tijdens de periode 1 augustus 1995 - 31 juli 1996*. Brussel: CRB.
- Internetsite van de CRB: <http://www.ccecrb.fgov.be/crb/text/doc11.htm>
- Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (1997). *Advies betreffende het voorontwerp van wet betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid*. Brussel: CRB.
- Devuyst D., Van Wijngaarden T., De Bekker G. en Hens L. (1998). *Duurzame ontwikkeling in de Vlaamse steden en gemeenten: een stand van zaken*. Leefmilieu 98-6.
- Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. <http://www.belspo.be/frdocfdd/index.htm>
- ICLEI (1997). *Local government implementation of Agenda 21*. Toronto Canada: International Council for Local Environmental Initiatives.
- Nationale Arbeidsraad (1994). *Verslag over de werkzaamheden van de raad 1992-1993*. Brussel: NAR.
- Nationale Arbeidsraad (1996). *Verslag over de werkzaamheden van de raad 1994-1995*. Brussel: NAR.
- Nationale Arbeidsraad (1998). *Verslag over de werkzaamheden van de raad 1996-1997*. Brussel: NAR.
- Raad voor het Verbruik (1993). *Verslag over de werkzaamheden van de raad voor het verbruik in 1992*. Brussel: RVV.
- Raad voor het Verbruik (1994). *Verslag over de werkzaamheden van de raad voor het verbruik in 1993*. Brussel: RVV.
- Raad voor het Verbruik (1995). *Verslag over de werkzaamheden van de raad voor het verbruik in 1994*. Brussel: RVV.
- Raad voor het Verbruik (1996). *Verslag over de werkzaamheden 1995 van de raad voor het verbruik en zijn drie commissies*. Brussel: RVV.
- Raad voor het Verbruik (1997). *Verslag over de werkzaamheden 1996 van de raad voor het verbruik en zijn drie commissies*. Brussel: RVV.
- Raad voor het Verbruik (1998). *Verslag over de werkzaamheden 1997 van de raad voor het verbruik en zijn drie commissies*. Brussel: RVV.



De synthese geeft, zoals aangekondigd in het voorwoord van dit rapport, een eerste antwoord op de vraagstelling in de titel. Ze neemt de vorm aan van een tiental bevindingen, die tot doel hebben *om een toekomstgericht debat te openen en om de basis te leggen voor beslissingen die de samenhang en de doeltreffendheid verhogen van de beleidsmaatregelen over de behandelde thema's*.

Die bevindingen dienen als referentiepunten (zij het niet de enige) voor de formulering van de op duurzame ontwikkeling gerichte aanbevelingen of beslissingen in België<sup>1</sup>. Zulke formuleringen veronderstellen tenslotte duidelijke maatschappelijke keuzes, specifieke opties omtrent de te gebruiken instrumenten om ze te verwezenlijken en een afweging van de prioriteiten. De keuze tussen deze opties is niet de taak van technici zoals de auteurs van dit analytische rapport. Het is de taak van de grote maatschappelijke groepen, van de Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (ICDO), van de politieke verantwoordelijken en, op individueel vlak, van elke burger.

De thema's die voor dit eerste rapport gekozen werden, zijn: de wijziging van de consumptiepatronen, bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu. Om de formulering van beleidskeuzes op basis van een geïntegreerde visie op het huidige federale beleid te vergemakkelijken, zijn de bevindingen niet geordend per kernthema maar wel volgens de vijf dimensies van duurzame ontwikkeling zoals gedefinieerd in deel 1: planetaire dimensie, langetermijnvisie, integratie van de componenten, erkenning van wetenschappelijke onzekerheden, participatie. De definitie van de vijf dimensies wordt nog eens kort herhaald en de bevindingen zelf volgen in het blauw. Bovendien werd in kaders informatie toegevoegd die de bevindingen verduidelijkt.

Met dit eerste rapport wordt de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* toegepast, met de analyse van het binnenlandse federale beleid dat van juni 1992 (Rio) tot juni 1998 gevoerd werd. Latere rapporten zullen het buitenlands beleid behandelen. Het beleid inzake duurzame ontwikkeling van een land bevat onder andere het luik ontwikkelingssamenwerking, maar moet ook "voor eigen deur vegen" door rekening te houden met de effecten van de Belgische leefpatronen op de anderen. Dit wordt nog onderstreept door de beroemde slagzin uit de beleidsverklaringen van Rio: "*think globally, act locally*". Om het belang van die twee niveaus te onderstrepen worden de bevindingen omtrent elk van die **vijf** dimensies trouwens op **twee** niveaus gedaan: dat van het omvattende (en onder andere mondiale) denkkader en dat van de eigenlijke ontwikkelingsactie. Die methode levert een **tiental** bevindingen op (vijf maal twee), die op het einde van het laatste deel van dit rapport samengebracht worden om een eerste antwoord geven op de in de titel gestelde vraag: "*zetten de op federaal vlak gevoerde acties België op weg naar duurzame ontwikkeling?*"

---

1. In de Preambule van Agenda 21 werden de bevindingen van de internationale gemeenschap over de toestand van het leefmilieu en van de ontwikkeling bijeengebracht. De bevindingen uit 1992 waren sterk beïnvloed door het Brundtland-rapport uit 1987. Zo ook verzamelt deze synthese de bevindingen inzake het Belgische federale beleid, overeenkomstig artikel 3 van de wet *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*.

Die tien bevindingen slaan op alle groepen en instellingen waarvan de acties in dit rapport onderzocht werden. Maar er wordt ook rekening gehouden met de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid ten overstaan van de nieuwe vereisten voor de verwezenlijking van zo'n project. De overheid moet, als behoeder van de door de Belgische regering in Rio aangegane verbintenissen, ook een reeks stappen naar duurzame ontwikkeling op het programma zetten voor haar eigen interne omschakeling.

In het voorwoord van dit rapport stonden twee waarschuwingen, die hier nog eens herhaald worden:

- Dit rapport werpt een eerste licht op de problemen in verband met duurzame ontwikkeling. Het kan de basis vormen voor een Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling, maar voor het verleden kan het niet naar zo'n **plan** verwijzen. Het is dus geen **evaluatie** van de impact van het beleid inzake duurzame ontwikkeling.
- Rio is een collectief leerproces over "verantwoordelijkheid" en geen politieke confrontatie op zoek naar de "schuldvraag". Hieruit volgt dat de toelichting van de eerste stappen en van de gemiste kansen *beslist niet tot doel heeft met de momenteel beschikbare informatie een proces te beginnen tegen de politieke verantwoordelijken voor de daden uit het verleden.*

## A. Planetaire dimensie

België behoort tot de landen met een hoog inkomen, waarvan de gemiddelde consument, sinds een paar decennia, een onevenredige druk op het gemeenschappelijke planetaire patrimonium uitoefent. In overeenstemming met de verbintenissen van Rio moet het daarom deel uitmaken van de groep ontwikkelde landen die meewerken aan:

- *"De vermindering van de verschillen in levensstandaard en de betere voorziening in de behoeften van het merendeel van de wereldbevolking"* (beginsel 5 van de Verklaring van Rio).
- *"Het behoud, de bescherming en het herstel van de gezondheid en de integriteit van het ecosysteem van de aarde"* (beginsel 7).

Twee bevindingen kunnen worden geformuleerd over de inspanningen op het vlak van de verschillen in levensstandaard en de druk van de Belgische economie op het gemeenschappelijke, planetaire patrimonium:

- Omdat het belang van de in Rio in 1992 aangegane *internationale verbintenissen* door de gehele politieke wereld en door het maatschappelijk middenveld ruimschoots werd onderschat, werden er slechts weinig binnenlandse beleidsmaatregelen getroffen.
- Een reeks institutionele of conceptuele werkzaamheden, die tijdens de beschouwde periode werden opgestart, vormen een noodzakelijke *voorwaarde* voor de naleving van die verbintenissen, zelfs al dreigt het grote publiek het belang ervan te onderschatten omdat ze zo weinig zichtbaar zijn.

## 1. Opvolging van de verbintenissen van Rio

In België, net als in andere landen, heeft de opvolging van de belangrijke verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling niet veel aandacht gekregen. Ligt die geringe aandacht in het verlengde van het gebrek aan interesse voor een reeks internationale beslissingen over leefmilieuproblemen? Is ze verbonden met de vermindering van de ontwikkelingssamenwerking sinds het begin van de jaren negentig? Het is een feit dat de verbintenissen van Rio en het vervolg daarvan, minder bekend zijn en minder goed worden nageleefd dan die inzake de grote internationale markten<sup>1</sup>, of ze nu juridisch bindend zijn (zoals het Kaderverdrag inzake de klimaatwijziging en het Verdrag inzake de biologische diversiteit) dan wel politiek bindend (zoals Agenda 21 en de Verklaring van Rio).

Een binnenlands beleidsaspect van de onderschatting van de in Rio aangegane verbintenissen is het te kleine aantal experts dat door België toegewezen werd aan de opvolging en de voorbereiding van bepaalde onderhandelingen, zoals bijvoorbeeld die inzake de klimaatwijziging. Een ander aspect is het gebrek aan inzet van de Belgische politieke vertegenwoordigers tijdens de ministeriële besprekingen in het kader van de internationale onderhandelingen omtrent duurzame ontwikkeling. Dit is des te spijtiger daar België één van de acht EU-landen is, die lid zijn van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD). Gelet op de manier waarop de EU werkt, kunnen de ministers van de kleine Europese landen een belangrijke rol spelen wanneer ze zich gesteund weten door de interesse van hun medeburgers voor planetaire problemen<sup>2</sup>.

De Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (NRDO)<sup>3</sup>, werd in 1993, kort na Rio, als adviesraad opgericht (zie "Participatie en responsabilisering" op blz. 435). Hij heeft de gestructureerde raadpleging van het Belgische maatschappelijk middenveld versterkt, ook op internationaal niveau. De Federale Overheid heeft echter in de loop van vijf volgende jaren binnen de overheidsdiensten geen specifieke mankracht opgebouwd om beslissingen voor te bereiden die tegemoetkomen aan de internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling (zie "Gelijkwaardigheid van doelstellingen en middelen" op blz. 426). Als gevolg daarvan is de materie waarover de raad advies moest uitbrengen maar mager. Nochtans zijn de internationale evoluties van het milieu (achteruitgang van het planetair gemeenschappelijk patrimonium) en op sociaal vlak (verergering van de armoede in diverse ontwikkelingslanden) amper verbeterd sinds Rio. Het binnenlands beleid dat, volgens de verbintenissen van Rio, deze trends zou moeten omkeren, blijft daarom meer dan ooit noodzakelijk.

