

---

A stylized graphic in light gray showing a hand with fingers spread, holding a globe. The globe is represented by a large, curved, overlapping shape that resembles a sphere. The hand is positioned as if it is supporting the globe from below.

# **Duurzame ontwikkeling: een project op wereldschaal**

Nadine Gouzée  
Natacha Zuinen  
Stéphane Willems

Februari 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 is ook de instelling die, bij de wet van mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, belast is met de opstelling van het Federaal Rapport en de voorbereiding van het Federaal Ontwerpplan. De "Task Force Duurzame Ontwikkeling (TFDO)" is de groep van personeelsleden die, onder de leiding en de verantwoordelijkheid van het FPB, uitvoering geeft aan deze opdracht.

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.

## 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/1999/7433/5

---



## Dankwoord

In januari 1998 legden we de eerste versie van deze publicatie voor aan de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau. Deze tekst kwam in de loop van 1998 tot stand dankzij het advies en de samenwerking, over de disciplines heen, van dit onderzoeksteam. Hij werd ook aan het Intern Comité van het Federaal Planbureau voorgelegd. We bedanken in het bijzonder Tom Meeuws, Denis Van Eeckhout, Hadelin de Beer de Laer, Henri Bogaert en Jan Verschooten voor hun bijdragen en suggesties.

De informatie voor deze planning paper kon worden bijeengebracht dankzij twee overeenkomsten tussen het Federaal Planbureau en twee federale departementen. Onze bijdrage aan de meta-gegevensbank over duurzame ontwikkeling werd gedeeltelijk gefinancierd in het kader van de overeenkomst met de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC). Deze gegevensbank behoort tot de "steunacties" van het Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling, van de DWTC. Dankzij de financiering via de overeenkomst met het Ministerie van Leefmilieu konden we deelnemen aan heel wat internationale onderhandelingen. We hebben de resultaten van deze onderhandelingen geëvalueerd en zijn hier dan ook verantwoordelijk voor.

We maakten in de loop van 1996-1997 dankbaar gebruik van de informatie en kritische kanttekeningen van andere internationale onderhandelingspartners, die deze eerste Rio-evaluatie voorbereidden en erover onderhandelden. Binnen de delegatie van de Europese Commissie bedanken we in het bijzonder mevrouw Brusasco-Mackenzie, diensthoofd, en mevrouw Jill Hanna, expert internationale zaken, DG XI - milieu. De tekst kwam ook tot stand dankzij het onderzoek dat binnen de Belgische delegatie werd verricht, en het advies van de heer Marc Gedopt, milieu-ambassadeur, de heer Hugo Brauwers, Eerste Secretaris van de Permanente vertegenwoordiging van België bij de Verenigde Naties in New York, en de heer Ulrik Lenaerts, adjunct-adviseur bij AMINAL, Vlaams Gewest. Om geen enkel aspect van deze uitgebreide onderhandelingsronde uit het oog te verliezen, steunt het onderzoek ook op de synthesesdocumenten van het *International Institute for Sustainable Development* van Ottawa.

Hierbij bedanken we ook Alfons Arijs, Brenda Breugelmans, Katrien Debeuckelaere, Pieter Dresselaers, Nathalie Gilsoul, Eric Janssens, Tom Meeuws en Sophie Sorel die instonden voor het secretariaatswerk, voor de vertaling en de opmaak van deze paper.

---





## Inhoudstafel

	Voorwoord	1
I	<b>Duurzame ontwikkeling: van 1987 tot 1997</b>	<b>5</b>
	A. Van het Brundtland-rapport (1997) tot Agenda 21 (1992)	5
	B. Rol van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) sinds 1993	12
II	<b>Politieke balans van de "Top+5"</b>	<b>17</b>
	A. Politieke context van de "Top+5" (1997)	17
	B. Politieke balans van de Top+5	28
III	<b>Sociale en economische balans</b>	<b>41</b>
	A. Armoedebestrijding	41
	B. Verandering van productie- en consumptiepatronen	44
	C. Integratie van de handel, het milieu en de duurzame ontwikkeling	50
	D. Bevolkingsdynamiek en duurzame ontwikkeling	54
	E. Bescherming en bevordering van de gezondheid	56
	F. Bevordering van een leefbaar model voor menselijke nederzettingen	60
IV	<b>Milieubalans</b>	<b>63</b>
	A. Bescherming van van zoetwaterreserves en hun kwaliteit	63
	B. Bescherming van oceanen, van alle zeeën en van kustgebieden	66
	C. Strijd tegen de ontbossing	68
	D. Bescherming van de atmosfeer en rationeel energiegebruik	71
	E. Milieuhygiënisch verantwoord beheer van vaste afvalstoffen (met inbegrip van de problemen inzake afvalwater), gevaarlijk afval en radioactief afval	80
	F. Bevordering van een duurzame landbouw- en plattelandsontwikkeling	83
	G. Strijd tegen woestijnvorming en droogte	86

H.	Behoud van de biologische diversiteit	88
I.	Duurzame ontwikkeling van kleine eilandstaten in ontwikkeling	90
<b>V</b>	<b>Balans van de participatie van de grote maatschappelijke groepen</b>	<b>93</b>
A.	Hindernissen voor beleidsdeelname van de grote maatschappelijke groepen	94
B.	Rol en bijdrage van de grote maatschappelijke groepen	95
C.	Ombuigende trends op de weg naar duurzame ontwikkeling	102
<b>VI</b>	<b>Balans van de beleidsinstrumenten van Agenda 21</b>	<b>103</b>
A.	Financiële middelen en mechanismen	103
B.	Overdracht van milieuverantwoorde technologieën	113
C.	Wetenschap ten behoeve van duurzame ontwikkeling	116
D.	Onderwijs, sensibilisering en vorming	118
E.	Internationale juridische instrumenten en mechanismen en de Verklaring van Rio	122
<b>VII</b>	<b>Strategieën voor duurzame ontwikkeling</b>	<b>127</b>
A.	Het Kyoto-protocol: duurzame ontwikkeling als inzet	128
B.	Een andere manier om besluiten te nemen	140
C.	Eerste stappen en risico's op mislukking	149
<b>VIII</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>153</b>
A.	De grote conferenties van de VN over de sociale veranderingen op wereldniveau	153
B.	Indicatoren voor de besluitvorming ten gunste van duurzame ontwikkeling	165
C.	Verklaring van Rio: dertien fundamentele beginselen die in het rapport opgenomen werden	171
D.	Politieke verklaringen	174
E.	Samenstelling van de Belgische delegatie op Rio+5	183
F.	Documentatie van het secretariaat van de VN	184
G.	Algemene documentatie	189

---



## Voorwoord

Op de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling (UNCED) in Rio de Janeiro (juni 1992) heeft de internationale gemeenschap zich achter een groots project geschaard. Dat zou een verandering moeten teweegbrengen in de richting van een nieuw soort ontwikkeling: “duurzame ontwikkeling”.

Niet alles is begonnen in Rio, maar het was wel de eerste keer dat versnipperde elementen van dit project bijeengebracht werden op wereldschaal. Zoals het gehele menselijk handelen mag dit project niet de pretentie hebben om onfeilbaar te zijn. De synthese die tijdens de Conferentie van Rio gemaakt werd van de onhoudbare vormen van ontwikkeling, heeft echter haar nut bewezen.

Deze Planning Paper maakt een balans op van de vooruitgang die werd geboekt en van de moeilijkheden die aan het licht kwamen bij de uitvoering van dit project sedert de conferentie van Rio. De handleiding voor dit project is *Agenda 21*, een wereldomvattend plan dat de levensomstandigheden van iedereen in de 21ste eeuw moet verbeteren. Agenda 21 werd op de Conferentie van Rio goedgekeurd na een aantal jaren van moeizaam overleg op internationaal niveau.

Nu, zes jaar na Rio, staat duurzame ontwikkeling als project nog steeds in de kijker. Een bewijs daarvan is dat de internationale gemeenschap haar in Rio gedane belofte is nagekomen om jaarlijks de toepassing van Agenda 21, stap voor stap, op te volgen. Zelfs de beloofde top waarop na vijf jaar een en ander zou worden geëvalueerd, is er gekomen. Deze keer heeft men geen twintig jaar gewacht op een evaluatie, zoals dat het geval was met de *Conferentie van Stockholm* (1972) die pas in Rio (1992) terug aan bod kwam. Een dergelijke evaluatie is nieuw. De internationale gemeenschap brengt immers vaker grote maatschappelijke visies voort dan een vaak conflictueus en minutieus werk van *monitoring*, waarbij aan regeerders gevraagd wordt de verwezenlijking van hun beloften te komen toelichten. Willen dergelijke projecten op lange termijn succes hebben, dan is constante waakzaamheid geboden.

De "*Top van de aarde +5*" (verder in deze Planning Paper gebruiken we "*Top+5*" om hiernaar te verwijzen) werd tijdens de eerste helft van 1997 in New York voorbereid en vond daar ook plaats. De Top+5 nam de eerste jaren van overgang naar een duurzame ontwikkeling onder de loep. Nu moet dit wereldomvattend intergouvernementeel overleg niet worden verward de internationale vergadering van de NGO's die datzelfde jaar in Rio bijeenkwamen voor een "*Rio+5*" balans. De in deze tekst verzamelde gegevens en de visie op duurzame ontwikkeling zijn die van de Top+5: zij onderstrepen de complexiteit en de rijkdom van de dynamiek die inherent is aan het veranderingsproces dat duurzame ontwikkeling is. Het beeld dat hierna wordt geschetst, is dus gelijklopend met dat van

de Top+5, niet pessimistischer maar ook niet rooskleuriger. Het toont simpelweg aan dat er sedert de Conferentie van Rio weinig vooruitgang is geboekt. Hieruit kan worden besloten dat er meer inspanningen moeten worden geleverd, wil men algemene bedenkingen en internationale verbintenissen omzetten in nationaal en lokaal beleid.

### *Een wereldbalans*

De balans op wereldschaal verzamelt gegevens in de ruimste zin van het woord en omvat resultaten van internationaal overleg na Rio, indicatoren van de toestand op het vlak van ontwikkeling en van het leefmilieu op wereldvlak. Daarnaast worden er ook lessen getrokken uit ervaringen op het vlak van milieu en ontwikkeling en uit andere kennis over actuele trends. Omdat van sommige teksten geen officiële vertaling bestaat zijn ze in de oorspronkelijke taal geciteerd. Deze citaten zijn veel beter bruikbaar als gegevens omdat de nuances van de inhoud erin bewaard gebleven zijn.

Het merendeel van de beginselen, acties en doelstellingen die aan bod komen in de goedgekeurde teksten van de Conferentie van Rio, beogen een ontsluiting van de klassieke aanpak van milieu- en ontwikkelingsproblemen. De gegevens in deze Planning Paper hebben daarom betrekking op zeer uiteenlopende domeinen: zowel milieu en economie als maatschappij en institutionele omkadering. Tezamen geven ze een idee van de ontwikkeling van de inspanningen in de richting van duurzame ontwikkeling. Exhaustiviteit wordt daarbij niet nagestreefd. De veelheid en de verscheidenheid aan gegevens toont alleen maar het belang van een dergelijke aanpak aan. De gegevens zijn afkomstig van de Top+5, die bijeengebracht werd door de *Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* (CSD) van de VN. Deze commissie is het enige forum op wereldschaal dat zich toespitst op dit onderwerp. Het spreekt echter voor zich dat veel andere internationale fora zich met onderdelen van duurzame ontwikkeling bezighouden.

Sinds 1992 werd duurzame ontwikkeling steeds nader omschreven. Samen met de in Rio uitgewerkte pijlers "milieu" en "ontwikkeling" heeft de sociale pijler stilaan vorm gekregen. Een reeks grote internationale conferenties na Rio hebben duurzame ontwikkeling als uitgangspunt genomen om sociale aspecten van ontwikkeling te definiëren in hun verklaringen en overeenkomsten. De eerste bijlage bevat een overzicht van die conferenties. Ze komen immers ruimschoots aan bod in de hierna volgende analyse.

Kritiek is er volop (NGO's, media, enzovoort) omtrent het gebrek aan punch van dit arsenaal aan internationale teksten, waarover door de vertegenwoordigers en experts van zo'n 180 landen woord voor woord onderhandeld werd, en omtrent het weinige effect dat zij totnogtoe op het terrein gehad hebben. Die kritiek draagt er ontegensprekelijk toe bij dat het politieke proces levendig blijft, maar onderschat soms de werkelijke moeilijkheden bij het tot stand brengen van de ideeën inzake duurzame ontwikkeling.



Voor de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling is politieke wil van heel groot belang. Toch zou het fout zijn om dan maar meteen ook de politiek alle mislukkingen te verwijten. Een verandering van ontwikkelingskoers is een immens traag, collectief leerproces. Een nieuw beleid ten gunste van duurzame ontwikkeling uitwerken, dat door de bevolking wordt gewenst, gedragen en aanvaard, vraagt om nieuwe vorm van bestuur. Bovendien moet dit nieuwe beleid onderbouwd worden met transdisciplinaire wetenschappelijke programma's.

### *Inhoud en methodologisch kader*

De zeven hoofdstukken van deze Planning Paper hebben als leidraad de in 1992 in Rio aangepane verbintenissen, die in 2002 moeten resulteren in strategieën voor een nationaal en lokaal beleid in alle staten en internationale instellingen. Men moet er rekening mee houden dat Agenda 21 nog even onbekend is als de *Universele verklaring van de rechten van de mens* op haar zesde verjaardag was. Daarom brengt het eerste deel de functie en inhoud van Agenda 21 in herinnering en geeft het een samenvatting van het geplande proces om te komen tot een wereldwijde toepassing van Agenda 21. De vijf volgende hoofdstukken maken een algemene balans op van die toepassing op volgende terreinen: politiek, sociaal-economisch, milieu, participatie en beleidsinstrumenten (middelen voor implementatie). In het laatste hoofdstuk komen de strategieën die een antwoord kunnen geven op de vastgestelde problemen aan bod. De noodzaak en de urgentie van zulke strategieën wordt daarin geïllustreerd aan de hand van de case van het klimaatbeleid. Tot slot zijn een paar bedenkingen bij strategieën voor de toepassing van duurzame ontwikkeling toegevoegd, geïllustreerd door het recent in België door de federale overheid opgezette mechanisme om aan die vraag tegemoet te komen.

De hoofdstukken III, IV, V en VI van deze Planning Paper onderzoeken respectievelijk de evoluties sinds de Conferentie van Rio op socio-economisch vlak, milieu, inzake de participatie van de grote maatschappelijke groepen en inzake beleidsinstrumenten. De benadering van de VN bestond erin om voor elk groot thema van Agenda 21 de opvallendste verwezenlijkingen, beloftevolle trends en teleurstellingen sinds Rio in kaart te brengen. De bedoeling was om daaruit lessen te trekken over de prioriteiten en uitdagingen voor de toekomst. Met dit doel voor ogen wordt de vooropgestelde synthese voor elk thema in de hoofdstukken III, IV en VI als volgt voorgesteld:

- *Moeilijk omkeerbare trends*: ontwikkelingen die niet in de richting van duurzame ontwikkeling gaan en die zich hebben verdergezet ondanks de Conferentie van Rio.
- *Impulsen voor verandering*: voornaamste initiatieven ter implementatie van Agenda 21, genomen sinds de Conferentie van Rio.
- *Recente keerpunten op weg naar duurzame ontwikkeling*: vooruitgang die waargenomen werd sinds Rio (dankzij de conferentie of dankzij andere impulsen).

Deze structuur laat toe om de onhoudbare trends (deel 1) aan te wijzen en na te gaan welke trends gunstig zijn voor duurzame ontwikkeling (deel 3) en die bijgevolg ondersteund moeten worden. Op basis hiervan kunnen “strategieën voor een duurzame ontwikkeling” gedefinieerd worden, bestaande uit een ondersteunend beleid en maatregelen voor verandering.

Dit is de basis, noch optimistisch, noch pessimistisch, van strategieën voor duurzame ontwikkeling. Deze strategieën, samengesteld uit maatregelen voor de omkering van hardnekkige trends en ter ondersteuning van gunstige ontwikkelingen, moeten impulsen geven aan evoluties die nu nog manifest tekortschieten. Ze vervangen het zinloze debat tussen optimisten en pessimisten, door een samengaan van luciditeit en goede wil.

Deze Planning Paper stelt een systematisch onderzoek naar onopgeloste problemen op wereldschaal voor. Daarmee vormt deze Planning Paper een beetje het tegengewicht van de “onttovering” die er heerste bij de opvolging van Rio. Die benadering helpt tegelijkertijd begrijpen dat een wereldomvattende aanpak van de huidige ontwikkelingsproblemen van de planeet wenselijk is. Om die wereldomvattende aanpak te operationaliseren, werden er op alle vlakken al kleine stapjes voorwaarts gezet. Het zijn de eerste verwezenlijkingen op korte termijn die ingrijpende veranderingen op langere termijn voorafgaan.



## Duurzame ontwikkeling: van 1987 tot 1997

*“Nous soulignons que la mise en oeuvre cohérente d’Action 21 demeure d’une importance vitale et qu’elle est plus urgente que jamais.”*

(Verbintenissenverklaring van de staats- en regeringsleiders - 27 juni 1997)

De werkzaamheden rond duurzame ontwikkeling om Agenda 21 te verwezenlijken, kaderen in de volgende context:

- (A) De uitgangspunten zijn het rapport van de Brundtland-commissie, de enige internationale referentie met betrekking tot duurzame ontwikkeling vóór de Conferentie van Rio en Agenda 21, het voornaamste politieke document over duurzame ontwikkeling dat aangenomen werd op de Conferentie van Rio.
- (B) Het operationeel kader wordt gevormd door de *VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* (CSD), die gecreëerd is om toe te zien op de uitvoering van de verbintenissen van de Rio-Conferentie.

### A. Van het Brundtland-rapport (1997) tot Agenda 21 (1992)

#### *De opdracht van duurzame ontwikkeling expliciteren*

Er bestaan veel benaderingen en verschillende visies over “duurzame ontwikkeling”. In tegenstelling tot het begrip “bruto nationaal product”, dat kwantitatief is en duidelijk gedefinieerd in de publikaties van de nationale boekhouding, is de inhoud van kwalitatieve concepten, zoals “welzijn” of “sociale rechtvaardigheid”, veranderlijk naargelang de wetenschappelijke hypothesen of de belangen van de sociale groepen die hen verdedigen. Die verscheidenheid zorgt ervoor dat het moeilijk is om tot een wetenschappelijke en politieke consensus te komen met betrekking tot de grote “maatschappelijke projecten”. De perceptie van duurzame ontwikkeling verdedigd door Greenpeace is bijvoorbeeld niet dezelfde als die door van de *Internationale Raad van Ondernemingen voor Duurzame Ontwikkeling*. Vanwege het ontbreken van een impliciete consensus, is het nodig dat elke ernstige poging om zich uit te spreken over “duurzame ontwikkeling” uitdrukkelijk de referenties vermeldt.

De twee grote referenties om duurzame ontwikkeling te definiëren, zijn voor deze Planning Paper een internationaal rapport en een internationaal plan, namelijk het rapport van de Brundtland-commissie (WCED, 1997)<sup>1</sup> en Agenda 21, die aangenomen werd op de Conferentie van Rio (UNCED, 1992)<sup>2</sup>.

De complementaire functies van het bovengenoemde rapport en plan komen aan bod in het eerste punt van dit deel. Het rapport dient als basis voor discussies en reflecties en het plan heeft als doel een kader te bieden voor acties en onderhandelingen, zowel op mondiaal vlak als op lokaal vlak.

Gezien het grote belang ervan, wordt Agenda 21 meer specifiek behandeld in het tweede punt van dit deel: het is immers de rode draad doorheen deze publicatie en centraal werkmiddel voor de verwezenlijking van duurzame ontwikkeling.

## 1. Twee grote referenties voor duurzame ontwikkeling

*Twee teksten geschreven op vraag van de VN*

Het Brundtland-rapport en Agenda 21 zijn het resultaat van jarenlange arbeid door internationale commissies en verreikende internationale onderhandelingen. Deze documenten werden geschreven op aanvraag van Algemene Vergadering van de VN, waarin de ontwikkelingslanden een groot gewicht hebben. In de Brundtland-commissie zetelden de leden echter als individu, terwijl de Conferentie van Rio de grootste intergouvernementele conferentie is die de VN organiseerden sinds hun oprichting.

*Twee teksten met wetenschappelijke en politieke grondslagen*

Door vereenvoudigende visies op deze complexe onderhandelingen wordt de Brundtland-commissie soms voorgesteld als uitsluitend bestaande uit wetenschappelijke experts en de Conferentie van Rio als uitsluitend politiek. De realiteit is echter ingewikkelder. Zowel de teksten van het Brundtland-rapport en Agenda 21, ontwikkeld tijdens discussies en internationale onderhandelingen, zijn gedeeltelijk gebaseerd op wetenschappelijke expertise en op de ervaringen en politieke opties van de aanwezige actoren. Deze middelen tot reflectie en actie zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis van het mondiale milieu en ontwikkeling. Daarenboven worden ook politieke factoren in acht genomen. Daarom zouden ze kunnen bijdragen tot het operationaliseren van structurele oplossingen voor actuele ontwikkelingsproblemen.

Het Brundtland-rapport maakt een stand van zaken op van de wereldwijde gesteldheid van het milieu en de ontwikkeling (sociaal, economisch, cultureel, levensstijl, enzovoort). Uit het rapport, dat gebaseerd is op een reeks analyses en evaluaties, blijkt dat de huidige evolutie van deze gesteldheid tegelijkertijd “interdependent” en “niet-houdbaar” is. Het is ook dit rapport dat het begrip “duurzame ontwikkeling” bekendmaakte. We zien dat de adjectieven “houd-

- 
1. Dit is het rapport van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (WCED), die werd voorgezeten door Gro Harlem Brundtland. Daarom is deze commissie ook gekend onder de naam Commissie Brundtland of Brundtland-commissie.
  2. De Conferentie van Rio (VN-Conferentie voor Milieu en Ontwikkeling - UNCED) leverde drie beleidsverklaringen (juridisch niet bindend) op, namelijk Agenda 21, de Verklaring van Rio en de Bossenverklaring, en twee verdragen, namelijk het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag.

baar”, “leefbaar” en “duurzaam” vandaag algemeen gebruikt worden als synoniemen om ontwikkeling te kwalificeren, hoewel hun eigenlijke betekenis niet helemaal dezelfde is.

Een “houdbare” ontwikkeling is eigenlijk een ontwikkelingswijze die als “leefbaar” beschouwd wordt voor het geheel van de mensheid (en niet enkel voor het bevoorrechte deel), waarvan de productieactiviteit en consumptie langer kunnen “duren” zonder uitputting (verkiesbaar boven een eventuele vernieuwing) van de bronnen van de planeet. “Houdbaar” is dus van de drie woorden het meest complete. Maar “duurzaam” is het adjectief dat in het algemeen wordt gebruikt tijdens de sociale debatten en in de officiële teksten. Zo wordt zowel in het Nederlands als in het Frans<sup>1</sup> over “duurzame ontwikkeling” (“développement durable”) gesproken.

### Kader 1.1: Definitie van duurzame ontwikkeling volgens de Brundtland-commissie

Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die tegemoetkomt aan de noden van het heden zonder de behoeftevoorziening van de toekomstige generaties in het gedrang te brengen. Er liggen twee gedachten aan ten grondslag:

- De notie “behoefte”, vooral dan bedoeld als de basisbehoeften van de armen die de hoogste prioriteit moeten krijgen.
- Het principe dat de mogelijkheden om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen beperkt worden door de huidige stand van de technologie en door ons samenlevingsverband.

Bron: Rapport van de “Wereldcommissie over Milieu en Ontwikkeling” (CMED), opgericht en voorgezeten door mevrouw Gro Harlem Brundtland: “*Our common future*”, Les éditions du Fleuve, Montréal, Québec, mei 1988, blz. 51.

De bekendste definitie van duurzame ontwikkeling is die van het Brundtland-rapport (kader 1.1). Ze legt de klemtoon op twee voorwaarden die in gelijke mate belangrijk zijn:

- Bevredigen van basisbehoeften, vooral die van de minst bedeelden.
- Rekening houden met de beperkingen van onze samenleving om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen.

In tegenstelling tot benaderingen die duurzame ontwikkeling herleiden tot de bescherming van het leefmilieu, is deze definitie duidelijk gericht op meerdere doelstellingen die zowel met leefmilieu als met sociale vraagstukken verband houden. Ze geeft aan dat deze doelstellingen bereikt kunnen worden door te zoeken naar een evenwicht tussen enerzijds de bevrediging van behoeften en anderzijds de beperkingen op de mogelijkheid om die behoeften te bevredigen. Vijf jaar na de publicatie van het Brundtland-rapport kreeg deze definitie en het geheel der vaststellingen van dit rapport een eerste concreet en politiek gevolg, de Conferentie van Rio keurde een volumineuze (250 à 700 blz. naargelang van de uitgave) mondiale overeenkomst goed: Agenda 21.

1. “Houdbaar” stemt inhoudelijk overeen met het Franse “soutenable”, “leefbaar” met “viable” en “duurzaam” met “durable”.

## 2. Agenda 21 voor een duurzame ontwikkeling

### *Trends die moeilijk omkeerbaar zijn*

Agenda 21 is één van de grote “juridisch niet-bindende” beleidsverklaringen van de Conferentie van Rio. Daarin wordt vooral het ondeelbare karakter van het milieu- en ontwikkelingsbeleid behandeld. Uit Agenda 21 blijkt hoe belangrijk debatten over de grenzen van de groei van het milieu wel zijn<sup>1</sup>. Maar Agenda 21 omzeilt dat debat door gewoon als vertrekpunt te nemen dat “*De mensheid is aangekomen op een cruciaal moment in haar geschiedenis.*” (A21;1.1) Waarom cruciaal? Omdat zij geconfronteerd wordt met een reeks trends die niet leefbaar zijn, niet enkel op milieuvlak, maar ook op sociaal vlak. Over welke tendensen gaat het?

- *De voortdurende ongelijkheid tussen en binnen verschillende landen.*
- *Het toenemende analfabetisme.*
- *De toenemende armoede, honger en ziektes.*
- *De voortschrijdende aantasting van de ecosystemen waarvan het menselijk welzijn afhangt. (A21;1.1)*

Wat is nu het ultieme doel van duurzame ontwikkeling? Volgens Agenda 21 (ibi-dem) wordt het volgende beoogd: “*de bevrediging van de fundamentele behoeften van de mens, tot verbetering van de levensstandaard voor iedereen, tot een betere bescherming en een beter beheer van de ecosystemen en tot meer veiligheid en welvaart in de toekomst.*” Dit plan neemt zo de permanente uitdaging aan, in het licht van de Brundtland-definitie van duurzame ontwikkeling, door een voluntaristische visie op de toekomst te benadrukken. Ook wordt er opgemerkt dat er een bevredigend evenwicht mogelijk is tussen de huidige en de toekomstige menselijke behoeften (die a priori onbegrensd zijn) en de capaciteiten van het milieu om daaraan te beantwoorden (capaciteiten die steeds begrensd zijn door de techniek en onze sociale organisatie).

### *Geen enkel land kan dit alleen verwezenlijken*

Onder welke voorwaarden kan (wil) men duurzame ontwikkeling realiseren? Enerzijds gaat het erom voortaan meer aandacht te schenken aan deze kwesties, en anderzijds het volgende te erkennen: “*Geen enkele natie kan dit op eigen kracht verwezenlijken, maar alle naties samen, in een mondiale samenwerking ten behoeve van duurzame ontwikkeling, kunnen dit wel.*” Volgens Agenda 21 is dit gezamenlijk zoeken naar een evenwicht tussen voortschrijdende ontwikkeling en bescherming van het milieu, vernieuwend op twee vlakken: het zal het beslissingsproces moeten veranderen, en ook de aard van de te nemen beslissingen. Inderdaad:

- (a) De goede toepassing van Agenda 21 is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van regeringen, met ondersteuning van de internationale samenwerking en van een zo groot mogelijke participatie van het publiek.
- (b) Agenda 21 is ook een uitstekend referentiekader voor discussies en formuleringen van een nieuw gemeenschappelijk beleid, onder meer op internationaal vlak.

---

1. De aandacht wordt er bijvoorbeeld op gevestigd dat verschillende economen de traditionele economische aanwijzingen met betrekking tot economische groei in twijfel trekken door te benadrukken dat het nodig is om economische doelen na te streven die rekening houden met de waarde van de natuurlijke rijkdommen. (A21;4. 6)

## a. Veranderen van het beslissingsproces

### **Kader 1.2: Een consensus op wereldschaal en een politieke verbintenis voor milieu en ontwikkeling**

*“Agenda 21 behandelt de huidige, dringende problemen en wil tevens proberen de wereld voor te bereiden op de uitdagingen van de volgende eeuw. Het vormt de neerslag van een mondiale consensus en politieke stellingname op het hoogste niveau met betrekking tot samenwerking op het gebied van ontwikkeling en milieu. De succesvolle toepassing ervan is op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke regeringen. Nationale strategieën, plannen en beleidsvoornemens en processen zijn van het grootste belang voor de realisatie van Agenda 21. Internationale samenwerking kan de benodigde ondersteuning leveren voor dergelijke nationale acties. In dit verband is een sleutelrol weggelegd voor de VN, en ook andere internationale, regionale en subregionale organisaties zal gevraagd worden hieraan een bijdrage te leveren. Daarnaast dient de actieve participatie van een zo groot mogelijk deel van de bevolking, evenals van de niet-gouvernementele organisaties en andere groepen, te worden bevorderd.” (A21;1.3)*

Uittreksel uit de algemene inleidingsclausule van Agenda 21

Agenda 21 is de hoeksteen van de Rio-beloofte om gezamenlijke strategieën te verwezenlijken opdat de menselijke ontwikkeling beetje bij beetje naar duurzaamheid zou evolueren. Agenda 21 beveelt een lange serie van dringende acties aan, zowel op wereld- als op lokaal vlak. Geen enkele staat kan die verbintenis nakomen zonder met de andere staten samen te werken. Een autoritaire implementatie van Agenda 21 is dus in tegenspraak met haar intrinsieke kenmerken. Het succes van de toepassing hangt niet alleen af van de politieke wil van de nationale regeringen, maar ook van het bestaan en de ontwikkeling van diverse samenwerkingsverbanden en -mechanismen, zowel binnen als tussen de landen, volgens de behoeften en de mogelijkheden. De tekst van Agenda 21 spoort aan om dit plan te verwezenlijken met een zo groot mogelijke participatie van het publiek en de grote maatschappelijke groepen. De tekst bepaalt niettemin: *“De succesvolle toepassing ervan is op de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke regeringen.” (A21;1. 3)*

### *Agenda 21: een akkoord en een actieprogramma voor duurzame ontwikkeling*

Agenda 21 is dus tegelijk een akkoord en een actieprogramma op nationaal en op internationaal vlak:

- Het is een internationaal akkoord dat de nadruk legt op de hoogdringendheid en de onderlinge verwevenheid van een reeks actuele problemen inzake milieu en ontwikkeling en op de noodzaak om de wereld voor te bereiden op een groot aantal uitdagingen waaraan we in de loop van de volgende eeuw het hoofd moeten bieden.
- Het is tegelijkertijd een eerste, door elk land goedgekeurd, actieprogramma dat deze uitdagingen beschrijft in 39 mogelijke “programmaterreinen”<sup>1</sup>.

1. Deze terminologie is ongebruikelijk, maar we hebben haar behouden, omdat we wensen vast te houden aan de Nederlandse vertaling van Agenda 21 die gezamenlijk uitgegeven werd door het Nederlandse Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DGIS).



De besluitvorming voor de publieke en privé-sector om Agenda 21 te verwezenlijken wordt dus op 2 fronten gevoerd: ten eerste de internationale samenwerking en ten tweede de participatie van het publiek en de grote maatschappelijke groepen. Eveneens is een ingrijpende hervorming van de besluitvorming nodig om te komen tot een invulling van de verschillende fasen (rapportering, planning, monitoring, enzovoort) zoals beschreven in hoofdstuk VII van deze Planning Paper.

*Vier blokken van  
"programma-terreinen"  
voor duurzame  
ontwikkeling*

Na de inleiding gaat Agenda 21 voor elk van de 39 "programmaterreinen" in op de uitgangspunten, de doelstellingen, de activiteiten en de uitvoeringsmiddelen op (zie bijlage A). Die "programmaterreinen" worden in Agenda 21 onderverdeeld in vier blokken<sup>1</sup>. Deze Planning Paper is gebaseerd op diezelfde onderverdeling, namelijk:

- *De sociale en economische dimensies* (7 hoofdstukken).
- *Het behoud en beheer van natuurlijke rijkdommen* (14 hoofdstukken).
- *De versterking van de rol van de maatschappelijke groepen* (10 hoofdstukken).
- *De middelen voor tenuitvoerlegging* (8 hoofdstukken).

Agenda 21 omvat een honderdtal uitgangspunten, doelstellingen, activiteiten en instrumenten voor duurzame ontwikkeling en dit zowel op economisch, op sociaal en op ecologisch vlak als op het niveau van de instellingen. Hun aanvaarding brengt nieuwe beslissingscriteria aan, waar beleidsvoerders in de private en de publieke sector op kunnen terugvallen.