- 
1. Zoals bijvoorbeeld de World Trade Organization (WTO), aangehaald in hoofdstuk B. van deel 1 en de liberalisering van de elektriciteitsmarkt, aangehaald in hoofdstuk K. van deel 3.
  2. Nederland en Denemarken, bijvoorbeeld, hebben elk jaar een doorslaggevende rol gespeeld bij het in stand houden van het politieke proces sinds Rio.
  3. In 1997 veranderde de naam van dit orgaan in Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

## 2. Voorwaarden voor zichtbare oplossingen

Een aantal voorafgaandelijke voorwaarden, op zowel institutioneel, conceptueel als wetenschappelijk vlak, hebben weliswaar geen onmiddellijke impact maar zijn onmisbaar om de internationale verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling na te komen. Dit is het geval voor de wijziging van de beslissingsmechanismen om het federale beleid in de richting van duurzame ontwikkeling te (re)oriënteren. Dit is terug te vinden in de *wet betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* van 5 mei 1997, precies vijf jaar na Rio. De voorbereiding, de bespreking en de goedkeuring van die wet was een lang proces. Het Federale Rapport en het Federale Plan Duurzame Ontwikkeling, die regelmatig moeten opgemaakt worden, zullen een analysekader en beslissingskader aanreiken. Dit kan toelaten de plaats van België in de Europese en mondiale sfeer te versterken. Andere institutionele instrumenten, zoals het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM), maken dat het internationaal milieubeleid en het internationale beleid inzake duurzame ontwikkeling op regelmatige basis besproken en gecoördineerd kunnen worden in een geïnstitutionaliseerd overlegorgaan tussen de administraties van de verschillende nationale overheden. Daarnaast heeft de reizende ambassadeur voor leefmilieu en duurzame ontwikkeling (functie gecreëerd in 1997) een belangrijke rol in het internationale forum. Al die initiatieven laten toe dat er in de toekomst voor dit land betere interacties voorzien worden tussen de eigen manier van ontwikkelen en het doel van duurzame ontwikkeling voor de rest van de wereld.

Er is begonnen met de uitwerking van conceptuele, wetenschappelijke instrumenten en instrumenten voor communicatie met het publiek die misschien geen onmiddellijke effecten hebben, maar die onmisbaar zijn. Het gaat over het onderzoek dat in het kader van het Plan voor Wetenschappelijke Ondersteuning van een Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling (PODO) werd opgestart. Zulke wetenschappelijke inspanningen zijn noodzakelijk om progressief de abstracte en omvattende denkbeelden (zoals de akkoorden van Rio) in criteria of normen voor samenhangende en concrete beslissingen om te zetten. Het gaat ook over retrospectieve en toekomstverkennde indicatoren voor besluitvorming over duurzame ontwikkeling om de communicatie tussen de wetenschappelijke wereld, de besluitvormers en het maatschappelijk middenveld te vergemakkelijken. Deze indicatoren moeten niet alleen dienen om de ontwikkeling van de gefedereerde entiteiten te situeren. Het rapport toont duidelijk dat bepaalde cruciale problemen voor de toekomst (zoals de kwaliteit van geïmporteerde of verbruikte producten of de vooruitzichten inzake energie) ruimschoots door de toestand op wereldvlak bepaald worden. Goed beheer in de richting van een duurzame ontwikkeling vereist dus ook internationale indicatoren. De opbouw van een "instrumentenbord" bestaande uit deze indicatoren gebeurt via een trage en lange dialoog, op binnenlands en buitenlands vlak<sup>1</sup>.

De inspanningen die gedaan werden opdat België na Rio geleidelijk een actievere aanwezigheidspolitiek in de internationale onderhandelingen kan voeren, zijn niet te verwaarlozen. Deze voorafgaandelijke voorwaarden verhogen de kans op succes van de strategieën inzake duurzame ontwikkeling door in het stadium van hun voorbereiding het gevaar voor incoherentie van de gebruikte beleidsinstrumenten en de conflicten tussen de aanvaarde beleidsdoelinden (bijvoorbeeld de opening van de markten, enerzijds, en sociale en leefmilieubescherming, anderzijds) te beperken. De uitwerking ervan is minder zichtbaar voor het grote publiek. Tijdverlies en verlies aan middelen door een gebrek aan onvoldoende voorbereiding zijn daarentegen heel duidelijk zichtbaar (vooral op internationaal vlak). Het onderschatten van het belang van

1. Dit document draagt bij tot het testen van een eerste "instrumentenbord" voor België. Dit past binnen de inspanningen van de CSD en de samenstelling hiervan zal van rapport tot rapport verbeteren.

deze voorwaarden voor bovengenoemde handelingen, is bijgevolg op lange termijn even risicovol en duur als het onderschatten van de verbintenissen van Rio.

## B. Langetermijnvisie

In Rio is België de verbintenis aangegaan om te voorzien *in de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties* (beginsel 3). Maar de verwezenlijking van een duurzaam ontwikkelingspatroon, zoals dat in het Brundtland-rapport gedefinieerd werd, *zal afhangen van de mate waarin de burgers en hun leiders overal ter wereld in staat zullen zijn een visie te ontwikkelen op een betere wereld en de strategieën, de instellingen en de wil om die te verwezenlijken*<sup>1</sup>, op basis van voldoende kennis en beheersing van de huidige trends. Die beheersing zal ruimschoots afhangen van het begrip van en het toezicht op de effecten van beslissingen uit het verleden.

Twee bevindingen kunnen geformuleerd worden met betrekking tot de inspanningen op het vlak van het rijpen van verschillende visies op duurzame ontwikkeling en hun geleidelijke verwezenlijking:

- Voor de komende decennia werden er op federaal niveau **weinig doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling** precies omschreven en de enkele ambitieuze doelstellingen, die toch werden vastgelegd, werden gelogenstraft door de bescheiden middelen, die er voor hun verwezenlijking werd voorzien.
- Federaal België kent hoofdzakelijk twee hinderpalen voor zijn toekomstvisie op lange termijn: een gebrek aan **cultuur op het vlak van langetermijndenken** en een **gebrek aan systematische documentatie omtrent de voorbije en huidige grondslagen** van de genomen beslissingen.

### 1. Finale en tussentijdse doelstellingen

De "finale" doelstellingen voor de 21ste eeuw inzake duurzame ontwikkeling, die opgenomen zijn in de verdragen van Rio en in Agenda 21, zoals de uitroeiing van armoede, de bescherming van de atmosfeer en van het mariene milieu en duurzame consumptie, zijn centrale punten in de toekomstvisies over duurzame ontwikkeling. Die "finale" doelstellingen worden vandaag beslist ernstiger genomen dan in 1992. Er werden daarentegen maar weinig cijfermatige doelstellingen goedgekeurd voor de eerstkomende tien jaar, zoals de doelstellingen van Kyoto, die in feite slechts een "tussenstap" zijn naar ambitieuzere verwezenlijkingen op heel lange termijn. Die "tussentijdse" doelstellingen zijn nochtans onontbeerlijk om de weg naar de uiteindelijke doelstellingen af te bakenen. Hier volgt een synthetisch overzicht van de doelstellingen voor de verschillende thema's, met name op basis van de in deel 3 gemaakte analyse:

- Voor de consumptie: hoewel het uiteindelijke doel, namelijk duurzame consumptiepatronen, in de Regeringsverklaring van 1995 vermeld wordt, wordt de omzetting in concrete tussentijdse doelstellingen niet gespecificeerd. Deze hadden nochtans niet alleen het federale regeringsbeleid kunnen leiden en stimuleren, maar ook de gedragingen van de andere partijen (consumenten, producenten, enzovoort). Door het feit dat er geen tussentijdse doelstellingen zijn, zijn de op dat vlak genomen

1. "Our common future will depend on the extent to which people and leaders around the world develop the vision of a better world and the strategies, the institutions, and the will to achieve it." Commission on Global Governance (1995), blz. 12.



maatregelen uiteenlopend en wordt er nog steeds gewacht op de middelen voor de toepassing ervan.

- Inzake het armoedebestrijdingsbeleid heeft de Federale Overheid een langetermijnvisie gevolgd. Met het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA), de opvolging van het AVA in de *Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie* (ICMI) en tenslotte het samenwerkingsakkoord tussen de Belgische Federale Overheid en de gefedereerde entiteiten is een lange weg afgelegd. De institutionele funderingen zijn gelegd om het armoedebestrijdingsbeleid op te nemen als permanente beleids optie in het overheidsbeleid. Niettemin kan betreurd worden dat het federale beleid geen langetermijnbeleidsdoelstelling onder de vorm van controleerbare indicatoren op het gebied van de armoedebestrijding heeft vooropgesteld.
- Inzake atmosfeer heeft België de tamelijk ambitieuze tussentijdse verbintenissen voor 2000 en 2008-2012 onderschreven. Er werden ook ozon- en CO<sub>2</sub>-plannen geformuleerd om die doelstellingen te bereiken. Maar die plannen hebben een dubbele handicap. Ze worden onvolledig toegepast en ze bevatten op dit ogenblik alleen maar maatregelen die, zelfs bij volledige toepassing, waarschijnlijk niet zullen volstaan om de doelstellingen volledig te verwezenlijken.
- Inzake de bescherming van het mariene milieu steunen de door België aangegane internationale verbintenissen op een langetermijnvisie voor problemen zoals het lozen van gevaarlijke stoffen en de eutrofiëring, zelfs al zijn er grote moeilijkheden en een aanzienlijke achterstand bij de toepassing. Andere problemen, zoals overbevissing, blijven gekenmerkt door het overwicht van de sociaal-economische belangen en houden bij het beheer van de visvoorraden weinig rekening met de toekomstige generaties

## 2. Gelijkwaardigheid van doelstellingen en middelen

In de gevallen waar doelstellingen voor duurzame ontwikkeling gedefinieerd werden, heeft de analyse in deel 3 vaak het gebrek aan middelen voor de realisatie van de doelstellingen aangetoond. De nauwe begrotingsmarges waarmee de regering de jongste jaren heeft moeten werken wegens de noodzakelijke sanering van de overheidsfinancien, is één van de redenen voor deze leemte. Een andere reden is het voorzichtig aftasten van de jarenlange administratieve reorganisatie, volgend op de hervormingen van de instellingen van 1993. In dit opzicht moet vastgesteld worden dat, zelfs indien bepaalde ambtenaren in de mate van het mogelijke en zelfs meer dan dat op deze materie gewerkt hebben, er een gebrek is aan mobilisatie van de federale administratie en aan reallocatie van budgetten om de nieuwe doeleinden van duurzame ontwikkeling te realiseren. De nadruk werd meestal gelegd op het aankondigen van ambitieuze doelstellingen, eerder dan op concrete verbeteringen van de overeenstemming tussen doelstelling en beschikbare middelen. Dit heeft de administratie a priori in de richting van een mislukking gedreven, door haar de nodige middelen niet te geven om vooruit te denken. Aldus werd ze veroordeeld om *te wachten tot het probleem zeer scherp wordt vooraleer het aan te pakken*<sup>1</sup>. Deze houding is niet alleen in tegenspraak met het voorzichtigheidsbeginsel maar ook met toekomstvisies die vereisen dat er een uitdrukkelijke gelijkwaardigheid bestaat tussen beleid en middelen.

1. Stenmans A. (1999). blz. 381, eigen vertaling.

**Beleid en middelen moeten deel uitmaken van eenzelfde verbintenis.**

Welke de objectieven van de administratie zijn, moet het land, via zijn verantwoordelijke instellingen (...) geregeld beslissen in functie van de evolutie van de behoeften van de maatschappij en van de antwoorden die de overheid hierop wil geven. Eens de taken vaststaan moeten de nodige middelen toegewezen worden voor de volledige duur van de uitvoering. In het kader van de administratieve vernieuwing is het tijdstip aangebroken om af te stappen van benaderende en geïmproviseerde, hoogdringende maatregelen. Een beleid uitstippelen en de middelen om dit te realiseren voorzien, moet deel uitmaken van één en dezelfde verbintenis. Indien het later noodzakelijk is om de middelen te beperken dan moet deze beperking gepaard gaan met een herziening van het overeenstemmende beleid.

In de toekomst zal het niet meer mogelijk zijn om de kwaliteit van de uitvoering van het regeringsbeleid te evalueren zonder tegelijk na te gaan of de middelen die aan dit beleid toegewezen werden, inderdaad volstonden. Dit is een groot verschil met de lange traditie waarin het normaal was om ambitieuze beleidsdoelstellingen op te maken maar te verzwijgen dat vanuit budgettaire oogpunt slechts beperkte middelen ter beschikking konden gesteld worden. Dit is een punt waar de Staat veel zal moeten leren van de ervaringen die in de privé-sector al lang van toepassing zijn voor het toewijzen van middelen.

Bron: Stenmans A., (1999). blz. 384, eigen vertaling.

### 3. Leerproces van langetermijnbeslissingen

Een goede kennis van de bestaande toestand, van de tendensen en de beleidsopties die zich aandienen, is een onontbeerlijke voorwaarde voor het uitwerken van een langetermijnbeleid inzake duurzame ontwikkeling. Toch is het een belangrijk kenmerk van de materie die in dit rapport verzameld werd, dat het komt van nogal verspreide en versnipperde bronnen. De beleidsdocumenten (Regeringsverklaringen, beleidsnota's, toegankelijkheid op het Internet van beslissingen van de Ministerraad, enzovoort) zijn eerder homogeen en heel nuttig. Maar ze geven alleen de visie van de overheid weer. Deze visies moeten normaal door specialisten die onderlegd zijn in de verschillende materies vergeleken worden met andere beleidsopties en met de uitdagingen voor van de betrokken sectoren.

Zo'n afweging is ook voor het publiek noodzakelijk om het toe te laten de verbanden tussen de acties en gevolgen, doelstellingen en middelen van de genomen beslissingen te begrijpen. Maar ook beleidvoerders kunnen zulke documenten gebruiken om geleidelijk de besluitvorming te verbeteren. Zo'n systematische en gedetailleerde politieke analyse, sector na sector, hefboom na hefboom, wordt in België maar zelden doorgevoerd. Daardoor is binnen de realisatie van dit rapport heel wat tijd gegaan naar het zoeken en samenbrengen van die verscheiden informatie. Indien een beroep kon gedaan worden op gespecialiseerde sectorale monografieën, dan had meer aandacht kunnen gaan naar de analyse, integratie en synthese van informatie, die nu in de verdrukking kwamen door de nood aan het opzoeken en samenbrengen van de gegevens.

Het opstellen van het rapport werd ook bemoeilijkt door het gebrek in dit land aan wat een "cultuur op het vlak van langetermijndenken" zou kunnen worden genoemd. Volgens onze informatie heeft nog geen enkele wetenschappelijke instelling getracht de in dit rapport behandelde sociale, economische en ecologische thema's op lange en heel lange termijn te onderzoeken. Daarom beperkt dit rapport zich tot een verkennende schets, die steunt op een methode van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, aangevuld met de deskundigheid van het Federaal Planbureau. Indien België over een autonome toekomstverkennende capaciteit wil beschikken, zullen op alle niveaus politieke analyses en geïntegreerde langetermijnverkenningen moeten worden ontwikkeld.

## C. Integratie van de componenten

Door de goedkeuring van Agenda 21 heeft België ermee ingestemd systematisch een inspanning te leveren tot integratie van de economische, sociale en ecologische componenten van ontwikkeling. Het gaat over een verbintenis voor de federale regering om de wisselwerking tussen het economische, sociale en ecologische beleid te verbeteren. De verkokering van departementen vormt hiervoor meestal een hindernis. De noodzaak voor integratie vereist dan ook verbeteringen in de departementale en interdepartementale werking van overheidsinstellingen. Deze geleidelijke verbeteringen, die tot doel hebben om eventuele conflicten tussen de doelstellingen van de departementen op te lossen, maken deel uit van het geleidelijke leerproces van besluitvorming voor duurzame ontwikkeling in dezelfde zin als andere inspanningen (bijvoorbeeld van de grote maatschappelijke groepen) om de economische, sociale en milieucomponenten met mekaar te verbinden.

Twee bevindingen betreffen de inspanningen tot integratie van de sociale, ecologische en economische componenten, zoals die binnen de in dit rapport behandelde concrete acties en methodologische elementen tot uiting komen:

- De **integratie van de beleidsacties** is begonnen maar lijkt bijzonder moeilijk, vooral voor het leefmilieu. Institutionele hinderpalen worden afgebouwd dankzij de oprichting van coördinerende organen op administratief niveau.
- Een **methodologisch kader** dat op verscheidene integratieniveaus een materie met betrekking tot de drie componenten van duurzame ontwikkeling tot stand brengt, kon in dit rapport worden **uitgewerkt en getoetst** om de besluitvormers op weg naar duurzame ontwikkeling te helpen, zonder afbreuk te doen aan de inhoud van hun beslissingen.

### 1. Integratie van de beleidsacties

#### a. Begin van integratie

De analyse in deel 3 van dit rapport heeft aangetoond dat sommige departementen bij de uitwerking van gerichte maatregelen, rekening gehouden hebben met economische, sociale en ecologische factoren, ook al behoorde hun bevoegdheid tot slechts één van die drie componenten. Deze vorm van "spontane integratie" komt voort uit de autonome capaciteit van ambtenaren om zich open te stellen voor andere problemen dan deze waarvoor ze aangesteld zijn. Het brengt hen ertoe advies in te winnen buiten hun eigen departement, dat terecht slechts gespecialiseerd is in zijn eigen branche. Dit begin van integratie kan geleidelijkaan toenemen naarmate belangen inzake duurzame ontwikkeling met voldoende prioriteit op de politieke agenda zullen worden geplaatst. Op de weg naar die spontane integratie liggen echter een aantal obstakels zoals blijkt uit wat volgt.

## b. Moeilijkheden inzake integratie

De analyse in dit rapport heeft ook aangetoond dat integratie dé dimensie van duurzame ontwikkeling is, die het moeilijkst kan worden geconcretiseerd in beleidsacties. Naast deze algemene bevinding, vermeldt dit rapport ook meer specifieke bevindingen betreffende de verschillende onderzochte thema's:

- De jongste jaren is de integratie van sommige sociale problemen die nauw verbonden zijn met het consumeren (problemen inzake schuldenlast, gevolgen voor de gezondheid, enzovoort) binnen de besluitvorming met betrekking tot de consumptie verbeterd. De maatregelen die daartoe hebben bijgedragen werden genomen om de rechten van de consument op de Europese interne markt te beschermen. Daartegenover staat dat onvoldoende rekening werd gehouden met sociale problemen die van de consumptie voorafgaan (het niet in acht nemen van de arbeidsrechten) en milieuproblemen voor en na de consumptie.
- Inzake armoedebestrijding werden belangrijke maatregelen genomen op het vlak van gezondheid, werkgelegenheid, economie, justitie, energie, transport en landbouw. Deze maatregelen kwamen echter niet altijd in de ICMI's aan bod. De voorbereiding en uitvoering van deze maatregelen kende een lange doorlooptijd en de beleidsruimte van de Federale Overheid hing af van de samenwerking met de federale administraties enerzijds en de gewestelijke overheden anderzijds. Blijvende aandacht voor maatregelen tegen armoede is nodig (onder meer werkgelegenheid), niet in het minst om armoedebestrijding uit de marginaliteit van de politieke besluitvorming van alle maatschappelijke domeinen te halen.
- Wat de atmosfeer betreft, vergt de uitwerking van plannen inzake de bescherming ervan samen met andere departementen zeker een grote integratie-inspanning. Maar het bestaan en de toepassing van andere, vaak prioritaire plannen (vervoer) waarvan de doelstellingen in strijd zijn met de eerste, vormen een probleem. Het OESO-rapport over België geeft de transportsector als voorbeeld en onderstreept *dat de milieuproblematiek vaak van ondergeschikt belang was*. Het hiërarchiseren van bekommernissen heeft een impact op de keuze tussen de beschikbare particuliere en openbare infrastructuur die ter beschikking staat van de bevolking en bijgevolg op de toegankelijkheid van de verschillende consumptiemogelijkheden (zie achteruitgang van het openbaar vervoer).
- Wat het mariene milieu betreft, is er slechts een beperkte integratie met de andere beleidsmaatregelen en werd er weinig ondernomen om dit te verbeteren. De bescherming en het duurzaam beheer van het mariene milieu zijn bekommernissen die niet terug te vinden zijn in de maatregelen van een groot aantal departementen die een belangrijke invloed uitoefenen op het leefmilieu. Het is eens te meer jammer omdat ze over belangrijke hefboven beschikken om de bescherming van het mariene milieu te verbeteren (economie, fiscaliteit, justitie en veiligheid) of omdat ze aan de bron liggen van grote druk op het mariene milieu (vervoer, energie). Een positieve noot is dat bepaalde maatregelen inzake gezondheid, milieu en landbouw, de druk op het mariene milieu kunnen verminderen, zelfs indien hun doelstellingen niet expliciet verwijzen naar de bescherming van het mariene milieu.

Het integratieproces van de componenten van duurzame ontwikkeling is in België duidelijk beïnvloed door een verschil in prestatie en geschiedenis tussen de sociale en de ecologische thema's. De prestaties van België op milieugebied zijn van die aard dat de OESO niet aarzelt om te spreken van *een vertraging ten opzichte van een aantal andere OESO-lidstaten*<sup>1</sup>. De prestaties van België op sociaal vlak stricto sensu daarentegen behoren tot de beste ter wereld<sup>2</sup>. Dit gezegd zijnde, heeft het federale beleid inzake armoede een oud en stevig draagvlak dat echter weinig gericht is op integratie met de economische en ecologische componenten. Het federale milieubeleid daarentegen voldoet beter aan de vijf vereisten inzake duurzame ontwikkeling die in dit rapport naar voren worden gebracht. Ze vertonen echter nog maar weinig verbanden met de sociale beleidsmaatregelen. Het economische kernpunt van het beleid inzake duurzame ontwikkeling krijgt weinig aandacht van de regering en zijn complementariteit met de sociale en milieuthema's van de ontwikkeling werd dus onvoldoende gebruikt.