*Agenda 21 wordt nog door  
velen miskend ...*

In Nederlandse vertaling is het een turf van 700 bladzijden, geschreven in een onvermijdelijk onderhandelingsjargon. Misschien is Agenda 21 daardoor nauwelijks bekend bij het grote publiek en in politieke en wetenschappelijke kringen (zowel natuur- als menswetenschappen). De politieke wereld bestempelt Agenda 21 als te idealistisch, de burgers (verenigd in maatschappelijke groepen) vinden het te ingewikkeld of vol van tegenstrijdige boodschappen en sommige wetenschappers vinden het document te politiek gekleurd. Het is nochtans een document dat aanzienlijk kan bijdragen tot een sterker democratisch bewustzijn en een beter begrip van de concrete uitdagingen, zelfs al is gebleken dat het ondoeltreffend is om de wijze van besluitvorming van regeringen te verbeteren<sup>2</sup>. (zie ook het volgende punt)

---

1. Deze opdeling werd eveneens door de Belgische regering aangenomen als basisstructuur voor het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling zoals opgenomen in de Wet betreffende de coördinatie van het federaal beleid inzake duurzame ontwikkeling van 5 mei 1997 (zie toelichting bij artikel 3, gewone zitting van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers van 12 december 1996).

2. Zoals de evaluatie van Scherr en Barnhizer, 1997 vaststelt.



## b. Een nieuw referentiekader bieden aan het beleid

*Een beslissingsgrond die de samenhang en coördinatie van beslissingen verbetert*

Verderop in deze publicatie wordt aangetoond dat Agenda 21, dankzij zijn transdisciplinaire aard, nu al als referentie dient voor beleidsbeslissingen die meer coherentie en coördinatie in de hand werken, zowel tussen landen als tussen departementen of instellingen onderling. De Rio-documenten vormen voor de onderhandelende partijen meestal een aanvaardbare basis waarop in consensus doelgerichte acties (inzake handel, consumptie, enzovoort) en juridische initiatieven kunnen worden uitgewerkt, ook op andere onderhandelingsfora dan die die in direct verband staan met de Conferentie van Rio. In dit verband zijn Agenda 21 en de teksten waarover nadien werd onderhandeld<sup>1</sup> instrumenten om, binnen het beleid, korte-termijnprioriteiten van institutionele, economische, ecologische en sociale aard op elkaar af te stemmen of om de keuze tussen deze prioriteiten te expliciteren.

Verschillende landen vertalen momenteel duurzame ontwikkeling in nationale en lokale strategieën. Daarbij worden de ultieme grote doelstellingen (waarover in alle teksten een internationaal akkoord kon worden bereikt) vertaald in beleidslijnen of concrete maatregelen. Ook andere, intermediaire doelstellingen (waarover een democratisch akkoord werd bereikt, rekening houdend met de specifieke regionale en nationale omstandigheden) komen aan bod. Op internationaal vlak dienen er eveneens politieke instrumenten te worden uitgewerkt die al deze nationale of regionale acties coördineren. Op die manier komt de realisatie van de ultieme doelstellingen van duurzame ontwikkeling dichterbij<sup>2</sup>.

*Het politieke concretiseren van Agenda 21*

De kritiek op de ondoeltreffende politieke besluitvorming die voortkomt uit de in Agenda 21 opgenomen actiepunten, moet op een kritische manier benaderd worden. Het valt niet te ontkennen dat de impact van Agenda 21 op de politieke besluitvorming sinds Rio klein is (zie hoofdstuk II van deze Planning Paper). Toch kunnen de volgende twee vaststellingen die kritiek wat nuanceren:

- De impact van een dergelijk akkoord laat zich pas op lange termijn doorheen een maatschappelijk leerproces correct inschatten. Het is dus nog te vroeg om over een mislukking van dit proces (laat staan van het product) te spreken. Een groot deel van de internationale gemeenschap blijft overigens van mening dat Agenda 21 *een van de belangrijkste documenten is die ooit door de VN werd opgesteld.* (Mangaratiba, 1996)
- Voor het overige mag het belang van een dergelijk synthesesedocument niet worden onderschat in een wereld die zoekt naar een algemene aanpak van wereldproblemen. Ook al zijn de meeste vaststellingen van Agenda 21 voor specialisten evidente waarheden, dan nog heeft Agenda 21 de verdienste dat over die verzamelde kennis niet telkens opnieuw onderhandeld dient te worden op nationaal en lokaal vlak. Dit kan de keuze van een beleid dat op duurzame ontwikkeling gericht is, vergemakkelijken.

---

1. Op CSD-niveau - *Commission on Sustainable Development*, de opvolgingscommissie van Rio; zie hierna.  
 2. Sommige verdragen, zoals het Klimaatverdrag (artikel 4.1) voorzien in deze mogelijkheid. Elk van deze partijen (d.w.z. alle partijen van het verdrag) coördineert, volgens de behoeften, de geëigende administratieve en economische instrumenten die werden uitgewerkt op basis van de doelstelling van het verdrag.

## B. Rol van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) sinds 1993

De VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) is een functionele commissie die onder de Sociale en Economische Raad (ECOSOC) van de VN valt. Officieel bestaat de Commissie uit vertegenwoordigers van 53 landen die zich verbinden tot een bijzondere inzet. Daarnaast zetelen heel wat landen als waarnemer in de CSD. De leden worden om de twee à drie jaar vernieuwd. België is het enige kleine land dat reeds vanaf het begin deel uitmaakte van de Commissie en lid zal blijven tot en met de 10de verjaardag van de Conferentie van Rio.

De CSD heeft de volgende taken:

- (1) Erop toezien dat Agenda 21 goed wordt toegepast door de regeringen.
- (2) Aansporen tot een maatschappelijk partnerschap voor duurzame ontwikkeling.
- (3) Evalueren van de vooruitgang in de uitvoering van Agenda 21 zowel door toedoen van de regeringen als van de verenigingen.
- (4) Promoten van een dialoog voor een mondiaal partnerschap.

Bovengenoemde taken worden uitgevoerd binnen een vijfjarenplan en de resultaten ervan worden, vergezeld van de nodige aanbevelingen, aan de Algemene Vergadering van de VN voorgesteld door de ECOSOC.

Dit vijfde aspect van haar werk levert geen juridisch bindende teksten op en de CSD heeft evenmin een operationele bevoegdheid op het terrein. Haar werkzaamheden zijn intermediair en van belang als referentie voor maatregelen inzake ontwikkeling en milieu die door de bevoegde instanties getroffen worden.

### *De rol van de Afdeling voor Duurzame Ontwikkeling van de VN*

Voordat we kort deze vijf aspecten van de intergouvernementele werkzaamheden bespreken, willen we graag de aandacht vestigen op de cruciale rol van het secretariaat van de CSD. Haar taak wordt uitgevoerd door de Afdeling Duurzame Ontwikkeling, in de schoot van het Departement voor Economische en Sociale Zaken van de VN. Deze eenheid is auteur of coördinator van de meeste referentiewerken van de CSD die in deze Planning Paper zullen zal vernoemd worden.

## 1. Waken over de toepassing van Agenda 21

De Commission on Sustainable Development (CSD)<sup>1</sup> werd in het leven geroepen om te waken over het ontstaan van het veranderingsproces dat op gang werd getrokken door Agenda 21, een document dat zelf niet bindend is, maar dat ook niet alles aan de soevereine beslissing van de staten overlaat. Na afloop van de Conferentie van Rio vroegen waarnemers zich af of de regeringen dit "plan" ter harte zouden nemen of naast zich neerleggen. Na de moeizame internationale onderhandelingen om politieke en culturele tegenstellingen te overwinnen, is het een nog grotere uitdaging om de overeengekomen tekst ook ten uitvoer te leggen.

*De sterkte van de controles op beslissingen rond duurzame ontwikkeling*

Maar het antwoord op deze vraag hangt niet enkel af van de desiderata van regeringen en intergouvernementele organisaties. De veelheid aan onderwerpen die in op de politieke agenda staan ten gevolge van de Conferentie van Rio valt niet te onderschatten. Deze onderwerpen komen bovendien niet zo vaak aan bod in een context van duurzame ontwikkeling. In elk land hangt de aandacht die een regering schenkt aan duurzame ontwikkeling af van druk die op hen uitgeoefend wordt en de kracht waarmee eisen om de uitvoering van Agenda 21 als prioritair te beschouwen, gesteld worden.

Daarom werden in elk land partners aangezocht om te waken over de uitvoering van Agenda 21. Deze partners zijn in twee categorieën onderverdeeld: de grote maatschappelijke groepen en de zogenaamde "pairs". De voornaamste taak die de CSD vervult is dus die van "bewaker". Ze ziet dus toe op de implementatie van Agenda 21 via de grote maatschappelijke groepen en via andere regeringen.

## 2. Aanmoedigen van maatschappelijk overleg

*De negen grote maatschappelijke groepen*

De eerste categorie van partners die op deze manier de uitvoering van Agenda 21 in het oog houden, zijn de negen "grote maatschappelijke groepen": de landbouwers, de wetenschappelijke wereld, handel en nijverheid, werknemersorganisaties, lokale overheden, overige NGO's, inheemse volkeren, kinderen- en jongerenorganisaties en vrouwenorganisaties. Ze worden gevraagd om zich te engageren en zijn vaak ook werkelijk betrokken bij de besluitvorming die Agenda 21 vertaalt in concrete en gecoördineerde initiatieven. In veel landen werden daarom, op verschillende beleidsniveaus, *adviesraden voor duurzame ontwikkeling* opgericht. De belangrijkste taak van die raden is: deze initiatieven verrijken en aanmoedigen en beleidsplannen en -rapporten in verband met duurzame ontwikkeling bekrachtigen op basis van adviezen die gedragen worden door de bevolking. De CSD dient eveneens als forum om dit soort overleg op internationaal niveau te bevorderen. Deze functie van CSD is steeds belangrijker geworden. Sinds haar zesde zitting organiseert ze thematische gesprekken waarin resultaten en onderhandelingen samen met de grote maatschappelijke groepen besproken worden.

1. In Nederlandse vertaling is dat de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CDO). Net als voor UNDP, GATT of UNCTAD verkiezen wij hier de Engelse afkorting CSD te gebruiken.

### 3. Evaluatie van de uitvoering van Agenda 21

#### Regelmatige evaluaties van resultaten

De tweede groep mensen die waakt over de uitvoering van Agenda 21 op wereldvlak en die nationale en internationale initiatieven in dat verband aanmoedigt, bestaat uit de zogenaamde “pairs”. Eigenlijk gaat het hier om woordvoerders van regeringen en niet om een autonome administratieve structuur. Zonder zware confrontaties aan te gaan, brengen deze “pairs” verslag uit over hoe het gesteld is met de resultaten van verschillende lidstaten. Hiermee trachten ze de nationale en internationale initiatieven te versterken. De CSD bestudeert rapporten en publicaties van overheden die haar deze informatie over hun concrete invulling van Agenda 21 doorgeven. Onder het toezicht van de grote maatschappelijke groepen evalueert ze ook de vooruitgang die geboekt werd en de hindernissen die gesignaleerd werden bij de uitvoering van het beleid. Ze neemt dus een reeks initiatieven voor een steeds ingrijpender integratie van inspanningen ten gunste van het leefmilieu en de ontwikkeling binnen alle geledingen van de VN.

### 4. Bevorderen van de mondiale dialoog

#### Duurzame ontwikkeling bevorderen bij handels-overeenkomsten

De CSD is ook belast met het toezicht op de vooruitgang van de toepassing van Agenda 21 in andere internationale middelen. Door haar ervaring en de aard van haar activiteiten, draagt zij bij tot een beter begrip van Agenda 21 en ijvert zij voor een creatieve dialoog over die aangelegenheden binnen de internationale gemeenschap. Zo speelt de CSD, met de actieve steun van de NGO's, een rol in de onderhandelingen over handel, milieu en duurzame ontwikkeling. Ze vervult deze taak in samenwerking met de CNUCED (*United Nations Conference on Trade and Development*), UNDP (*United Nations Development Programme*) en de WTO (*World Trade Organisation*). Het bijzonder uitgebreide karakter van de materie die door Agenda 21 behandeld wordt, verplicht de CSD ertoe om de vooruitgang die in alle geledingen van de VN geboekt wordt op het vlak van milieu en ontwikkeling in rekening te nemen, ook het verloop van de grote, in het verlengde van Rio georganiseerde, verdragen over duurzame ontwikkeling, de milieuverdragen en de grote wereldconferenties over thema's die nauw samenhangen met duurzame ontwikkeling. Deze conferenties zijn de volgende: de *Top over Kinderrechten*, de *Wereldconferentie over Mensenrechten*, de *Wereldconferentie over Onderwijs voor Allen*, de *Internationale Conferentie over Bevolking en Ontwikkeling*, de *Wereldtop over Sociale Ontwikkeling*, de *Wereldconferentie over de Preventie van Natuurrampen*, de *Vierde Wereldconferentie over Vrouwen* en de *Conferentie van de VN over Menselijke Ontwikkeling*. Ze worden kort beschreven in de bijlage A van deze Planning Paper.

## 5. Eerste programma van de CSD na Rio (periode 1994 - 1996)

### De herziening van de hoofdstukken van Agenda 21

In haar eerste sessie na Rio kwam de CSD niet verder dan een akkoord over het werkprogramma voor de volgende jaarlijkse zittingen (van 1994 tot 1996). De in Rio besproken materie lag nog erg gevoelig. Het was heel moeilijk om het werkprogramma op te stellen zonder de debatten over de meest "delicate" punten van Agenda 21 opnieuw te gaan voeren. Dit programma (zie kader 1.4) beperkte zich uiteindelijk tot een overzicht van de hoofdstukken van Agenda 21, gegroepeerd in *clusters* of relatief homogene groepen van hoofdstukken<sup>1</sup>. Op die manier kon op de volgende drie zittingen voor elk van die clusters toch een idee worden gegeven van de toepassing van maatregelen betreffende die clusters op internationaal, nationaal en lokaal vlak. In deze fase echter kon geen akkoord worden bereikt over de specifieke afstemming van het werk op dominante thema's zoals consumptie- en productiepatronen, water, energie of indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Pas in de jaren daarop werd er op dat punt vooruitgang geboekt.

Het overzicht van de veertig hoofdstukken dat werd gemaakt tijdens de jaarlijkse vergaderingen van 1994, 1995 en 1996, was dus nuttig, maar kon noch de politieke wereld, noch de publieke opinie beroeren. Het is nochtans op basis van dat monnikenwerk dat de CSD-V de balans heeft opgemaakt van "vijf jaar Rio". Deze eerste oefening in internationale monitoring maakte het mogelijk om de successen en tegenslagen van de eerste passen van de internationale gemeenschap op weg naar duurzame ontwikkeling te evalueren<sup>2</sup>. Deze internationale commissie kan er zich dus op beroemen dat ze tijdens de eerste vijf jaar van haar bestaan haar rol op een correcte manier vervuld heeft, zoals de Bijzondere Zitting van de Algemene Vergadering van de VN van juni 1997 (ook Top+5 genaamd) heeft erkend. (zie kader nr. 1.3)

#### Kader 1.3: Rol van de CSD

*"Organizations and programmes of the United Nations system have played an important role in the progress made in the implementation of Agenda 21. The Commission on Sustainable Development was established to review progress achieved in the implementation of Agenda 21, advance global dialogue and foster partnerships for sustainable development. The Commission has catalysed new action and commitments and has contributed to the deliberations on sustainable development among a wide variety of partners within and outside the United Nations system."*  
(P21;16)

1. Naast de groep hoofdstukken over de strikt milieugebonden materies, werden in vijf clusters de volgende onderwerpen gegroepeerd: Kritieke elementen op het vlak van duurzaamheid (hoofdstuk 2,3,4,5), financiële middelen en mechanismen (hoofdstuk 33), educatie, wetenschap, transfer van technologie, samenwerking (hoofdstuk 16, 34, 35, 36, 37), structuren van besluitvorming (hoofdstuk 8, 38, 39, 40) en versterking van de rol van maatschappelijke groepen (hoofdstuk 24 tot 32).
2. De meeste documenten zijn te vinden op dit internetadres: <http://www.un.org/dpcsd/earth-summit>.

## Kader 1.4: MEERJAREN-WERKPROGRAMMA (1993-1997) VAN DE COMMISSIE DUURZAME ONTWIKKELING (CSD)

### Zitting van 1993

Onderhandeling over het meerjaren-werkprogramma van de CSD, opgericht in Agenda 21

### Zitting van 1994

Sectorale hoofdstukken	Intersectorale hoofdstukken	Middelen ter uitvoering
6. Bescherming en verbetering van de gezondheid 7. Bevordering van leefbare woonplaatsen 18. Bescherming van de zoetwatervoorraden en hun kwaliteit 19. Ecologisch beheer van toxische chemische substanties 20. Ecologisch beheer van gevaarlijk afval 21. Ecologisch beheer van vast afval en vragen betreffende afvalwater 22. Veilig en ecologisch beheer van radioactieve stoffen	2. Internationale samenwerking die een duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden en nationaal beleid terzake kan bespoedigen 4. Wijziging van de consumptiegewoonten 23.tot 32 Versterking van de rol van de negen grote sociale groepen	33. Financiële middelen en mechanismen 34. Transfers van ecologisch verantwoorde technologieën, samenwerking en creatie van capaciteit 37. Nationale mechanismen en internationale samenwerking voor de verhoging van capaciteiten in ontwikkelingslanden  <b>Structuren voor beleidsvoorbereiding:</b> 38. Internationale institutionele arrangementen 39. Internationale juridische mechanismen en instrumenten

### Zitting van 1995

10. Geïntegreerde concepten van planning en beheer van gronden 11. Strijd tegen de ontbossing 12. Beheer van kwetsbare ecosystemen en strijd tegen woestijnvorming en droogte 13. Beheer van kwetsbare ecosystemen: opwaardering van bergen 14. Bevordering van landbouw en rurale ontwikkeling 15. Bescherming van de biodiversiteit	3 Strijd tegen de armoede 5. Demografische dynamiek en duurzaamheid  23 tot 32: Versterking van de rol van de negen grote sociale groepen	33. Financiële middelen en mechanismen 34. Transfers van ecologisch verantwoorde technologieën, samenwerking en creatie van capaciteit 35. De wetenschap in dienst van duurzame ontwikkeling 16. Ecologisch beheer van biotechnologie  Beleidsvoorbereidende structuren: 8. Integratie van het beleidsproces inzake milieu en ontwikkeling 40. Informatie voor de besluitvorming
--	--	---

### Zitting van 1996

9. Bescherming van de atmosfeer (inclusief het energievraagstuk en dat van de klimaatverandering) 17. Bescherming van oceanen en zeeën (inclusief binnenzeeën) en kustzones en bescherming, rationeel gebruik en opwaardering van hun biologische bronnen.	2. Internationale samenwerking met het oog op een bespoediging van duurzame ontwikkeling in de ontwikkelingslanden en verbonden nationale politieken 3 Strijd tegen de armoede 4 Verandering van de consumptiegewoonten 5. Demografische dynamiek en duurzaamheid  23 tot 32: Versterking van de grote maatschappelijke groepen	33. Financiële middelen en mechanismen 34. Transfers van ecologisch verantwoorde technologieën, samenwerking en creatie van capaciteit 36. Bevordering van het onderwijs, sensibilisering van het publiek en vorming 37. Nationale mechanismen en internationale samenwerking voor de verhoging van capaciteiten in ontwikkelingslanden  Beleidsvoorbereidende structuren 8. Integratie van het beleidsproces inzake milieu en ontwikkeling 38. Internationale institutionele arrangementen 39. Internationale juridische instrumenten en mechanismen 40. Informatie voor de besluitvorming
---	--	--

### Zitting van 1997

Onderzoek van de vooruitgang die geboekt werd bij de implementatie van Agenda 21 sinds 1992 (Vorbereiding van de Top+5)



## Politieke balans van de “Top+5”

De belofte om op het hoogste niveau de eerste stappen naar duurzame ontwikkeling na te gaan, gemaakt tijdens de Conferentie van Rio, werd nagekomen. Dit deel van deze Planning Paper gaat in op drie onderwerpen:

- (A) De politieke context waarin deze vergadering van de internationale gemeenschap kaderde.
- (B) Een balans van deze bijeenkomst.
- (C) Een balans van de participatie van het maatschappelijke middenveld in deze ontwikkeling.

### A. Politieke context van de “Top+5” (1997)

De 19de Buitengewone Zitting van de Algemene Vergadering van de VN te New York (van 23 tot 27 juni 1997) wordt ook “*Top van de aarde +5*” genoemd. Afgeleid daarvan wordt deze top in deze Planning Paper vereenvoudigd aangeduid als “*Top+5*”. De onderhandelingen van deze top, vijf jaar na de Conferentie van Rio, hebben honderden diplomaten, onderhandelaars en experts gedurende bijna een jaar (1996 - 1997) in de ban gehouden<sup>1</sup>. Mogen we eraan herinneren dat deze ontmoeting voorzien was in de tekst van Agenda 21 zelf. Toen in 1992 de Algemene Vergadering deze tekst had goedgekeurd (in resolutie 47/190), had ze eigenlijk besloten dat haar 19de Buitengewone Zitting zou gaan over de uitvoering van Agenda 21 na vijf jaar (zie kader 2.1)

#### Kader 2.1: Top+5 en Agenda 21

*“De Algemene Vergadering van de VN, het hoogste intergouvernementele orgaan, is het belangrijkste mechanisme voor beleidsvorming en -evaluatie in zaken met betrekking tot de follow-up van de Conferentie van Rio. De Algemene Vergadering beoordeelt regelmatig de implementatie van Agenda 21. Hierbij kan de Algemene Vergadering de tijdsplanning, de vorm en de organisatorische aspecten van een dergelijke beoordeling bestuderen. In het bijzonder zou zij in overweging kunnen nemen niet later dan 1997 een speciale vergadering te beleggen met als doel een algemene beoordeling en evaluatie van Agenda 21, welke adequaat en op hoog niveau dient te worden voorbereid.” (A21;38.9)*

1. De voorbereiding en uitwerking van deze conferentie heeft verscheidene weken van onderhandelingen in New York geveerd in februari, maart, april en juni van 1997 en werden voorafgegaan door minstens evenveel voorbereidende gesprekken op Europees vlak om de standpunten van de 15 EU-lidstaten te bepalen.



De Top+5-onderhandelingen hebben geleid tot een Verbintenisverklaring (in zes paragrafen) en tot een Programma voor verdere toepassing van Agenda 21 of verkort: *Programma 21*<sup>1</sup>. Dit bestaat uit een honderdtal bladzijden waarin zowel een balans opgemaakt wordt als een plan voor de uitvoering van Agenda 21. Om beter het belang en de beperkingen van Programma 21 (dat in de volgende delen samengevat werd) te begrijpen, wordt in dit deel eerst de politieke context waarin het tot stand kwam geschetst. Volgende onderwerpen komen aan bod:

- (1) De blokken die aanwezig waren bij deze onderhandelingen.
- (2) De voornaamste belangen van de politieke actoren die erin deelnamen.
- (3) De zwakke inhoud van de Verbintenisverklaring.
- (4) De eerste reacties op het bijzondere karakter van deze onderhandelingen.

### 1. Top+5, nog steeds drie blokken...

*... maar deze driedeling heeft steeds minder betekenis.*

Sinds de Conferentie van Rio bekennen landen zich tijdens dit soort onderhandelingen steevast tot één van volgende drie blokken: de G77 (groep van ontwikkelingslanden) en China, de EU, de overige industrielanden. Tijdens de onderhandelingen van 1997 is gebleken dat deze polarisatie steeds minder betekenis heeft in onderhandelingen over duurzame ontwikkeling. De EU is immers het enige blok is dat op politiek vlak nog front vormt om vooruitgang te boeken op dit thema. De standpunten van de groep van ontwikkelingslanden lopen daarentegen steeds meer uiteen. De kleine eilandstaten bijvoorbeeld hebben op lange termijn nauwelijks belangen die gelijklopen met die van de olieproducerende landen. Daarnaast kan er, zoals bepaalde waarnemers opmerkten<sup>2</sup>, binnen ieder land steeds duidelijker een sociale breuklijn worden vastgesteld tussen rijken en armen, tussen verantwoordelijken en slachtoffers van milieuverloedering of sociale uitsluiting.

Niettemin blijft de vorming van coalities noodzakelijk opdat de onderhandelingen technisch haalbaar zouden zijn. Toch bleven de Top+5-onderhandelingen als vanouds gekenmerkt door vrij tegenstrijdige stellingnames van de drie blokken:

---

1. *Programme for the Further Implementation of Agenda 21*  
2. Verschillende waarnemers in New York, waaronder Martin Khor, Directeur van Third World Network, klagen de levensomstandigheden aan van de armsten van onze planeet, ongeacht het land waar ze wonen. Zie eveneens (kader 2.6) de uitlatingen van de voorzitter van de CSD, die niet enkel verwijst naar de gemarginaliseerde samenlevingen maar ook naar gemarginaliseerde mensen.



- De G77 en China zijn fel ontgoocheld over de gebrekkige uitvoering van het financiële luik van Agenda 21. Ze wantrouwen bovendien elke verwijzing naar begrippen als participatie, democratie en mensenrechten. Zij leggen sterk de nadruk op hun nationale soevereiniteit, net als de meeste landen van het derde blok. Zij hechten ook meer belang aan verdere ontwikkeling dan aan de bestrijding van milieudegradatie en zij willen slechts nieuwe milieumaatregelen aanvaarden in ruil voor nieuwe en precies geformuleerde financiële beloften van het Noorden.
- De EU, die meestal wordt bijgetreden door de landen van Centraal-Europa<sup>1</sup>, is het enige blok dat een reeks voorstellen en nieuwe initiatieven heeft voorbereid. Nederland heeft zich als voorzitter bijzonder doeltreffend en voluntaristisch opgesteld. De EU ijverde voor nieuwe juridische initiatieven, zoals bijvoorbeeld een *Verdrag over de Bossen*. De mogelijkheden van een mondiale consensus zijn sterk afhankelijk van het vermogen van de EU om, ondanks haar intern heel verschillende politieken en het grote aantal behandelde thema's, tot eenduidige standpunten en politieke visies te komen. Deze inspanning om tot een eenvormig standpunt te komen vereist elke dag verschillende uren van Europese coördinatie (gepresteerd door de EU-onderhandelaars in de marge van de VN-onderhandelingen). Dit verzwakt de EU tegenover de VS, die deze tijd kunnen investeren in het onderzoeken van mogelijkheden om de overeenkomsten naar hun hand te zetten. Toch versterkt deze inspanning de EU tegenover de andere blokken.
- Het enige gemeenschappelijk punt tussen landen van het derde blok is de bijzonder hoge gemiddelde levensstandaard. Met uitzondering van Zwitserland, Noorwegen en Canada, schijnen die landen weinig energie gestoken te hebben in de voorbereiding van de onderhandelingen. Zij plaatsten zich dan ook in een vrij defensieve positie. Door de rol van *usual suspect* te spelen, hebben de Verenigde Staten zich bij de onderhandelingen verschillende keren in een geïsoleerde positie laten dringen. Toch gingen zij er sedert Rio onmiskenbaar op vooruit. Toen beschouwden ze hun productie- en consumptiemodel immers nog als "niet bespreekbaar". De Top+5 heeft bijvoorbeeld de gevoeligheid van het Witte Huis voor de uitdagingen van de Klimaatop in Kyoto laten blijken, hoewel het Amerikaans Congres niet op dezelfde lijn zit.

De confrontatie tussen de drie blokken overheersten de dynamiek van de onderhandelingen. Na maanden syntheses maken over de verschillende regio's van de aarde, ontmoetten de experts van de *Intersessionele Ad Hoc Werkgroep* van de CSD elkaar in februari op de zetel van de VN te New York om hun beleidsanalyses te vergelijken. De eerste schetsen van de vorm en de inhoud van het uit te werken document werden vervolgens besproken op de vijfde zitting van de CSD (verder in deze Planning Paper wordt dit afgekort als CSD-V). Het resultaat van dit werk werd ook nog eens getoetst aan andere voorbereidende activiteiten in de lidstaten en in New York. Tenslotte belandde het in juni 1997 op de onderhandelingstafel van de Top+5.

---

1. Deze alliantie zou eerder het vertrouwen van de ontwikkelingslanden ten aanzien van de EU verminderen. De ontwikkelingslanden vrezen inderdaad een heroriëntatie van de middelen voor ontwikkelingshulp ten gunste van Centraal-Europa.

## 2. De voornaamste politieke thema's tijdens de Top+5

### a. Toenemende interesse voor het project duurzame ontwikkeling

De thema's die in februari van bij het begin van de werkzaamheden van de *Inter-sessionele Ad Hoc Werkgroep* aan bod kwamen, waren sectorale thema's zoals zoet water, energie, vervoer, bossen en oceanen. Ze verschillen duidelijk van de hoofdthema's van Rio zoals klimaatverandering of biodiversiteit. De intersectorale thema's die in Rio een probleem vormden of vaag zijn gebleven (zoals armoedebestrijding, verandering van consumptie- en productiepatronen of handel en milieu) botsten nu op minder weerstand dan in 1992, vooral van de Verenigde Staten.

*Aanwezigheid en verklaringen van staatshoofden en regeringsleiders*

Tijdens de plenaire zittingen van de Top+5 werden 187 verklaringen afgelegd over de stand van zaken en de evaluatie van de toepassing van Agenda 21. Aanwezig waren 53 staatshoofden, regeringsleiders of vice-presidenten (11 uit de EU waaronder premier Dehaene<sup>1</sup> en voor de VS Bill Clinton en Al Gore). Daarnaast hebben 75 ministers (waaronder 33 van de EU maar geen enkele uit België) deelgenomen aan de werkzaamheden, samen met 6 staatssecretarissen, 29 permanente vertegenwoordigers bij de VN, 5 waarnemers, 17 leiders van internationale instellingen en 12 vertegenwoordigers van de grote maatschappelijke groepen.

De lange reeks toespraken (elk ervan strikt beperkt tot zeven minuten) bewees dat in de vijf jaar sinds de Conferentie van Rio het concept en het project voor duurzame ontwikkeling in heel wat landen stilaan invloed beginnen uitoefenen op de economische plannings en op diverse bestuurlijke niveaus. De beginsele van Agenda 21 worden geleidelijk aan geïntegreerd in nieuwe nationale wetgeving. Wat betreft de verdragen en internationale akkoorden, worden nieuwe maatregelen van kracht, vooral op het vlak van planning en rapportering.

De meeste Europese toespraken, waaronder die van België, gingen in op volgende thema's (zie kader 2.2): het fenomeen van de mondialisering van de economie, de lancering van de drie Europese initiatieven inzake zoet water, energie en milieuefficiëntie, een expliciete verwijzing naar de Conferentie van Kyoto en de noodzaak om daar duidelijke doelstellingen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen vast te stellen en gecoördineerde maatregelen af te spreken, de nood aan een verdrag over bossen en tenslotte de herinnering aan de nog steeds nastrevenswaardige belofte om 0,7% van het BBP aan ontwikkelingshulp te besteden. Verder werd er ook herhaaldelijk op gewezen dat vrede en politieke stabiliteit intrinsieke elementen zijn van duurzame ontwikkeling<sup>2</sup>.

- 
1. In bijlage D vindt u de teksten van de verklaringen van de Belgische Premier Dehaene en de Nederlandse Eerste Minister Kok in naam van de EU. Daarbij voegden we ook de toespraak van de voorzitter van de Europese Commissie Jacques Santer. Pro memorie hebben we ook de Belgische en Europese interventies op de CSD-V opgenomen.
  2. Zoals door talrijke onderhandelaars en waarnemers wordt betreurd, was het in Rio, noch vijf jaar later onmogelijk dergelijke kwesties expliciet te behandelen. Mogen we eraan herinneren dat de oproep van Brussel een aanpak bepleit waarbij het herstellen van de vrede en de stabiliteit de hoeksteen vormt van ontwikkelingssamenwerking. Deze oproep had de organisatie van een Conferentie tot gevolg: "Duurzame ontwapening voor duurzame ontwikkeling", gehouden op 12 - 13 oktober 1998.

**Kader 2.2: Belangrijkste tussenkomst van de EU op de Top+5**

"(...) We have to aim for a worldwide sustainable development. This is only achievable on the basis of well-coordinated environmental, economic and social policies. We have to establish a sustainable balance between environmental protection and economic growth. In a globalizing world, there is an enormous interdependence of economies. But that interdependence may never be taken as an excuse by individual government for not taking responsibility in their own countries.

In our search for sustainable development, we have to put people at the center of development. Development is only sustainable if we eradicate poverty, promote employment, foster social integration, implement democratic governance, promote gender equality and respect all human rights.

(...) Climate change is a global problem. The industrialised world should take the lead in reducing its emissions of greenhouse gasses. The developed countries should conclude a legally binding commitment in Kyoto. The European Union has agreed to a phased reduction of greenhouse gasses of 15% below the 1990 level. Mandatory and recommended policies and measures, including harmonized ones, must insure that this target is achieved.

In many places around the globe we are running up against the limit of the availability of fresh water. It is necessary to put awareness of the impending water crisis higher up the international agenda, ensuring that a more integrated approach is taken, so that water and land management are looked at together. Priority should be given to safe drinking water, sufficient water of good quality for other purposes and the integrated management of watersheds.

Furthermore, concerned action is required to provide for coordinated sustainable energy policies. We will pursue this initiative. Lastly, studies have indicated that fifty years from now will need a tenfold increase in eco-efficiency. Economic development without vastly improved efficiency of natural resources and energy use will gradually, but inevitably, come to a complete standstill. The European Union has proposed to study the feasibility of a fourfold increase in eco-efficiency which should be achieved within two or three decades.

(...) The European Union reconfirms the commitment it undertook in Rio de Janeiro. We commit ourselves again to provide substantial new and additional concessional financial resources necessary for the early and progressive implementation of Agenda21. We will do our best to stop the downward trend in development assistance and we will do our utmost to reverse this trend in order to reach the 0,7% ODA target. (...) However, the European Union as a big donor insist on a fair burden sharing, both with traditional donors and with new countries in a position to do so.

With respect to the Global Environment facility, the European Union is ready to reconfirm the existing mandate and to commit itself to a fair strengthening of this facility, amongst others by a solid replenishment of GEF (...)."

Uittreksel uit de verklaring van de Nederlandse Eerste Minister Wim Kok, in naam van de EU (bijlage D.1)

*De actuele productie- en consumptiepatronen in vraag stellen*

In verband met de levensstijl van de rijkere bevolking, herhaalde de politieke wereld dat, ondanks de in hoofdstuk IV van Agenda 21 (zie ook hoofdstuk III van deze Planning Paper) aangegeven verbintenissen, de huidige consumptie- en productiepatronen onverenigbaar blijven met de realisatie van duurzame ontwikkeling. Het blijvend vasthouden aan niet-duurzame gewoonten dreigt de absorptiecapaciteit van het leefmilieu te overschreiden. (zie kader 2.3)

## b. Een groeiende ongerustheid over de toestand van het leefmilieu

### **Kader 2.3: Het milieu wordt nog steeds op een niet-duurzame manier geëxploiteerd**

*“Five years after the United Nations Conference on Environment and Development, the state of the global environment has continued to deteriorate, as noted in the Global Environment Outlook 6/ of the United Nations Environment Programme, and significant environmental problems remain deeply embedded in the socio-economic fabric of countries in all regions. Some progress has been made in terms of institutional development, international consensus-building, public participation and private sector actions and, as a result, a number of countries have succeeded in curbing pollution and slowing the rate of resource degradation. Overall, however, trends are worsening. Many polluting emissions, notably of toxic substances, greenhouse gases and waste volumes are continuing to increase although in some industrialized countries emissions are decreasing. Marginal progress has been made in addressing unsustainable production and consumption patterns. Insufficient progress has also been identified in the field of environmentally sound management and adequate control of transboundary movements of hazardous and radioactive wastes. Many countries undergoing rapid economic growth and urbanization are also experiencing increasing level of air and water pollution, with accumulating impacts on human health. Acid rain and transboundary air pollution, once considered a problem only in the industrialized countries, are increasingly becoming a problem in many developing regions. In many poorer regions of the world, persistent poverty is contributing to accelerated degradation of natural resources and desertification has spread. In countries seriously affected by drought and/or desertification, especially those in Africa, their agricultural productivity, among other things, is uncertain and continues to decline, thereby hampering their efforts to achieve sustainable development. Inadequate and unsafe water supplies are affecting an increasing number of people worldwide, aggravating problems of ill health and food insecurity among the poor. Conditions in natural habitats and fragile ecosystems, including mountain ecosystems, are still deteriorating in all regions of the world, resulting in diminishing biological diversity. At the global level, renewable resources, in particular fresh water, forests, topsoil and marine fish stocks, continue to be used at rates beyond their viable rates of regeneration; without improved management, this situation is clearly unsustainable.” (P21;9)*

Elke geïnformeerde politieke actor zal toegeven dat de tekortkomingen op het vlak van het leefmilieu momenteel nog even erg zijn als ten tijde van de Conferentie van Rio. Er is zelfs een negatieve trend. In het licht van de problemen die beschreven worden in bovenstaande kader (2.3) is de geringe vooruitgang die de internationale gemeenschap sinds 1992 heeft geboekt niet groot. Deze vooruitgang is nochtans het resultaat van moeilijke onderhandelingen. De resultaten verdienen daarom meer aandacht en middelen. Enkele voorbeelden zijn: het *Verdrag over de strijd tegen de woestijnvorming* (die in werking is getreden), de overeenkomsten over zeeverontreiniging afkomstig van het vasteland, over de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende, de overeenkomsten inzake over grote afstanden trekkende vissoorten, onderhandelingen over een “voorafgaande geïnformeerde toestemming” op het vlak van gevaarlijke chemische producten, de onderhandelingen over persistente organische vervuilers, enzovoort. Deze resultaten werden vermeld in een aantal tussenkomsten tijdens de Top+5, maar ze geven geen antwoord op de ongerustheid over de huidige vooruitzichten inzake leefmilieu.

### c. Groeiende ergernis over het vraagstuk van de financiering

*Een groeiende ontevredenheid over de vermindering van de officiële ontwikkelingshulp*

Heel wat sprekers, zowel uit het Noorden (waaronder die van de EU, zie kader 2.2) als het Zuiden herhaalden dat zonder het wegwerken van de extreme armoede die momenteel overal ter wereld toeneemt, duurzame ontwikkeling een niet te verwezenlijken opdracht zal blijven. In verband met een ander *hot item* van Rio, de financiering van Agenda 21, betreurden de ontwikkelingslanden dat hun inspanningen ten gunste van de toepassing van dit plan, belemmerd worden door een gebrek aan financiële middelen. Zij benadrukten dat voor de toepassing van Agenda 21 "nieuwe en bijkomende" financiële middelen nodig zijn net zoals een overdracht van technologie (zie hoofdstuk VI van deze Planning Paper).

De financieringsproblematiek van Agenda 21 ergerde de ontwikkelingslanden nog meer in 1997 dan in Rio. Verschillende politieke vertegenwoordigers (uit Noord en Zuid, gouvernementele en niet-gouvernementele) maakten het gehoor erop attent dat zowat overal ter wereld de officiële ontwikkelingshulp (official development aid, ODA - zie tabel infra) geleidelijk moet wijken voor buitenlandse privé-investeringsstromen. Velen onder hen herinneren eraan dat die investeringen geen goed alternatief voor de officiële ontwikkelingshulp zijn omdat zij economische doelstellingen en financiële belangen dienen en niet zozeer doelstellingen gericht op duurzame ontwikkeling.

*Het beginsel van gemeenschappelijke maar verschillende verantwoordelijkheid: verschillende invulling in Noord en Zuid*

De Belgische reizende ambassadeur voor duurzame ontwikkeling, Marc Gedopt, zag vijf jaar na de Conferentie van Rio twee grote dubbelzinnigheden in de akkoorden: (1) de politieke verantwoordelijken hebben ten eerste een ambitieus wereldomvattend plan goedgekeurd zonder daarvoor de nodige budgetten te voorzien, en (2) de industrielanden en de ontwikkelingslanden interpreteren het beginsel van de *gemeenschappelijke maar verschillende verantwoordelijkheden* anders. Met het goedkeuren van dit laatste beginsel, erkennen de industrielanden dat zij een bijzondere rol spelen in de milieuverloedering op mondiaal niveau (met betrekking tot het ecosysteem in de ruime zin). Specifieke maatschappelijke activiteiten in industrielanden zijn hiervoor grotendeels politiek en ethisch verantwoordelijk, vanwege de last die hun industrie op het milieu hebben gelegd. Hun verantwoordelijkheid voor internationale inspanningen voor duurzame ontwikkeling loopt daarmee gelijk en dat erkennen zij als dusdanig. Maar bij elke nieuwe stap in de onderhandelingen willen de ontwikkelingslanden die verantwoordelijkheid van het Noorden uitbreiden tot alle milieuproblemen, inclusief de lokale vervuilingproblemen van het Zuiden. Daarom wil het Zuiden niet weten van nieuwe verbintenissen zonder daaraan gekoppelde bijkomende hulp. De meeste donorlanden vinden zo'n opstelling onaanvaardbaar. Dit maakte het thema "ontwikkelingshulp" tot een bijzonder heet hangijzer. Op dit punt heeft de EU haar grootste mislukking geboekt, waarover meer in het volgende punt

**TABEL 1 - Officiële ontwikkelingshulp (uitgedrukt in percentage van het BNP)**

Donateurs: landen van de CAD-groep van de OESO	1989	1992	1996
EUR 12	0,46	0,44	0,37
Japan	0,31	0,30	0,20
VS	0,15	0,20	0,12
Alle CAD-landen samen	0,32	0,34	0,27

### 3. Zwakke Verbintenisverklaring en grote onzekerheid

#### a. Inspanningen met het oog op een sterke verklaring

#### *Problemen van leadership en heel gevoelige punten*

De EU wou de Top+5 verlaten met een sterke beleidsverklaring die de toepassing van de akkoorden van Rio een tweede adem kon geven. De verklaring moest van de staatshoofden en regeringsleiders een verbintenis afdwingen. Met een erg ontgoochelende balans op het vlak van ontwikkelingssamenwerking en natuurpatrimonium, moest een heldere en moedige politieke verklaring over duurzame ontwikkeling vijf jaar na Rio, bij het grote publiek het vertrouwen en de hoop op vooruitgang herstellen. De taal van dergelijke verklaringen leent zich daar doorgaans beter toe omdat ze minder technisch en toegankelijker is dan die van Agenda 21 en Programma 21. Een reeks polemieken en algemene managementproblemen weerhielden de Top+5-deelnemers ervan om deze ambitieuze beleidsverklaring goed te keuren. Hieronder zetten we de belangrijkste knelpunten voor een consensus over de beleidsverklaring op een rij.

- De definitie van duurzame ontwikkeling, de buffergegevens van de verbintenissen, het vrijmaken van nationale middelen.
- De lijst van sectorale thema's die gedurende de vijf volgende jaren aan bod moeten komen op de CSD-zittingen en de mogelijkheid om het Secretariaat-generaal zelf strategieën voor duurzame ontwikkeling te laten uitwerken.

#### *De neerslag van enkele zeer gevoelige kwesties in de onderhandeling over Programma 21*

Ze zijn de neerslag van enkele zeer gevoelige kwesties in de onderhandeling over Programma 21:

- De toepassingsmiddelen van Agenda 21 (zoals de officiële ontwikkelingshulp, de financiën, de regeling van de financiering van het *Verdrag over de strijd tegen de woestijnvorming*, de mobilisatie van binnenlandse middelen en het Europees voorstel inzake een internationale belasting op vliegtuigbrandstof voor de financiering van de duurzame ontwikkeling).
- De follow up van de werkzaamheden van het *Intergouvernementeel CSD-panel voor de bossen*.
- De Top+5-tekst over de derde conferentie van de partijen van het *Kaderverdrag over de klimaatverandering* (Kyoto, december 1997).
- Enzovoort.



*Pogingen tot doorbraak en politieke mobilisatie tijdens de Top+5*

Onder de zeer voluntaristische impuls van de Nederlandse Minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk, schreven de Covoorzitters van het ministerieel comité voor financiën, na heel wat overleg, een tekstontwerp over de financiële middelen die deel gingen uitmaken van de beleidsverklaring. De tekst stelde voor om de negatieve trends inzake officiële ontwikkelingshulp nog voor het einde van de eeuw om te buigen. Daarmee trachtte hij de vastgelopen onderhandelingen terug vlot te krijgen. Pronk riep de landen die voordeel halen uit de economische mondialisering op, om zich aan te sluiten bij de groep van donorlanden. Hij stelde voor om een intergouvernementeel proces op gang te brengen dat vernieuwende ideeën inzake financiering kan aanmoedigen en te proberen de huidige middelen beter in te zetten voor duurzame ontwikkeling.

De Nederlandse tekst kon op een zekere Europese steun rekenen hoewel Duitsland en Frankrijk een aarzelende houding aannamen: zij wilden geen duidelijke termijn-afspraken goedkeuren. Bij G77 viel er geen steun te rapen en China bracht wrange kritiek uit. De Verenigde Staten, Indië, Brazilië, Wit-Rusland, Iran, Saoedi-Arabië, Duitsland (dat op die manier het Europese front brak), Venezuela en Japan maakten in het openbaar ernstig voorbehoud bij de tekst. De Verenigde Staten vonden deze benadering gericht op officiële ontwikkelingshulp niet zinvol omdat daarin de privé-investeringen en de binnenlandse middelen niet op gelijke voet worden behandeld. Japan ging nog verder door expliciet te verklaren dat zij het zelfs met niet eens waren met een omkering van de trend inzake officiële ontwikkelingshulp. Zij kondigden zelfs aan dat in de drie komende jaren haar steun nog zal dalen.

*Uiterst moeilijke omstandigheden voor ministeriële onderhandelingen*

Het dient gezegd: de omstandigheden van de ministeriële onderhandelingen waren bijzonder ongunstig. In dit *Ministerieel Comité* stonden veel ministers uit industrielanden tegenover erg weinig ministers maar veel ambtenaren uit ontwikkelingslanden die eerlijk gezegd niet erg begaan zijn met grote politieke ontwikkelingen. Daarenboven waren, vanwege het beginsel van openheid en participatie, veel NGO's op de onderhandelingen aanwezig. De kritische aanwezigheid van NGO's was niet bevorderlijk voor de ontwikkeling van genuanceerde en efficiënte onderhandelingsstrategieën. Ook op dit vlak is een leerproces vereist van alle partijen om de toepassing van de beginselen van duurzame ontwikkeling te assimileren.

## **b. Een Verbintenisverklaring in zes paragrafen**

De Verbintenisverklaring omvat dus slechts zes paragrafen die op de keper zijn aangenomen om weken vergeefse inspanningen om tot een verklaring met grote draagwijdte te komen, te verdoezelen.

De eerste twee paragrafen van de Verbintenisverklaring herinneren eraan dat op de Conferentie van Rio de staatshoofden, regeringsleiders en andere delegatiehoofden, de internationale instellingen en de NGO's de idee hadden gelanceerd van *een nieuw mondiaal partnerschap voor duurzame ontwikkeling, waarin milieubescherming en ontwikkeling onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en dat zich vertaalt in een eensgezinde visie op wereldvlak en een politiek verbintenis op het allerhoogste niveau*<sup>1</sup>.

*Ernstige ongerustheid over het feit dat het met de algemene trends voor duurzame ontwikkeling nog slechter is gesteld dan in 1992*

De derde paragraaf onderstreept dat de eerste bekommernis van deze Buitengewone Zitting was *om op samenhangende wijze de toepassing van Agenda 21 te versnellen en niet om opnieuw te gaan onderhandelen over genomen beslissingen of een keuze te maken uit de vele beschikkingen die Agenda 21 maakt*. Een aantal gedeeltelijke maar bemoedigende resultaten worden onderkend in de vierde paragraaf. De staats- en regeringsleiders erkennen dat er een paar bemoedigende resultaten werden geboekt, maar samen met alle burgers maken zij zich in de Verbintenisverklaring ernstige zorgen over het feit dat het met de algemene trends voor duurzame ontwikkeling nog slechter is gesteld dan in 1992.

*De wereldeconomie is een middel in dienst van milieu- en ontwikkelingsdoelen*

Omdat *de tijd dringt*, herhalen de beleidsmakers *hun wil tot overleg en voortdurende acties*. Op die manier willen ze blijven streven *naar een meer efficiënte en meer rechtvaardige wereldeconomie omdat het een middel is om een gunstig internationaal klimaat te creëren voor het halen van milieu- en ontwikkelingsdoelen*. We zullen in punt B van dit deel terugkomen op deze nieuwe en gedeelde opvatting over economie als *middel* en niet als doel.

De staats- en regeringsleiders beloven bij de *volgende evaluatie van Agenda 21 (in 2002) effectief positieve resultaten in het streven naar duurzame ontwikkeling*. Om die belofte waar te maken, kiezen ze voor de *integrale toepassing van Programma 21*, waarop we in deze paper verder zullen ingaan.

#### 4. Eerste reacties op de resultaten van de Top+5

*Reacties van de afvaardigingen*

De Top+5 eindigde op zaterdag 28 juni om 1u15 's morgens en liet de afgevaardigden en waarnemers met gemengde gevoelens achter. Ondanks de hindernissen en mislukkingen, had deze zitting toch enkele positieve resultaten die in het volgende hoofdstuk van deze Planning Paper aan bod komen. Bij de delegaties leefde de idee dat de afgelopen zes maanden toch bewezen was dat inspanningen, bijdragen en successen op lokaal, regionaal (bijvoorbeeld Europees) en nationaal vlak onmisbaar zijn voor de geloofwaardigheid van alles wat op multilateraal vlak wordt ondernomen. Iedere expert in overheidsdienst heeft bijgevolg New York verlaten, met in het achterhoofd het besef van een zware opdracht: de volgende officiële vijfjarenbalans (in 2002) moet kunnen steunen op meer nationale succesverhalen en een grotere internationale samenwerking.

*Reacties van de VN*

Bij de VN was de moeilijkheid van de opvolging van de Conferentie van Rio nooit duidelijker gebleken. De Voorzitter van de Algemene Vergadering van de VN, ambassadeur Razali Ismail van Maleisië, verklaarde: *de Top van de Aarde +5 was een eerlijke poging om de behaalde resultaten en het afgelegde parcours sinds Rio te evalueren en men heeft niet geprobeerd bepaalde feiten onder het tapijt te vegen of de realiteit te verdoezelen*. Hij bevestigt dat de Top+5 de VN heeft wakker geschud en dat dit een zeer positieve invloed zal hebben wanneer de nieuwe, administratie van de Secretaris-generaal in zijn streven naar hervormingen de volgende Top beter zal kunnen voorbereiden (zie kader 2.4). Eén element pleit in het voordeel van dit optimistische standpunt: de aanvaarding van een werkprogramma dat gericht is op een beperkt aantal grote thema's van Agenda 21 voor de periode 1997 - 2002. Dankzij een betere dynamiek binnen de internationale gemeenschap

---

1. De uittreksels uit deze verklaring die in dit deel aangehaald worden, zijn paragrafen van het officiële document dat hier 'Programma 21' genoemd wordt.



zal dit werkprogramma het secretariaat en de CSD in de toekomst in staat stellen om zich te concentreren op resultaten met een grotere draagwijdte.

#### Kader 2.4: Het heilzame effect van deze "wake-up call"

VRAAG: *"Do you think this wake-up call, this new realism, will add new impetus to the process, or are you saying that this cold shower will actually slow things down for the future, because people are now aware of how difficult everything is and they are going to be much more realistic, pragmatic and, perhaps, slow in trying?"*

DE VOORZITTER: *"I think this wake-up call will have a salutary effect on the kind and nature of the conferences we organize next time. We have been very careful about committing ourselves to having conferences unless we have the good to deliver. I think, for the United Nations, it will have a very positive effect, very much in keeping with the new upbeat, up-swing approach of the new administration of the Secretary-General in his attempt at reforms."*

Uittreksel nr. 1 uit de Persconferentie van de Voorzitter van de Algemene Vergadering Razali Ismail (Maleisië), 27 juni 1997

#### *Boodschappen van mislukking in de media*

De verzamelde pers had het vooral over de mislukking van de Top+5 en wees daarbij de verschillende regeringen met de vinger, al was er ook lof voor de meest actieve Europese politieke leiders. Verder spitste de media-aandacht zich zo toe op het probleem van de klimaatverandering dat de indruk ontstond dat de vermindering van de broeikasgassen de centrale doelstelling was van de Top+5<sup>1</sup>. De trofee voor onverbeterlijk defaitisme gaat daarbij naar een artikel in de Washington Post van 28 juni onder de titel: *"U.N. Summit Reaches Ineffective End"*. Dit inktzwarte stuk spreekt van *een impasse, een totaal gebrek aan betekenisvolle vooruitgang en een top die aan de Rio-spirit, dit nieuw soort optimisme eigen aan de Conferentie van Rio, de genadeslag heeft gegeven*. Hoe begrijpelijk deze commentaren ook mogen zijn, ze illustreren hoe moeilijk het is om het publiek correct te informeren over de trage vooruitgang en het lange-termijnproject van maatschappelijke verandering.

#### *Een collectief leerproces*

De NGO's van hun kant erkenden dat de Top+5 tenminste de aandacht heeft gevestigd op de weliswaar geringe vooruitgang die er na Rio is geboekt. De Top+5 heeft opnieuw openlijk de verschillende overheden op hun verantwoordelijkheid gewezen.

#### *Een collectief leerproces op elk vlak, ook politiek*

Eigenlijk zijn de eerste negatieve reacties op de Top+5 helemaal niet zo verwonderlijk. De meeste commentatoren zijn immers vergeten dat een groot deel van de problemen die op de Top+5 politiek werden ontijdend (zoals de verantwoordelijkheden voor milieukwesties, de verandering in de levensstijl gekoppeld aan de productie- en consumptievormen, indicatoren voor duurzame ontwikkeling, enzovoort), vrijwel taboe-onderwerpen waren vóór de onderhandelingen van de Conferentie van Rio. Gemeenschappelijke actie op elk vlak heeft tijd nodig om vaste vorm aan te nemen. Dit toegeven is iets anders dan zeggen dat de tijd niet dringt. Het is echter toegeven dat duurzame ontwikkeling een collectief leerproces is, ook op politiek vlak.

1. Aan deze doelstellingen die ingeschreven stonden op de agenda van de conferentie van de partijen, die plaats had in december 1997 in Kyoto, werd op de Top+5 slechts enkele dagen aandacht besteed.

## B. Politieke balans van de Top+5

Binnen de politieke context die in het vorige deel beschreven werd, kunnen vijf belangrijke evoluties onderscheiden worden die hierna behandeld worden:

1. De gevolgen van de economische mondialisering op duurzame ontwikkeling zijn in vraag gesteld.
2. Nieuwe ontwikkelingen op tenminste vier ecologische thema's zijn begonnen.
3. Het partnerschap met de grote maatschappelijke bewegingen is versterkt.
4. Er werd een politieke component aan de definitie van duurzame ontwikkeling toegevoegd.
5. De integratie op het niveau van de lidstaten en van het werk van de CSD is vergroot.

### 1. Uitdagingen voor duurzame ontwikkeling in het kader van de economische mondialisering

In Rio werd het inzicht dat er een verband is tussen leefmilieu en ontwikkeling niet ver genoeg uitgediept om in te gaan op de rol van de economische mondialisering. De belangrijkste prestatie van de Top+5 is dat er deze keer wel dieper op dit onderwerp ingegaan werd. De evaluatie van de resultaten vertrekt van de volgende vaststelling: *“The five years that have elapsed since the United Nations Conference on Environment and Development have been characterized by the accelerated globalization of interactions among countries in the areas of world trade, foreign direct investment and capital markets.”* In de eerste zinnen van Programma 21 wordt er dus van uit gegaan dat, indien de mondialisering nieuwe perspectieven opent: *“It is important that national and international environmental and social policies be implemented and strengthened in order to ensure that globalization trends have a positive impact on sustainable development, especially in developing countries.”* (P21;7) Mondialisering heeft dus niet spontaan een positieve invloed op duurzame ontwikkeling. De tekst van de Top+5 preciseert deze vaststelling door te wijzen op een groeiende ongelijkheid en op de heel verscheiden gevolgen van de mondialisering voor verschillende landen van de derde wereld (zie kader 2.5).

**Kader 2.5: De mondialisering heeft zeer uiteenlopende gevolgen gehad voor de ontwikkelingslanden**

*"The impact of recent trends in globalization on developing countries has been uneven. A limited number of developing countries have been able to take advantage of those trends, attracting large inflows of external private capital and experiencing significant export-led growth and acceleration of growth in per capita gross domestic product. Many other countries, however, in particular African countries and the least developed countries, have shown slow or negative growth and continue to be marginalized. As a result, they generally experienced stagnating or falling per capita gross domestic product through 1995. In these and in some other developing countries, the problems of poverty, low levels of social development, inadequate infrastructure and lack of capital have prevented them from benefiting from globalization. While continuing their efforts to achieve sustainable development and to attract new investments, these countries still require international assistance in their efforts directed towards sustainable development. In particular the least developed countries continue to be heavily dependent on a declining volume of official development assistance for the capacity-building and infrastructure development required to provide for basic needs and more effective participation in the globalizing world economy. In an increasingly interdependent world economy, the responsible conduct of monetary and other macroeconomic policies requires that their potential impact on other countries be taken into account."* (P21;7)

Programma 21 wijst erop dat mondialisering, ondanks haar verdiensten, geen universeel wondermiddel is. Alhoewel sommige landen erin geslaagd zijn om met een grotere economische groei door mondialisering, het aantal armen terug te dringen, zijn andere landen nog meer in de marginaliteit terecht gekomen. En zelfs op puur economisch vlak werd ernstige achteruitgang vastgesteld: *"Too many countries have seen economic conditions worsen and public services deteriorate; the total number of people in the world living in poverty has increased. Income inequality has increased among countries and also within them, unemployment has worsened in many countries, and the gap between the least developed countries and other countries has grown rapidly in recent years."* (P21;8) Tegen de achtergrond van een dergelijke, toenemende dualisering wijst Programma 21 op gunstige en ongunstige evoluties op wereldvlak. Enerzijds, zijn overal ter wereld de bevolkingsgroei-percentages gedaald, vooral dankzij de toename van basiseducatie en de verbetering van de gezondheidszorg. Wanneer deze trend aanhoudt, stabiliseert de wereldbevolking zich tegen midden volgende eeuw. Anderzijds, lijdt een groot deel van de bevolking, vooral in de minst ontwikkelde landen, nog steeds honger en heeft zij geen toegang tot sociale basisvoorzieningen zoals zuiver water en sanitair.

Op basis van die algemene vaststelling, zet Programma 21 rechtvaardigheid als onderdeel van duurzame ontwikkeling nog eens in de kijker: *"Reducing current inequities in the distribution of wealth and access to resources, both within and among countries, is one of the most serious challenges facing humankind."* (P21;8)

## 2. Nieuwe perspectieven op minstens vier ecologische thema's

### a. Een intergouvernamenteel forum over de bossen

Voor verdedigers van het leefmilieu, die sterk vertegenwoordigd waren op de Top+5, is het enige positieve resultaat de consensus over de creatie van een *Bijzonder Intergouvernamenteel Forum over de Bossen*. Met bloed zweet en tranen was in Rio een consensus tot stand gekomen over de *Beginnelsen die betrekking hebben op de bossen* (of kortweg *Bossenverklaring*). Dit is alleen maar mogelijk geweest door de rol die de Top+5 op dit domein heeft gespeeld, met name die van belangrijkste forum voor multilaterale besluitvorming. De consensus over de Bossenverklaring in Rio werd moeizaam bereikt en liet alle betrokken partijen met een gevoel van grote ontevredenheid achter. Na jaren van versnipperde discussies en langs alle kanten uitwaaiende initiatieven over de bossen, kwam er door de oprichting van het *Intergouvernamenteel Panel over de Bossen*, onder toezicht van de CSD, eindelijk wat orde in die chaos. Eén enkel forum ging zich voortaan bezighouden met talrijke bossenkwesties waarin institutionele en conceptuele aspecten verweven zijn. De vruchten van dit forum werden geplukt op de Top+5 (in tegenstelling tot wat gebeurde met andere sectoriele onderwerpen zoals de woestijnvorming en het klimaat). Op de Top+5 verliepen de debatten over de bossen moeilijk maar toch minder gespannen dan op de Conferentie van Rio.

Het belangrijkste discussiepunt tijdens de Top+5-debatten over de bossen, was dat over verder te zetten stappen. Zo was er grote onenigheid over een internationaal bossenverdrag tussen tegenstanders (zoals de ontwikkelingslanden en de Verenigde Staten) en voorstanders (zoals de EU en Canada). De uiteindelijke oprichting van een *Bijzonder Intergouvernamenteel Forum over de Bossen* is in dat licht een belangrijk succes. De werkzaamheden van dat forum zouden alsnog tot een juridisch bindend instrument kunnen leiden waarover gerapporteerd zal worden op CSD-VII in 1999 en dat tot een beslissing kan leiden op CSD-VIII in 2000.

### b. De doorbraak van drie Europese initiatieven

Een laatste belangrijk resultaat is het openzetten van een aantal deuren als gevolg van de door de EU genomen initiatieven op het vlak van zoet water, energie en milieu-efficiëntie.

## Water

Het was niet zo moeilijk om, in het licht van de alarmerende trends, vanaf CSD-V een akkoord te bereiken over de prioritaire aanpak van het thema 'water'. De sector beantwoordt aan een van de meest elementaire menselijke behoeften en "*more than one fifth of all people still do not have access to safe drinking water and more than one half of humanity lacks adequate sanitation.*" (P21;34) Omdat de lopende acties wat coördinatie missen, zal onder toezicht van de CSD een dialoog starten, waardoor zoet water het belangrijkste sectoraal onderwerp wordt op de CSD-zitting in 1998, met als doel: "*building a consensus on the necessary actions, and in particular, on the means of implementation and on tangible results, in order to consider initiating a strategic approach for the implementation of all aspects of the sustainable use of fresh water (...)*" (P21;35) De tekst erkent dat er een verbin-

tenis inzake bijkomende fondsen nodig zal zijn opdat dit intergouvernamenteel proces vruchten zou afwerpen.

### Energie

Wat het thema energie betreft, heeft de Top+5, onder druk van de EU, besloten, op CSD-IX (in 2001), een internationaal debat te organiseren met betrekking tot de energieproblematiek en meer bepaald rond duurzame consumptiepatronen, distributie en gebruik van energie. Een dergelijk internationaal forum dringt zich eigenlijk al jaren op maar is er, onder meer door het verzet van de OPEC-landen, nooit gekomen, zelfs niet tijdens jaren van oliecrisis. Dit sterk omstreden akkoord roept een intergouvernamentele groep met onbeperkte samenstelling in het leven die bestaat uit experts op het vlak van energie en duurzame ontwikkeling. Zij bereiden de CSD-zitting voor. De kans dat dit werk overlapt met de werkzaamheden rond het Klimaatverdrag is vrij gering omdat in dat kader energieverbruik slechts wordt benaderd in haar relatie tot het broeikas-effect. Het internationaal forum over de *Duurzame energie en onze toekomst* daarentegen behandelt het energievraagstuk binnen alle doelstellingen van Agenda 21.

### Milieuefficiëntie

Milieuefficiëntie tenslotte komt in de eindtekst, heel bescheiden, aan bod. Paragraaf 22 verwijst naar de factor 4- en factor 10-benadering en probeert op die manier een technisch-economische invulling te geven aan een algemene politieke doelstelling als *eco-efficiency* of het doeltreffend gebruik van natuurlijke rijkdommen. De basisidee bestaat uit de ambitie om de milieuproductiviteit van het materialen- en energiegebruik in de volgende drie tot vijf decennia te "ver-tienvoudigen". Sommige wetenschappers<sup>1</sup> suggereren dat met de bestaande technologie de productiviteit zonder veel moeite met een factor 4 kan toenemen tijdens de twee of drie volgende decennia, op voorwaarde dat er een actief beleid in die zin wordt gevoerd.

Een onderhandelingsnota van Zweden stelt dat de haalbaarheid van factor 10, meer nog dan factor 4, vooral afhangt van het prijzenbeleid: *Technologie op zichzelf volstaat echter niet om de doelstelling van factor 10 te realiseren; efficiëncymaatregelen moeten gecombineerd worden met "toereikende" maatregelen die impulsen creëren voor een nieuw concept inzake welvaart en die welzijn loskoppelen van materiële consumptie. De internalisering van de kosten is daarbij een sleutel-element: de prijzen van goederen en diensten moeten een afspiegeling zijn van de milieu-impact en de grondstof-schaarste*<sup>2</sup>. De eindtekst waarin deze technologische vooruitgang aan bod komt, blijft dus zeer voorzichtig en kon slechts worden aangenomen na de opname van een exclusieve verwijzing naar de industrielanden. Met nieuwe concepten en precies vastgelegde uitdagingen geeft de tekst toch een nieuwe weg aan die in Agenda 21 voorkomt.

- 
1. Zie in dat verband het recente Duits-Amerikaans rapport gericht aan de Club van Rome: Von Weizsäcker, E.; Lovins, A.B & Lovins, L.H. (1997). *Factor Four: Doubling wealth, halving resource use*. London: Earthscan.
  2. Uittreksel van de door Zweden neergelegde onderhandelingsnota in het proces ter voorbereiding van de Top+5 op 19.11.1996.

### 3. Een versterkt partnerschap met het middenveld

De verscherpte aandacht voor de rol die maatschappelijke groepen kunnen spelen is een derde belangrijk en meer institutioneel Top+5-resultaat. De meeste commentatoren besteden hieraan weinig aandacht, terwijl er sinds Rio op dat vlak toch heel wat is veranderd. Zo kregen de NGO's tijdens de voorbereidingen van de Conferentie van Rio slechts beperkte toegang tot de delegaties en de onderhandelingen<sup>1</sup>. Op de vierde voorbereidende vergadering voor de Conferentie van Rio (*Prepcom IV*) en in Rio zelf, weigerden de veiligheidsmensen van de VN de NGO-afvaardigden nog de toegang tot de conferentiezalen en zelfs tot de officieuze onderhandelingen. Sindsdien kunnen grote maatschappelijke groepen dus wel deelnemen aan onderhandelingen en er bijgevolg ook invloed op uitoefenen.

#### Hearings met de grote maatschappelijke groepen

Wat dat betreft is er op de Top+5 een grote stap voorwaarts gezet. De NGO's en de andere maatschappelijke groepen stonden voor het eerst zij aan zij met de staats- en regeringsleiders. Zij woonden zelfs de onderhandelingen op ministerieel niveau bij. Het is de kwaliteit van sommige van de meest spraakmakende voorstellen - die betreffende het panel over de financiën en de internationale belasting op vliegtuigbrandstof - alleen maar ten goede gekomen. De CSD-V besteedde een aanzienlijke hoeveelheid tijd aan "hearings" met de grote maatschappelijke groepen.