### c. Coördinatie en opsplitsing van de bevoegdheden

De coördinatie- en integratiemechanismen van het federale beleid zijn te beperkt. Indien ze er al zijn, beschikken ze over te weinig logistieke middelen om de interdepartementale afbakeningen te overschrijden. Een intern overlegmechanisme ten voordele van meer integratie werd ontwikkeld door de oprichting van de *Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* (ICDO) in september 1997. Ze heeft als hoofdtaak de coördinatie en samenhang van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling te versterken. Het belangrijkste instrument voor deze integratie is het vierjaarlijks plan over duurzame ontwikkeling dat door deze commissie zal uitgewerkt en beheerd worden. Deze commissie is gestart met het ontwikkelen van verbanden tussen de administraties en bevordert aldus een soort netwerk dat de administratie mobiliseert rond de uitwerking van Agenda 21, over de bevoegdheidsafbakeningen heen.

Een andere belangrijke voorwaarde voor integratie van beleidsdomeinen hangt samen met de federale bevoegdheidsverdeling tussen de departementen en de ministeriële bevoegdheden. Deze verdeling geeft de erkenning (of niet) weer van de rol van duurzame ontwikkeling tegenover een aantal problemen. Het milieu en de centrale verantwoordelijkheid inzake duurzame ontwikkeling werden tot op heden toevertrouwd aan éénzelfde regeringslid<sup>3</sup>. Zonder deze bundeling van die twee bevoegdheden zou het gebrek aan integratie van de milieudimensies in de sociale en economische acties wellicht nog groter geweest zijn. Deze dubbele bevoegdheid zou echter meer naar waarde geschat zijn indien ze toevertrouwd zou zijn aan een minister in plaats van aan een staatssecretaris en bijgevolg aan een functie met een belangrijker plaats in de regering. De belangrijke hefbomen (fiscaliteit, energie, vervoer, landbouw, enzovoort) om de druk op het milieu te verkleinen of om een beleid inzake duurzame ontwikkeling toe te passen, behoren momenteel tot de verantwoordelijkheid van andere leden van de regering. Deze vorm van "formele onderwerping" van het leefmilieu en duurzame ontwikkeling ten opzichte van andere beleidsdomeinen heeft blijkbaar een invloed op de prioriteit die verleend wordt aan de integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling.

- 
1. OESO (1998).
  2. België is altijd één van de best geplaatste landen ter wereld wanneer het gaat over de criteria van billijkheid in de verdeling van inkomsten.
  3. Zij het dat in 1995 bepaalde aspecten van duurzame ontwikkeling toegewezen werden aan de Minister van Wetenschapsbeleid en aan de Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking.

De bevoegdheidsverdeling maakt ook dat het uitwerken van duurzame ontwikkeling moeilijker in bepaalde gevallen en vereist een quasi-voortdurende samenwerking met de gewesten en de gemeenschappen. De vaststelling van de OESO volgens dewelke de integratie van de milieubekommernissen in het sectoraal beleid zich in België nog maar in een beginfase bevindt<sup>1</sup>, onderstreept dat België zich wat dat betreft in een bijzondere situatie bevindt die in verband staat met de federale staatstructuur. Een typisch voorbeeld is dat van het vervoerbeleid: *Vooraf de integratie van vervoerbeleid en milieubeleid is bijzonder moeilijk aangezien de verantwoordelijkheid van het vervoerbeleid hoofdzakelijk behoort tot de Federale Overheid terwijl het ruimtegebruik, de mobiliteit en de milieuplanning grotendeels afhangen van de gewestelijke en lokale overheid.*<sup>2</sup> Om zijn duurzame ontwikkeling te waarborgen moet België dus voor iedere strategie of groep van maatregelen kiezen op welke territoriale schaal ze moeten uitgewerkt en toegepast worden. Dit onderzoek draagt evenwel bij tot het inlopen van nieuwe complementaire mechanismen tussen de Federale Overheid, de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden.

## 2. Methodologische integratie

Wanneer de acties onvoldoende geïntegreerd zijn, is dit ook dikwijls omdat er onvoldoende aandacht werd besteed aan het denkkader (algemeen of beperkt) waarin ze werden uitgewerkt. Met andere woorden, het probleem van de ontsluiting van de componenten van duurzame ontwikkeling doet zich voor zowel op het niveau van de politieke acties (inclusief de acties van de administraties en de departementen die in het vorige punt werden besproken) als op het niveau van het wetenschappelijk werk van de technici en experts die als referentie dienen voor die acties. De manier waarop de auteurs van dit rapport de materie hebben behandeld om een ontsluiting te bevorderen is misschien niet de best mogelijke, maar ze geeft wel aanleiding tot drie bevindingen die aantonen dat er op dat vlak toch vooruitgang kan worden geboekt.

De eerste bevinding is dat het werk rond elk thema verder kan gaan dan het kader van de belangrijkste discipline van dat thema zonder dat die van de anderen verwaarloosd worden. Deze poging tot integratie tussen disciplines behoort zowel tot de **pluridisciplinariteit** als tot de **interdisciplinariteit**. Die begrippen worden vaak ten onrechte door elkaar gehaald (zie kader). Het zijn de inspanningen inzake interdisciplinariteit die het bijvoorbeeld mogelijk maken om de vastgestelde en de verwachte verslechtering van de toestand van het leefmilieu te integreren in de analyse en de verkenning van de economische ontwikkeling, zoals dit op verschillende plaatsen in dit rapport wordt gedaan.

De tweede bevinding is dat deze pogingen tot integratie van de inbreng van verschillende disciplines niet volstaat om een rapport te maken zoals het deze. Het gaat erom om verbanden te leggen tussen de verschillende onderzoeksniveaus die zo verschillend zijn zoals als het conceptueel en institutioneel niveau, de algemene beschrijving van de situatie op basis van indicatoren, de algemene analyse van collectieve acties op basis van beleidsdocumenten (in de ruime zin) en een verkennende benadering op basis van wetenschappelijke werkzaamheden. Een **transdisciplinaire** benadering is nodig om deze niveaus te overschrijden en er bevindingen uit te formuleren die de inspanningen kunnen reoriënteren. Dit is complementair aan de twee vorige categorieën van inspanningen maar die deze materie toegankelijk kan maken voor de "collectieve of individuele besluitvormers" die in het begin van deel 6 worden vernoemd.

1. OESO (1998), blz. 156. Eigen vertaling.

2. Idem.



**Pluridisciplinariteit**

**Pluridisciplinariteit** is de ontmoeting van experts uit verschillende disciplines om samen een geheel voort te brengen dat geniet van de verscheiden invalshoeken die door elk van hen aangebracht werd. Ze vereist dezelfde kwaliteiten als elk ander teamwerk waarbij nog een bijkomende inspanning nodig is om coherent samen te werken omwille van de communicatiemoeilijkheden ten gevolge van het verschil in opleiding.

**Interdisciplinariteit**

**Interdisciplinariteit** is het systematisch zoeken naar linken tussen de behandelde onderwerpen en nieuwe wetenschappelijke methodes om die verbanden op verschillende niveaus te behandelen. Ze vraagt aan iedereen om open te staan voor andere disciplines en in zijn eigen discipline wetenschappelijke pedagogische inspanningen te leveren om het teamwerk te versterken. De interdisciplinariteit kan gebeuren op drie niveaus: het niveau van de toegepaste wetenschap, het epistemologisch niveau of het niveau van het ontstaan van nieuwe disciplines (zoals de milieu-economie, zelfs de ecologische economie).

**Transdisciplinariteit**

**Transdisciplinariteit** steunt op de bijdragen van wetenschappelijke kennis, inclusief de meest vernieuwende pluri- en interdisciplinaire bijdragen, *om het inzicht in de huidige wereld te verbeteren zodat de individuele of collectieve besluitvormers met alle gegevens van een probleem rekening kunnen houden* alvorens een besluit te nemen. Zonder *transdisciplinariteit* dreigt iedere besluitvormer steeds minder bevoegd te worden ten aanzien van de diversiteit van de adviezen van uitstekende specialisten aangezien *op technisch vlak de intersectie tussen de verschillende domeinen van de kennis een leeg geheel is. (...) Zoals het voorvoegsel "trans" aangeeft, betreft de transdisciplinariteit zowel wat er bestaat tussen disciplines, vanuit verschillende disciplines en over iedere discipline heen. Zij heeft aandacht voor de dynamiek die op gang wordt gebracht door de actie van verschillende overheden tegelijk.*

Bron: Nicolescu B. (1996).

De derde bevinding gaat over het "vernieuwende" en het "onafgewerkte" van het methodologisch kader van dit rapport. Het is vernieuwend omdat het een eerste test is van een methodologisch kader dat de voorstelling "organiseert" van de informatie over al deze thema's en verschillende onderzoeksniveaus met het oog op het vergemakkelijken van de besluitvorming. Maar het is niet "afgewerkt" omdat de eerste test onvermijdelijk pragmatische keuzes bevat en omdat het model in de volgende rapporten dus verder verfijnd moet worden. Die experimentele kant van de onderneming neemt niets weg van de strengheid van de technici-auteurs, noch van hun respect voor de democratische vrijheden van de actoren. De belangrijkste uitdaging van het geleidelijk op punt stellen van een methodologisch kader bestaat erin, gebieden van overeenstemming en van mogelijke integratie in de besluitvorming voor een duurzame ontwikkeling te verduidelijken, zonder vooroordelen te uiten ten aanzien van over de specifieke inhoud van politieke compromissen die de besluitvormers op basis hiervan willen maken.



## D. Wetenschappelijke onzekerheden

In een context die beheerst wordt door onzekerheid en de noodzaak om nieuwe risico's tegemoet te treden is de behoefte aan wetenschappelijke overwegingen en aan politieke beslissingen die nauw met elkaar verbonden zijn, sterker dan in periodes waar de toekomst schijnbaar afgeleid kon worden uit extrapolaties van de gangbare trends. Het opsporen van signalen van sociale, ecologische of economische onevenwichten is dus noodzakelijk, zowel van de kant van de wetenschappelijke middens als van de kant van de politieke verantwoordelijken en de grote maatschappelijke groepen. In dit kader hebben de regeringen in Rio de verbintenis aangegaan om een voorzorgsbenadering aan te nemen ten aanzien van signalen die toelaten de zware en onomkeerbare risico's op te sporen.

De twee volgende bevindingen gaan over de houding die in België moet worden aangenomen ten aanzien van de wetenschappelijke onzekerheid:

- Met inachtneming van het specifieke karakter van de wetenschappelijke en politieke bevoegdheden, worden **interacties tussen de wetenschappelijke en de politieke aanpak** van duurzame ontwikkeling steeds noodzakelijker. Wegens de wetenschappelijke complexiteit van de gestelde vragen en de omvang van de eraan verbonden risico's enerzijds, door de nood aan een duidelijke keuze tussen de politieke prioriteiten anderzijds.
- Er ontstaat **een nieuwe benadering van de strategische planning** van de collectieve beslissingen. Deze benadering is verankerd in de mogelijkheden van een voortdurend beter kennen van politieke stelsels en doet nieuwe vormen van samenwerking ingang vinden tussen besluitvormers en vertegenwoordigers van de grote maatschappelijke groepen.