#### Aandacht voor de rol van NGO's en de industrie

De wil om de NGO's verder te betrekken bij de *follow-up* van Rio om de publieke opinie voor te bereiden op de politieke maatregelen inzake klimaatverandering, kwam ter sprake in toespraken van Tony Blair en Bill Clinton. Zij hechtten veel belang aan de noodzakelijke sensibilisering van de publieke opinie: *we moeten eerst het Amerikaanse volk en het Congres ervan overtuigen dat klimaatverandering een reëel en immens probleem vormt*. De grotere rol van de handel en de industrie in de uitvoering van Agenda 21 kwam eveneens ter sprake, temeer omdat de analyse van de rol van de industrie als maatschappelijke groep op de agenda staat van CSD-VI in april 1998 (kader 2.11). Het is echter van belang dat elke groep zich beperkt tot haar verantwoordelijkheden. *Ieder zijn verantwoordelijkheid*, zo stelde de Top+5-voorzitter terecht op een persconferentie (kader 2.6).

---

1. Zoals terecht vermeld in het Bulletin de la Terre, vol. 5, 88, p15, gepubliceerd door een NGO uit Ottawa; International Institute for Sustainable Development.

**Kader 2.6: "Regeringen moeten regeren"**

VRAAG: "You said that governments cannot maintain their commitments because new actors or factors have come into the picture. Did you, by any chance, mean the corporations? Non-Governmental Organizations have spoken about the United Nations embrace of the corporations, and you, yourself, lunched with quite a few CEOs the other day. Were you possibly trying to persuade them to be a little less greedy and allow the governments to keep their commitments regarding pollution and other issues?"

DE VOORZITTER: "My position is quite clear. I have underlined the dangers of an embrace of the private sector and all aspects of globalization, and I warned against it. I warned against it for the benefit of the marginalized people and for the benefit of marginalized societies, those people who are not ready to deal with globalization in that context. But I have recognized that globalization is an inevitable thing. We have to deal with the private sector(...)."

VRAAG: "Just as a follow-up to that question, is it possible that any agreement from here on, in term of getting a consensus on many of the issues that were talked about this week, is going to be impossible to get, unless these global corporations are brought much closer into the negotiation picture and almost have a place at the table?"

DE VOORZITTER: "I would not say that at all. I think that governments must govern. Governments must decide and governments must regulate, particularly in the context of dealing with globalized factors. The decisions that were not able to be taken today, or at this special session, reflect the inability of governments working together to come to a consensus. It does not mean that because they were not able to do this that the private sector should come to the rescue; not at all. I think that they have two different roles altogether."

Tweede uittreksel uit de persconferentie van de Voorzitter van de" Algemene Vergadering van de VN,  
Razali Ismail, 27 juni 1997

#### 4. Erkenning van de politieke dimensie van duurzame ontwikkeling

Wanneer duurzame ontwikkeling ruimer ingevuld wordt dan "groei voor iedereen", kan de idee bij veel ontwikkelingslanden niet meer op veel steun rekenen. Dit geldt zowel voor de politieke als voor de leefmilieu-aspecten ervan. De landen van de EU streefden tijdens de Top+5 naar een invulling van duurzame ontwikkeling gebaseerd op drie pijlers (sociaal, ecologisch en economisch) met een daaraan gebonden belangrijke politieke en institutionele dimensie: de verdediging van de mensenrechten, een deugdelijk bestuur en politieke democratie. Tijdens CSD-V (toen er nog gehoopt werd op een akkoord over een substantiële politieke verklaring) wilde voorzitter Tolba die politieke dimensie zelfs voorrang geven.

#### *Moeilijkheden om de politieke dimensie van duurzame ontwikkeling in rekening te nemen*

Dit leidde echter tot hevige discussies tussen de onderhandelaars. Landen zoals China moesten weinig weten van democratie, mensenrechten en fundamentele vrijheden, een transparant en verantwoordelijk bestuur en een effectieve participatie van de burgers. De G77 en China aanvaardden uiteindelijk het voorstel van de Verenigde Staten om toch een uittreksel uit de *Agenda voor ontwikkeling* van de VN als tekst in te dienen (zie kader 2.7 waar die tekst voor de duidelijkheid in drie delen wordt gesplitst).



### Kader 2.7: Het concept van duurzame ontwikkeling volgens de Top+5

- *“Economic development, social development and environmental protection are interdependent and mutually reinforcing components of sustainable development.*
- *Sustained economic growth is essential to the economic and social development of all countries, in particular developing countries. Through such growth, which should be broadly based so as to benefit all people, countries will be able to improve the standards of living of their people through the eradication of poverty, hunger, disease and illiteracy and the provision of adequate shelter and secure employment for all, and the preservation of the integrity of the environment. Growth can foster development only if its benefits are fully shared. It must therefore also be guided by equity, justice and social and environmental considerations.*
- *Development, in turn, must involve measures that improve the human condition and the quality of life itself. Democracy, respect for all human rights and fundamental freedoms, including the right to development, transparent and accountable governance in all sectors of society, as well as effective participation by civil society, are also an essential part of the necessary foundations for the realization of social and people-centred sustainable development. “(P21;23)*

Over deze definitie werd in Programma 21 tussen regeringen onderhandeld. In vergelijking met de Brundtland-definitie (zie hoofdstuk I, deel A.1 van deze Planning Paper) en de Verklaring van Rio, gaat deze definitie minder in op de noden van toekomstige generaties en de milieu-aspecten. De politieke dimensie staat centraal. Indien beginsel drie van de Verklaring van Rio<sup>1</sup> van toepassing blijft, is het absurd dat zou worden verzaakt aan voorafgaande afspraken inzake leefmilieu. Het is interessant om te zien dat er een verwijzing in zit naar niet-bevredigde, essentiële behoeften zoals armoede, honger, ziektes, analfabetisme, passende huisvesting en werk. Ze wordt terecht gekoppeld aan economische groei. De politieke dimensie daarentegen wordt veel meer gekoppeld aan het begrip “ontwikkeling” en veel minder op het technische begrip “economische groei”. In die zin is er een interessante evolutie waar te nemen in vergelijking met de Rio-Verklaring waarin de meerderheid van woorden zoals “democratie”, “respect voor de mensenrechten”, “fundamentele vrijheden”, “transparantie”, “verantwoordelijkheid van bestuur”, “administratie” en “effectieve participatie van burgers”, afwezig waren. Dit is een vierde interessante evolutie van de Top+5.

*Economische groei wordt voorgesteld als een voorwaarde voor ontwikkeling en niet als einddoel*

Een andere interessante evolutie op politiek vlak is te vinden in de vijfde paragraaf van de Verbintenisverklaring (zie punt 2.a) waarbij gesteld wordt dat men de wereldeconomie efficiënter moet laten verlopen met het oog op, volgende doelen: een internationaal klimaat dat gunstig is voor de doelstellingen inzake milieu en ontwikkeling. In beginsel 12 van Verklaring van Rio werd economische groei al voorgesteld als voorwaarde om milieuproblemen aan te pakken<sup>2</sup>. In Programma 21 wordt een volgehouden economische groei eveneens voorgesteld als een noodzaak om te kunnen voldoen aan de behoeften inzake voeding, gezondheid, alfabetisering, huisvesting en werkgelegenheid en op voorwaarde

1. Beginsel 3 van Programma 21: “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.”
2. “Staten zouden moeten samenwerken teneinde een ondersteunend en open internationaal economisch systeem te bevorderen dat leidt tot economische groei en duurzame ontwikkeling in alle landen en teneinde de met de aantasting van het milieu samenhangende problemen beter aan te pakken (...)”. (Agenda 21, beginsel 12)



dat de vruchten van de groei rechtvaardig worden verdeeld. Economische groei wordt met andere woorden geleid door het gelijkheids- en rechtvaardigheidsprincipe, aangevuld met ecologische en sociale bekommernissen. (zie kader 2.7). Hoewel dit in elk geval een vooruitgang betekent, is hij mager en zwak, omdat de vertegenwoordigers van ontwikkelingslanden bijzonder gevoelig zijn aan deze kwestie<sup>1</sup>.

Er is een duidelijke politieke wil om maatregelen voor duurzame ontwikkeling uit te werken en om daarbij participatie van het middenveld op alle niveaus aan te moedigen (kader 2.8). Dit vraagt wel om een geïntegreerde beleidsplanning, voldoende breed overleg en de inzet van doelgerichte instrumenten. In hoofdstuk VII van deze Planning Paper gaan we hier dieper op in. In hoofdstuk VI komt het maatschappelijk middenveld en de rol van de burgers aan bod.

**Kader 2.8: Er moet een geheel van interventie maatregelen worden uitgewerkt**

*"In integrating economic, social and environmental objectives, it is important that a broad package of policy instruments, including regulation, economic instruments, internalization of environmental costs in market prices, environmental and social impact analysis, and information dissemination, be worked out in the light of country-specific conditions to ensure that integrated approaches are effective and cost-efficient. To this end, a transparent and participatory process should be promoted. This will require the involvement of national legislative assemblies, as well as all actors of civil society, including youth and indigenous people and their communities, to complement the efforts of Governments for sustainable development. In particular, the empowerment and the full and equal participation of women in all spheres of society, including participation in the decision-making process, are central to all efforts to achieve such development."* (P21;24.b)

**Wat met de vooruitzichten over werkgelegenheid?**

Een andere belangrijke politiek-economische evolutie is dat Programma 21 erkent dat het werkloosheidsprobleem een obstakel is voor duurzame ontwikkeling. Deze kwestie, met name hoe op duurzame wijze volledige werkgelegenheid creëren, komt in Agenda 21 alleen voor in hoofdstuk 29, over de versterking van de rol van de werknemers en hun vakbonden<sup>2</sup>. Sinds de eerste zitting van de CSD heeft België voortdurend de nadruk gelegd op dit thema<sup>3</sup>. Op de Top+5 stelde de Zwitserse delegatie, gesteund door de EU, een pamflet voor dat aantoonde dat de implementatie van een beleid dat gericht is op duurzame ontwikkeling, de voorwaarden voor jobcreatie gunstig kan beïnvloeden en het respect voor de fundamentele rechten van werknemers kan verbeteren. De G77 en China wensten het niet te weerhouden. De uiteindelijke tekst (zie kader 2.9) bevat een verwijzing naar hoofdstuk 29, maar maakt geen melding meer van de fundamentele rechten van werknemers. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat het over dergelijke onderwerpen moeilijk is om een internationale consensus te bereiken. Het blijft toch een stap vooruit omdat tijdens de Conferentie van Rio nooit over arbeid gesproken is.

1. Tijdens CSD-IV lieten de G77 toe dat er in de besluiten over armoede sprake was van 'duurzame economische groei in een context van duurzame ontwikkeling', maar voor de besluiten over handel was dat niet mogelijk. De G77 vonden dat in die context teveel afbreuk zou doen aan de voorrang van economische groei op milieuzorg.
2. De algemene doelstelling is bestrijding van armoede en volledige en duurzame werkgelegenheid, hetgeen bijdraagt aan veilige, schone en gezonde omgevingen (...).
3. België heeft vooral die rol gespeeld tijdens het Belgisch EU-voorzitterschap in 1993 en de publicatie van het Europees Witboek over dit thema; het was het enige land dat van in het begin dit thema heeft aangekaart want het milieu-aspect van de duurzame ontwikkeling had toen de overhand en de werkgelegenheid ontsnapte aan de aandacht en was zelfs een taboe-onderwerp op CSD-zittingen.

### **Kader 2.9: Jobcreatie en armoedebestrijding**

*“The implementation of policies aiming at sustainable development, including those contained in chapter 3 (Combating poverty) and in chapter 29 (Strengthening the role of workers and their trade unions) of Agenda 21, may enhance the opportunities for job creation, thus helping to achieve the fundamental goal of eradicating poverty.” (P21;24.c)*

## **5. Een betere integratie van het economisch, sociaal en ecologisch beleid**

Het vierde belangrijke resultaat van de Top+5 is de uitdrukkelijke wil van de politiek om het economisch, sociaal en ecologisch beleid te integreren. Het blijft daarbij niet bij mooie, tijdens de Top+5 uitgesproken woorden. Deze wil situeert zich op drie niveaus:

- (a) In de vragen, gesteld tijdens en in de marge van de Top+5, over de integratie van de verschillende beleidstakken van de internationale gemeenschap.
- (b) Op het niveau van de vijfjaarlijkse balans die door de Top+5 gemaakt werd.
- (c) Op het niveau van het werkschema dat werd aangenomen voor de vier volgende jaren en voor de jaarlijkse zittingen van de CSD.

### **a. Integratie op het niveau van de VN**

In de ogen van het grote publiek zijn de VN op dit moment in de eerste plaats een organisatie die ijvert voor vrede en internationale veiligheid. Bij de oprichting van de VN in 1945 was dat enigszins anders. Toen stond de ontoelaatbaarheid van het armoedeprobleem in de wereld centraal, in die mate dat armoedebestrijding één van de belangrijkste doelstellingen van het VN-basischarter is. In een voorwoord pleitten de stichtende regeringen ervoor om de VN-instellingen in dienst te stellen van economische en sociale ontwikkeling: *“to employ international machinery for the promotion of the economic and social advancement of all people.”* De derde doelstelling van de VN is het *“To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character.”* (artikel 1.3) en de vierde is *“To be a centre for harmonizing the actions of nations in the attainment of these common ends.”* (artikel 1.4) De VN hebben niet echt werk gemaakt van deze multidimensionele doelstellingen gericht op integratie van verschillende soorten ontwikkeling. Ze hebben de voorbije vijftig jaar wel strikt afgelijnde sectorale activiteiten georganiseerd. Zo hebben Bretton Woods-instellingen zoals het Internationaal Muntfonds (IMF), de Wereldbank en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) de internationale werkzaamheden rond macro-economische thema's en handel naar zich toegetrokken.

De laatste jaren stellen de werkzaamheden rond duurzame ontwikkeling dat versplinterd optreden van de VN op talloze domeinen in vraag. Er wordt opnieuw gepleit voor een meer globale aanpak van ontwikkelingsproblemen. Daarmee haalt heel het proces rond duurzame ontwikkeling de VN-basisbeginselen, zoals opgenomen in het basischarter, vanonder het stof. Dat is allemaal niet zo verwonderlijk want men wordt direct geconfronteerd met de problemen van die fragmentarische aanpak; de huidige opdeling van de VN-activiteiten bemoeilijkt onder meer de onderhandelingen over de follow-up van Rio. De vraag naar het integreren van verschillende beleidstakken van de internationale gemeenschap om op grote schaal duurzame ontwikkeling te promoten werd in de debatten van Top+5 herhaaldelijk gesteld. Het "controlebereik" is klein in vergelijking met die van de WTO of van de Wereldbank. De voorzitter van de Algemene Vergadering heeft dit onderlijnd in zijn toespraak voor de Top+5 (zie kader 2.1). Hij pleitte bovendien voor meer integratie, niet alleen in elk land maar ook in de intergouvernementele organisaties.

**Kader 2.10: "To deal with the hard-core issue of Economic"**

VRAAG: *"Where do we go from here? What happens in the coming years?"*

DE VOORZITTER: *"Well, as I see it, this is a kind of wake-up call to the United Nations. First we have to recognize that the bane of international cooperation is that governments cannot maintain commitments, not just on resources, but on doing things over the long haul. (...) And then, the other point I would say is, the United Nations must be made to deal with the hard-core issue of economics: trade, identification and mobilization of resources. These are the things we should be looking at, because we are in the situation of a playing field that is not level."*

VRAAG: *"Could you please clarify what you mean by saying the United Nations needs to be on a level playing field? Does that mean that the United Nations should have its mandate broadened to include trade, etc...? Don't we already have institutions to deal with this such as the World Trade Organization (WTO)?"*

DE VOORZITTER: *"The United Nations is only operating within a certain perimeter, while the others have bigger portfolios, dealing with issues that make a difference to the developing countries. If only the decisions of the United Nations were able to impact on decisions taken in the WTO or in the World Bank on issues dealing with trade imbalances - and that impact makes a difference - than the United Nations begins to gain in importance. But if whatever we decide here is given only a marginal reference point, than the United Nations becomes that much less. So, this is what I mean. To me, as an activist of the South, this is not satisfactory at all."*

Derde uitspraak uit de persconferentie van de voorzitter van de Algemene Vergadering Razali Ismail (Maleisië), 27 juni 1997.

## b. Integratie van de vijfjaarlijkse balans en van de implementatie

Een globale aanpak wordt in elk deel van Programma 21 aanbevolen. De structuur zelf van dit document hecht een meer uitgesproken belang aan integratie dan Agenda 21<sup>1</sup>. Het maakt een balans op van de inspanningen voor meer integratie, die over het algemeen positief is. Het maakt ondermeer bekend dat “*one hundred and fifty countries have responded to the commitments established at the Conference through national-level commissions or coordinating mechanisms designed to develop an integrated approach to sustainable development.*” (P21;11)

Voor 2002 strategieën uitwerken die overal ter wereld duurzame ontwikkeling bevorderen

Programma 21 definieert ook de strategieën van duurzame ontwikkeling. Het zijn belangrijke mechanismen die toelaten om nationale deskundigheid te coördineren om politieke, sociale, economische en milieu-prioriteiten, te integreren. (P21;24) Het stelt een uiterste termijn op 2002 voor de formulering de uitwerking van zulke nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling in alle landen en organisaties die betrokken zijn bij Agenda 21. De landen die al over zulke strategieën beschikken moeten zich inzetten om ze te versterken en efficiënt toe te passen. (P21;24.a)

Het slotdocument preciseert ook: “*In integrating economic, social and environmental objectives, it is important that a broad package of policy instruments, including regulation, economic instruments, internalization of environmental costs in market prices, environmental and social impact analysis, and information dissemination, be worked out in the light of country-specific conditions to ensure that integrated approaches are effective and cost-efficient.*” (P21;24.b)

## c. Integratie op het niveau van het werkprogramma van de CSD

Meer integratie van het programma van de CSD tussen 1998 en 2002

Uit het nieuwe, door CSD aangenomen vijfjarig werkprogramma spreekt duidelijk de politieke wil om een beleid te voeren dat effectief tracht economische, ecologische en sociale aspecten te integreren (zie kader 2.11). Ieder jaar zal een sectoraal milieuthema behandeld worden in relatie tot een economische sector en een aantal transsectorale thema's zoals transfer van technologie of financiële middelen voor duurzame ontwikkeling. Omdat ze zo belangrijk zijn, overkoepelen de thema's consumptie- en productiepatronen en armoedebestrijding ieder jaar de CSD-besprekingen. Alle andere thema's worden in het licht daarvan behandeld. In vergelijking met het vorige werkprogramma, dat er slechts kwam na twee weken van moeilijke onderhandelingen, kon het huidige werkprogramma vlugger en vlotter op instemming rekenen (zie kader 1.4). Het feit dat dit werkplan veel gemakkelijker tot stand kwam dan het eerste (waar een hele zitting aan opgeofferd moest worden) toont aan dat er een mentaliteitswijziging ten gunste van meer integratie is opgetreden. Inhoudelijk is het bovendien heel wat duidelijker en beter werkbaar. Om te besluiten: het nut van Programma 21 in het algemeen en van het werkprogramma in het bijzonder kunnen we pas bewijzen met meetbare effecten op langere termijn en via een meer gedetailleerde analyse van zijn inhoud is het doel van de volgende hoofdstukken van deze Planning Paper.

---

1. Zoals Joke Waller-Hunter, Directrice van de Afdeling Duurzame Ontwikkeling van het Secretariaat van de VN onderstreept in het bulletin van milieuplanners (The Green Page Planners, juli 1997)

**Kader 2.11: MEERJAREN-WERKPLAN 1998 - 2002 VAN DE COMMISSIE VOOR DUURZAME ONTWIKKELING (CSD).**

**Zitting van 1998 (Prioriteiten: Armoede, consumptie- en productiewijze)**

Sectorieel Thema: STRATEGISCHE BENADERING VAN HET ZOETWATERBEHEER Onderzoek van de voornaamste hoofdstukken van het Actieprogramma voor Duurzame Ontwikkeling in kleine eilandstaten <sup>a</sup>	Intersectoraal Thema: TRANSFERT VAN TECHNOLOGIE/ VERSTERKING VAN MOGELIJKHEDEN/ ONDERWIJS/ WETENSCHAP/ SENSIBILISATIE	Economische sector / Hoofdgroep: INDUSTRIE
Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 8, 10 tot 15, 18 tot 21, 23 tot 34, 36, 37 en 40 van Agenda 21.	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 4, 6, 16, 23 tot 37 en 40 van Agenda 21.	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 4, 6, 9, 16, 17, 19 tot 21, 23 tot 35 en 40 van Agenda 21.

a. Dit onderzoek betreft de hoofdstukken van Programma 21 over kleine eilandstaten in de derde wereld die geen onderwerp waren van een diepgaand onderzoek door de CSD-IV

**Zitting van 1998 (Prioriteiten: Armoede, consumptie- en productiewijze)**

Diepgaand onderzoek van Programma 21 over kleine eilandstaten in de derde wereld

Sectoraal Thema: OCEANEN EN ZEEËN	Intersectoraal Thema: CONSUMPTIE- EN PRODUCTIEWIJZEN	Economische sector / Hoofdgroep: TOERISME
Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 5 tot 7, 9, 15, 17, 19 tot 32, 34 tot 36, 39 en 40 van Agenda 21.	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 10, 14, 18 tot 32, 34 tot 36 en 40 van Agenda 21	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 7, 13, 15, 17, 23 tot 33 en 36 van Agenda 21.

**Zitting van 2000 (Prioriteiten: Armoede, consumptie- en productiewijze)**

Sectoraal Thema: GEÏNTEGREERD BEHEER EN PLANNIG VAN LANDOPPERVLAKTE	Intersectoraal Thema: FINANCIERINGSBRONNEN / HANDEL EN INVESTERINGEN / ECONOMISCHE GROEI	Economische sector / Hoofdgroep: LANDBOUW + Dag van de autochtone bevolkingsgroepen
Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 8, 10 tot 37 en 40 van Agenda 21.	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 4, 23 tot 33, 36 tot 38 en 40 van Agenda 21	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 à 7, 10 tot 16, 18 tot 21, 23 tot 34, 37 en 40 van Agenda 21.

de bescherming van bossen is inbegrepen (in afwachting van de uitkomst van de debatten gewijd aan bebossing)

**Zitting van 2001 (Prioriteiten: Armoede, consumptie- en productiewijze)**

Sectoraal Thema: ATMOSFEER; ENERGIE	Intersectoraal Thema: INFORMATIE DIE VOORAFGAANDELIJK WORDT VERSPREID MET HET OOG OP DE BESLUITVORMING, PARTICIPATIE EN INTERNATIONALE SAMENWERKING INZAKE LEEFMILIEU	Economische sector / Hoofdgroep: ENERGIE; TRANSPORT
Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 4, 6 tot 9, 11 tot 14, 17, 23 tot 37, 39 en 40 van Agenda 21.	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2, 4, 6, 8, 23 tot 36 en 38 tot 40 van Agenda 21.	Voornaamste vragen die een geïntegreerd onderzoek in het kader van het genoemde thema voorafgaan: Hoofdstukken 2 tot 5, 8, 9, 20, 23 tot 37 en 40 van Agenda 21.

**Zitting van 2002**

ONDERZOEK NAAR HET GEHEEL VAN DE VOORUITGANG DIE GEBOEKT WERD BIJ DE IMPLEMENTATIE VAN AGENDA 21





## Sociale en economische balans

Dit hoofdstuk gaat in op verschillende socio-economische evoluties sinds de Top van Rio, met name: strijd tegen de armoede, verandering van consumptiegevoontes, internationale samenwerking met het oog op een versnelling van de duurzame ontwikkeling in de ontwikkelingslanden en de daarmee verbonden nationale politieken, demografische ontwikkelingen, bescherming en verbetering van de gezondheid en, tot slot, een leefbaar model van menselijke nederzettingen<sup>1</sup>. Deze informatie wordt zo gepresenteerd dat de klemtoon op volgende vier elementen komt te liggen: moeilijk omkeerbare trends sinds de Conferentie van Rio, de voornaamste initiatieven die genomen werden om daar wat aan te doen, de vooruitgang die vastgesteld werd en tenslotte, de resultaten die werden opgetekend gedurende de Top+5.

### A. Armoedebestrijding

#### Kader 3.1: Agenda 21 over armoedebestrijding

Voor Agenda 21 is armoedebestrijding “*alle mensen in staat stellen duurzame middelen van bestaan te ontwikkelen*” (A21;3.4) die hen toelaten om zich in de samenleving te integreren en daar de nodige middelen voor te voorzien. Het uitroeien van armoede is een “*essentiële voorwaarde*” voor duurzame ontwikkeling (beginsel vijf van de Rio-Verklaring - zie bijlage C). Dat zal gebeuren via de bevordering van een “*langdurige en duurzame*” economische groei in ontwikkelingslanden. (A21;3.3)

#### a. Moeilijk omkeerbare trends

Sinds begin jaren negentig hebben meer dan 1,5 miljard mensen hun inkomen zien dalen en is de ongelijkheid algemeen beschouwd toegenomen. De verhouding tussen de 20% rijksten en 20% armsten is van 45 op 1 in 1980, gestegen naar 59 op 1 in 1989 en naar 78 op 1 in 1994. (UNDP, 1992 en 1997) Deze evolutie gaat in tegen gelijke kansen binnen de generaties, wat een van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling is.

1. Eén socio-economisch hoofdstuk van Agenda 21 werd hier niet behandeld, namelijk de integratie van de besluitvorming op het vlak van leefmilieu en ontwikkeling.



Met uitzondering van de landen van Oost-Azië en de Stille Oceaan is het aantal armen in de ontwikkelingslanden sinds de Conferentie van Rio alleen maar toegenomen. Het aantal personen dat in die landen in absolute armoede leeft<sup>1</sup> steeg van 1,26 miljard in 1990 naar 1,3 miljard in 1993<sup>2</sup>. Vrouwen en jonge meisjes zijn in het bijzonder getroffen, wat hen nog meer kwetsbaar maakt (zie hoofdstuk V, deel B.1 van deze Planning Paper).

In de industrielanden leven heel wat gezinnen in steeds moeilijker omstandigheden<sup>3</sup>. Als men de armoedegrens berekent op de helft van het gemiddelde inkomen, dan telt men 100 miljoen armen in de OESO-landen. (UNDP, 1998, blz. 27) De werkloosheidsgraad is in West-Europa gestegen van ongeveer 8% begin jaren negentig tot meer dan 10% in 1995.

## b. Aanzet tot verandering

Als gevolg van de Conferentie van Rio werd de strijd tegen armoede meer en meer geïntegreerd in de programma's van internationale organisaties die zich bezighouden met milieuzaken, schuld, landbouw, voeding, habitat, gezondheid, enzovoort. Een paar voorbeelden van deze talrijke initiatieven zijn:

1. Het *Actieprogramma van de wereldtop voor sociale ontwikkeling* van 1995 (zie bijlage A) met armoedebestrijding als één van de drie thema's. Staatshoofden en regeringen beloofden nationale plannen uit te werken voor het wegwerken van de armoede.
2. De oprichting van een internationale consultatieve groep voor hulp aan de armsten met als doel het stimuleren van mechanismen inzake microkrediet (1995).
3. De oriëntering van de werkzaamheden van het *Milieuprogramma van de VN* (UNEP) op de vermindering van de armoede.
4. Het akkoord van de *Economische en Sociale Raad* van de VN over de coördinatie en de verdeling van de taken tussen de verschillende entiteiten van de Raad met het oog op armoedevermindering.
5. Het *Actieplan van de wereldvoedseltop* (1996) met daarin de doelstelling om de honger in de wereld tegen 2015 te halveren.

Concrete resultaten zijn intussen zichtbaar bij kleine ondernemingen en in de versterking van de rol van NGO's, vrouwen en lokale organisaties. Ook de financiering van sociale basisdiensten zoals met *Initiatief 20/20* (zie kader 3.2.) ging erop vooruit. Toch dringt het streven naar armoedebestrijding nog minder dan verhoopt door in nationale wetgeving.

- 
1. De Wereldbank stelt in haar jaarverslag van 1990 de armoedegrens vast op 1 dollar per dag per persoon, aangepast aan de lokale munt (tegen internationale koersen van 1985) door gebruik te maken van een verhouding die de pariteit van de koopkracht ten opzichte van de consumptie weerspiegelt.
  2. Jongste gegevens van de Wereldbank in het verslag van de Secretaris-generaal over de Armoedebestrijding. (VN, 1997b)
  3. In Frankrijk bijvoorbeeld is het aantal mensen die van het bestaansminimum leven in 4 jaar gestegen met 48% en werd hun aantal in 1996 op bijna een miljoen personen geschat. (Problèmes économiques, februari 1997)

### Kader 3.2: Vernieuwende financiële mechanismen die bijdragen tot sociale ontwikkeling: Initiatief 20/20

Eén van de aanbevelingen voor de inzet van financiële middelen ter realisatie van de *Verklaring van Kopenhagen* en het daaraan verbonden actieprogramma, vermeldt *Initiatief 20/20*. Dit initiatief wil iedereen de toegang verlenen tot elementaire sociale diensten. Het initiatief berust op een akkoord tussen een aantal geïndustrialiseerde landen en een aantal ontwikkelingslanden. De ondertekenaars verbinden er zich toe om gemiddeld respectievelijk 20% van hun ontwikkelingshulp en 20% van hun nationale begroting te besteden aan elementaire sociale diensten. Volgens UNDP wordt 13% van de nationale begrotingen en 10% van de ontwikkelingshulp momenteel besteed aan basisdiensten. Op een bijeenkomst in Oslo in april 1996 is gebleken dat bepaalde ontwikkelingslanden dit initiatief graag willen verderzetten. (UNDP, 1997, blz. 127)

#### c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling

Ondanks de algemene toename van de armoede, beginnen de inspanningen die tijdens verschillende grote conferenties van de VN werden geleverd (zie bijlage A), vruchten af te werpen. In alle ontwikkelingslanden is het aantal armen in percentage van de bevolking gedaald tussen 1987 (33,3%) en 1993<sup>1</sup> (29,4%). In de landen van Oost-Azië en de Stille Oceaan daalde het aantal armen in absolute cijfers. Dit is waarschijnlijk een gevolg van de economische mondialisering waar deze landen hun voordeel uit halen. De Wereldbank gebruikt ook andere indicatoren inzake menselijke ontwikkeling die verband houden met opvoeding en gezondheid (calorieën per inwoner, kindersterftecijfer, enzovoort) om die daling van de armoede aan te tonen.

#### d. Balans en politieke doelstellingen in Programma 21

De internationale gemeenschap heeft aan de *uitschakeling*<sup>2</sup> van armoede het statuut gegeven van hoofdthema van duurzame ontwikkeling voor de komende jaren. Ten aanzien van de groeiende verpaupering stellen de regeringen de dringende nood vast om alle doelstellingen die sinds Rio vooropgesteld werden op dit vlak effectief uit te voeren. Vooral het *Actieprogramma van de wereldtop voor sociale ontwikkeling* is hier van belang. Verschillende prioriteiten worden aangehaald:

- De toegang tot bestaansmiddelen en basisontwikkeling verbeteren.
- De algemene toegang tot fundamentele sociale voorzieningen garanderen en systemen van sociale bescherming ontwikkelen voor de allerarmsten.
- Personen die in armoede leven en hun organisaties machtigen om deel te nemen in strategieën voor de vermindering van de armoede.

---

1. Volgens de laatste gegevens van de Wereldbank die aangehaald worden in het *Rapport van de Secretaris-generaal over de strijd tegen de armoede*

2. "Overriding" in de Engelse versie. Deze term vindt men bijvoorbeeld terug in de titels van de programma's van de CSD (zie kader 2.11).

- Aan vrouwen een gelijke toegang geven tot middelen voor ontwikkeling (toegang en controle over gronden, tot andere vormen van eigendom, kredieten, onderwijs, informatie, enzovoort).
- De officiële ontwikkelingshulp verhogen. Het Initiatief 20/20 is een belangrijk uitgangspunt in dit verband omdat het op een wederzijdse inspanning van schenkers en ontvangers berust.

## B. Verandering van productie- en consumptiepatronen

### Kader 3.3: Agenda 21 over verandering van consumptie- en productiepatronen

Hoofdstuk IV van Agenda 21 gaat in op het erg brede thema “Verandering van consumptie- en productiepatronen”. Twee doelstellingen staan daarbij voorop:

- (1) “De aanpak van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen.
- (2) De ontwikkeling van nationaal beleid en beleidslijnen om het veranderen van niet-duurzame consumptiepatronen te stimuleren.” (A21;4.1)

Andere aspecten van dit thema komen ook in hoofdstukken over energie, afval, economische instrumenten en dergelijke aan bod. Agenda 21 benadrukt dat verandering van consumptie- en productiepatronen een zaak is van *alle landen*, maar onderstreept tegelijkertijd de belangrijke rol die de geïndustrialiseerde landen hierin kunnen spelen: “Ontwikkelde landen dienen het voortouw te nemen bij het tot stand brengen van duurzame consumptiepatronen.” (Agenda 21;4.8b)

#### a. Hardnekkige trends

Met de verhoging van het volume van de economie (ongeveer vervijfvoudigd sinds de Tweede Wereldoorlog), is de consumptie van verschillende natuurlijke hulpbronnen beduidend gestegen. De volgende voorbeelden tonen dit aan<sup>1</sup>. Tussen 1973 en 1993 is het energieverbruik met 50% toegenomen. Vooral in armere landen werden op korte tijd infrastructuur en industrie opgebouwd en dit deed de vraag naar energie vlug stijgen. De vraag naar metalen en mineralen is tussen 1961 en 1990 gegroeid met 120%. Sinds 1940 is de waterwinning gegroeid met een gemiddelde van 2,5% per jaar. (VN, 1997ah) De mensheid ontgint momenteel op directe of indirecte wijze de helft van de toegankelijke voorraden aan natuurlijke hulpbronnen. De hoeveelheid zoet water dat per bewoner beschikbaar is, is gedaald van 17.000 kubieke meter in 1950 naar 7.300 in 1995. Het verbruik van papier op haar beurt is sinds 1945 verzesvoudigd. (VN, 1997e) De vangst van zeevis is vervijfvoudigd tussen 1950 en 1989. De landbouwproductie is sinds 1961 gegroeid met een jaarlijks ritme van 1,7% in de industrielanden en met 3% in de ontwikkelingslanden. Deze belangrijke toename van de consumptie en de productie heeft haar schadelijke gevolgen voor het milieu (zie ook transport en toerisme hieronder en hoofdstuk IV van deze Planning Paper). Tussen de ontwikkelingslanden, die niet in staat zijn om aan hun fundamentele behoeften te voldoen, en de industrielanden, die over een overvloed aan consumptiegoederen beschikken, blijft een heel belangrijk onevenwicht bestaan.

---

1. Het merendeel van deze voorbeelden komt uit het VN-rapport ter voorbereiding van de Top+5 *Mondiale veranderingen en duurzame ontwikkeling: de belangrijkste trends*. (VN, 1997ah)

## b. Aanzet tot verandering

Sinds de Conferentie van Rio is de interesse van de politieke wereld voor deze problematiek toegenomen. Ze heeft onder meer nieuwe impulsen gegeven aan het debat dat aan de gang was sinds de oliecrisis in 1973, over manieren om verspilling tegen te gaan en rendementsverhogingen te realiseren. De meeste van de sinds Rio ondertekende akkoorden hebben het over de noodzaak om de huidige productie- en consumptiepatronen bij te sturen. Dit is zeker het geval voor beginsel acht van de Rio-verklaring (zie bijlage C). Het thema stond op de agenda van belangrijke bijeenkomsten zoals de twee ministeriële ronde tafels van Oslo (februari 1995 en januari 1996) en de door Brazilië en Noorwegen georganiseerde workshop in Brasilia (25-28 november 1996). Interessant in dit verband is ook de door de OESO in Rosendal (Noorwegen) (zie bijlage C) georganiseerde workshop over concepten en strategieën voor duurzame consumptie. Al die werkzaamheden hebben geleid tot enkele besluiten over de te volgen strategie voor het bijsturen van productie- en consumptiepatronen (zie kader 3.4).

### **Kader 3.4: Besluiten omtrent maatregelen en acties voor het bijsturen van consumptie- en productiepatronen**

Bij de conferenties en workshops over productie- en consumptiegedwoonten, die sinds Rio georganiseerd werden, zijn enkele interessante vaststellingen gedaan:

- Het is onmogelijk om consumptiepatronen enkel via technologische ingrepen en beleidsplannen te wijzigen. Er moet een nieuwe cultuur komen die zich beroept op duurzaamheidsbeginsels. Zo moet onder meer de huidige vooruitgangsgedachte die zich haast uitsluitend baseert op materiële groei, verrijkt worden met andere waarden.
- De meest veelbelovende strategieën richten op zich internalisering van kosten. Zij hebben een belangrijk effect op gedragsveranderingen en leiden tot een optimaal gebruik van natuurlijke hulpbronnen.
- Onderzoek naar dergelijke internalisering en de ecologische efficiëntie daarvan gaat uit van precies geformuleerde doelen.
- Bepaalde maatschappelijke groepen zoals het bedrijfsleven, de vakbonden en de NGO's moeten in dit proces maximaal betrokken worden. Het colloquium van Brasilia heeft duidelijk vastgelegd welke rol de overheid, de private sector en de NGO's hierin kunnen spelen.
- De staat is zelf een verbruiker en heeft in die zin een belangrijke rol: overheidsconsumptie is in heel wat landen goed voor 20 tot 25% van het BNP<sup>(a)</sup>. De Staat heeft een belangrijke voorbeeldfunctie voor andere actoren in de samenleving. Het is dus van primordiaal belang om de overheid aan te zetten tot duurzaam consumptiegedrag.
- De maatregelen zijn totnogtoe alleen op productie gericht. Ook de consumptiezijde moet onder de loep genomen worden.
- Talrijke beleidsmaatregelen in dit domein richten zich tot de producenten. In de toekomst moet het beleid zich meer gaan richten op de consumentenzijde. Bijzondere aandacht zal daarbij moeten besteed worden aan media en reclame die de publieke opinie en het gedrag fors beïnvloeden.

Bron: Synthese gemaakt door het Federaal Planbureau op basis van documenten van de VN. (VN, 1997e en 1997az)

a: Het gaat hier over nationale consumptie in een staatshuishouding. Dit omvat: goederen en diensten aangekocht door overheden, de loonkost van personeel in openbare dienst, huurgelden, afschrijving van goederen. Enkel de aankoop van goederen en diensten, die slechts enkele percenten van het BNP innemen, zijn eigenlijk in rekening te nemen als echte consumptie.

Gelijklopend met deze algemene acties, werden initiatieven ontwikkeld om productie- en consumptiepatronen bij te sturen op het vlak van energie, water, afval, transport, papierverbruik, verpakking, recyclage, visvangst. Volgende acties geven een impuls in deze zin:

- Sommige regeringen hebben een beleid uitgewerkt dat een beroep doet op de verantwoordelijkheidszin van de ondernemer. Belangrijke instrumenten daarbij zijn ecotaksen en informatie voor de consument via eco-labelling. Levenscyclusanalyse dient meer en meer als basis voor de beleidsvorming.
- In het productiebeleid werd er grote vooruitgang geboekt: milieureglementering, heroriëntering van subsidies, productnormen. Sommige regeringen doen ook een beroep op een systeem van verhandelbare emissierechten, uitbreiding van de producenten-verantwoordelijkheid, terugnameplicht voor milieuvervuilende producten, milieusparend productontwerp, enzovoort.
- Sommige transnationale ondernemingen streven samen met de World Business Council naar eco-efficiëntie, een verlaging van energie- en materialenintensiteit per geproduceerde eenheid en een hogere milieuproductiviteit (zie kader 5.2).
- Het internationaal instituut voor normalisatie heeft een norm uitgevaardigd voor milieuzorgsystemen (ISO 14000). Ook op Europees vlak is een norm voor milieuzorg: de EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*).
- Sommige overheden beginnen zelf te werken aan duurzame consumptiepatronen.
- Er zijn heel wat lokale initiatieven die met Agenda 21 in de hand projecten ontwikkelen voor een verandering van productie- en consumptiepatronen.
- Milieu-organisaties, NGO's, vakbonden, universiteiten en consumentenorganisaties doen steeds meer inspanningen om productie- en consumptiepatronen te wijzigen, vooral via grote voorlichtingscampagnes.

### **c. Recente veranderingen in de richting van duurzame ontwikkeling**

De publieke opinie is duidelijk gevoeliger geworden voor de onderlinge afhankelijkheid tussen economische en ecologische keuzes. Op consumptievlak zijn er voorbeelden zoals huisvuilsortering, consumptie van producten uit de biologische landbouw, het gebruik van loodvrije benzine enzovoort, al zijn dergelijke initiatieven slechts een begin.

Op productievlak neemt de toepassing van minder vervuilende en minder energieverslindende technieken toe. Hoewel het energieverbruik en gebruik van metalen in absolute termen blijft toenemen, blijft energie-intensiteit per geproduceerde eenheid afnemen in de industrielanden (zie hoofdstuk IV, deel D van deze Planning Paper). Voor materialen-intensiteit per geproduceerde eenheid geldt hetzelfde: sinds 1971 is er een daling per jaar van 2%. (VN, 1997ah) Heel wat van die vooruitgang in relatieve cijfers wordt echter tenietgedaan door de stijging van productie- en consumptievolumes in absolute cijfers. In ieder geval zien commerciële en industriële bedrijven steeds meer het belang in van een positief milieu-imago.

#### d. Balans en politieke doelstellingen in Programma 21

In Programma 21 bevestigen de regeringen dat de geïndustrialiseerde landen het voortouw moeten nemen om de consumptiegewoonten een meer duurzaam karakter te geven. Ze moedigen de uitwerking van strategieën om de consumptiegewoonten te veranderen op basis van “*gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid*”. Ook “de vervuiler betaalt”, sensibilisering en responsabilisering zijn goede uitgangspunten. Volgende acties worden als prioritair genoemd:

- Internalisering van ecologische kosten en baten in de prijs van goederen en diensten, rekening houdend met de kwetsbare positie van de derde wereld in de internationale handel.
- Ondernemingen aanmoedigen om bij hun interne werking meer aandacht te besteden aan duurzame consumptie, maar ook om groene technologieën te ontwikkelen en toe te passen.
- De efficiëntie van het gebruik van natuurlijke hulpbronnen verhogen (materialen en energie). Dankzij de inspanningen van de EU was het mogelijk om naar de factoren 4 en 10 te refereren om de eco-efficiëntie te verhogen in de geïndustrialiseerde landen: “(...) *In this regard, attention should be given to studies that propose to improve the efficiency of resource use, including consideration of a 10-fold improvement in resource productivity in industrialized countries in the long term and a possible factor-four increase in industrialized countries in the next two or three decades.*” (P21;28.f)
- Ontwikkeling van indicatoren die het mogelijk maken om kritische trends te controleren.
- De regeringen aanmoedigen om het goede voorbeeld te geven door zelf duurzame consumptiegewoonten aan te nemen.
- Media, publiciteit en marketing aanmoedigen om duurzame consumptiegewoonten aan te nemen.

Tenslotte hebben de regeringen in het werkprogramma 1998 - 2002 van de verandering van consumptiegewoonten een prioriteit gemaakt, net zoals ze dit deden met de strijd tegen de armoede (zie deel A).

Temidden van de consumptiepatronen die dringend moeten veranderen worden vervoer en toerisme met de vinger gewezen omwille van hun schadelijke impact op het milieu en de mens in het algemeen. Het vervoer is inderdaad een van de voornaamste oorzaken van het broeikaseffect, maar ook van lawaai en andere overlast. Toerisme veroorzaakt een reeks milieu- en menselijke problemen die in punt twee hieronder aan bod komen.

## 1. Vervoer

### a. Hardnekkige trends

Vervoer is een van de sectoren met de sterkste volumegroei en de sterkste stijging wat energieverbruik betreft. In 1990 verbruikte de sector 25% van de primaire energieën en was ze verantwoordelijk voor 22% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. (VN, 1997) In alle landen is de hoeveelheid energie die wordt verbruikt voor het vervoer van goederen gestegen ten aanzien van het aantal inwoners. Naast de nefaste invloed op de atmosfeer, veroorzaakt het vervoer ook lawaai, files, ongevallen, enzovoort.

### b. Impulsen tot verandering

Sinds enkele jaren nemen de regeringen maatregelen die het gebruik van privévoertuigen ontmoedigen en het openbaar vervoer en de fiets promoten. Het gaat daarbij ofwel om economische maatregelen zoals fiscale stimuli, subsidies, betaald parkeren, hogere tarieven en investeringssteun, ofwel om maatregelen op het vlak van veiligheid en infrastructuur. Er wordt ook onderzoek verricht naar het gebruik van elektrische voertuigen en hybride voertuigen en naar minder vervuilende brandstoffen.

### c. Recente veranderingen op weg naar duurzame ontwikkeling

In de meeste industrielanden neemt de regelgeving inzake vervoer toe en daarmee gepaard ook de bewustwording van het probleem. Het rapport van de Secretaris-generaal (VN, 1997) stelt dat *enkele gemeentelijke administraties er in geslaagd zijn om via een regionaal vervoersplan, een geheel van maatregelen in te voeren met het oog op de vermindering van het energieverbruik ten belope van 20 tot 40%*. Maar met uitzondering van het ontmoedigen van loodhoudende benzine hoofdzakelijk via economische instrumenten, zijn er slechts weinig overheden die maatregelen hebben genomen die voldoende waren om gedrag te wijzigen.

## 2. Toerisme

### a. Hardnekkige trends

De toerismesector is de omvangrijkste industrie ter wereld. Toerisme staat in voor 10% van de wereldproductie van goederen en diensten en stelt meer dan 200 miljoen mensen te werk. De sector heeft bovendien nog veel groeimogelijkheden: alle ramingen wijzen op een verdere groei de volgende jaren. Tegelijk is het toerisme<sup>1</sup> verantwoordelijk voor heel wat sociale, economische en ecologische schade: milieuproblemen in verband met de afvalberg, watervervuiling, vernietiging van habitats, met de biodiversiteit in bergen, op eilanden, in kustzones, bij meren, bij rivieren, enzovoort. Toerisme heeft ook op sociaal vlak nefaste gevolgen, zoals uitbuiting van kinderen, verstoring van cultuur en inheemse volkeren. Die schade brengt het toerisme zelf in gevaar: *de toekomst van*

---

1. Federal Ministry of Environment, youth and Family (1998)



*het toerisme hangt af van de bescherming van het natuurlijk en cultureel milieu, vond de Secretaris-generaal van de Wereldorganisatie voor Toerisme.*

## **b. Impulsen voor verandering**

Sinds de Conferentie van Rio wordt het toerisme met andere ogen bekeken. Er wordt vaker rekening gehouden met de sociale, economische en ecologische impact ervan. De Wereldorganisatie voor Toerisme heeft bijzondere aandacht voor de wijze waarop duurzaam toerisme in de praktijk realiseerbaar is<sup>1</sup>. Deze organisatie heeft, samen met UNEP en de UNESCO, in 1995 de eerste *Wereldconferentie over duurzaam toerisme* gefinancierd. Met de conferentie zag een *Charter voor duurzaam toerisme* het licht. De Directeur van de *Afdeling leefmilieu en planning* van de Wereldorganisatie voor Toerisme stelde het als volgt: *"This charter now provides us with something we didn't have: a consensus statement on how Agenda 21 applies to tourism."* (Wereldorganisatie voor Toerisme, Press Release, 1997) Momenteel wordt er aan een actieplan gewerkt dat de leidraad zal zijn voor de toepassing van dit charter. Onder impuls van de Wereldorganisatie voor Toerisme werd eveneens een lijst van negen milieu-indicatoren samengesteld die een idee geven van de toestand in toeristische bestemmingen.

Zowel in ontwikkelingslanden als in geïndustrialiseerde landen werden initiatieven genomen voor duurzaam toerisme. Er werden handleidingen opgesteld voor beleidsmakers en planologen om hen te helpen bij de ontwikkeling van een strategie voor duurzaam toerisme. Wat het massatoerisme betreft, werden door de toeristische industrie gedragscodes opgesteld om de impact op het milieu te verminderen. Voor het alternatieve toerisme (culturele reizen, trektochten, bergbeklimmingen, enzovoort) worden inspanningen gedaan opdat de toeristen zich sociaal en ecologisch meer verantwoordelijk zouden gedragen. Toerismeleiders in 64 landen hebben onlangs nog vergaderd over de sociale impact van het toerisme. Zij hebben zich er toe verbonden om meer verantwoordelijkheid aan de dag te leggen voor sociale problemen die de onafgebroken groei van het toerisme met zich meebrengen.

## **c. Recente veranderingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

Het is bemoedigend om vast te stellen dat toeristen steeds meer het milieu en de cultuur van hun bestemming laten meespelen in hun beslissing om ergens op reis te gaan. Zo is de prijs niet langer het enige criterium om een bestemming en reisformule te bepalen, maar ook de kwaliteit in brede zin. Dat verklaart mee het succes van de alternatieve reissector. Die groeit dubbel zo snel als de sector in het algemeen. (IIED, 1997)

---

1. De Wereldorganisatie voor Toerisme heeft duurzaam toerisme als volgt gedefinieerd: *"Sustainable tourism development meets the needs of present tourist and host regions while protecting and enhancing opportunity or the future. It is envisaged as leading to management of all resources in such a way that economic, social and aesthetic needs can be fulfilled, while maintaining cultural integrity, essential ecological processes, biological diversity and life support systems."*

## C. Integratie van de handel, het milieu en de duurzame ontwikkeling

### Kader 3.5: Agenda 21 over de integratie van handel, milieu en duurzame ontwikkeling

In een wereld waarin alles en iedereen met elkaar samenhangt, streeft Agenda 21 naar een internationale samenwerking die een klimaat schept waarin milieu en ontwikkeling beter samengaan. Dat zal gebeuren door: *“duurzame ontwikkeling te bevorderen door middel van de vrijmaking van de handel; er zorg voor te dragen dat handel en milieu elkaar wederzijds versterken; te voorzien in voldoende financieringsbronnen voor ontwikkelingslanden en een oplossing te zoeken voor het internationale schuldenprobleem; macro-economisch beleid aan te moedigen dat een bijdrage levert aan milieu en economische ontwikkeling.”* (A21;2.3)

De laatste jaren kent de wereldhandel een constante groei van ongeveer 7,2% (IMF 1994 en juni 1997 en juni 1998), onder meer door de geleidelijke opheffing van tariefbarrières. Die groei gaat echter lang niet altijd gepaard met voldoende milieureglementering. Een voorbeeld: de houthandel krijgt nog maar zelden te maken met voorschriften die zeggen dat hout verplicht uit ecologisch beheerde bossen afkomstig moet zijn. Sommige chemische bedrijven zijn onderworpen aan minder strikte milieunormen dan andere en *kunnen bijgevolg de "ecodumping" van hun producten op de internationale markten toepassen.* (OESO, 1994, blz. 30) De handel in tabak en andere producten die schadelijk zijn voor de gezondheid en het leefmilieu blijft toenemen evenals de illegale drugshandel. Gebrek aan regelgeving laat een dergelijke groei toe.

Bovendien blijkt dat de voordelen van een verlaging van de douanetarieven (zoals geregeld door de GATT-akkoorden) lang niet eerlijk verdeeld zijn. In de geïndustrialiseerde landen zijn de tarieven met 36% gedaald tegenover 20% in de ontwikkelingslanden. Een studie van de OESO en de Wereldbank<sup>1</sup> heeft aangetoond dat die verlaging het Noorden 142 miljard dollar heeft opgeleverd (66%), China 37 miljard (17%), Azië 21 miljard (10%). Afrika daarentegen heeft 2,6 miljard dollar verloren.

#### a. Impulsen tot verandering

De belangentegenstellingen tussen Noord en Zuid vereenvoudigen een consensus over het project van duurzame ontwikkeling. Deze conflicten situeren zich vooral op het vlak van een succesvol samengaan van toename van de handel enerzijds en bescherming van het leefmilieu anderzijds. Het Zuiden ziet in de strengere milieuregels van de handelsakkoorden een nieuw obstakel voor haar exportgroei en dus voor haar sociaal-economische ontwikkeling in het algemeen. Overigens zijn ontwikkelingslanden meestal van oordeel dat de verloedering van het leefmilieu een gevolg is van het consumptiegedrag dat de regel is in geïndustrialiseerde landen. In het Noorden willen heel wat landen de milieuregels in handelsakkoorden verstrengen. Zij vrezen echter dat de buitengewone drang tot liberalisering hen zal verhinderen om in hun land strikte milieuwetgeving te ontwikkelen. Het risico op verlies aan competitiviteit geldt daarbij als hoofdargument. Zij vrezen eveneens dat de milieuwetgeving zal worden gehar-

1. Deze studie kadert in een rapport van de NGO Les Amis de la Terre, *Trade Environment & Sustainability Programme, Trade and Environment: The North-South Divide* ([www.foei.co.uk/foei/tes:link6&7.htm](http://www.foei.co.uk/foei/tes:link6&7.htm))

moniseerd naar een middelmatig in plaats van naar een strenger internationaal niveau. Belangenconflicten tussen landen uit het Noorden en het Zuiden bemoeilijken de toenadering tussen deze verschillende standpunten.

#### **b. Aanzetten tot verandering**

Ondanks de meningsverschillen tussen Noord en Zuid over dit thema, werd er toch al vooruitgang geboekt op het vlak van meer bewustwording van de mogelijke positieve band tussen handel en duurzame ontwikkeling. Tijdens de debatten hebben de regeringen en het maatschappelijke middenveld nogmaals bevestigd dat ze voorstander zijn van liberalisering van de handel en bescherming van het leefmilieu. Zij delen de overtuiging dat het systeem van internationale handel tegelijk kan tegemoetkomen aan milieu-eisen en aan de eisen van duurzame ontwikkeling. Theoretische en empirische analyse hebben intussen de vrees weggenomen dat handelsbeleid en milieubeleid onverzoenbaar zouden zijn<sup>1</sup>.

*De Verklaring van Kopenhagen over sociale ontwikkeling* bevat de belofte van regeringen om op internationaal niveau erover te waken dat *de internationale akkoorden met betrekking tot handel, investeringen, technologieën, schuld en ontwikkelingshulp zouden worden toegepast op een zodanige manier dat de sociale ontwikkeling ten goede komt*.<sup>2</sup>

Dit alles ten spijt is er van concrete initiatieven nog niet echt sprake. In internationale akkoorden begint men wel bepaalde maatregelen te nemen. Het voorwoord bij het akkoord tot oprichting van de WTO maakt voor het eerst in een multilateraal handelssysteem melding van duurzame ontwikkeling als doelstelling en de noodzaak het milieu te beschermen en te vrijwaren. De WTO heeft een *Comité voor Handel en Milieu* opgericht waarvan de doeltreffendheid sterk wordt gecontesteerd. Daarnaast is er een *Comité voor Handel en Ontwikkeling* dat zelf een *Subcomité van de Ontwikkelingslanden* heeft opgericht. De akkoorden van de Uruguay-ronde zouden de ontwikkeling moeten bevorderen maar ze blijven onderwerp van felle controverse (zie ook in de paragraaf over recente ombuigingen hieronder).

---

1. Zie bijvoorbeeld de werken van de OESO over dit onderwerp. Zie ook het rapport van de EPE (European Partners for the Environment), *European Union Policy on Global Environment*, Brussel, 1996

2. *Verklaring van Kopenhagen over de sociale ontwikkeling*, doelstelling nr. 1

### Kader 3.6: Impact van de akkoorden van de Uruguay-ronde

De goedkeuring van de akkoorden van de multilaterale onderhandelingen van de Uruguay-ronde, creëert een zekerder systeem op handelsvlak. Omdat ze de handelstarieven en de niet tarifaire hinderpalen verminderen en de toegang tot de markten verbeteren, zouden zij een toename van de inkomens moeten tweebrengen aan de vraagzijde en de aanbodzijde en aldus de ontwikkeling bevorderen. Zij zouden de bevoorrading van levensnoodzakelijke goederen in voldoende hoeveelheden en tegen redelijke voorwaarden bedreigen voor de armere landen en de ontwikkelingslanden die netto invoerder zijn van voedingswaren en de landen benadelen die van het algemeen preferentiestelsel profiteren<sup>(a)</sup>.

Bron: VN, 1997c

- a. Systeem waarbij veel industrielanden een gunstig systeem van en importtarieven garanderen aan de ontwikkelingslanden, op een niet-discriminatoire en niet-wederzijdse manier.

Op milieuvlak werd er opnieuw onderhandeld over sommige internationale akkoorden (over jute en jute-artikelen, over olijfolie en olijven en over tropisch hout): voortaan bevatten die akkoorden praktische beslissingen voor een meer milieusparende productie of consumptie van dergelijke producten. Heel wat andere verdragen, conferenties en rapporten hebben sinds de Conferentie van Rio nadruk gelegd op het verband tussen duurzame ontwikkeling en handel en dit op uiteenlopende domeinen zoals vervuiling, biodiversiteit, gezondheid, enzovoort.

Zoals het rapport van de Secretaris-generaal aangeeft, zijn andere impulsen veelbelovend. (VN, 1997c) Milieunormen werden verstrengd terwijl ze toch in overeenstemming blijven met de beginsels van multilaterale handel. Sommige regeringen hebben maatregelen genomen opdat de follow-up activiteiten van Agenda 21 in verband met handel en ontwikkeling zouden worden opgenomen in de werkzaamheden van de internationale instellingen.

#### c. Recente ombuigingen op weg naar duurzame ontwikkeling

Al zijn de resultaten gering, de wereldmarkt van milieusparende goederen en diensten bedroeg in de jaren negentig 200 miljard dollar en zal naar alle verwachting stijgen naar een omzet van 300 miljard dollar in 2000. (VN, 1997z)

Een andere bemoedigend feit blijkt uit een gezamenlijke studie van de OESO en de Wereldbank (OESO, 1997): 70% van de bedrijven streeft in de praktijk naar strengere milieunormen dan opgelegd door de wetgever. Zij vrezen dat ze milieuschulden zullen erven als indien toekomstige wetgeving met terugwerkende kracht zou werken. Een andere reden is dat multinationals dezelfde milieunormen verkiezen in al hun vestigingen ter wereld. Dat opent perspectieven voor een geleidelijke verstrenging van milieunormen op wereldniveau.

Op sociaal vlak is de eerlijke handel tussen de derde wereld en de industrielanden gestegen tot 300 à 500 miljard USD per jaar in de detailhandel. Dit bedrag blijft marginaal in het totaal van handelsstromen, maar in bepaalde marktsegmenten, zoals koffie, wordt die significant. (IIED, 1997)

#### **d. Balans en politieke verbintenissen in Programma 21**

De regeringen erkennen de noodzaak om zowel in de derde wereld als in de rijkere landen, macro-economische voorwaarden te creëren die landen in staat stellen om voordeel te halen uit de mondialisering. Ze steunen een evenwichtige en geïntegreerde aanpak van handel en duurzame ontwikkeling, gestoeld op vrije-markteconomie, economische ontwikkeling en respect voor het leefmilieu. De initiatieven zouden volgens Programma 21 (P21;29) moeten steunen op:

- De volledige toepassing op termijn van de uitkomst van de Uruguay Ronde, en van het *Actieplan voor de minst ontwikkelde landen* van de WTO.
- De ondersteuning van een open en multilateraal handelssysteem, dat geen discriminatie toestaat, gereguleerd is, billijk, zeker, transparant en voorspelbaar is.
- De analyse van de weerslag van het internationaal goederentransport op het leefmilieu.
- De samenwerking en coördinatie tussen internationale organisaties die begaan zijn met het leefmilieu en de handel: UNCTAD (*United Nations Conference for Trade and Development*), UNIDO (*United Nations Organisation for Industrial Development*), WTO (*World Trade Organisation*), UNEP (*United Nations Environment Programme*), en andere. Het voorstel van de Europese Unie dat melding maakt van de nood om binnen de WTO, het UNEP en de UNCTAD elementen te onderzoeken die milieu en handel wederzijds ondersteunen, is aangenomen en maakt deel uit van de tekst van Programma 21.

## D. Bevolkingsdynamiek en duurzame ontwikkeling

### Kader 3.7: Agenda 21 over demografie

Het hoofdstuk over de demografische dynamiek van Agenda 21 wil het begrip van de link tussen demografische en ontwikkelingselementen verbeteren, net zoals de concrete omzetting ervan in politieke programma's. Het promoot de verbetering en de verspreiding van kennis over deze link, en de integratie ervan in nationale politieken en lokale projecten inzake leefmilieu en ontwikkeling. Het moedigt in het bijzonder plannen en programma's aan die rekening houden met de grootte van families.

*“Regeringen dienen actief stappen te ondernemen tot het implementeren van programma's die dienen om preventieve en curatieve gezondheidsvoorzieningen in te stellen en te versterken die een op vrouwen gerichte en door vrouwen beheerde veilige en effectieve zwangerschapszorg omvatten, evenals, voor zover van toepassing, betaalbare en toegankelijke voorzieningen een verantwoorde gezinsplanning, in overeenstemming met de beginselen van vrijheid, waardigheid en persoonlijke waarden, met inachtneming van ethische en culturele overwegingen. De programma's dienen gericht te zijn op het bieden van een uitgebreide gezondheidszorg, inclusief prenatale zorg, onderwijs en voorlichting over gezondheid en verantwoord ouderschap, en dienen alle vrouwen in staat te stellen volledig borstvoeding te geven, in ieder geval tijdens de eerste vier maanden na de bevalling. De programma's dienen de rol en het welzijn van de vrouw in de productie en voortplanting volledig te ondersteunen, met speciale aandacht voor de noodzaak te voorzien in een gelijkwaardige en verbeterde gezondheidszorg voor alle kinderen, en de noodzaak, de kans op sterfte en ziekte bij moeders en kinderen terug te dringen.” (A21;5.51)*

#### a. Hardnekkige trends

In absolute cijfers blijft de bevolkingsaan-groei aanzienlijk. In Subsahara-Afrika is de vruchtbaarheids-coëfficiënt hoger dan of gelijk aan zes kinderen per vrouw. In de huidige omstandigheden zou de wereldbevolking in 2000 6,1 miljard bereiken en 7,7 miljard in het jaar 2020. (VN, 1997f) Bovendien gaat die bevolkings-groei gepaard met een snelle urbanisatie (zie hoofdstuk III, deel F van deze Planning Paper). De bevordering van een leefbaar model inzake menselijke nederzettingen), die zich vooral in de metropolen situeert en zeer schadelijk is voor het milieu. De bevolkingsstromen als gevolg van de achteruitgang van het milieu, en, omgekeerd, de druk op het leefmilieu als gevolg van de migratiestromen heeft ernstige milieugevolgen.

De veroudering van de bevolking wordt stilaan een onrustwekkend wereldwijd demografisch probleem. Volgens het rapport van de Secretaris-generaal (VN, 1997ah) is “het percentage bejaarden (meer dan 65 jaar) in de industrielanden toegenomen van ongeveer 8% in 1950 tot meer dan 13% nu en zal het, indien de trend zich voortzet, tegen 2020 de 17% overschrijden.” In de ontwikkelingslanden is het probleem minder dringend maar daar stijgt het aantal bejaarden er tweemaal sneller dan de totale bevolking.

## b. Aanzet tot verandering

De *Internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling* van Kaïro (zie bijlage A) en de veel regionale conferenties erna hebben de regeringen ertoe aangezet om demografische plannen uit te werken (zie kader 3.7). Zij hebben eveneens bijgedragen tot de bewustwording van het verband tussen bevolking en milieu, zowel in de geïndustrialiseerde als in de ontwikkelingslanden.

Die conferenties hebben eveneens geleid tot verklaringen waarin de wisselwerking tussen demografische factoren en milieubescherming wordt erkend (*Verklaring van Bali*, *Verklaring van Amman*, *Verklaring van Port Villa*). Hierin wordt een meer geïntegreerde visie van het bevolkingsprobleem voorgesteld waarbij rekening gehouden wordt met de bevolkingsstructuren, de geografische verdeling, de urbanisatie, het exploitatieniveau van de natuurlijke hulpbronnen, enzovoort. Maar bij gebrek aan mensen, kennis en gegevens zijn die verbanden soms te complex om ze in plannen of strategieën om te zetten. Daarom hebben meerdere internationale organisaties het initiatief genomen om de nodige gegevens te verzamelen en om opleidingen te geven met als bedoeling het inzicht in het verband tussen milieu- en bevolkingsvariabelen te verbeteren.

Het aanzienlijke werk van de NGO's terzake (sensibilisering, dienstverlening, acties op gevoelige terreinen zoals zwangerschapsonderbreking of de informatie van jongeren, enzovoort) werd eveneens beïnvloed door de resoluties van de Conferentie van Kaïro omtrent het belang van de gezondheidsdiensten inzake voortplanting.

Om het hoofd te kunnen bieden aan de veroudering van de bevolking hebben de regeringen van de industrielanden dikwijls budgettaire moeilijke hervormingen doorgevoerd die de financiële middelen voor pensioenen en aanleg van infrastructuur moeten waarborgen.

## c. Recente ontwikkelingen op weg naar de duurzame ontwikkeling

Hoewel de bevolkingsgroei in absolute cijfers belangrijk blijft is het groeipercentage overall ter wereld vertraagd ten opzichte van de vooruitzichten van 1992. Voor de periode 2000-2010 bedraagt het 1,2% per jaar volgens de vooruitzichten van 1996 (waardoor de bevolking in 2010 op 6,89 miljard zou komen) tegenover 1,4% per jaar in de vooruitzichten van 1992<sup>1</sup>, waardoor de bevolking in 2010 op 7,15 miljard zou komen. Die trend vindt haar oorsprong vooral in de sneller dan verwachte vermindering van de vruchtbaarheidsgraad in de ontwikkelingslanden. Het feit dat de meeste landen, die hun geboortecijfer wilden doen dalen en daar ook in slaagden, betekent op zich echter een vooruitgang in de richting van duurzame ontwikkeling.

---

1. Voor de periode 2010-2020 zijn, volgens de World Population prospects, de vooruitzichten gestegen van 1,1% in 1992 tot 1,2% in 1996: 1992 Herziening, UNO et de World Population Prospects: 1996 Herziening, UNO.



#### d. Balans en politieke doelstellingen in Programma 21

Slechts één enkele paragraaf van Programma 21 (P21;30) is gewijd aan de bevolking. Dit getuigt van het verminderde belang dat aan demografische problemen gehecht wordt. In deze paragraaf erkennen de regeringen het verband tussen demografische factoren en duurzame ontwikkeling. Ze moedigen het verderzetten van de huidige vertraging van de bevolkingsgroei aan, via nationale en internationale politieken voor economische en sociale ontwikkeling, bescherming van het leefmilieu, en voor de uitschakeling van armoede, in overeenstemming met het *Rapport van de internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling*. Ze dringen aan op volledige en gelijke (“full and equal”) toegang van vrouwen en meisjes tot basisonderwijs. Tenslotte leggen ze de klemtoon op gezondheidszorg die verband houdt met de voortplanting, familiale planning en seksuele gezondheid, in overeenstemming met de *Internationale conferentie over bevolking en ontwikkeling*.