### 1. Pogingen tot objectivering van de risico's

Zowel de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek als de debatten, mogelijk gemaakt door de resultaten ter beschikking van het grote publiek te stellen, zijn belangrijke instrumenten van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De objectivering van de huidige en toekomstige risico's vereist trouwens een veel systematischer verzameling en behandeling van informatie, dan die waarover men momenteel in België beschikt. Het kernbeleid dat in deel 3 besproken wordt, heeft duidelijk geleden onder die tekortkoming, terwijl de verbintenissen van duurzame ontwikkeling toch wesen op de noodzaak hiervan. Dit heeft, op het vlak van deze maatregelen, geleid tot spanningen tussen de aanvankelijke intenties en hun uitvoeringsmogelijkheden.

- Wat consumptie betreft, heeft de wetenschappelijke onzekerheid over de gevolgen van de huidige consumptiemethoden voor het leefmilieu en over de economische en sociale gevolgen van de maatregelen met het oog op duurzamere consumptiemethoden, de toepassing van sommige maatregelen afgeremd. Het duidelijkste voorbeeld is dat van de wet op de milieutaks. Het toont de noodzaak aan van een economische expertise waardoor bijvoorbeeld rekening kan worden gehouden met: de beperkingen in verband met de Europese reglementeringen in de context van de interne markt; de mogelijkheden inzake goedkeuring van gecoördineerde beleidsmaatregelen op Europees niveau; de risico's inzake verlies aan concurrentiekracht voor de Belgische bedrijven; en de competitieve voordelen die België op termijn zou kunnen genieten als gevolg van andere nationale initiatieven die strenger zijn wat betreft milieubescherming.

- Door het opstellen van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) heeft de Federale Overheid getracht rekening te houden met de onzekerheid en de gevolgen van armoede. De verenigingen die de armen vertegenwoordigen (de latere "Verenigde Partners van het AVA") konden in het AVA de overheid confronteren met problemen, die zonder hen waarschijnlijk niet of alleszins minder snel op de beleidsagenda zouden zijn gekomen. Blijvende aandacht is nodig om toe te zien dat het beleidmatig antwoord hierop ten eerste tegemoet komt aan de behoeften van de armen, ten tweede gebaseerd is op wetenschappelijk onderzoek en ten derde op een voldoende maatschappelijke consensus berust.
- De verbintenissen aangegaan in het kader van het klimaatverdrag en verschillende internationale verbintenissen in verband met de bescherming van het mariene milieu steunen in grote mate op het voorzorgsbeginsel. Zelfs al heeft België deze verbintenissen onderschreven, dan nog was hun concrete toepassing of de departementale beleidsmaatregelen die een invloed kunnen hebben op de atmosfeer en het mariene milieu slechts zelden gesteund op dit beginsel. Er moeten dus bijkomende inspanningen worden geleverd, zowel wat betreft de inachtneming van de al gekende en besproken risico's als wat de verhoging van de desbetreffende kennis betreft. Het is een vaststelling dat sommige wetenschappelijke werkzaamheden (bijvoorbeeld in verband met klimaatverandering) nog miskend worden door de openbare opinie, dat het wetenschappelijk inzicht in de werking van de ecosystemen (mariene ecosystemen bijvoorbeeld) ontoereikend blijft en dat de effecten van de menselijke activiteiten op die systemen nog in grote mate gekenmerkt wordt door wetenschappelijke onzekerheid. Zulke inspanningen staan gedeeltelijk op de agenda van het Plan inzake Wetenschappelijke Ondersteuning van het Beleid inzake Duurzame Ontwikkeling (PODO).

## 2. Nieuwe strategische planning

Het begrip strategie of plan is in de loop van de 20ste eeuw geëvolueerd. Dit rapport heeft het daar nauwelijks over omdat, gezien het voorafgaat aan een plan inzake duurzame ontwikkeling, er momenteel geen plan bestaat. Wat ten minste één van de behandelde onderwerpen betreft (klimaat), kan gesproken worden van een thematisch plan (gepubliceerd in 1994) dat zo goed als dode letter is gebleven. Het zou echter absurd zijn daaruit te besluiten dat "plannen" tot niets dienen. Alle delen van het huidige rapport onderstrepen immers de noodzaak om de onzekerheden weg te werken niet enkel door bijkomende inspanningen inzake wetenschappelijk onderzoek maar ook door strategische richtlijnen en tijdsintervallen voor actie te bepalen. Er moeten dus lessen worden getrokken uit het verleden, in het bijzonder wat planning betreft.

Het rapport toont duidelijk aan dat de belangrijkste tekortkomingen om te anticiperen op toekomstige evoluties die door het plan moeten worden ingevuld, noch de precisering van de beoogde economische resultaten betreffen, noch de technische details van de te nemen maatregelen. De grootste uitdaging die door België moet aangegaan worden wat de uitwerking van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling betreft, is die van de coherentie en de participatie. Dit is in zekere zin dezelfde uitdaging als die die door Agenda 21 werd gelanceerd voor de internationale gemeenschap: tegelijkertijd een plan inzake duurzame ontwikkeling opzetten dat coherent is voor alle betrokken sectoren en dat tegemoet komt aan de betrokkenheid van zijn actoren (en dus niet enkel van de auteurs ervan). Met andere woorden, volgens de nieuwe aanpak van de toekomst *wordt het proces van de opmaak en de toepassing van de beslissing even belangrijk als de beslissing zelf*<sup>1</sup>.

1. Bailly J-P. (1998), blz. 38, eigen vertaling.

Door zich te baseren op Agenda 21 (8.4.b) kan een "plan inzake duurzame ontwikkeling" worden gedefinieerd als een kader voor overheids- en privé-beslissingen die aan de vijf voorwaarden van duurzame ontwikkeling voldoen (planetaire en langetermijnvisie, integratie van de componenten, verband tussen onzekerheid en voorzorg, participatie en responsabilisering). Aldus zal het plan dat zal vastgesteld worden door de regering, niet alleen door besluitvormers en experts gemaakt zijn, maar zal het maatschappelijk middenveld meewerken door verschillende vormen van raadpleging. Dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

## E. Participatie en responsabilisering

De impact van duurzame-ontwikkelingsproblemen heeft een aantal kenmerken die, ongeacht de ernst ervan (door hun onomkeerbaar karakter), hem moeilijk vatbaar maken voor de meeste mensen moeilijker dan de klassieke sociale, milieu en economische uitdagingen. Deze impact omvat niet alleen belangrijke onzekerheidsmarges, maar daarenboven is hij collectief, onsamenvattend en dikwijls zowel in tijd als ruimte verwijderd van de waarnemer. De maatschappelijke actoren worden er dus minder spontaan door gemobiliseerd. Daarom zijn de participatie en verantwoordelijkheidsmechanismen zo belangrijk binnen de opvolging van Rio.

Agenda 21 definieert een lijst van de grote maatschappelijke groepen die buiten de gouvernementele en intergouvernementele acties staan. Het betreft: de vrouwen, jongeren, autochtone bevolkingen (hier vervangen door allochtone), niet gouvernementele organisaties (NGO's), lokale besturen, werknemers (of hun vakbonden), handelaars en industriëlen (werkgevers), wetenschappers en landbouwers. De daadwerkelijke participatie (niet alleen de formele) van die maatschappelijke groepen aan de besluitvorming en een ruime participatie van het publiek aan het debat met betrekking tot de te nemen beslissingen, worden in Agenda 21 beschouwd als een *conditio sine qua non* voor de realisatie van dit ontwikkelingsplan. De organisatie van die participatie op collectief niveau gebeurt onder meer in het kader van raadplegingsprocedures en andere activiteiten van de thematische adviesraden of van de raden voor duurzame ontwikkeling.

In dit rapport kunnen twee bevindingen teruggevonden worden over de deelname van de grote maatschappelijke groepen aan de besluitvorming zowel in de thematische raden in verband met de grote componenten van duurzame ontwikkeling als in de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (frdo):

- Het raadplegingsproces verloopt intens en er zijn veel resultaten. Anderzijds werd **geen enkel mechanisme voorzien** om tussen de raden bruggen te creëren ten gunste van de coherentie tussen de adviezen die door het maatschappelijk middenveld aan de regering worden gegeven om zo hun kans op succes te vergroten.
- Er wordt een **verschillende participatiecultuur** vastgesteld bij de verschillende categorieën van maatschappelijke groepen en naar gelang van hun geschiedenis. De groepen die sinds decennia betrokken zijn de sociale overlegraden en andere, die recenter deel uitmaken van de raden voor duurzame ontwikkeling, hebben een meer of minder geïntegreerde visie over duurzame ontwikkeling ontwikkeld. De grote maatschappelijke groepen die in België niet als groep werden opgenomen in die raden, hebben nog geen verband gelegd tussen hun eisen en de uitdagingen van dit project.

## 1. Verbindingsmechanismen

Het raadplegingsproces van het maatschappelijk middenveld kent een intense activiteit op federaal vlak en resulteert in talrijke interessante adviezen. Er worden integratie-inspanningen ondernomen om geleidelijk verbanden te leggen tussen de sociale, economische en ecologische aspecten van het beleid inzake duurzame ontwikkeling die ze onderzoeken. Het resultaat van deze inspanningen verschilt echter naar gelang van het soort beleid. Ook hier nemen de milieumaatregelen het voortouw in vergelijking met de sociale maatregelen. De eis van integratie tussen de sociale beschermingsmaatregelen en de economische maatregelen is duidelijk aanwezig, terwijl de houding ten aanzien van de milieumaatregelen nog steeds ondergeschikt is aan economische criteria.

De integratie van de drie types van beleidsmaatregelen (economische, sociale en ecologische), waaraan door de FRDO wordt gewerkt, lijkt een bijzonder ingewikkelde oefening. Als orgaan waarin het grootste aantal verschillende gevoeligheden zijn verenigd, is de FRDO goed geplaatst om die integratie te stimuleren. Het vraagstuk van de verkokering en de bestaande en nog te creëren bruggen tussen raadplegings- en overlegorganen, heeft betrekking op alle raden. Het samenbrengen van hun ervaringen en de inachtneming van het ruim representatief karakter van het maatschappelijk middenveld, zou het mogelijk moeten maken formules te vinden die de samenhang tussen de standpunten van het maatschappelijk middenveld over de uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling kunnen verhogen.

## 2. Verschil in participatiecultuur

In hun antwoorden hebben alle grote maatschappelijke groepen belangstelling getoond voor duurzame ontwikkeling. Sommige groepen echter hebben geen referentietekst waarop ze hun concept van duurzame ontwikkeling baseren. Andere zien het nog teveel als een milieuproject. De enen zijn sinds decennia betrokken bij het overleg en de raadpleging in talrijke maatschappelijke raden en de andere worden sinds Rio slechts in enkele van die raden geconsulteerd. Dit verhoogt het risico op verwarring in de discussies over de talrijke thematische componenten van het mondiale project inzake duurzame ontwikkeling. Deze diversiteit creëert echter ook een beweging die toelaat dat de denkkaders over duurzame ontwikkeling zich voor elkaar gaan openstellen om zo vooruitgang te boeken.