### E. Bescherming en bevordering van de gezondheid

#### Kader 3.8: Agenda 21 over bescherming en bevordering van gezondheid

Agenda 21 legt nogal wat verbanden tussen gezondheid en ontwikkeling. In 5 doelstellingen streeft Agenda 21 naar de bescherming en bevordering van de gezondheid van de mens:

- (1) “Voorzien in de eerstelijns-gezondheidszorg, met name in plattelandsgebieden.
- (2) Bestrijding van besmettelijke ziekten.
- (3) Bescherming van kwetsbare groepen.
- (4) Aanpak van gezondheidsproblemen in steden.
- (5) *Vermindering van gezondheidsrisico's als gevolg van milieuverontreiniging en -gevaar.*” (A21;6.2)

Om dat te realiseren moeten verschillende sectoren (onderwijs, huisvesting, openbare werken) en verschillende groepen (bedrijfsleven, scholen en universiteiten, religieuze, burgerlijke en culturele organisaties) acties ondernemen. Daarbij geniet de preventieve aanpak voorrang op de curatieve.

#### a. Hardnekkige trends

Op wereldvlak zijn de er verschillende evoluties die zorgwekkend zijn voor de gezondheid van de mens.

- Ondervoeding treft nog eens 840 miljoen mensen. (VN, 1997ah) In Noord-Afrika en Oost-Europa is het aantal calorieën per inwoner sedert de er jaren '80 gedaald.
- Tijdens de jongste 20 jaar zijn er 30 nieuwe ziekten, waarvoor nog geen enkele behandeling bestaat, verschenen en “oude ziekten” zoals difterie hebben opnieuw de kop opgestoken in de arme steden van de industrielanden.
- De te grote vervuiling van de stedelijke agglomeraties, vooral in de ontwikkelingslanden, tast de gezondheid van miljoenen mensen aan.

In de ontwikkelingslanden wordt de gezondheidskloof tussen de minst ontwikkelde landen en de andere ontwikkelingslanden nog groter. De gegevens in onderstaande tabel illustreren dit.

**TABEL 2 - Evolutie van enkele indicatoren inzake menselijke ontwikkeling**

Indicatoren	Industrielanden	Ontwikkelingslanden	Minst ontwikkelde landen
Levensverwachting in jaren			
1960	68,4	46	39,1
1995	74,2	62,2	51,2
Kindersterfte <sup>a</sup>			
1960	39	149	170
1996	13	65	109
Dagelijkse inname van calorieën per inwoner			
1970	3016	2131	2090
1995	3157	2572	2103

a. Jaarlijks aantal overleden kinderen per 100 geboorten.

### b. Aanzet tot verandering

De Conferentie van Rio maakte het mogelijk de aandacht van heel wat zowel lokale als internationale actoren te vestigen op het verband tussen gezondheid en milieu. Deze conferentie gaf aanleiding tot heel wat initiatieven van hun zijde om de hygiëne te verbeteren. Op verscheidene regionale en internationale conferenties kwamen ministers van gezondheid en leefmilieu bijeen wat leidde tot het aangaan van verbintenissen (zie kader 3.9): de *Europese conferentie omtrent leefmilieu en gezondheid*, *Internationale conferentie omtrent bevolking en ontwikkeling*, de *Pan-Amerikaanse conferentie omtrent gezondheid en leefmilieu*, en de *Conferentie omtrent gezondheid, leefmilieu en ontwikkeling in het oostelijk gebied van de Middellandse Zee*.

#### Kader 3.9: Uittreksels uit verklaringen waarin het belang en de rol van de gezondheid expliciet vermeld worden

De *Verklaring van de internationale conferentie omtrent bevolking en ontwikkeling*, (Kairo, 1994), gebruikt de volgende termen: “*All countries should give priority to measures that improve the quality of life and health by ensuring a safe and sanitary living environment for all population groups through measures aimed at avoiding crowded housing conditions, reducing air pollution, ensuring access to clean water and sanitation, improving waste management, and increasing the safety of the workplace.*”

Tijdens de vergadering van de Ministers van Leefmilieu van de G7 in 1996 verklaarden zij dat ze het volgende beslist hadden: “*to include this issue (i.e. health and environment) for the first time in our agenda to emphasize that the protection of public health has been and remains a fundamental objective of environmental policies.*”

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) erkent dat: “*We know now that the living environment is a corner-stone for good health and we have largely identified what makes the environment healthy.*” (WHO, 1997, blz. 1 en 2) Verder in haar rapport van 1997 zegt zij dat “*Protection of environment and health should therefore be understood as a constantly active and vigilant process, that needs to be integrated into economic development analysis and decision-making.*”

Dit heeft tot concretere vooruitgang geleid:

- Een grotere integratie van de gezondheidsproblemen in de nationale duurzame ontwikkelingsplannen en in de evaluaties van de weerslag op het leefmilieu.
- Studies over het verband tussen klimaatwijzigingen, voeding, water, menselijke nederzettingen en gezondheid.
- Meer aandacht voor het ontstaan en het opnieuw opduiken van nieuwe ziekten.
- De uitwerking van informatiesystemen omtrent hygiëne teneinde het nemen van beslissingen te vergemakkelijken.

Ondanks alles is de integratie van de gezondheid in de duurzame ontwikkelingsplannen en in de evaluaties van de weerslag op het leefmilieu nog steeds absoluut ontoereikend. Dit moet versterkt worden en gepaard gaan met een beter begrip van het verband tussen de gezondheid en de economische, sociale en milieukrachten.

### **c. Recente evolutie op weg naar duurzame ontwikkeling**

Verscheidene indicatoren, zoals de levensverwachting, de zuigelingen- en kindersterfte en het aantal calorieën per inwoner wijzen op een algemene verbetering van de gezondheid, behalve in het grootste gedeelte van Noord-Afrika en Oost-Europa (zie ook tabel 2):

- In de ontwikkelingslanden is de levensverwachting tussen 1960 en 1995 met 16 jaar toegenomen, tegenover met 5 jaar in de industrielanden, namelijk respectievelijk van 46 tot 62 jaar en van 69 tot 74 jaar. (Department for Policy Coordination and Sustainable Development, 1997)
- De verhouding tussen de zuigelingensterfte van de 20% van de meest getroffen landen tot die van de 20% minst getroffen landen is gedaald van coëfficiënt 5 in 1970 tot coëfficiënt 4 in 1995. Dit zou naar verwachting nog moeten dalen. (WHO, 1997)
- Ongeveer 129 ontwikkelingslanden hebben de tijdens de *Wereldtop over kinderen* in 1990 vastgelegde doelstelling bereikt, namelijk een vaccinatiegraad van 80%. (UNDP, 1997)
- Het jodiumtekort vermindert. Volgens het *Rapport van de Secretaris-generaal over de algemene evaluatie van de sedert de Conferentie van Rio geboekte vooruitgang* (zie VN, 1997b) zouden, mits een doorgedreven inspanning, een bepaald aantal infectieziekten, zoals poliomyelitis, binnen afzienbare tijd uitgeroeid kunnen zijn.

#### d. Politieke balans

In de teksten die op de Top+5 goedgekeurd werden door de regeringen, zijn er in deze context twee punten die onze aandacht verdienen hoewel ze niet veel toevoegen aan eerdere verklaringen:

- (1) De hernieuwde wil van de regeringen om de strategie “*Gezondheid voor allen*”<sup>1</sup>, dat meer welzijn voor de hele wereldbevolking beoogt.
- (2) De erkenning van het verband tussen gezondheidsproblemen en de kwaliteit van het leefmilieu, die een verbetering van de wetenschappelijke kennis vereist en de integratie van de factor gezondheid in ontwikkelingsplannen noodzakelijk maakt.

Het gedeelte van Programma 21 over gezondheid maakt melding van twee verbanden tussen gezondheid en leefmilieu: lood- en luchtvervuiling. De regeringen erkennen aan de ene kant het belang ervan om gevaarlijke toepassingen van lood (vooral in benzine) versneld te elimineren. Aan de andere kant moet de luchtvervuiling verminderd worden omdat ze ernstige gevolgen heeft voor de menselijke gezondheid. Het is zelfs mogelijk gebleken om een overeenkomst te sluiten over tabak. “*Strategies at the regional, national and local levels for reducing the potential risk due to ambient and indoor air pollution should be developed, bearing in mind their serious impacts on human health, including strategies to make parents, families and communities aware of the adverse environmental health impacts of tobacco.*” (P21;31)

Tot slot herinneren de regeringen aan het belang van preventie om de gezondheid te vrijwaren.

---

1. Deze belofte werd reeds in Agenda 21 gemaakt.

## F. Bevordering van een leefbaar model voor menselijke nederzettingen

### Kader 3.10: Agenda 21 en de promotie van een leefbaar model voor menselijke vestigingen

De notie van menselijke nederzettingen slaat op alle infrastructuur en het vastgoed dat ermee verbonden is (riolering, behandeling van vast afval, afvloeiing, elektriciteit, verkeersvoorziening, enzovoort), evenals de bouwsector. “De consumptiepatronen van steden in geïndustrialiseerde landen veroorzaken een enorme druk op het mondiale ecosysteem, terwijl in nederzettingen in ontwikkelingslanden de behoefte aan grondstoffen, energie, en economische ontwikkeling om alleen al de fundamentele economische en sociale problemen het hoofd te kunnen bieden, groter wordt. In grote delen van de wereld, met name in ontwikkelingslanden, worden huisvestingsomstandigheden almaar slechter als gevolg van de geringe investeringen in deze sector, die op hun beurt te wijten zijn aan de beperkte hulpbronnen in deze landen. Het doel van Agenda 21 is hier om het verbeteren van de kwaliteit van het milieu en de sociale en economische omstandigheden in menselijke nederzettingen, en van het leef- en werkmilieu van alle mensen, in het bijzonder van de armen in de steden en op het platteland.” (A21;7.1) Het gaat hier dus zowel om de gezondheidsvoorwaarden van woningen als om hygiënische voorzieningen, bestrating, transport, de plattelandsvlucht, bouwmaterialen, stedelijke armoede, enzovoort.

#### a. Moeilijk om te buigen trends

De urbanisatiegraad (de verhouding tussen de bevolking die in stedelijke zone's woont en de totale bevolking) van de planeet is toegenomen van 29% in 1950 tot 45 in 1994. (VN, 1997f) Ongeveer de helft van de wereldbevolking leeft dus momenteel in de steden, en volgens prognoses zouden de stedelingen tegen 2015 de meerderheid vormen. De urbanisatiegraad is duidelijk hoger in de industrielanden dan in de ontwikkelingslanden, namelijk 74% tegenover 37% in 1994. Maar bij die laatste is dit fenomeen onrustwekkender omdat de groei van de stadsbevolking er duidelijk hoger ligt<sup>1</sup>. De sociale, economische en milieuproblemen als gevolg van die urbanisatie vormen een steeds grotere bedreiging voor de toestand van de stadsbewoners. Ongezondheid heerst in de sloppenwijken van heel wat ontwikkelingslanden en in mindere mate in de industrielanden. Ondertussen stijgen de indicatoren die wijzen een gebrek aan elementair comfort (ruimte, centrale verwarming, sanitair)<sup>2</sup> en het aantal daklozen.

#### b. Aanzet tot verandering

In 1996 organiseerden de VN te Istanboel een tweede *Internationale conferentie over menselijke nederzettingen: Habitat II* (zie bijlage A). Het *Programma voor de habitat*, aangenomen tijdens deze conferentie, bevat een gedetailleerde strategie voor de bouw van woningen en voor leefbare vestigingen, geïnspireerd op de beginselen van partnership en gemakkelijker procedures (hefboomeffect van een buitenlandse investering op de particuliere investeringen).

1. Tussen 1960 en 1994 bedroeg het gemiddelde groeipercentage van de stadsbevolking in de ontwikkelingslanden 3,9% (5,7% in de armste landen) tegenover 1,4% in de industrielanden. (UNDP, 1997)
2. In Frankrijk bijvoorbeeld, ontbreekt het in 29% van de gezinswoningen aan het elementair comfort (te klein, geen centrale verwarming, geen sanitair comfort). (Problèmes économiques, februari 1997)

Sedert de Conferentie van Rio en Habitat II hebben 138 landen gedetailleerde rapporten opgesteld omtrent de toestand van hun menselijke nederzettingen en 127 ervan hebben een vijfjarenplan voorgesteld van nationale actie voor de ontwikkeling van leefbare menselijke nederzettingen. Alle nationale plannen leggen de nadruk op de deelname van de burgers en de grote groepen en op de versterking van de macht van de lokale gemeenschappen op het vlak van besluitvorming, beheer en financiering. De financiële leefbaarheid van de plaatselijke instellingen is immers een absolute voorwaarde om een duurzame ontwikkeling op plaatselijk niveau te verzekeren.

Meerdere projecten hebben tot doel de capaciteit inzake stadsbeheer van de ontwikkelingslanden te versterken, waaronder het *Programma inzake stadsbeheer van de VN* en het inter-organisatie programma "*Leefbare woonwijken*". Heel wat initiatieven hebben geleid tot de opbouw van netwerken voor de uitwisseling van informatie en ervaringen en tot het aangaan van meerdere partnerships tussen Noord en Zuid.

### **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

Talrijke lokale initiatieven alsook de door de regeringen geformuleerde plannen zouden het mogelijk moeten maken de onroerende infrastructuur van de steden en rurale zones op termijn te verbeteren.

### **d. Politieke balans**

Omdat ze de noodzaak erkennen van duurzame menselijke vestigingen, drukken de regeringen de dringende nood uit aan betere leefomstandigheden in steden, dorpen en plattelandsgebieden. Aan de andere kant vragen ze, dat in het licht van de onophoudelijke verstedelijking, de afspraken van Habitat II snel zouden nagekomen worden. In het belang van een goed beheer van de infrastructuur, drukken ze op de decentralisatie van autoriteit ten gunste van lokale besturen en partners uit de publieke en private sector. Ze moedigen eveneens het oprichten van *lokale Agenda 21's* aan om belemmeringen op dit vlak aan te pakken stellen voor dat de CSD mondiale doelen vooropstelt om lokale Agenda 21's te bevorderen en om hindernissen te overwinnen. (P21;32)







## Milieubalans

Dit vierde hoofdstuk stelt een inventaris voor van de voornaamste stappen inzake de bescherming van het leefmilieu die genomen werden sinds de Conferentie van Rio en van de niet-duurzame trends die nog bestaan. Deze beschrijving omvat de thema's: water, oceanen, zeeën en kustzones, bossen, atmosfeer en energie, afval, landbouw, biodiversiteit en kleine eilandstaten in ontwikkeling<sup>1</sup>.

### A. Bescherming van van zoetwaterreserves en hun kwaliteit

#### Kader 4.1: Agenda 21 en het zoetwater

Agenda 21 benadrukt de essentiële rol van water in de goede werking van onze planeet en van al onze activiteiten. Aan de andere kant stelt Agenda 21: *“de algemeen voorkomende schaarste vast, de geleidelijke vernietiging en toegenomen verontreiniging van zoetwaterreserves in veel delen van de wereld vast.”* Daarom wordt er uitdrukkelijk gevraagd dat de *“kwaliteit en de kwantiteit van de waterreserves zouden worden beschermd, maar ook dat de bevoorrading in water van een goede kwaliteit voldoende verzekerd zou worden door de menselijke activiteiten aan te passen aan de capaciteit van de natuur (...).”* In dat verband wordt aangedrongen op een *“geïntegreerd beheer van de waterreserves, de uitwerking en de toepassing van rationele plannen voor de valorisatie van de waterreserves en op maatregelen ter voorkoming en bestrijding van hoogwaterstanden en overstromingen.”* (A21;18.2)

#### a. Hardnekkige trends

Zowel kwalitatief als kwantitatief zijn de waterreserves van de aarde er de jongste jaren op achteruit gegaan.

#### *Kwantitatief*

Sinds 1940 stijgt de waterwinning gemiddeld met 2,5% per jaar, wat sneller is dan de bevolkingsgroei. Het aantal gebieden waar de vraag groter is dan de beschikbare hoeveelheid water blijft stijgen. Momenteel leeft 8% van de wereldbevolking in landen waar de beschikbare hoeveelheid water *“in grote mate ontoereikend”* is en 25% in landen waar de beschikbare hoeveelheid is *“ontoereikend”* tot *“heel ontoereikend”*. (VN, 1997ao) Dit probleem doet zich vooral voor in landen met een laag nationaal inkomen.

1. De hoofdstukken van Agenda 21 die aan planning en beheer van gronden, duurzame opwaardering van bergen en biotechnologie gewijd zijn, zijn in dit deel niet opgenomen omdat er voor deze onderwerpen niet genoeg elementen voor synthese aanwezig waren.

## Kwalitatief

Drinkwater blijft zeldzaam in verschillende ontwikkelingslanden. Het percentage van de wereldbevolking dat niet over drinkwater beschikt wordt op 20% geschat (1,1 miljard mensen waarvan 300 miljoen stadsbewoners). Het percentage dat niet beschikt over voldoende waterzuivering is geschat op 50% (3 miljard mensen waarvan 600 miljoen stadsbewoners). Watervervuiling is één van de hoofdoorzaken van ziekte in ontwikkelingslanden. In Europa blijft de concentratie van pesticiden en nitraten in het grondwater sinds de Conferentie van Rio toenemen. In de VS hebben studies ongeveer 40 pesticiden in het water van 30 staten opgespoord. Volgens het *World Resources Institute* (1992) krijgt 25% van de Europese bevolking drinkwater met een hoger nitraatgehalte dan de richtwaarde (25 mg/l). (WHO, 1997)

### b. Aanzet tot verandering

Sinds de Conferentie van Rio wordt aan water, dat beschouwd wordt als een uitputtelijke en kwetsbare grondstof, bijzondere aandacht geschonken. De bescherming van de waterreserves, de waterkwaliteit en de watergebonden ecosystemen heeft een opmerkelijke vooruitgang geboekt. Kwaliteitsrichtlijnen voor drinkwater werden uitgewerkt, toegepast en gecontroleerd. Er zijn belangrijke inspanningen geleverd om dracunculosis<sup>1</sup> uit te roeien. Heel wat landen gaan trouwens hun waterzuiverings- en drinkwatervoorzienings-programma's beter integreren in hun waterbeheer en hun milieubeleid. Er worden inspanningen geleverd om het gebruik en de billijker verdeling van de beschikbare reserves te rationaliseren. Dit gebeurt in samenwerking met de gebruikers en de plaatselijke gemeenschappen. De nadruk wordt gelegd op de rol van de vrouw in dit proces.

In de steden voeren de organisaties van de VN-voorlichtingscampagnes en ze werken aan capaciteitsopbouw op regionaal en nationaal vlak. Een aantal landen beginnen een beleid te voeren dat in overeenstemming is met de doelstellingen en de uitvoeringsinstrumenten van hoofdstuk 18 van Agenda 21 dat over zoetwaterreserves en verstedelijking gaat. Op het platteland lopen er nationale actieprogramma's inzake water en duurzame ontwikkeling in de landbouw. Onderzoek en hervorming van het waterbeleid en de bevordering van doelmatig watergebruik zijn eveneens aan de gang. Er loopt een internationaal actieprogramma inzake water en duurzame ontwikkeling, dat zich specifiek op de irrigatieproblemen toespitst.

Een evaluatie van de waterreserves en het bestuderen van de invloed van de klimaatveranderingen op de watervoorraden worden eveneens aanbevolen door Agenda 21. Het rapport van de Secretaris-generaal van de VN, *Volledige inventaris van de zoetwaterreserves in de wereld* bevat de resultaten van zulke evaluatie. De VN steunen daarom ook bepaalde initiatieven zoals het *Wereldwijde Observatiesysteem van de Hydrologische Cycli* (WHYCOS-net). Het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie steunt de werkzaamheden van het wereldnet *Isotopen in de neerslag* en helpt landen bij het beheer van hun waterreserves door de isotoomethodes te integreren in andere hydraulische technieken. Maar verschillende nationale hydrologische diensten kampen met verminderde middelen waardoor zij onmogelijk nog de waterreserves van hun land kunnen evalueren.

---

1. Blindheid veroorzaakt door larven van vliegen die in stromend water voorkomen

Bovendien leert de ervaring dat er in de eerste plaats iets moet gedaan worden aan de versnippering van verantwoordelijkheden en mandaten in verband met het waterbeheer, alsook aan de ondoeltreffendheid van de overheidsinstellingen die verantwoordelijk zijn voor de exploitatie en het onderhoud van de netten en de installaties. De afwezigheid van aangepaste wetgeving en van planning van de watervoorraden in de nationale macro-economische planning moeten eveneens opgelost worden. Tenslotte moeten de participatie van gebruikers, plaatselijke gemeenschappen en vrouwen, maar ook de wetenschappelijke kennis en de aan water bestede financiële en menselijke middelen, versterkt worden.

### **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

Hoewel de toestand kritiek blijft is er reeds een eerste vooruitgang geboekt. In het begin van de jaren negentig worden 800 miljoen mensen, waaronder 170 miljoen stadsbewoners, voor het eerst met drinkwater bevoorrad. Als gevolg van de inspanningen, vooral in de ontwikkelingslanden, om water te zuiveren zien wij een verbetering van de gezondheidstoestand van mensen, dieren en planten. In december 1995 hebben de maatregelen ter bestrijding van de besmetting van de waterbronnen bijvoorbeeld reeds geleid tot een vermindering van dracunculosis met 97%. De werking van waterzuiveringsinstallaties resulteert in West-Europa in een algemene verbetering van de kwaliteit van de oppervlaktewateren. Het jaarlijks groeipercentage van het nitraatgehalte in het grondwater is tussen 1985-1990 (2,4%) en 1990-1995 (0,7%) in een aantal Europese landen (Frankrijk, Duitsland, Denemarken) gedaald. (EEA, 1995) In verschillende Europese rivieren is de vervuiling door organische materie gevoelig verminderd. Bovendien zijn in een aantal landen de hoeveelheden water bestemd voor industrie en irrigatie sterk verminderd (wat betekent dat er meer water beschikbaar is voor ander gebruik) en zet de toepassing van meer doeltreffende technologieën zich door.

### **d. Evaluatie en politieke verbintenissen in Programma 21**

Programma 21 benadrukt evenwel dat, gezien de verhoogde vraag naar water, het een beperkende factor zal worden in de socio-economische ontwikkeling tenzij dringend maatregelen worden genomen. Programma 21 doet volgende aanbevelingen:

- De formulering en uitvoering van een geïntegreerd beleid en beheersprogramma's voor waterwinningsgebieden.
- De versterking van regionale en internationale samenwerking voor de overdracht van technologie en de financiering van geïntegreerde programma's en projecten voor waterbronnen.
- Het creëren van een klimaat dat overheids- en privé-investeringen aanmoedigt om de diensten voor waterbevoorrading en waterzuivering te verbeteren.

Om deze voorstellen te kunnen uitvoeren raadt Programma 21 aan om water als een economisch en sociaal goed te erkennen. Het belang van water voor het voldoen van de menselijke basisbehoeften, voor gezonde voeding, voor de vermindering van armoede en voor de bescherming van ecosystemen staat daarbij

buiten kijf. Het aanvaarden van de economische waarde van water moet toelaten dat geleidelijk verschillende tarieven uitgewerkt worden naargelang het gebruik van water. Deze tarieven zouden moeten rekening houden met water als sociaal goed.

Daarenboven suggereert Programma 21 om een dialoog te voeren binnen de CSD, vanaf de zesde zitting, om een consensus te bereiken over de nodige maatregelen, uitvoeringsinstrumenten en de tastbare resultaten die zouden moeten behaald worden. Het doel hiervan is de ontwikkeling van een strategische aanpak voor de uitwerking van alle aspecten van duurzaam gebruik van zoetwaterbronnen voor sociale en economische doeleinden.

## B. Bescherming van oceanen, van alle zeeën en van kustgebieden

### Kader 4.2: Agenda 21 en de bescherming van oceanen, alle soorten zeeën en kustgebieden

In Agenda 21 (17.1) wordt erkend dat “*het mariene milieu een essentieel element is van het systeem waardoor het leven op aarde mogelijk is*” en vraagt men dat de bepalingen van de verdrag van de VN omtrent het zeerecht beter zouden worden nageleefd en dat “*nieuwe strategieën voor het beheer en de valorisatie van de zeeën, de oceanen en de kustgebieden zouden worden opgesteld.*” (A21;17.1) Die strategieën moeten alle niveaus beslaan (nationaal, regionaal, mondiaal) en moeten “*geïntegreerd zijn en gericht zowel op risico's als op planning.*”

#### a. Hardnekkige trends

De kwaliteit van het zeewater en van de kust-ecosystemen blijft achteruitgaan: vervuiling en overbevissing zijn de hoofdoorzaken.

- Vervuiling van het zeewater gebeurt vooral via de rivieren (door aanwezigheid van metalen en meststoffen) en door lozing in zee van afval en toxische stoffen.
- De exploitatie van visgronden in volle zee en van aquacultuur (heel vervuilend) in zee en langs de kust is de laatste jaren ontwikkeld. Bijgevolg is de hoeveelheid gevangen zeevis sinds 1960 toegenomen. Die exploitatie is echter de oorzaak van overbevissing op bepaalde vissoorten en van de verarming van visserijgebieden.

#### b. Aanzet tot verandering

Het voornaamste resultaat sinds de Conferentie van Rio is de goedkeuring van diverse internationale juridische akkoorden en institutionele instrumenten. De belangrijkste zijn:

- Het in 1994 van kracht geworden *Zeerechtverdrag van de VN van 1982* - waarin de rechten en de plichten van de staten inzake de bescherming en het beheer van de rijkdommen en de bescherming van het zeemilieu worden vastgelegd.
- Het akkoord over de toepassingen van de bepalingen van het *Zeerechtverdrag* met betrekking tot het behoud en beheer van visbestanden die binnen

en tussen exclusieve economische zones trekken en over grote afstand trek-  
kende visbestanden.

In november 1995 werd een wereldwijd *Actieprogramma voor de bescherming van het mariene milieu* tegen vervuiling als gevolg van activiteiten op het land goedgekeurd. Het vormt een aanvulling op de goedkeuring door de Internationale maritieme Organisatie (IMO) van verscheidene protocollen, waaronder het Protocol van 1996 bij het *Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen* (Londen, 1972).

Er werden heel wat andere akkoorden omtrent het beheer van visbestanden ondertekend. Een groot aantal werken alsook de voorschriften van Agenda 21 omtrent de visvangst werden bijeengebracht in de in 1995 goedgekeurde *FAO-Gedragscode voor een verantwoorde visvangst*. Deze bewustwording van de noodzaak om de toegang tot de visbestanden te beperken heeft bepaalde landen ertoe aangezet hun visvangst te reglementeren. De NGO's zijn eveneens heel actief. Zij oefenen druk uit voor de uitwerking van een eco-certificaat voor de beheersystemen van de visvangst en van een eco-etikettering voor de producten van de visvangst.

Niettemin moeten de informatie over de oceanen, de bewakingssystemen en -mechanismen, onder andere de instellingen die zich met het beheer van de visbestanden in de oceanen bezighouden, dringend worden verbeterd. De bedoeling hiervan is dat de technische hulp wordt versterkt en de internationale samenwerking doeltreffender gemaakt.

#### **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling.**

De rapporten van de VN-Secretaris-generaal geven aan dat de toestand van de zeeën en de oceanen sinds de Conferentie van Rio slechts lichtjes verbeterd is. In de industrielanden van Europa en Noord-Amerika is er vooruitgang geboekt op het vlak van waterzuivering, kustlozingen en lozen van fosfaten. Op Frankrijk na hebben de meeste Noordzeestaten de lozing van fosfaten tussen 1985 en 1995 met ongeveer 50% verminderd. Dezelfde trend wordt gevolgd voor de lozing van metalen met uitzondering van Zweden, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. (Het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1997)

#### **d. Evaluatie en politieke verbintenissen in Programma 21**

De Top+5 heeft moeten vaststellen dat de vermindering van het visbestand verdergaat evenals het grote percentage verliezen na de vangst en het verergeren van de zeeverontreiniging. Deze trend gaat door ondanks de vooruitgang die geboekt werd in de onderhandelingen van akkoorden en in vrijwillige instrumenten die de verbetering beogen van het behoud en het beheer van het visserijbestand en van de zee.

In die geest stelt Programma 21 dat het noodzakelijk en dringend is dat de besluitvorming rond deze thema's zowel nationaal, regionaal als internationaal verbetert. Dit veronderstelt dat alle regeringen de belangrijke akkoorden ratificeren of toetreden en dat ze deze akkoorden alsook de vrijwillige instrumenten

effectief toepassen. Het is tevens hoog tijd dat de institutionele banden tussen intergouvernementele mechanismen voor de ontwikkeling en uitvoering van geïntegreerd kustzonebeheer versterkt worden.

Er wordt met aandrang aan de regeringen gevraagd om de overbevising en de overcapaciteit in de visserijsector te voorkomen en te elimineren. In die optiek wordt gevraagd om de impact (positief en negatief) van subsidies in die sector te bestuderen en passende maatregelen te nemen.

Om de gevraagde beslissingen beter te kunnen funderen en te vereenvoudigen werd aan de regeringen gevraagd om de wetenschappelijke gegevens kwalitatief en kwantitatief te verbeteren.

## C. Strijd tegen de ontbossing

### Kader 4.3: Agenda 21 en de bossen

Agenda 21 omvat vier doelstellingen inzake de bescherming en de ontginning van de bossen. De eerste is dat men de economische, ecologische, sociale en culturele rol en functie van bomen, bossen en bosgebieden moet erkennen en behouden door de institutionele en menselijke capaciteit terzake te versterken. De tweede beoogt de bescherming en het behoud van de bossen op lange termijn, met name dankzij de “*werkelijke toepassing van de dwingende niet-juridische beginselverklaring in verband met de bossen.*” (A21;11.12.e) De derde doelstelling houdt verband met “*het rationeel en duurzaam gebruik van de bossen, wat gepaard moet gaan met een evaluatie van de integrale waarde van de goederen en diensten die samenhangen met bomen en bossen.*” (A21;C) De laatste doelstelling is “*de creatie en/of versterking van de capaciteit inzake planning, evaluatie en systematische observatie van de bossen.*” (A21;D)

#### a. Hardnekkige trends

De achteruitgang van de bossen en de ontbossing blijven heel onrustwekkend volgens de door de Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO) gepubliceerde staat van de bossen in de wereld in 1995.

#### Kwantitatief

Elk jaar vermindert de oppervlakte van de bossen en van de andere beboste gebieden met 10 miljoen hectare, wat overeenkomt met ongeveer 0,25% van de totale beboste oppervlakte. Dit is het gevolg van een samenloop van economische groei, bevolkingsgroei en niet duurzame landbouwsystemen<sup>1</sup>. (zie VN, 1997b) In Afrika wordt hout nog teveel als energiebron gebruikt. In alle tropische gebieden en vooral in Azië is de ontbossing de jongste 30 jaar versneld. De vooruitzichten wijzen er momenteel op dat die trend zal doorgaan. In Azië en in de gebieden van de Stille Oceaan is het ontbossingstempo toegenomen van 2 miljoen hectare per jaar tussen 1976 en 1981 tot 3,9 miljoen hectare per jaar tussen 1980 en 1990. (UNEP, 1997, blz. 44) In de VN-rapporten wordt er eveneens op gewezen dat de ontginning van de noordelijke bossen in Rusland buitensporig hoog blijft.

---

1. “*Niet-duurzame landbouwsystemen zijn onder meer door rooibouw die destructief is voor bossen. Er zal gepoogd worden dit te beëindigen door de achterliggende sociale en ecologische oorzaken aan te pakken.*” (A21;11.13.j)

## Kwalitatief

De vernietiging van bossen vormt een grote bedreiging voor de biodiversiteit van deze gebieden. In Europa baart de degradatie van de bossen meer zorgen dan de ontbossing. Bladverlies en verkleuring zijn courante symptomen als gevolg van bosbranden, klimatologische omstandigheden, luchtvervuiling, in het bijzonder zure regen.

### b. Aanzet tot verandering

Als gevolg van de groeiende achteruitgang van de bossen heeft de CSD tijdens haar derde sessie in april 1995 beslist om een *Bijzondere Intergouvernementele Groep voor de Bossen* met onbeperkte samenstelling op te richten. Die groep is ermee belast de lopende activiteiten van 5 prioritaire domeinen te bestuderen:

- De *toepassing van de beslissingen van de Conferentie van Rio*, met name de toepassing van de nationale bosplannen: strategische plannen die zowel in de ontwikkelingslanden als in de industrielanden uitgewerkt werden. Vijftig landen hebben een plan. Twintig andere landen zijn er een aan het uitwerken.
- De *internationale samenwerking op het vlak van financiële hulp en overdracht van technologie*: de hulp en de internationale samenwerking zijn versterkt als gevolg van de *Bossenverklaring*. De landen met een groot bossenareaal zijn er beter in geslaagd dan de andere om de nodige fondsen bijeen te krijgen. De traditionele financiële instrumenten (verkoop van bosproducten, het innen van rechten, taksen en heffingen) werden aangevuld met nieuwe mechanismen (joint ventures, omzetting van schulden in milieu investeringen, enzovoort). De particuliere kapitaalinvesteringen zijn aanzienlijk toegenomen.
- De *evaluatie van de bosreserves* en de definitie van criteria en indicatoren voor de ecologisch leefbare ontginning van de bossen: de uitwerking van een wereldwijd programma voor de evaluatie van de wereldbosreserves in het jaar 2000 evenals het *Africover-programma* en de classificatie van de groenbedekking en van de aanwending van de gronden hebben ruimschoots bijgedragen tot de verwezenlijking van die doelstelling. Men voert eveneens onderzoek op het vlak van de indicatoren.
- De *integratie van handel en milieu vanuit het oogpunt van bosproducten en -diensten*: de toegang tot de markt van bosproducten werd verbeterd dankzij de Uruguay-ronde van de GATT-onderhandelingen. Er wordt onderzoek gedaan naar de certificatie van bosproducten. De problemen op het vlak van de doorzichtigheid van de markten van bosproducten en van de internalisering van de bosontginningskosten zijn nog niet opgelost.
- De *versterking van internationale organisaties, instellingen en multilaterale instrumenten*, met inbegrip van afdoende juridische mechanismen: de rol van de internationale organisaties werd nader omschreven, de samenwerking werd geconsolideerd en er werd een intergouvernementele instantie van hoog niveau opgericht, die belast is met de coördinatie van de beleidsmaatregelen en de dialoog over alle types bossen.



### c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling

Hoewel de ontbossing in Afrika, Zuid-Oost-Azië, Latijns Amerika en de Caraïben werd voortgezet, is het bosbestand in Europa, de vroegere landen van de USSR en Noord-Amerika gestabiliseerd en zelfs toegenomen. Sinds het begin van de jaren zestig is het totale bosbestand in Europa met 10% toegenomen. (UNEP, 1997, blz. 63) In de ontwikkelingslanden met een gematigd klimaat heeft de uitbreiding van de bosaanplantingen de dalende oppervlakte van natuurlijke bossen gecompenseerd. De biodiversiteit zal echter niet even rijk zijn als in de oorspronkelijke bebossing

### d. Balans en politieke verbintenissen in Programma 21

In Programma 21 herinneren de regeringen vooreerst aan de fundamentele sociale, economische en ecologische rol van de bossen en verwijzen zij naar de traditionele kennis inzake bosbeheer.

In de tekst over de bossen was er een passage die een probleem vormde: de oprichting van een intergouvernamenteel overlegcomité dat belast is met de uitwerking van een juridisch bindend instrument dat op alle soorten bossen kan worden toegepast. Tijdens de onderhandelingen stonden de EU, Canada, Rusland, Roemenië, Costa Rica en Papoea-Nieuw-Guinea, die voor een dergelijke structuur waren, lijnrecht tegenover de G77, China, de VS, Japan, Australië en Nieuw-Zeeland, die tegen de oprichting van een intergouvernamenteel overlegcomité gekant waren. Uiteindelijk hebben de regeringen zich ertoe verbonden een Intergouvernamenteel Forum over de Bossen op te richten, dat onder de bescherming van de CSD geplaatst wordt. Dit forum zal de opdracht hebben om de toepassing van voorstellen tot actie van het panel te bevorderen en te vergemakkelijken, de op het vlak van het duurzame bosbeheer geboekte vooruitgang te evalueren en op te volgen en zich bezig te houden met de punten die door het *Intergouvernamentele Panel inzake Bossen* worden open gelaten (handel en milieu, overdracht van technologie, behoefte aan financiële middelen). Er kon echter geen consensus gevonden worden voor een formele verbintenis om een juridisch bindend instrument te creëren. Niettemin kwamen de regeringen tot de volgende verbintenis: “*The Forum should also identify the possible elements of and work towards consensus for international arrangements and mechanisms, for example a legally binding instrument.*”<sup>1</sup> Het forum zal in 1999 aan de CSD een rapport voorleggen om op basis hiervan, mits goedkeuring door de CSD tijdens haar achtste zitting (met andere woorden in 2000), een actie te starten voor het opzetten van een intergouvernamenteel overleg over de nieuwe mechanismen en regelingen of over een juridisch bindend instrument voor alle soorten bossen.

---

1. De EU wilde hierbij vermeld zien: *met inbegrip van een wettelijk bindend instrument*. Ze heeft deze wens moeten laten vallen vanwege de Amerikaanse vijandigheid tegenover elke internationale poging tot juridisch bindende afspraken in deze materie.

## D. Bescherming van de atmosfeer en rationeel energiegebruik

### Kader 4.4: Agenda 21 en de bescherming van de atmosfeer

*De bescherming van de atmosfeer is een veelomvattende opdracht die veel kanten heeft en waarin tal van economische sectoren een rol spelen. (A21;9.1) Dit hoofdstuk behandelt de volgende vier programmaterreinen:*

- a. *Vermindering van de onzekerheden: verbetering van de wetenschappelijke basis voor besluitvorming.*
- b. *Het stimuleren van duurzame ontwikkeling inzake: opwekking, efficiënt gebruik en consumptie van energie, vervoer, industriële ontwikkeling, ontginning van continentale en mariene hulpbronnen en grondgebruik.*
- c. *Het voorkomen van de afbraak van ozon in de stratosfeer.*
- d. *Grensoverschrijdende verontreiniging van de atmosfeer.*

### 1. Bescherming van de atmosfeer

#### a. Hardnekkige trends

De lucht, die wij inademen, wordt bedreigd door de uitstoot in de dampkring van een reeks gassen en vluchtige stoffen zoals de broeikasgassen, stoffen, die de ozonlaag aantasten, stikstof- en zwaveloxide, lood, enzovoort. De economische groei heeft gezorgd voor een globale stijging van de uitstoot van broeikasgassen, onder meer van CO<sub>2</sub>, waardoor zijn concentratie in de atmosfeer toeneemt. De ozonlaag zou er nog gedurende drie à vier jaar op achteruitgaan. Het duurt minimaal 50 jaar voor ze volledig hersteld is. (VN, 1997j)

#### b. Aanzet tot verandering

De implementatie van verschillende verdragen die verband houden met de bescherming van de atmosfeer zijn een teken dat de wil bij regeringen aanwezig is om te strijden tegen vervuiling. Dit heeft al een aantal positieve resultaten gehad.

Het *Long-range Transboundary Air Pollution (LRATP) verdrag* werd in 1979 aangenomen door de Economische Commissie voor Europa (ECE) van de VN. Dit verdrag heeft het mogelijk gemaakt om (gecombineerd met Europese wetgeving) de uitstoot van verschillende vervuilers te verminderen (COV, NOX). Hierdoor werd een groot stuk van het probleem van zure regen opgelost.

Het *Protocol van Montreal*, aangenomen in 1987, is in werking getreden in 1989. Het heeft tot doel de afbraak van de ozonlaag te stoppen. Het protocol en de opeenvolgende amendementen, worden beschouwd als een model voor het onderzoek van de problemen inzake de atmosfeer en de opbouwende samenwerking tussen regeringen, industrie, wetenschapsmensen en NGO's. In dit kader werd besloten het *Multilateraal fonds* (een financieel mechanisme van het Protocol van Montreal) opnieuw op te richten, dat gedurende 3 jaar (1997-1999) de ontwikkelingslanden en landen in overgangsfase financiële en technische hulp moet verlenen zodat zij kunnen deelnemen aan de bescherming van de ozonlaag. Het feit dat dit een tamelijk eenvoudig probleem (waarbij het slechts

over een beperkt aantal sectoren gaat) vergeleken met dat van de klimaatswijziging (of van de biodiversiteit) verklaart dat sneller resultaat werd geboekt.

Het *Protocol van Sofia* (1988) over stikstofdioxide wil de uitstoot bevroren op het peil van 1995. De leden van de EU hebben zelfs aangekondigd dat zij die uitstoot tegen het jaar 2000 met 30% zouden verminderen.

Het *Kaderverdrag van de VN over klimaatveranderingen* (of kortweg het Klimaatverdrag) werd aangenomen tijdens de Conferentie van Rio in mei 1992. De toepassing ervan wordt gevolgd door de Conferentie van Partijen bij het Klimaatverdrag. Heel wat partijen die het Klimaatverdrag ondertekend hebben, hebben sindsdien politieke en economische maatregelen genomen en doelstellingen voor de vermindering of de stabilisering van de uitstoot van broeikasgassen vastgelegd. Zij worden echter nog onvoldoende toegepast. De partijen zijn in Berlijn in 1995 overeengekomen om onderhandelingen te voeren over een protocol of een ander juridisch instrument met als doel de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Die onderhandelingen werden gefinaliseerd in Kyoto in december 1997.

Op sectoraal niveau wordt in het gedeelte over transport (zie hoofdstuk 3, deel B.1 van deze Planning Paper) eveneens gewag gemaakt van diverse regeringsmaatregelen om de luchtvervuiling als gevolg van het wegvervoer te verminderen. Er worden heel wat inspanningen gedaan om de weerslag van de grensoverschrijdende luchtvervuiling in de industrielanden in te dijken. De grotere concurrentie in de energiesector is bemoedigend omdat zij kleine, gemengde, minder vervuilende productiesystemen bevordert. Er zijn nog andere veelbelovende factoren zoals het feit dat regeringen begrotingen voorzien voor onderzoek inzake energiebesparing en hernieuwbare energie en voor een groeiende sensibilisering van de bevolking, met name inzake het verband tussen de vervuiling en de achteruitgang van de volksgezondheid.

### **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

Hoewel de concentratie CO<sub>2</sub> in de atmosfeer is toegenomen, is de gedaalde intensiteit van de koolstofuitstoot per eenheid primaire energie (ongeveer 0,3% per jaar) een eerste stap vooruit. (VN, 1997ah) Dit gaat de jongste jaren gepaard met een daling van de lood- en zwaveldioxide-uitstoot. De groei van de uitstoot van stikstofdioxide en van vluchtige organische componenten verloopt eveneens trager. Niettemin verhult die algemene trend op wereldschaal grote verschillen tussen de continenten. Hoewel de toestand in Europa en de VS erop vooruit gaat, is hij er in Zuidoost-Azië sterk op achteruit gegaan.

Dankzij het Protocol van Montreal is de uitstoot van stoffen die de ozonlaag aantasten sterk verminderd. De concentraties in de atmosfeer stijgen minder snel en verminderen zelfs in bepaalde gevallen. De grensoverschrijdende luchtvervuiling en de uitstoot, die zure regen en de vorming van ozon in de troposfeer veroorzaakt, lijken eveneens te verminderen.

Vermits de productie en het verbruik van energie de hoofdoorzaken zijn van de vervuiling van de atmosfeer, hebben we in dit hoofdstuk de stukken over ener-

gie toegevoegd. Het gaat om “Om te buigen trend”, “Aanzet tot verandering” en “Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling”.

## 2. Rationeel energiebeheer

### a. Om te buigen trend

Op wereldvlak blijft de energieproductie stijgen om tegemoet te komen aan de behoeften van de economische groei en de bevolkingsgroei. Het energieverbruik is tussen 1973 en 1993 met 2% per jaar gestegen (dit is een verhoging van 50% in 20 jaar) en de prognoses voorzien een gelijkaardige voortzetting van de groei van de totale commerciële energievraag tussen 1995 tot 2020. (VN, 1997ah) De fossiele brandstoffen blijven de voornaamste energiebronnen, waardoor de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer blijft verhogen. Hierdoor heeft het gebruik van nucleaire energie op wereldvlak aan belang herwonnen. Het wereldverbruik van nucleaire energie is tussen 1994 en 1995 met 4% toegenomen en vertegenwoordigde in 1995 7% van de totale hoeveelheid verbruikte primaire energie. (VN, 1997j) Maar de problemen die gepaard gaan met het gebruik van nucleaire energie blijven ernstige zorgen baren. Het gaat vooral over de veiligheid, de risico's van nucleaire proliferatie en de gevaren van de definitieve opslag van nucleair afval.

In sommige ontwikkelingslanden veroorzaakt de economische groei een toename van het elektriciteitsverbruik. In Oost-Azië is, tussen 1970 en 1994, het elektriciteitsverbruik met 5,5 vermenigvuldigd, terwijl het in de minder ontwikkelde landen verhoogd werd met een coëfficiënt 1,2. (UNDP, 1997) In die laatste landen is de toegang tot energie nog altijd niet verzekerd. Meer dan twee miljard mensen hebben nog steeds geen of amper toegang tot openbare of particuliere energiebronnen. In de minst ontwikkelde landen bedroeg het gemiddelde elektriciteitsverbruik per inwoner 74 kWh in 1994, in de ontwikkelingslanden gemiddeld 763 kWh en in de geïndustrialiseerde landen 7.514 kWh. (UNDP, 1997, blz. 217)

### b. Aanzet tot verandering

Een voldoende en stabiel energieaanbod wordt traditioneel gezien als een bijdrage tot de sociaal-economische ontwikkeling en tot de nationale veiligheid. Het beperkt immers de afhankelijkheid van een land. Tegenwoordig worden verschillende aspecten van energieverbruik aanvaard als sleutel-elementen voor duurzame ontwikkeling.

Sinds de Conferentie van Rio en de ondertekening van het Klimaatverdrag is het bewustzijn over het belang van energie steeds blijven stijgen. Heel wat intergouvernementele organisaties hebben hun energiebeleid gewijzigd en regionale commissies hebben permanente energiecomités opgericht. Een *Comité voor Nieuwe en Vernieuwbare Energiebronnen en Energie voor Ontwikkeling* werd opgericht in 1992. Haar mandaat betreft de ontwikkeling van duurzame energie. De organisaties van de VN hebben activiteiten ondernomen in alle stadia van de energicyclus (energieproductie, energiebronnen, energieverbruik), evenals activiteiten op het vlak van de versterking van de capaciteit, de sensibilisering, de

overdracht van technologie en het verzamelen en verspreiden van energiestatistieken. Hun programma's hebben tot doel om het rationeel energieverbruik te bevorderen en het energierendement en gebruik van hernieuwbare energie te verbeteren.

Het belang van bepaalde politieke oriëntaties van intergouvernementele organisaties is het vermelden waard:

- In zijn programma's heeft het Wereld Milieufonds (GEF, zie ook kader 6.2) speciale aandacht voor de eco-technieken en voor de ecologisch rationele valorisering van hernieuwbare energiebronnen.
- De Wereldbank integreert voortaan een sociale en een ecologische dimensie in haar projecten, onder andere op het vlak van energie, waar de sociale en ecologische weerslag geëvalueerd wordt. Deze organisatie houdt in haar projecten rekening met *het onderzoek naar het beste energierendement en de technologieën die ecologisch duurzaam zijn*. (VN, 1997j) In een programma dat gefinancierd wordt door een consortium van donorlanden en de Wereldbank is een initiatief voorgesteld om *in de ontwikkelingslanden heliotechniek<sup>1</sup> met een hoog energierendement te introduceren*. (VN, 1997j)
- Het UNDP levert heel wat inspanningen om meer rationele manieren van energieverbruik te definiëren en om de belangstelling voor hernieuwbare energiebronnen aan te wakkeren.
- De FAO onderstreept de noodzaak om energiebronnen te mobiliseren zodat zij blijven tegemoetkomen aan de behoeften van de voedselproductieteketen. De rol van de vrouw wordt in deze context als essentieel beschouwd voor het beheer van de vraag, het rationeel energieverbruik en voor de ontwikkeling van het gebruik van hernieuwbare energie.

Projecten inzake samenwerking en coördinatie van de activiteiten van de organisaties van de VN, andere intergouvernementele organisaties en regionale commissies zijn de jongste vijf jaar begonnen. Jammer genoeg kon tot op vandaag geen enkele gemeenschappelijke strategie worden uitgewerkt die als referentiekader voor het hele systeem zou kunnen dienen en die een synergie tussen de verschillende activiteiten zou kunnen creëren. Hoewel daar de hierboven vermelde samenwerkings- en coördinatieactiviteiten tamelijk talrijk zijn, blijven ze toch een ad hoc-karakter hebben.

In de industrielanden slaan de geleverde inspanningen vooral op de verbetering van het rendement, de toepassing van eco-technieken en de invoering van maatregelen, met name fiscale, om het gebruik van CO<sub>2</sub> producerende brandstoffen te ontmoedigen.

De prioritaire doelstellingen, die alle maatschappelijke actoren zouden moeten nastreven, zijn volgens het rapport van de VN-Secretaris-generaal (VN, 1997am):

---

1. techniek gebaseerd op zonne-energie

- De verbetering nastreven van het energierendement bij de productie, het transport, de verdeling en het eindverbruik van energie. De huidige wetenschappelijke kennis maakt het immers mogelijk om het energierendement met 50 tot 95% te verhogen. (VN, 1997am)
- De deelnemers aan het economisch proces naar minder milieuvervuilende energiebronnen en technieken oriënteren.
- Tariefmaatregelen uitwerken en toepassen waardoor de sociale en ecologische kosten in de energieprijs verrekend worden om zo het gebruik van vervuilende energie te ontmoedigen ten voordele van de hernieuwbare energie.

### c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling

De energie-intensiteit van de economische groei is sinds 1900 in de meeste industrielanden verminderd met ongeveer 1% per jaar. Deze vermindering is vooral groot geweest in de jaren '70 en '80 ten gevolge van de oliecrisis (vermindering van ongeveer 2% per jaar). Sinds het begin van de jaren '90 is de energie-intensiteit nauwelijks geëvolueerd.

De beperkte beschikbaarheid van fossiele brandstoffen en de schade aan het milieu hebben een impuls gegeven aan onderzoek en ontwikkeling van minder vervuilende technologieën en betere rendementen. Het gebruik van schonere brandstoffen en hernieuwbare energiebronnen is er flink op vooruit gegaan als gevolg hiervan. In de EU van de 15 is het totaal energieverbruik gestadig gestegen sinds het begin van de jaren negentig (met 4,92% in 1991, tot 5,37% in 1994<sup>1</sup>). In de industrielanden worden de brandstoffen met een hoog koolstofgehalte, zoals steenkool, geleidelijk vervangen door brandstoffen met een lager koolstofgehalte, zoals aardolie of aardgas. In de ontwikkelingslanden neemt het gebruik van hernieuwbare energie (biomassa<sup>2</sup>, zonne-energie, geothermische energie<sup>3</sup>) op kleine schaal toe. De vraag naar elektriciteit in de ontwikkelingslanden neemt echter zo snel toe dat er enorme investeringen nodig zullen zijn. Deze worden op 117 miljard dollar per jaar tot 2010 geschat. (VN, 1996) De hernieuwbare energieën alleen zullen niet volstaan om aan die vraag te voldoen.

Op het vlak van de kernenergie wordt de bouw van nieuwe centrales steeds minder aanvaard. Vandaar dat het wereldscenario veel aandacht besteedt aan hernieuwbare energiebronnen waardoor het gebruik van de moderne biomassa snel zou moeten stijgen (10% per jaar tussen 1990 en 2025) en het gebruik van thermische, foto-elektrische, eolische en geothermische energie eveneens zou moeten toenemen. Het gebruik van deze energieën zou toelaten dat in een belangrijk deel van het wereldenergieverbruik kan worden voorzien. (VN, 1997am; blz. 41)

- 
1. In 1985 was dit percentage echter 5,61%
  2. De energie onder de vorm van biomassa komt overeen met het geheel aan energie dat geaccumuleerd wordt in organische materie (levende mechanismen, mest inbegrepen).
  3. Energie die voortkomt van de warmte geproduceerd onder de aardkorst, vooral onder de vorm van warmwaterbron gebruikt.



### 3. Balans en politieke verbintenissen in Programma 21

#### Creatie van een internationaal forum over energie en duurzame ontwikkeling

Het resultaat dat men op het energievlak bereikt heeft mag, net als de resultaten inzake water en bossen, beschouwd worden als één van de successen van de Top+5. Samen met het werk dat inzake atmosfeer en transport verzet werd, vormt dit ontegensprekelijk één van de grote hoofdpunten van dit overleg. Daarom ook is de bespreking van Programma 21 hier meer gedetailleerd dan voor de overige punten. Paragraaf 46.a (zie kader 4.5 en hoofdstuk II, deel B.2 van deze Planning Paper) schiept een internationaal forum voor duurzame energie terwijl er totnogtoe geen enkel multilateraal orgaan bestond waar dergelijke vraagstukken konden worden behandeld. Dit is vooral te danken aan het initiatief van de EU bij het begin van het energie-overleg<sup>1</sup>.

De sneuveltekst die opgesteld was door de medevoorzitters tijdens de intersessievergadering van maart (wat de eerste multilaterale ontmoeting ter voorbereiding van de Top+5 was) bevatte een *dringende* oproep opdat de regeringen en de particuliere sector zouden opteren voor een tarifiering waarin de totale, aan de energie gebonden, economische en milieukosten evenals de sociale voordelen worden weerspiegeld. Er werd zelfs in overwogen, *in 10 jaar tijd de toelagen aan de productie en het verbruik van milieuschadelijke energie (fossiele en nucleaire) af te schaffen, evenwel rekening houdend met de specifieke toestand in elk land.*

#### Kader 4.5: Belangrijkste resultaat van de Top+5 over het thema "energie"

*"A movement towards sustainable patterns of production, distribution and use of energy. To advance this work at the intergovernmental level, the Commission on Sustainable Development will discuss energy issues at its ninth session. Noting the vital role of energy in the continuation of sustained economic growth, especially for developing countries, be they importers or suppliers of energy, and recognizing the complexities and interdependencies inherent in addressing energy issues within the context of sustainable development, preparations for this session should be initiated at the seventh session and should utilize an open-ended intergovernmental group of experts on energy and sustainable development to be held in conjunction with inter-sessional meetings of the eighth and ninth sessions of the Commission. In line with the objectives of Agenda 21, the ninth session of the Commission should contribute to a sustainable energy future for all." (P21;46.a)*

Geconfronteerd met dergelijke standpunten heeft vanaf de eerste dag van de CSD-V, Saoedi-Arabië dezelfde harde standpunten ingenomen als die voor het sluiten van het Klimaatverdrag van 1992 in Rio. Dit hield in: de weigering om in de eindtekst de vervuilende effecten van fossiele brandstoffen te vermelden, de blokkering inzake het begrip internalisering van de sociale kosten, enzovoort. De G77 leek zich tijdens de zitting herhaaldelijk te laten domineren door de

1. Tekst van het Europese initiatief: *"We must develop a common strategy for a sustainable energy future in order to move to more sustainable energy production and use worldwide, by markedly increasing energy efficiency and conservation as well as the use of renewables, and give priority to meeting the needs of 2 billion people currently without access to energy services. To advance the elaboration of such a strategy, the CSD will devote one of its forthcoming sessions to this issue. This session will be prepared by an intersessional high level forum of the CSD on environment and energy, involving all relevant actors, both within and outside the UN system."* In het begin van de paragraaf had het oorspronkelijke voorstel het over de noodzaak van een *"shift towards sustainable patterns of production, distribution and use of energy"* maar voor de VS, die alleen maar een compromis over de term *"movement"* aanvaard hebben, was het woord *"shift"* te voluntaristisch. Zo ook heeft men op het einde van dezelfde paragraaf de door de EU voorgestelde uitdrukking *"common strategy for a sustainable energy future"* vervangen door *"contribution to a sustainable energy future"*.



onderhandelaars van de OPEC en China. Een fragmentatie van de G77 was dus de enige kans om de stem van de armste landen, inclusief de kleine eilandstaten, beter aan bod te laten komen. Een dergelijke gebeurtenis over zo'n thema had zich reeds voorgedaan op de Conferentie van de Partijen van het Klimaatverdrag in Berlijn in maart 1995<sup>1</sup>. Deze fragmentatie van de G77, waarbij de "harde lijn" werd geïsoleerd, gebeurde niet even duidelijk in juni 1997 in New York en dit om twee redenen. Enerzijds omdat de diplomaten van de G77 die permanent in New York verblijven het minder noodzakelijk achtten om het dossier van Rio te laten vooruitgaan dan de experts die bevoegd zijn inzake klimaataangelegenheden en door de regeringen speciaal naar Berlijn werden gestuurd. Anderzijds omdat de resultaten van de debatten van de Algemene Vergadering niet-bindende overeenkomsten zijn en de cohesie van de blokken in de onderhandeling over dergelijke overeenkomsten meestal sterker is.

### Energie en de nood aan een duurzame ontwikkeling

Het grootste deel van de 12 paragrafen van Programma 21 met betrekking tot energie werd dus via referendum slechts aanvaard of goedgekeurd na lange informele consultaties die tot doel hadden de "harde lijn" te verzwakken (consultaties waarvan er twee zelfs de klok rond hebben geduurd). Saoedi-Arabië, dat werd bijgetreden door andere afgevaardigden van landen van het Zuiden, waaronder Nigeria en Libië, wenste immers de afschaffing van verschillende alinea's waaronder deze over het onderzoek van de vragen in verband met de energie op de CSD-IX. Saoedi-Arabië verzette zich eveneens lang tegen elke tekst met betrekking tot het verrekenen van de milieukosten in de prijzen en tegen de coördinatie binnen de VN van de werkzaamheden met betrekking tot de energievraagstukken. De vraag in verband met het opnemen van een kalender voor de verbintenissen inzake de technologie-overdracht naar de ontwikkelingslanden gaf eveneens aanleiding tot lange discussies tijdens dewelke de VS en de EU gekant waren tegen elke duidelijke verbintenis terzake. Naast de paragraaf in het kader hierboven, heeft de eindtekst over de energie toch betrekking op een aantal algemeen erkende belangrijke punten in het kader van het project inzake duurzame ontwikkeling:

- De noodzaak om de ecologische impact van het gebruik van fossiele brandstoffen te verkleinen en de gevaren ervan voor de volksgezondheid te verminderen.
- De grotere nood aan diensten in verband met energie in de ontwikkelingslanden om het levensniveau van de steeds toenemende bevolking te verbeteren, wat eveneens kan bijdragen tot het wegwerken van de armoede door het creëren van werkgelegenheid.
- De noodzaak om op een "billijke" manier rekening te houden met de situatie van de landen die sterk afhankelijk zijn van de inkomsten uit fossiele brandstoffen en die ernstige moeilijkheden ondervinden om vervangproducten te vinden, en met de situatie van de landen die sterk onderhevig zijn aan de schadelijke gevolgen van de klimaatverandering. Wat de vervangproducten betreft, heeft de G77 met klem verklaard dat ze *elk amende-*

1. Toen werd binnen de G77 een "Green Group" opgericht tegen Saoedi-Arabië wat geleid heeft tot een deblokking van de onderhandelingen en de goedkeuring heeft (met evenveel moeilijkheden als in Kyoto) van het mandaat van Berlijn mogelijk gemaakt, een mandaat dat nodig was om de weg te effenen voor de onderhandeling over het *Protocol van Kyoto*, bijna drie jaar later.

*ment zou weigeren dat ernaar streeft de kernenergie te behandelen als een schone energie aangezien geen enkel lid dit zou aanvaarden.*

- De noodzaak voor internationale samenwerking voor de bevordering van energiebesparing en rationeler energieverbruik, voor het gebruik van hernieuwbare energie, voor research-ontwikkeling en de verspreiding van vernieuwende technologie op het vlak van energie.
- De noodzaak voor het aangaan van verbintenissen, inclusief verbintenissen waaraan een tijdschema verbonden is, om geschikte technologieën over te brengen naar de ontwikkelingslanden en de landen op weg naar een markteconomie.
- De regeringen en de particuliere sectoren er toe aanzetten de modaliteiten te bestuderen voor de geleidelijke bevordering van de internalisering van de milieukosten.
- De vermindering en de geleidelijke afschaffing bevorderen van subsidies voor consumptie en productiemethoden die duurzame ontwikkeling in gevaar brengen.
- Het bevorderen van een betere coördinatie met betrekking tot het energievraagstuk binnen het systeem van de VN en onder de bescherming van de Economische en Sociale Raad (ECOSOC).

Energie vormde in Programma 21 ook de hoofdbrok van de paragrafen over transport. De tekst duidt het transport aan als de sector die het meeste energie verbruikt en als een sector die nog volop groeit en momenteel gekenmerkt wordt door onhoudbare consumptiepatronen. De tekst wijst erop dat het huidige consumptiepatroon van de transportsector niet duurzaam is en dat de huidige trends van aard zijn om de milieuproblemen in de wereld te verergeren (zie kader 4.6). Hij dringt aan op een geïntegreerd beleid dat plaats laat voor alternatieve transportmethoden. Hij onderstreept eveneens de noodzaak om een geïntegreerd beleid te bevorderen wat betreft transport, om ruimtelijke ordening en het stads-, periferisch en plattelandsvervoer te integreren, maatregelen goed te keuren en te bevorderen met als doel de negatieve impact van het transport op het milieu te verminderen en partnerships te creëren voor de versterking van de transportinfrastructuren en de ontwikkeling van vernieuwende plannen voor het massavervoer. De versnelde afschaffing, op zo kort mogelijk termijn, van loodhoudende benzine en de vermindering van de uitstoot van koolstofdioxide, koolstofmonoxide, stikstofoxide, vluchtige organische deeltjes en samenstellingen worden eveneens noodzakelijk geacht.

**Kader 4.6: Beschouwingen van de Top+5 over de thema's vervoer en energie**

*“The transport sector and mobility in general have an essential and positive role to play in economic and social development, and transportation needs will undoubtedly increase. Over the next twenty years, transportation is expected to be the major driving force behind a growing world demand for energy. The transport sector is the largest end-user of energy in developed countries and the fastest growing one in most developing countries. Current patterns of transportation with their dominant patterns of energy use are not sustainable and on the basis of present trends may compound the environmental problems the world is facing and the health impacts referred to in paragraph 31 above.”*  
(P21;47)

Wat de instrumenten betreft, had de EU een internationale brandstoftaks voor vliegtuigbrandstof voorgesteld maar ze was geïsoleerd, samen met Zwitserland en Noorwegen. De EU moest bijgevolg haar voorstel inzake de taks op vliegtuigbrandstof wijzigen en aandringen op de voortzetting van de studies over de opportuniteit van het gebruik van economische instrumenten "zoals een taks op vliegtuigbrandstof". De zin werd tussen haakjes gezet door Argentinië. Later riepen Saoedi-Arabië, Koeweit, Oman, Qatar, Bahrein, Venezuela, Iran en Marokko op tot het volledig schrappen van die paragraaf. De VS, Noorwegen en Zwitserland verzetten zich tegen die schrapping. De EU was ontgoocheld wat betreft deze voorstellen tot schrappen en weigerde de verwijzing naar de taks weg te laten. Zij kwam opnieuw in een geïsoleerde positie te staan toen alle afgevaardigden instemden om de paragraaf te behouden zonder de verwijzing naar taks op vliegtuigbrandstof. Op het einde van de zitting moest de EU zich beperken tot een individuele verklaring op het allerlaatste moment, waarin werd aangenomen dat de taks op de vliegtuigbrandstof deel zou uitmaken van de in de tekst vermelde economische instrumenten. De uiteindelijk goedgekeurde paragraaf is dus de volgende:

*Bij de bevoegde instanties, inclusief de Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart, moet verder werk worden gemaakt van de studies over het gebruik van economische instrumenten om de negatieve impact van de luchtvaart op het milieu te verminderen in het kader van duurzame ontwikkeling.*

### Energie en de atmosfeer

De tekst over de atmosfeer begint met een paragraaf waarin de industrielanden erkennen dat ze sinds de Conferentie van Rio onvoldoende inspanningen hebben geleverd om de doelstelling te bereiken waarmee ze de uitstoot van broeikasgassen wilden stabiliseren. Het duurde enige tijd vooraleer de paragraaf werd aangenomen, vooral door de VS. Alle deelnemers waren het echter snel eens (in juni 1997) om te verklaren dat de derde Conferentie van de Partijen van het Klimaatverdrag in Kyoto, in december 1997, het mandaat van Berlijn moest uitvoeren dat de verbintenissen van dit verdrag moet versterken.

Maar over de rol die Top+5 daarin zou kunnen spelen werden een hele reeks voorstellen geformuleerd: van het meest voluntaristische (de kleine eilandstaten in ontwikkeling die -20% CO<sub>2</sub> eisten tegen 2005 terwijl ook de uitstoot van andere gassen wordt verminderd en gecoördineerde beleidslijnen en maatregelen worden goedgekeurd om deze doelstelling effectief te realiseren) tot het meest soepele (VS). De EU specificeerde zelfs de omvang van de reductie (-15%) van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> en N<sub>2</sub>O die tegen 2010 zou moeten worden goedgekeurd. Zij verwierp de door de VS gewenste maximale flexibiliteit, met name via flexibele instrumenten zoals het systeem van verhandelbare uitstootvergunningen. De EU voegde er ook nog eisen aan toe met betrekking tot gecoördineerde beleidmaatregelen op wereldvlak ("*mandatory and recommended policies and measures, including harmonized ones, to ensure that this target is achieved*").

De eindtekst wordt hier niet vermeld want hij had slechts historisch belang omdat hij tussen Berlijn (1995) en Kyoto (waarvan het in 1997 bereikte resultaat beschreven staat in hoofdstuk VII van deze Planning Paper), een stap vormde naar het versterken van de gemeenschappelijke wil *om de uitstoot van broeikasgas binnen een bepaalde tijd aanzienlijk te verminderen*. Hij heeft ook de verdienste dat de Algemene Vergadering van de VN voor de eerste keer acte genomen heeft van het feit dat het klimaat geen klein probleem vormt inzake duurzame ont-

wikkeling maar erkent “*climate change as one of the biggest challenges facing the world in the next century.*” (P21;49)

## E. Milieuhygiënisch verantwoord beheer van vaste afvalstoffen (met inbegrip van de problemen inzake afvalwater), gevaarlijk afval en radioactief afval

### a. Om te buigen trend

Zowel in absolute cijfers als per inwoner blijft de wereldproductie van afval toenemen. *Tijdens de laatste twintig jaar is de afvalproductie per inwoner in de industrielanden verdrievoudigd.* (VN, 1997v) In de ontwikkelingslanden zal zij de komende 10 jaar verdubbelen. Het niet of slecht verwerken van afval heeft een ernstige weerslag op de gezondheid, zoals de WHO opmerkt: “*Poorly managed wastes represent a serious health threat.*” (WHO, 1997, blz.93)<sup>1</sup> Vervuiling veroorzaakt door de uitstoot van toxische stoffen neemt onrustwekkende proporties aan vooral omwille van hun weerslag op de gezondheid van mens, op fauna en op flora. Het aantal ongevallen, veroorzaakt door “ongecontroleerde” radioactieve bronnen, blijft toenemen en de besmetting van bepaalde streken door militair nucleair materiaal vormt een ernstig probleem.