Grote maatschappelijke groepen zoals de vrouwen, de jongeren en de allochtonen zijn, als dusdanig, niet vertegenwoordigd in deze raden. Ook dient gewezen te worden op het ontbreken van vertegenwoordiging in de debatten over duurzame ontwikkeling van verenigingen die tijdens de laatste decennia opgericht zijn binnen de strijd tegen de armoede (zoals de Verenigde Partners van het AVA). Deze afwezigheid verkleint de kans dat ze zich voor dit project interesseren en het met hun ervaring verrijken. Dit houdt ook het risico in dat een reeks maatschappelijke uitdagingen die hen direct aanbelangen en door Agenda 21 in aanmerking worden genomen, onderaan de prioriteitenlijst belanden. De wijze waarop van iedere groep het meest adequaat vertegenwoordigt wordt, blijft het onderwerp van debat.

## F. Naar een duurzame ontwikkeling?

Dit rapport toont eigenlijk aan dat de federale acties in België gedurende de periode 1992-1998 dat voor de grote thema's van duurzame ontwikkeling die in aanmerking genomen werden, slechts in ongelijke, meestal onvoldoende, mate tegemoetgekomen wordt aan de vereisten inzake duurzame ontwikkeling, ondanks de niet te onderschatten vooruitgang op institutioneel en conceptueel vlak.

De tijdens de jongste jaren bekomen besluitvorming blijft vaak gekenmerkt door:

- Een gebrek aan het situeren van de opties van het federaal beleid in de uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling voor de hele planeet.
- Een gebrek aan langetermijnvisie met als gevolg een tekort aan tussentijdse doelstellingen die gericht zijn op het ombuigen van de onhoudbare sterke trends van onze huidige ontwikkeling en, wanneer zulke doelstellingen toch al bestaan, een gebrek aan middelen om ze te realiseren.
- Integratiemoeilijkheden van de economische, sociale en ecologische componenten van duurzame ontwikkeling en de met dit project verband houdende bevoegdheden. Dit is verbonden met een tekort aan overleg en coördinatie, nu eens door gebrek aan bruikbare structuren, dan weer door een onderbezetting van de bestaande organen.
- Onvoldoende inachtneming van de onzekerheden in verband met de effecten op lange termijn van het gangbare ontwikkelingsmodel.
- Weinig inspanningen wat betreft het verduidelijken van de ontwikkelingsopties op participatieve basis.

Dit rapport heeft nochtans verduidelijkt dat de overgang naar duurzame ontwikkeling:

- België betreft in een maatschappelijk project waarvan de uitdagingen zowel op planetair niveau als op meer lokale niveaus niet mogen worden onderschat.
- Realistische tussentijdse doelstellingen vereist die deel uitmaken van een duidelijk omschreven langetermijnperspectief en gepaard gaan met de nodige middelen om deze te realiseren.
- Een betere integratie vereist van de sociale, ecologische en economische aangelegenheden, inclusief op institutioneel vlak.
- Het bestaan erkent van wetenschappelijke onzekerheden en waakt over een betere interactie tussen die wetenschappelijke kennis en het omgaan met ernstige en onomkeerbare risico's.
- Een verduidelijking wil, binnen een grotendeels participatief proces, van de ontwikkelingsopties waarvoor de Belgische maatschappij kiest.

De toepassing van duurzame ontwikkeling kan dus voor de Belgische burgers nieuwe redenen creëren voor solidariteit ten aanzien van verantwoordelijkheden en gemeenschappelijke finale doelstellingen voor alle bewoners van de planeet.

## G. Bibliografie

- Agenda 21, zie Verenigde Naties (1993).
- Bailly J-P. (1998). *Prospective, débat, décision publique. Avis du Conseil économique et social*. article de J-P. Bailly, rapporteur au nom de la Commission spéciale du plan. Revue Futuribles, oktober, nr. 235.
- Brundtland-rapport (1987) zie WCED (1987).
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global neighbourhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Nicolescu B. (1996). *La transdisciplinarité*. <http://perso.club-internet.fr/nicol/ciret/vision.htm> (5 mei 1998). Fragment uit: Nicolescu B. *La transdisciplinarité*. Parijs: Editions du Rocher – Collection "Transdisciplinarité".
- OESO (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique. Conclusions et Recommandations*. Parijs: OESO.
- Stenmans A. (1999). *La transformation de la fonction administrative en Belgique - Administration publique et société* – Brussel: Editions du CRISP.
- Verenigde Naties (1993). *Action 21. Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. Déclaration de principe relative aux forêts*. Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED). Genève: Nations unies. In Nederlandse vertaling verschenen als *Agenda 21*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- WCED (1987). *Onze Aarde Morgen*. Rapport van de Wereldcommissie over Milieu en Ontwikkeling. Tielt (1990): Lannoo. Ook bekend als het Brundtland-rapport.



## Annexen

### A. Wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling

ALBERT II, Koning der Belgen,  
Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet.

De Kamers hebben aangenomen en Wij bekrachtigen hetgeen volgt:

#### Hoofdstuk I. - Algemene bepalingen

**Artikel 1.** Deze wet regelt een aangelegenheid bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

**Art. 2.** Voor de toepassing van deze wet, wordt begrepen onder:

- 1° duurzame ontwikkeling: die ontwikkeling die gericht is op bevrediging van de noden van het heden zonder deze van de komende generaties in het gedrang te brengen, en waarvan de realisatie een veranderingsproces vergt waarin het gebruik van hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige als huidige behoeften;
- 2° Agenda 21: het actieplan, aangenomen op de Conferentie van de Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling (Rio de Janeiro 1992), dat de huidige, dringende problemen behandelt en tevens wil trachten de wereld voor te bereiden op de uitdaging van de 21e eeuw;
- 3° Minister: de Minister of Staatssecretaris bevoegd voor leefmilieu;
- 4° Raad: de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling;
- 5° Commissie: de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling;
- 6° Federaal Planbureau: het Federaal Planbureau opgericht bij wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

#### Hoofdstuk II. - Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling

**Art. 3.** Een federaal plan inzake duurzame ontwikkeling hierna genoemd "het plan", wordt om de vier jaar opgemaakt op basis van het federaal rapport zoals bedoeld in artikel 7. Het plan, gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21, legt de te nemen maatregelen vast op federaal niveau met het oog op de realisatie van de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling. Het beoogt de doeltreffendheid en de interne samenhang van het beleid in deze materie te bevorderen. Het houdt rekening met de mogelijke ontwikkelingen op lange termijn. Het plan omvat eveneens een actieplan dat modaliteiten vaststelt om het uit te voeren. Volgende punten zullen minstens worden behandeld met betrekking tot duurzame ontwikkeling:



- 1° de in de betrokken periode beoogde kwaliteit van de onderscheiden onderdelen van de samenleving;
- 2° de aanduiding van de gebieden waarin de kwaliteit van de samenleving of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere maatregelen behoeft;
- 3° de samenhang tussen de verschillende onderdelen;
- 4° de maatregelen, de middelen en de termijnen die worden vooropgesteld om de doelstellingen te verwezenlijken, alsmede de prioriteiten die daarbij gelden;
- 5° de redelijkerwijze te verwachten financiële, economische, sociale en ecologische gevolgen van het te voeren beleid gericht op duurzame ontwikkeling.

**Art. 4. 1.** Het voorontwerpplan wordt voorbereid door het Federaal Planbureau op basis van de aanwijzingen van de Commissie. De Commissie legt gelijktijdig het voorontwerpplan voor aan de Wetgevende Kamers, aan de Raad, aan de regeringen van de Gewesten en de Gemeenschappen.

2. De Koning bepaalt de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen.
3. In de negentig dagen volgend op de mededeling van het voorontwerpplan, deelt de Raad zijn gemotiveerd advies over het voorontwerp mee.
4. Binnen zestig dagen na het verstrijken van de in de paragraaf 3 bedoelde termijn, onderzoekt de Commissie de uitgebrachte adviezen en stelt zij het ontwerpplan op. Zij deelt het ontwerpplan mee aan de Ministerraad, evenals de adviezen.

**Art. 5. 1.** De Koning stelt het plan vast bij in Ministerraad overlegd besluit. Hij geeft de motieven voor het afwijken van het advies van de Raad. Het plan wordt bij uittreksel gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad.

2. Het plan wordt meegedeeld aan de Wetgevende Kamers, aan de Raad, aan de regeringen van de Gewesten en van de Gemeenschappen en aan alle officiële internationale instanties die een uitvloeisel zijn van of gekoppeld zijn aan de Conferentie van Rio, waaraan ons land participeert.
3. De Koning bepaalt de maatregelen om het plan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven.

**Art. 6.** Een plan wordt een eerste keer vastgesteld ten laatste dertig maanden na de inwerkingtreding van deze wet. Elk nieuw plan wordt vastgesteld ten laatste drie maanden voor het verstrijken van de lopende planperiode.

### Hoofdstuk III. - Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling

**Art. 7.** Het Federaal Planbureau stelt om de twee jaar een federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling op, hierna genoemd "het rapport". Het rapport omvat binnen het kader van duurzame ontwikkeling:

- 1° een beschrijving, een analyse en een evaluatie van de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen;

- 2° een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe gevoerde duurzaamheidsbeleid;
- 3° een beschrijving van de verwachte ontwikkeling bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevante scenario's.

**Art. 8.** Het rapport wordt medegedeeld aan de Commissie en aan de Minister die het overmaakt aan de Ministerraad, aan de Wetgevende Kamers, aan de Raad en aan de regeringen van de Gewesten en de Gemeenschappen en aan alle officiële internationale instanties die een uitvloeisel zijn van of gekoppeld zijn aan de Conferentie van Rio, waaraan ons land participeert. De Minister maakt de lijst van andere bestemmingen op en neemt maatregelen om het een zo ruim mogelijke bekendheid te geven.

**Art. 9.** Een rapport wordt een eerste keer opgesteld ten laatste achttien maanden na de inwerkingtreding van deze wet.

#### Hoofdstuk IV. - Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling

**Art. 10.** Er wordt een Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling opgericht.

**Art. 11.** 1. Onverminderd zijn andere opdrachten bedoeld in de huidige wet, heeft de Raad als opdracht:

- a) advies te verlenen over alle maatregelen betreffende het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, genomen of in het vooruitzicht gesteld door de federale overheid, in het bijzonder in uitvoering van de internationale verbintenissen van België;
  - b) een forum te zijn waar van gedachten kan worden gewisseld over duurzame ontwikkeling;
  - c) onderzoek voor te stellen op alle domeinen die verband houden met duurzame ontwikkeling;
  - d) de ruimst mogelijke medewerking van de openbare en particuliere organisaties alsook de burgers op te wekken om deze doelstellingen te verwezenlijken.
2. De Raad oefent de in paragraaf 1 bedoelde opdrachten uit op eigen initiatief of op het verzoek van de Ministers of Staatssecretarissen, van de Kamer van Volksvertegenwoordigers en van de Senaat.
  3. Hij kan beroep doen op administraties en publieke instellingen om hem bij te staan in het vervullen van zijn opdrachten. De Raad kan advies vragen aan iedere persoon wiens medewerking nuttig wordt geacht voor het onderzoek van sommige vragen.
  4. De Raad brengt zijn advies uit binnen de drie maanden na het verzoek ertoe. In geval van hoogdringendheid kan de opdrachtgever een kortere termijn voorschrijven. Deze termijn kan evenwel niet korter zijn dan twee weken.
  5. De Raad stelt een jaarlijks rapport op over zijn werkzaamheden. Het rapport wordt overgemaakt aan de Ministerraad, aan de Wetgevende Kamers en aan de parlementen en regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten.

6. De regering geeft de motieven aan voor het eventueel afwijken van het advies van de Raad.

**Art. 12. 1.** De Raad is samengesteld uit:

- a) een erevoorzitter;
  - b) een voorzitter;
  - c) drie ondervoorzitters;
  - d) zes leden als vertegenwoordigers van de nietgouvernementele organisaties bevoegd inzake de milieubescherming, gekozen uit een dubbele lijst, voorgesteld voor de helft door de gewestelijke federaties en voor de andere helft door de in België vertegenwoordigde internationale organisaties;
  - e) zes leden als vertegenwoordigers van de nietgouvernementele organisaties bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking, gekozen uit een dubbele lijst, voorgesteld door de federaties die als representatief erkend werden door de Koning;
  - f) twee leden als vertegenwoordigers van de nietgouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen, gekozen uit een dubbele lijst, voorgesteld door de representatieve organisaties ter verdediging van de verbruikers die in de Raad voor het Verbruik zetelen;
  - g) zes leden die behoren tot de representatieve werknemersorganisaties gekozen uit een dubbele lijst, voorgesteld door de organisaties die in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven zijn vertegenwoordigd;
  - h) zes leden die behoren tot de representatieve werkgeversorganisaties gekozen uit een dubbele lijst voorgesteld door de in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven vertegenwoordigde organisaties die representatief zijn voor de nijverheid, de handel, de landbouw en het ambacht;
  - i) twee leden als vertegenwoordigers van de energieproducenten gekozen uit een dubbele lijst, voorgesteld door de representatieve organisaties die in het Contro-lecomité voor Elektriciteit en Gas zetelen;
  - j) zes leden die behoren tot de wetenschappelijke milieus en, in gezamenlijk akkoord, door de Minister of Staatssecretaris bevoegd voor Leefmilieu, de Minister of Staatssecretaris bevoegd voor Ontwikkelingssamenwerking en de Minister of Staatssecretaris bevoegd voor Wetenschapsbeleid, worden voorgesteld;
  - k) één vertegenwoordiger van elke Minister of Staatssecretaris;
  - l) elk Gewest en elke Gemeenschap worden uitgenodigd een vertegenwoordiger aan te duiden.
2. De leden bedoeld in 1, a) tot j) worden door de Koning benoemd bij een in Minister-raad overlegd besluit, voor een hernieuwbare periode van vier jaar.
  3. De leden bedoeld in 1, a), k) en l), hebben een raadgevende stem.
  4. Het bureau wordt gevormd door de leden bedoeld in 1,
    - a) een erevoorzitter,
    - b) een voorzitter en
    - c) drie ondervoorzitters.

**Art. 13.** De Raad stelt zijn huishoudelijk reglement op. Dit reglement moet onder andere voorzien in een regeling betreffende:

- 1° de organen waardoor de raad zijn opdrachten verzekert;
- 2° de wijze van bijeenroeping en beraadslaging;
- 3° de bekendmaking van de handelingen;
- 4° de periodiciteit van de vergaderingen.

Dit reglement is onderworpen aan de goedkeuring van de Koning.

**Art. 14.** De regering stelt aan de Raad een permanent secretariaat ter beschikking, dat naast personeel met een administratieve opleiding eveneens personeel met een wetenschappelijke opleiding omvat. De regering kan voor voormeld secretariaat van de Raad onder andere een beroep doen op gespecialiseerd personeel, statutair of contractueel. De Raad wordt betrokken bij de selectie van dit personeel. Het secretariaat staat onder het gezag van het bureau.

**Art. 15.** De Raad beschikt over een dotatie ten laste van de federale begroting, aangerekend in gelijke delen op de kredieten van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, de kredieten van de Diensten van de Eerste Minister en de kredieten van Ontwikkelingssamenwerking.

## Hoofdstuk V - Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling

**Art. 16.** Er wordt, onder de verantwoordelijkheid van de Minister, een Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling opgericht, samengesteld uit een vertegenwoordiger van elk lid van de federale regering, evenals een vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau. Elke Gewestregering en Gemeenschapsregering wordt uitgenodigd eveneens een vertegenwoordiger in de Commissie aan te duiden. Met uitzondering van de leden aangeduid door de respectieve regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten, worden de leden van de Commissie benoemd door de Koning bij een in Ministerraad overlegd besluit. Zij worden benoemd voor een duur van vier jaar en hun mandaat is hernieuwbaar. De vertegenwoordigers van de federale regering zijn gehouden ieder jaar een rapport uit te brengen over het beleid inzake duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het plan in de federale administraties en publieke instellingen die zij vertegenwoordigen. De Minister of zijn vertegenwoordiger is van rechtswege voorzitter van de Commissie. De vertegenwoordigers van de Minister of Staatssecretaris belast met Ontwikkelingssamenwerking en de Minister of Staatssecretaris belast met Wetenschapsbeleid zijn van rechtswege ondervoorzitter van de Commissie. Het secretariaat wordt waargenomen door de vertegenwoordiger van het Federaal Planbureau. Zij vormen samen het bureau. De Koning stelt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de algemene regels vast betreffende de organisatie en de werking van de Commissie, met inbegrip van de regelen van samenwerking met het Federaal Planbureau.

**Art. 17.** Onverminderd haar andere opdrachten bedoeld in de huidige wet, heeft de Commissie volgende opdrachten:

- 1° het geven van oriëntaties aan het Federaal Planbureau bij zijn opdrachten bedoeld in de huidige wet en het waken over de goede uitvoering;

2° het definiëren van de opdrachten van de federale administraties en publieke instellingen onder de vorm van een samenwerkingsprotocol waarin ten minste bepalingen worden opgenomen betreffende de methodologische referentienormen, algemene richtlijnen en uitvoerings-termijnen voor de uitvoering van de opdrachten;

3° het coördineren van de jaarlijkse rapporten van de vertegenwoordigers van de federale regering over het beleid inzake duurzame ontwikkeling en over de uitvoering van het plan in elke federale administratie en publieke instelling. De Koning kan, bij een in Ministerraad overlegd besluit, elke andere opdracht betreffende duurzame ontwikkeling toevertrouwen aan de Commissie.

**Art. 18.** De Commissie kan één of meerdere van haar leden belasten met de uitvoering van bijzondere opdrachten en werkgroepen oprichten. De Commissie kan zich laten bijstaan door externe experts.

**Art. 19.** De Commissie maakt, voor 31 maart, een jaarlijks rapport op over de werkzaamheden van het voorbije jaar. Dit rapport wordt overgemaakt aan alle leden van de federale regering, aan de Wetgevende Kamers en aan de Raad.

#### Hoofdstuk VI. - Aanpassing van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen

**Art. 20.** In artikel 127 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, wordt een 4 toegevoegd, luidend als volgt:

"§4. Het Federaal Planbureau wordt belast met het deelnemen aan de coördinatie en de uitvoering van de verschillende aspecten van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling zoals gedefinieerd door de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling."

**Art. 21.** Het koninklijk besluit van 12 oktober 1993 tot oprichting van een Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling wordt opgeheven.

Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.

Gegeven te Brussel, 5 mei 1997.

ALBERT

Van Koningswege:

De Eerste Minister, J.-L. DEHAENE

De Minister van Economie, E. DI RUPO

De Minister van Wetenschapsbeleid, Y. YLIEFF

De Minister van Volksgezondheid, M. COLLA

De Minister van Sociale Zaken, Mevr. M. DE GALAN

De Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking, R. MOREELS

De Staatssecretaris voor Leefmilieu, J. PEETERS

Met 's Lands zegel gezegd: De Minister van Justitie, S. DE CLERCK<sup>1</sup>

---

1. BS 18-06-1997.

## B. Lijst van in het rapport gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
°C	Graden celsius
A21	Agenda 21
ABOS	Algemeen Bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking
ABVV	Algemeen Belgisch Vakverbond
ACLVB	Algemene Centrale van de Liberale Vakbonden van België
ACP-landen	Afrikaanse, Caraïbische en Stille-Zuidzee-landen die de overeenkomst van Lomé ondertekend hebben
ACV	Algemeen Christelijk Vakverbond
AEWI	Algemene Eetwareninspectie
ALTENER	Meerjarenprogramma ter bevordering van hernieuwbare energiebronnen in de EG
AMINAL	Administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
ARAB	Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming
AVA	Algemeen Verslag over de Armoede
AVVN	Algemene Vergadering van de VN
BBI	Bijzondere Belastinginspectie
BBL	Bond Beter Leefmilieu
BBP	Bruto Binnenlands Product
BCEB	Beheerscomité van de Elektriciteitsbedrijven
BEBG	Beperking van de Emissies van Broeikasgassen
BEF	Belgische frank
BGDA	Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling
BIM	Brussels Instituut voor Milieubeheer
BIN	Belgisch Instituut voor Normalisatie
BKO	Belgische Kalibratie Organisatie
blz.	Bladzijde
BMM	Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee
BNP	Bruto Nationaal Product
Bq	Becquerel
BS	Belgisch Staatsblad
BSE	Boviene spongiforme encephalopathie
BTW	Belasting over de Toegevoegde Waarde
BWHI	Bijzondere Wet tot Herstelling van de Instellingen
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CC	Controlecomite (Energie)
CCIM	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
CESRW	Conseil économique et social de la Région wallonne; Sociaal-economische Raad voor het Waalse Gewest
CFK's	Chloorfluorkoolstoffen
CH <sub>4</sub>	Methaan

CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild Fauna and Flora; Verdrag betreffende de in-, door- en uitvoer van niet-inheemse dier- en plantensoorten
CLRTAP	Convention on Long Range Transboundary Air Pollution; Overeenkomst betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand
CO	Koolstofmonoxide
CO <sub>2</sub>	Koolstofdioxide
CoCoF	Commission de la communauté française; Franse Gemeenschapcommissie
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid
CSD	Commission on Sustainable Development; Commissie voor Duurzame Ontwikkeling
CWEDD	Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable; Waalse Milieuraad voor Duurzame Ontwikkeling
DDT	Dichloor-difenyl-trichloorethaan
DG	Directoraat-generaal
DGRNE	Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement; Algemene Directie voor Natuurlijke Rijkdommen en Leefmilieu van het Waalse Gewest
DPSIR	Drivers, pressure, state, impact, response
DWTC	Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden
e.a.	En andere(n)
ECE	Economic Commission for Europe; Economische Commissie voor Europa (VN)
ECOSOC	Economische en Sociale Raad (VN)
ECU	European Currency Unit; Europese Munteenheid
EEA	European Environment Agency; Europees Milieuagentschap
EEB	European Environmental Bureau
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EEZ	Exclusieve economische zone
EG	Europese Gemeenschap
EGV	Eenheid groot vee
EIA	Energy Information Agency
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme; Milieubeheer en -auditsysteem
EMIS	Energie- en Milieuinformatiesysteem
EMU	Europese Monetaire Unie
ENOVER	Energie-Overleg Staat-Gewesten
err.	Erratum
EU	Europese Unie
FAB	Federaal Aankoopbureau
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations; Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN
FOREM	Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi; Waalse Dienst voor Werkgelegenheid en Beroepsopleiding
FPB	Federaal Planbureau
FRDO	Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling
FRED	Vlaamse Functionele Regionale Databank
g	Gram
G7	Groep van zeven meest geïndustrialiseerde landen



G77	Groep van 77 (ontwikkelingslanden)
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade; Algemene Overeenkomst betreffende Tarieven en Handel
GBVB	Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid
Gedr. St.	Gedrukte stukken
GEF	Global Environmental Facility; Wereldmilieufonds
gem.	Gemiddeld
GEMS	Global Environmental Monitoring System (UNEP)
GEMS/ WATER	Global Water Quality Monitoring Programme
GESAMP	Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Pollution; Groep van Deskundigen op het Gebied van de Wetenschappelijke Aspecten van Vervuiling van de Zee
GESCO	Gesubsidieerde contractuele
GewOP	Gewestelijke Ontwikkelingsplan
GGC	Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
GIPME	Global Investigation of Pollution in Marine Environment (UNESCO)
GIS	Geografisch informatiesysteem
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GLOBE	Global Legislators Organisation for a Balanced Environment
GNOP	Gemeentelijk Ontwikkelingsplan
GOC	Gewestelijke ontwikkelingscommissie
GOS	Global Observing System (WMO); Wereldwijd Observatiesysteem
GRID	Global Resource Information Database; Leefmilieudatabank van de VN
GSP	Generalized system of preferences; Stelsel van Algemene Preferenties
GST	Gas-stoomturbine
GVB	Gemeenschappelijk Visserijbeleid
GWP	Global Warming Potential; Aardopwarmingsvermogen
h	hora (uur)
H <sub>2</sub> O	Water
ha	Hectare
HAO	Hulp aan Ontwikkelingslanden
HFK	Waterstof bevattende fluorkoolwaterstof
HGR	Hoge Gezondheidsraad
HIV	Human immunodeficiency virus
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid
Horeca	Hotels, restaurants, cafés
HP	Handelingsperspectief
HPI	Human poverty index
HST	Hogesnelheidstrein
IAEA	International Atomic Energy Agency; Internationaal Agentschap voor Atoomenergie
IAO	Internationale Arbeidsorganisatie (ILO)
IARC	International Agency for Research on Cancer; Internationaal Agentschap voor Onderzoek naar Kanker
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development; Internationale Bank voor Herstel en Ontwikkeling

IBW	Instituut voor Bos- en Wildbeheer
ICAO	International Civil Aviation Organisation; Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart
ICC	International Chamber of Commerce; Internationale Kamer van Koophandel
ICDO	Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling
ICES	International Council for the exploration of the seas
ICHM	Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht in het Vlaamse Gewest
ICJ	International Court of Justice; Internationaal Gerechtshof
ICL	Interministeriele Conferentie Leefmilieu
ICLEI	International Council for Local Environment Initiatives; Internationale Raad voor Plaatselijke Milieu-initiatieven
ICMI	Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie
ICWB	Interministeriële Commissie inzake Wetenschapsbeleid
IEA	International Energy Agency; Internationaal Energieagentschap
IFAD	International Fund for Agrarian Development; Internationaal Fonds voor Agrarische Ontwikkeling
IHE	Instituut voor Hygiëne en Epidemiologie
ILO	International Labour Organisation; Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)
IMF	International Monetary Fund; Internationaal Monetair Fonds
IMO	International Maritime Organisation; Internationale Maritieme Organisatie
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change; Intergouvernementele Werkgroep inzake Klimaatverandering
IRCEL	Intergewestelijke Cel voor het Leefmilieu
ISO	International Standardisation Organization
ITU	International Telecommunications Union; Internationale Unie voor Telecommunicatie (ITU)
IUCN	The World Conservation Union (International Union for the Conservation of Nature)
IVK	Instituut voor Veterinaire Keuring
J	Joule
Jep	Jury voor eerlijke Praktijken inzake Reclame
Jurispr.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie en van het Gerecht van Eerste Aanleg
KB	Koninklijk Besluit
KMO's	Kleine en middelgrote ondernemingen
KUL	Katholieke Universiteit Leuven
LGL	Lokaal gerichte landbouw
LPG	Vloeibaar petroleumgas
m	Meter
m <sup>2</sup>	Vierkante meter
m <sup>3</sup>	Kubieke meter
MARPOL	International Convention for the Prevention of Pollution from Ships; Internationaal Verdrag inzake de voorkoming van de verontreiniging van de zee door schepen
MB	Ministerieel Besluit
MGL	Mondiaal gerichte landbouw
MINA 2	Het Vlaamse milieubeleidsplan 1997-2001
MiNa-Raad	Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen

MIRA 1	Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, Leren om te keren
Mira-T	Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen, Thema's
MNZ	Technische Commissie Noordzee
MSZVL	Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu
N <sub>2</sub>	Stikstof
N <sub>2</sub> O	Distikstofoxide of lachgas
NAKMO	Nationale Adviesraad inzake Klimaat, Milieu en Ontwikkeling
NAR	Nationale Arbeidsraad
NCWO	Nationaal Centrum voor Wetenschappelijk Onderzoek
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NH <sub>3</sub>	Ammoniak
NIRAS	Nationale Instelling voor Radioactief Afval en Verrijkte Spleijstoffen
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NMVOS	Niet-Methaanhoudende Vluchtige Organische Stoffen
NO	Stikstofmonoxide
NO <sub>2</sub>	Stikstofdioxide
NO <sub>x</sub>	Stikstofoxiden
NRDO	Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
O <sub>2</sub>	Zuurstof
O <sub>3</sub>	Ozon
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OIVO	Onderzoeks- en informatie centrum van de gebruikersorganisaties
OO	Officiële ontwikkelingshulp
OSPAR	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de Noordoostelijke Atlantische Oceaan
OVAM	Openbare Afvalstoffenmaatschappij voor het Vlaamse Gewest
Pa	Pascal
PACT	Pilot Actions for Combined Transport
PCB's	Polychloorbifenylen
PCT	Polychloorterfenyl
PEDD	Plan d'environnement pour le développement durable; Plan voor Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling
PFK's	Volledig gefluoreerde koolwaterstoffen
PIC	Prior informed consent; Voorafgaande geïnformeerde toestemming
PK	Paardenkracht
PODO	Plan inzake Wetenschappelijke Ondersteuning van het beleid inzake Duurzame Ontwikkeling
POP	Persistente organische pollutant
ppmv	Parts per million per volume; deeltjes per miljoen per volume
PPP	Purchasing Power Parity; Koopkrachtpariteit
PVC	Polyvinylchloride
PWA	Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap

r.o.	Rechtoverweging
REG	Rationeel energiegebruik
RVA	Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening
RvV	Raad voor het verbruik
SCK	Studiecentrum voor kernenergie
SERV	Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen
SF <sub>6</sub>	Zwavelhexafluoride
SIF	Sociaal Impulsfond
SO <sub>2</sub>	Zwavedioxide
t	Ton
TAC	Totale toegelaten
toe	Ton olie-equivalent
UCL	Université catholique de Louvain-La-Neuve
UFSIA	Universitaire Faculteiten Sint-Ignatius Antwerpen
UN	United Nations (VN)
UNCED	UN Conference on Environment and Development; VN-Conferentie inzake Milieu en Ontwikkeling
UNCHS	United Nations Conference on Human Settlements; Hoog Commissariaat voor de Rechten van de Mens van de VN; Centrum voor Menselijke Nederzettingen van de VN
UNCTAD	UN Conference on Trade and Development; Conferentie voor Handel en Ontwikkeling van de VN
UNDCP	UN Drug Control Programme; Internationaal Programma voor Drugscontrole van de VN
UNDP	UN Development Programme; Ontwikkelingsprogramma van de VN
UNEP	UN Environment Programme; VN-Programma voor het Leefmilieu
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization; Organisatie van de VN voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur
UNFPA	UN Fund for Population Activities; VN-Fonds voor de Bevolking
UNGASS	UN General Assembly Special Session
UNHCR	UN High Commissioner for Refugees; Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de VN
UNICEF	UN International Children's Emergency Fund; VN-Fonds voor Kinderen
UNIDO	UN Industrial Development Organization; Organisatie voor Industriële Ontwikkeling van de VN
UPA-UDEF	Unions Professionnelles Agricoles de Belgique - Union des exploitants familiaux agricoles
USD	United States' dollars
UVW	Unie van Waterschappen
V	Volt
VBO	Verbond van Belgische Ondernemingen
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding
VGC	Vlaams Gemeenschapscommissie
VITO	Vlaamse Instelling voor Technologisch onderzoek
VMM	Vlaamse Milieumaatschappij
VN	Verenigde Naties
VODO	Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling
VOS	Vluchtige Organische Stoffen
VS	Verenigde Staten

VUB	Vrije Universiteit van Brussel
VZW	Vereniging Zonder Winstoogmerk
W	Watt
WBCSD	World Business Council for Sustainable Development
WCED	World Commission on Environment and Development; Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling
WEC	World Energy Council; Wereldenergieraad
WFP	World Food Programme; Wereldvoedselprogramma
Wh	Wattuur
WHO	World Health Organization; Wereldgezondheidsorganisatie
WIGW	Weduwen, Invaliden, Gepensioneerden en Wezen
WIPO	World Intellectual Property Organisation; Wereldorganisatie voor Intellectuele Eigendom
WMO	World Meteorological Organization; Werelorganisatie voor Meteorologie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	World Trade Organisation; Wereldhandelsorganisatie (WHO)
WWF	World Wide Fund for Nature (World Wildlife Fund); Wereldnatuurfonds

#### SI-prefixen (International System of Units)

Factor	Naam	Symbool	Factor	Naam	Symbool
$10^{24}$	yotta	Y	$10^{-1}$	deci (tiende)	d
$10^{21}$	zetta	Z	$10^{-2}$	centi (honderdste)	c
$10^{18}$	exa	E	$10^{-3}$	milli (duizendste)	m
$10^{15}$	peta	P	$10^{-6}$	micro (miljoenste)	
$10^{12}$	tera (duizend miljard)	T	$10^{-9}$	nano	n
$10^9$	giga (miljard)	G	$10^{-12}$	pico	p
$10^6$	mega (miljoen)	M	$10^{-15}$	femto	f
$10^3$	kilo (duizend)	k	$10^{-18}$	atto	a
$10^2$	hecto (honderd)	h	$10^{-21}$	zepto	z
$10^1$	deka (tien)	da	$10^{-24}$	yocto	y