### b. Impulsen voor verandering

#### i. Vaste afvalstoffen

#### Kader 4.7: Agenda 21 en de vaste afvalstoffen

Onder vaste afvalstoffen verstaat men “*alle huishoudelijk afval en niet-gevaarlijk afval, zoals commerciële en institutionele afvalstoffen, straatafval en bouw- en sloopafval.*” (A21;21.3) In sommige landen omvat dit begrip ook menselijke afvalstoffen (fecaliën, as uit verbrandingsovens, rioolslib uit beerputten en waterzuiveringsinstallaties). Een milieuverantwoord beheer van afval is meer dan het louter verwijderen en herwinnen van afval maar vraagt ook dat de gedragspatronen in verband met afval veranderen, met andere woorden dat het afval milieuverantwoord hergebruikt en gerecycleerd wordt en dat de hoeveelheid afval zo klein mogelijk gehouden wordt.

Sinds enkele jaren wordt de bevolking van de ontwikkelingslanden er zich stilaan van bewust dat het beheer van vaste afvalstoffen een mogelijke bron van inkomsten kan zijn. De bevolking van de industrielanden werd echter meer bewust gemaakt van de voordelen van een verantwoord afvalbeheer voor het milieu. Bijgevolg werden heel wat initiatieven genomen die bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen beschreven in het hoofdstuk van Agenda 21 over de vaste afvalstoffen. Die initiatieven willen de dienstverlening op het vlak van de afval uitbreiden en het hergebruik, de recyclage en de vermindering van de afvalproductie aanpakken. Zij hebben eveneens betrekking op het verwijderen en het milieuverantwoord verwerken van afval.

---

1. Het WHO-rapport verklaart in detail het verband tussen de slechte verwerking van huishoudelijk afval en verschillende ziekten.

## ii. Gevaarlijke afvalstoffen

### Kader 4.8: Agenda 21 en de gevaarlijke afvalstoffen

Agenda 21 wil dat het ontstaan van gevaarlijke afvalstoffen voorkomen en beperkt wordt en dat die afvalstoffen zodanig verwerkt worden dat zij de gezondheid en het milieu geen schade kunnen toebrengen. Zij vraagt eveneens de versterking van de “*internationale samenwerking bij het beheer van de grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen en het voorkomen van internationale sluikhandel*” in gevaarlijke afvalstoffen. (A21;20.8.c en d)

De institutionele capaciteit op het vlak van gevaarlijke afvalstoffen werd versterkt door de uitwerking en de toepassing van meerdere grote verdragen. Het *Verdrag van Bazel* (1998) gaat over de controle op het grensoverschrijdend vervoer van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering daarvan. Hierop zijn heel wat werkzaamheden gevolgd. Het *Verdrag van Bamako* inzake het verbod op de invoer in Afrika van gevaarlijke afvalstoffen en de controle op het grensoverschrijdend vervoer en het beheer van gevaarlijke producten binnen Afrika is in maart 1996 van kracht geworden, nadat het door 11 landen geratificeerd was. Het *Verdrag van Londen* (1972) inzake het voorkomen van zeevervuiling als gevolg van het storten van afval werd door de Internationale Maritieme Organisatie toegepast. Het internationaal onderhandelingscomité van het UNEP heeft een mandaat gekregen om een juridisch dwingend instrument voor de toepassing van maatregelen ter vermindering of verwijdering van de uitstoot van 12 persistente organische vervuilers uit te werken. De internationale samenwerking, tenslotte, heeft het, via verschillende hierboven vermelde verdragen, mogelijk gemaakt het grensoverschrijdend vervoer van en de internationale handel in gevaarlijke afvalstoffen te reglementeren en zelfs te verbieden.

## iii. Radioactief afval

### Kader 4.9: Agenda 21 en het radioactieve afval

Agenda 21 wil ervoor zorgen “*dat het radioactieve afval veilig wordt beheerd, vervoerd, opgeslagen en verwijderd, teneinde de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen binnen het algemene kader van een geïntegreerde en interactieve benadering van het veilige beheer van radioactief afval.*” (A21;22.3)

Het voorzorgsbeginsel wordt steeds meer toegepast om de opslag van radioactief afval veiliger en meer ecologisch verantwoord<sup>1</sup> te maken. Er zijn verschillende studies ondernomen over de veiligheid van de langetermijn-opslag van radioactief afval. Wij vermelden hier het door het agentschap voor de kernenergie van de OESO gelanceerde interregionaal modelproject omtrent de verbetering van de afvalbeheersinfrastructuur, met daarin voor elke staat een plan en een uitgewerkt register van de verzegelde radioactieve bronnen. Er werden ook meerdere juridische instrumenten uitgewerkt (gidsen, normen, regionale verdragen) en een ontwerpverdrag inzake de veiligheid van het radioactief afval ligt ter studie. Een ander bewijs voor de toenemende samenwerking tussen sta-

1. Beheer van radioactief afval, vooral door opslag voor lange termijn (of definitief), zodat de stralingen van dit afval beperkt worden. Het is tevens belangrijk dat de materialen die bestraald worden door dit afval geïmmobiliseerd worden zolang als de gevaarlijke stralingen zich kunnen voordoen.

ten is het akkoord dat in september 1996 tussen Noorwegen, de VS en de Russische Federatie gesloten werd en waarin zij zich ertoe verbinden hun inspanningen op het vlak van het beheer van op de Noordpool opgeslagen of begraven nucleair en ander afval te bundelen.

### c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling

Ondanks de globale toename van de hoeveelheid afval zijn bepaalde Europese en Noord-Amerikaanse industrielanden er de jongste jaren in geslaagd hun volume vaste afvalstoffen te verminderen. In West-Europa daalt de hoeveelheid gestort afval en kent de recyclage van afval een belangrijke groei. Het is bemoedigend dat steeds meer industrieën in verschillende landen minder vervuilende productietechnieken toepassen. Aan de andere kant maakte het einde van de koude oorlog het mogelijk om heel wat informatie over radioactief afval en de weerslag ervan op het milieu te verspreiden. Hoewel sommige landen, met name in Azië en Europa, kernenergie blijven promoten, zijn er ook heel wat, die hun kernprogramma's bevroren hebben of dit in de volgende jaren zullen doen.

### d. Balans en politieke verbintenissen in Programma 21

#### i. Gevaarlijk afval

Wat het gevaarlijk afval betreft is de internationale gemeenschap van oordeel dat moet gestreefd worden naar belangrijke initiatieven met het oog op een ecologisch gezond beheer van het gevaarlijk afval, in het kader van het *Verdrag van Bazel* (verhinderen van sluikhandel, ontwikkeling van opleidingscentra en technologie-overdracht en behandeling en storting zo dicht mogelijk bij de plaats van oorsprong). Zij roept eveneens op om het *Verdrag van Bazel* aan te vullen op het vlak van de definitie van gecontroleerde gevaarlijke stoffen en om een protocol uit te werken omtrent de verantwoordelijkheid en de schadeloosstelling bij grensoverschrijdend vervoer of storting van gevaarlijk afval. Er zullen eveneens oplossingen inzake geïntegreerd beheer nodig zijn om de productie van stedelijk en industrieel afval zo klein mogelijk te houden en om de recyclage en het hergebruik te bevorderen.

#### ii. Radioactief afval

Voor het radioactief afval zijn de regeringen tot een akkoord gekomen waarin erkend wordt dat radioactief afval op lange termijn heel ernstige gevolgen voor het milieu en de gezondheid kan hebben. “*De staten moeten dus het door hen geproduceerde afval veilig en op hun eigen grondgebied opslaan.*” (A21;59) Zij moeten dit overeenkomstig de internationale wetten en principes beheren. De internationale gemeenschap zou een inspanning moeten leveren om de uitvoer van dergelijk afval naar landen, die niet beschikken over de gepaste verwerkings- en opslaginfrastructuur, te verbieden. Tenslotte zouden de regeringen het gemeenschappelijk *Verdrag omtrent het veilige beheer van uitgeputte brandstoffen* (Spent Fuel) en het *veilige beheer van radioactief afval*, dat momenteel in het Internationaal Agentschap voor Atoomenergie (IAEA) besproken wordt, moeten afwerken, ratificeren en toepassen. Er wordt eveneens afgeraden het radioactief afval in de nabijheid van de zee op te slaan, behalve in bepaalde omstandigheden: “*States, in cooperation with relevant international organizations, where appropriate, should not*



*promote or allow the storage or disposal of high-level, intermediate-level or low-level radioactive wastes near the marine environment unless they determine that scientific evidence, consistent with the applicable internationally agreed principles and guidelines, shows that such storage or disposal poses no unacceptable risk to people or the marine environment and does not interfere with other legitimate uses of the sea.” (P21;59) De regeringen vragen ook de internationale en regionale samenwerking te versterken voor een beter afvalbeheer.*

## F. Bevordering van een duurzame landbouw- en plattelandontwikkeling

### Kader 4.10: Agenda 21 en duurzame landbouw

Duurzame landbouw- en plattelandontwikkeling moeten worden bevorderd om tegemoet te komen aan de noden van onze toenemende bevolking voor wat betreft voedingswaren en andere landbouwproducten. De belangrijkste instrumenten die daarvoor in Agenda 21 aan bod komen zijn *“het algemeen beleid en de landbouwhervorming, de participatie, de diversificatie van de inkomens; het behoud van de gronden en een beter beheer van de inputs.” (A21;14.3)*

#### a. Moeilijk om te buigen trend

Hoewel sinds de jaren zestig de landbouwproductie op wereldschaal aanzienlijk gestegen is<sup>1</sup>, hebben meer dan 800 miljoen mensen onvoldoende voedsel om te voorzien in hun basisbehoefte. Sinds 1984 zijn de graanoogsten per inwoner gedaald met een gemiddelde van meer dan 1% per jaar, dit is het effect van een samengaan van de daling van het groeirendement en van de bevolkingsaan-groei. (VN, 1997ah) In de ontwikkelingslanden bestaat er dus een duidelijk dilemma tussen productie-eisen en milieudoelstellingen. In deze landen is een duurzame intensifiëring van de bestaande landbouwgronden (met mogelijk een beter rendement) noodzakelijk om te voorkomen dat marginale gronden die meer bedreigd worden door milieudegradatie, gecultiveerd worden.

In de industrielanden lijkt de vooruitgang van de duurzame landbouw- en plattelandontwikkeling gekoppeld te zijn aan programma's van bevrozing van gronden (die sinds begin jaren negentig uitgevoerd worden). Die programma's zijn op hun beurt verbonden met de verzwakking van de markt van voedselproductie en de daling van de voedselprijzen. Maar met de wenselijkheid om deze programma's te binden aan milieudoelstellingen werd nog geen rekening gehouden. Gedurende de jongste jaren zijn gronden verder in kwaliteit verminderd door intensieve landbouw, slechte teelt- en irrigatietechnieken en het overdadig gebruik van pesticiden, herbiciden en meststoffen. Ondanks het recente succes van de biologische landbouw (zie verder) bedroeg in 1996 de aan biologische landbouw bestede oppervlakte minder dan 1% van de in de EU beschikbare landbouwoppervlakte.

1. Sinds 1961 is de landbouwproductie met gemiddeld 1,7% per jaar gestegen in de industrielanden en met 3% in de ontwikkelingslanden.



## **b. Aanzet tot verandering**

De publieke opinie is het er meer en meer over eens dat rekening moet worden gehouden met de ecologische, sociale en menselijke gegevens in het landbouwbeleid. Om de milieuproblemen te integreren in de landbouwactiviteiten, worden verschillende instrumenten gebruikt zoals de internalisering van de milieukosten, de financiële stimuli en de reglementeringen die tot doel hebben milieubewuste productie- en oogsttechnieken te gebruiken en maatregelen te nemen om de productie op gronden met een geringe opbrengst stop te zetten. De Raad van de EU heeft in 1991 bijvoorbeeld een reglement (2092/91) aangenomen dat over de biologische landbouw gaat. Dit betekent een erkenning op Europees niveau en geeft geharmoniseerde normen voor de productie in de lidstaten.

De vrijwaring van de biologische diversiteit vormt een van de essentiële elementen van duurzame landbouw en krijgt steeds meer aandacht. Een meerjaren-activiteitenprogramma over het ecologisch rationeel gebruik van de biologische landbouwdiversiteit moet worden opgesteld op basis van de beslissing van de derde conferentie van de partijen van het biodiversiteit-verdrag. Op de *Vierde internationale technische conferentie over het behoud en het gebruik van fytogetische hulpbronnen voor de voeding en de landbouw*, werden een mondiaal actieplan en een verklaring over het behoud en het duurzaam en rationeel gebruik van de fytogetische hulpbronnen opgemaakt.

De rol en het belang van de landbouw en de kleine exploitaties worden steeds meer gevaloriseerd: er wordt erkend *dat de activiteiten inzake behoud en regeneratie slechts tegen redelijke kosten en op grote oppervlakten door de landbouwers zelf kunnen worden uitgevoerd*. (VN, 1997o) De Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN (FAO), het Ontwikkelingsprogramma van de VN (UNDP) en de Organisatie voor Industriële Ontwikkeling van de VN (UNIDO) hebben in Azië een op de exploitant gericht programma gelanceerd voor het beheer van agrarische hulpbronnen. De internationale NGO's zijn heel actief op het vlak van duurzame landbouw- en plattelandsontwikkeling. Zij liggen aan de basis van heel wat partnerships.

Ondanks deze vooruitgang blijven de marktwerking en economische overwegingen een dominante invloed uitoefenen op het landbouwbeleid en op de beslissingen van talrijke landbouwers. Bovendien vermindert het aandeel van de landbouw in de officiële ontwikkelingshulp (ODA) en de versnippering van de toewijzingen verhindert een coherente aanpak tussen landbouw- en milieubeleid.

## **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

In sommige streken van Noord-Amerika en Europa wordt steeds meer rekening gehouden met de milieu-effecten van de landbouw, wat zich vertaalt in het gebruik van minder intensieve technieken. Het gebruik van meststoffen is sinds de Conferentie van Rio blijven dalen in de industrielanden en is in 1994 voor het eerst gedaald in de ontwikkelingslanden, namelijk van 68 miljoen ton in 1992-'93 naar 65 miljoen ton in 1993-'94<sup>1</sup>. In de OESO-landen kent de biologische landbouw trouwens steeds meer succes. Steeds vaker worden ondersteuningsmaat-

regelen genomen om te verhinderen dat een deel van de bebouwde gronden verder zou worden geëxploiteerd.

#### d. Balans en politieke verbintenissen in P21

De staats- en regeringsleiders, of hun vertegenwoordigers, van meer dan 180 landen hebben in november 1996 in Rome deelgenomen aan de *Wereldvoedseltop*. De Verklaring van Rome over de gewaarborgde voedselvoorziening op wereldvlak en het actieplan geven een bijzonder sombere beschrijving van de toestand, met de nadruk op het voortbestaan en de omvang van de honger in de wereld. De staatsleiders, die het ontoelaatbaar achten dat meer dan 800 miljoen mensen op deze wereld onvoldoende voedsel krijgen, hebben *hun politieke wil en hun gemeenschappelijk en nationaal engagement geuit om te komen tot een gewaarborgde voedselvoorziening voor iedereen en om een constante inspanning te leveren om de honger in alle landen uit te roeien en, voor de onmiddellijke toekomst, het aantal ondervoede mensen ten laatste tegen 2015 met de helft te verminderen*.

De passages in Programma 21 (P21;62 en 63) over de bevordering van een duurzame landbouw- en plattelandontwikkeling zijn grotendeels gebaseerd op teksten die tijdens de *Wereldvoedseltop* geschreven werden. De twee paragrafen die aan dit thema gewijd werden, werden op de CSD-V en tijdens de officieuze gesprekken tijdens de Top+5 ruimschoots goedgekeurd. De goedgekeurde tekst zegt dat de achteruitgang van de gronden verschillende miljoenen mensen in hun bestaan bedreigt en roept de staten op om de wereldwijde trend van gronderosie via een ecosysteemaanpak te bestrijden en om te keren. De tekst wijst eveneens op de noodzaak om de armoede uit te roeien, ondermeer door middel van een versterking van de capaciteit ter ondersteuning van lokale voedselsystemen en een verbetering van de gewaarborgde voedselvoorziening. Hij drukt op de noodzaak om de *Verklaring en het actieplan van de wereldvoedseltop* uit te voeren, ook het doel voor 2015 (zie hierboven).

De staten worden er ook in opgeroepen hun investeringen in het landbouwonderzoek voort te zetten of te verhogen en de beslissing van de WTO omtrent de *Maatregelen inzake de eventuele negatieve weerslag van het hervormingsprogramma op de minst ontwikkelde landen en op de ontwikkelingslanden die voedingswaren invoeren* toe te passen. Die beslissing voorziet immers overgangsmatregelen waardoor de minst ontwikkelde landen en de ontwikkelingslanden, die voedingswaren invoeren, (conjunctureel en structureel) moeten kunnen optornen tegen de negatieve weerslag van de geleidelijke liberalisering van de wereldhandel, zoals bijvoorbeeld een prijsstijging op de internationale markten als gevolg van de lagere steun aan de productie.

---

1. In 1993-1994 verbruikten de industrielanden 46,1% en de ontwikkelingslanden 53,9% meststoffen

## G. Strijd tegen woestijnvorming en droogte

### Kader 4.11: Het probleem van de woestijnvorming volgens Agenda 21

“De woestijnvorming heeft geen betrekking op de problemen van de grote bestaande woestijnen (Sahara, Nevada, ...) maar op de evolutie van de droge, half droge of subvochtige droge gronden door de basiskennis te vergroten en door informatie- en controlesystemen te ontwikkelen door de activiteiten inzake grondbehoud, bebossing en herbebossing te intensifiëren, door gezamenlijke plannen uit te werken die het mogelijk maken de slachtoffers van droogte te helpen en door in de nationale ontwikkelingsplannen programma's te integreren met betrekking tot de strijd tegen woestijnvorming.” (A21;12.4.a en b)

#### a. Moeilijk om te buigen trend

Meer dan een derde van het aardoppervlak bestaat uit droge grond, waarvan 7% bestaat uit woestijnen. Volgens de ramingen van het *Programma van de VN voor het Milieu* (UNEP), bedreigt de woestijnvorming een vierde van de planeet. Zij heeft betrekking op meer dan 100 miljoen mensen in de armste bevolkingen van de wereld, vooral in Afrika, en bedreigt de bestaansmiddelen van een miljard mensen. Momenteel zijn in Afrika 36 landen het slachtoffer van de droogte en in zekere zin van de woestijnvorming. (VN, 1997c) De economische en sociale gevolgen van de woestijnvorming voor de landbouw, de biodiversiteit, de migraties en de volksgezondheid zijn desastreus. Volgens de UNEP kost de woestijnvorming aan de wereld 42 miljard US-dollar per jaar. (VN, 1997c)

#### b. Impulsen tot verandering

Het in 1996 van kracht worden van het *Internationaal verdrag inzake de strijd tegen de woestijnvorming*, vormt de grootste stap van de jongste jaren en een belangrijk engagement van de Conferentie van Rio.

### Kader 4.12: Het verdrag van de VN over de strijd tegen de woestijnvorming in de landen die het meest worden getroffen door de droogte en/of de woestijnvorming, in het bijzonder in Afrika.

Het verdrag werd goedgekeurd in juni 1994. Op 14 januari 1997 was het geratificeerd door 60 landen. Volgens haar eigen woorden heeft zij tot doel “te strijden tegen de woestijnvorming en de gevolgen te verminderen van de droogte in de landen die zwaar worden getroffen door de droogte en/of de woestijnvorming, vooral in Afrika (...).” Haar belangrijkste speerpunten zijn de verbetering van de productiviteit van de teelten, de regeneratie van de gronden, het behoud en het duurzaam beheer van de hulpbronnen te water en te land. Zij baseert zich daarvoor op internationale samenwerking en partnership en dringt er op aan dat de actie zou starten bij de basis.

Voor de strijd tegen woestijnvorming zijn reeds heel wat nationale en internationale initiatieven op gang gebracht en de bewustvorming verruimd. Er werden nationale programma's voor de strijd tegen de woestijnvorming geformuleerd, *Nationale Actieplannen* genaamd. Het mandaat van het *Bureau voor de Strijd tegen de Woestijnvorming en de Droogte* (UNSO) werd uitgebreid. Het Secretariaat-generaal voor Afrika heeft een omvangrijk multisectoraal programma gelanceerd dat de nadruk legt op de talrijke factoren die een rol spelen in de strijd tegen de woestijnvorming. Er werd eveneens erkend dat de strijd tegen de verslechtering

van de gronden een activiteit is die financiering kan genieten van het *Wereld Milieufonds* (GEF).

Het verdrag heeft de links tussen gezondheid, ondervoeding, landbouw en woestijnvorming geactiveerd. De organisaties die zich bezig houden met projecten rond droge gronden hebben hun actiemethoden onderzocht en gewijzigd. De NGO's die meer zijn gaan meewerken, hebben het *Internationaal Netwerk van NGO's voor de Strijd tegen de Woestijnvorming* (RIOD) opgericht met als taak capaciteiten te voorzien en de problemen omtrent woestijnvorming aan te kaarten.

Ondanks de kleine vooruitgang, moet eerst het aantal ondertekenaars van het verdrag worden vergroot en moet een mondiaal financieringsmechanisme worden voorzien voor de toepassing van het verdrag. Het is eveneens nodig de capaciteiten in de getroffen landen te vergroten en een gezamenlijke planning uit te werken om de problemen te voorkomen.

### **c. Recente stappen naar duurzame ontwikkeling**

Hoewel er een groot gebrek is aan betrouwbare informatie, blijkt toch dat geen enkel land dat geconfronteerd wordt met ernstige woestijnvorming, er in geslaagd is deze problemen te beheersen.

### **d. Balans en politieke verbintenissen in P21**

Tijdens de CSD-V waren de afgevaardigden overeen gekomen om de regeringen ertoe aan te zetten om het *Verdrag over de strijd tegen de woestijnvorming* zo snel mogelijk toe te passen en om de eerste sessie van de conferentie van de partijen van het verdrag in september 1997 te steunen en bij te wonen. De tekst over het "wereldwijde mechanisme" en de technologische overdracht blijft dus ter overweging tijdens de Top+5.

Tijdens de ganse duur van de Top+5 vonden er informele gesprekken en overleg plaats over woestijnvorming. Op 2 juni, kort voor de sluiting van de Top+5, werd vastgesteld dat de standpunten inzake woestijnvorming nog steeds ver uiteen lagen. De G77 en China stelden voor vast te leggen dat de internationale gemeenschap, en dan vooral de geïndustrialiseerde landen, nieuwe en bijkomende financiële middelen moeten voorzien voor dit wereldwijde mechanisme. De G77 en China vonden het jammer dat, ondanks hun bereidheid tot samenwerken op verschillende andere domeinen tijdens de Top+5, de geïndustrialiseerde landen het niet eens waren geworden omtrent inspanningen terzake.

Deze laatste gaven er eigenlijk de voorkeur aan een wereldwijd mechanisme te steunen, dat werkelijk in staat is om acties te ontwikkelen ter vrijmaking en bundeling van substantiële middelen en vooral om de doeltreffendheid van de bestaande financiële steun te verbeteren. De projecten voor de strijd tegen woestijnvorming worden daarom gefinancierd via het GEF.

Omdat “woestijnvorming” echter niet tot de vier interventiedomeinen van het GEF behoort (zie kader 6.2) moeten deze projecten verband houden met klimaatveranderingen of de bescherming van de biodiversiteit. Programma 21 erkent nochtans dat vermindering van de armoede één van de gevolgen van de strijd tegen woestijnvorming is.

## H. Behoud van de biologische diversiteit

### Kader 4.13: Agenda 21 over biodiversiteit

Om de biodiversiteit te bewaren belicht Agenda 21 drie domeinen: (1) het beheer, op basis van plannen en strategieën, van de genetische en biologische rijkdom, (2) de capaciteit voor onderzoek, evaluatie en systematische observatie versterken om tot betere informatie te komen en (3) samenwerken en de internationale initiatieven coördineren “*met ondersteuning van inheemse volkeren en hun gemeenschappen, van NGO’s, van het zakenleven en van de wetenschappelijke gemeenschap.*” (A21;15.7)

#### a. Hardnekkige trends

Hoewel het tempo waarop soorten verdwijnen slecht gekend is, gaat de biodiversiteit op alle overige continenten achteruit, uitzondering hierop vormen Noord-Amerika en de poolgebieden waar de toestand relatief stabiel blijft. Volgens het *Milieuprogramma van de VN* (UNEP) zijn tussen 1810 en 1995 drie keer meer soorten vogels en zoogdieren verdwenen dan tussen 1600 en 1810. En volgens de FAO zijn er ongeveer 75% van de agrarische plantenvariëteiten die in 1900 nog bestonden, nu verdwenen. (VN, 1997b) Het door het UNEP opgestelde rapport van de VN-Secretaris-generaal vermeldt dat de activiteiten van de mens de biologische diversiteit blijven vernietigen op een nooit eerder gezien tempo. (VN, 1997n) De meest vernietigende activiteiten zijn de ontbossing, de jacht, de overbevissing en de uitbreiding van de landbouw naar onontgonnen gronden - en dit om te voldoen aan de voedselbehoeften van een steeds toenemende bevolking. Ieder decennium zouden 1 tot 11% van de levende soorten met uitroeiing worden bedreigd. (VN, 1997b)

Volgens de vooruitzichten van het Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu zullen in 2050 de natuurlijke habitats, vruchtbare gronden bij uitstek voor de diversiteit in diersoorten en plantensoorten nog slechts 60% van de aardoppervlakte innemen tegenover 70% in 1990 en zal het aantal habitats waar de biodiversiteit wordt bedreigd, stijgen van minder dan 10% in 1990 tot meer dan 35% in 2015.

#### b. Aanzet tot verandering

In 1993 werd het *Biodiversiteitsverdrag* van kracht wat een belangrijk resultaat is van de Conferentie van Rio. Dat verdrag biedt een internationaal erkend juridisch kader voor het behoud en de duurzame valorisatie van de biodiversiteit via overlegde acties. Door de daaropvolgende conferenties van de partijen heeft zij de wereldwijde actie ten gunste van de biodiversiteit uitgebreid. Er werd een permanent secretariaat opgericht om te waken over de effectieve toepassing. Op de tweede conferentie van partijen werd een kaderprogramma goedgekeurd

met betrekking tot wereldwijde acties ter bevordering van de mondiale ondersteuning en de samenwerking met andere internationale organismen, eveneens werd het mandaat van Djakarta met betrekking tot de bescherming van de biodiversiteit in zee en in de kustgebieden goedgekeurd. Tijdens de derde conferentie van partijen werden de convergentiedomeinen tussen het verdrag en de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling bepaald en werd een actieprogramma over de landbouw-biodiversiteit gelanceerd. Er werd eveneens een mondiale strategie inzake beheer van het genetisch materiaal van de hoeverdieren uitgewerkt en toegepast.

De relaties tussen biodiversiteit en ecosystemen zoals de bossen, de bergen, de kustgebieden, krijgen eveneens steeds meer aandacht. Op nationaal vlak experimenteren bepaalde landen met nieuwe institutionele structuren om het behoud van de biodiversiteit te integreren. Bijvoorbeeld, Nederland en Australië hebben hun nationale milieu- en ontwikkelingsplannen geanalyseerd om beter rekening te houden met de bepalingen van het verdrag en hebben op deze basis een strategie ontwikkeld. (OESO, 1996, blz. 27) Andere soorten akkoorden ontstaan. Het gaat over "contracten over genetische prospectie", die de bescherming van de biodiversiteit en het gebruik ervan voor geneeskundige doeleinden nastreven. In dergelijke contracten betaalt een partij (bijvoorbeeld het farmaceutisch bedrijf) een vergoeding aan de andere partij (bijvoorbeeld, een gouvernementele organisatie) om toegang te krijgen tot stoffen die in de natuur aanwezig zijn, op die manier wordt het bewaren van een habitat gestimuleerd terwijl de mogelijkheid van nuttige ontdekkingen wordt vergroot. (OESO, 1996, blz. 28)

In 1998 moesten de landen die het verdrag onderschreven hadden, nationale rapporten inzake activiteiten over biodiversiteit aan de commissie overhandigen. Veel hoop is gesteld op het feit dat de regeringen dankzij deze rapporten beter het belang van de biodiversiteit zullen inzien en deze zullen integreren in hun sociaal-economisch ontwikkelingsbeleid.

### **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

De informatie in verband met de staat van de biodiversiteit toont aan dat de toestand erg kritiek is en laat weinig verbetering zien. Toch wordt sinds de Conferentie van Rio in West-Europa, dank zij de landbouwhervorming en de *Richtlijn over de habitat* van de EU, de oppervlakte van de beschermde zones geleidelijk groter en dit met als doel de biodiversiteit te regenereren.

#### **d. Balans en politieke verbintenissen in P21**

Tijdens de Top+5 hebben de regeringen de dringende noodzaak erkend van de volgende acties:

- Een beslissende actie ondernemen voor de vrijwaring en het behoud van de genen, de soorten en de ecosystemen.
- Het Biodiversiteitsverdrag ratificeren en volledig en doeltreffend toepassen, parallel met de beslissing van de conferentie van de partijen.
- De menselijke, financiële, wetenschappelijke, institutionele capaciteiten versterken, vooral door internationale samenwerking.
- Concrete acties ondernemen voor de juiste en billijke verdeling van de winsten uit het gebruik van genetisch materiaal.
- De kennis, de innovaties en de gebruiken van de inheemse en lokale gemeenschappen met een traditionele levensstijl inachtnemen, vrijwaren en behouden.
- Snel het protocol over de biodiversiteit goedkeuren op basis van de internationale technische richtlijnen van het UNEP voor de veiligheid op het gebied van biotechnologie. Dit protocol zou later kunnen worden uitgebreid.

### **I. Duurzame ontwikkeling van kleine eilandstaten in ontwikkeling**

#### **a. Hardnekkige trends**

Dertien van de vijftientig staten die het meest bloot staan aan natuurrampen, zijn kleine eilandstaten in ontwikkeling. Deze verwoestende catastrofes (cyclonen, orkanen, enzovoort) treffen hen zowel sociaal als financieel. Naar schatting kan de economische schade als gevolg van een dergelijke ramp oplopen tot 58% van hun BNP. (VN, 1994) De stijging van het oceanpeil bedreigt ook in ernstige mate de kleine eilandstaten in ontwikkeling. De klimaatmodellen van de *Intergouvernementele Groep van Experts inzake Klimaatontwikkeling* (IGEC) voorzien tussen hier en het jaar 2100 een gemiddelde verwarming van de oceanen met 2 graden celsius. Deze temperatuurstijging zou een deel van de ijskap doen smelten wat op zijn beurt zou leiden tot een stijging van het huidige zeeniveau met 50 centimeter. Deze staten worden ook bijzonder getroffen door de waterverontreiniging, de degradatie van de koraalriffen, de vermindering van de biodiversiteit en de afvalverwerking.

Deze milieuproblemen gaan op sociaal-economisch vlak gepaard met een gebrek aan financiële middelen en aan geschoolde mensen. Hun afhankelijkheid van de grootste staten wat betreft talrijke economische activiteiten zoals de energiebevoorrading (12% van hun invoer), transport, telecommunicatie en handel, maakt hen bijzonder kwetsbaar. Daarom krijgen ze bijzondere aandacht in het kader van de CSD.



## **b. Aanzet tot verandering**

De *Wereldwijde conferentie over duurzame ontwikkeling van kleine eilandstaten in ontwikkeling* en het actieprogramma dat er werd goedgekeurd (zie bijlagen), hebben zowel binnen de kleine eilandstaten in ontwikkeling als erbuiten de aandacht van de bevolking gevestigd op de economische en ecologische problemen waarmee deze staten worden geconfronteerd. Zij hebben aanleiding gegeven tot heel wat initiatieven zowel op internationaal, regionaal als lokaal vlak.

Onderzoek van de CSD over de vooruitgang op het vlak van prioritaire domeinen van het actieprogramma na twee jaar toepassing, heeft echter uitgewezen dat de resultaten gering waren. Wat de natuurrampen betreft, is de actie toegepast op het inzetten van institutionele en menselijke capaciteiten om de gevolgen van de rampen te verlichten en op een voorafgaandelijke planning. Verschillende landen hebben wetten of een beleid goedgekeurd met de bedoeling een beter beheer van de habitat te waarborgen in de zones die het meest blootgesteld zijn aan rampen. Wat transport en verkeer betreft, is de toestand weinig veranderd. In de Caraïben bestaan projecten om regionale samenwerking bij het luchtvervoer te promoten. In de landen van de Stille Oceaan zijn besprekingen aan de gang terwijl er in Afrika op dat vlak nog geen sprake is van samenwerking. Wat het maritiem transport betreft, beschikken de meeste kleine eilandstaten nog niet over hun eigen scheepvaartmaatschappijen, wat hen financieel en logistiek sterk afhankelijk maakt (heel beperkte bediening). Alhoewel steeds meer staten hun toevlucht nemen tot hernieuwbare energie, werden de doelstellingen van het actieprogramma over de valorisatie van de hernieuwbare energiebronnen nog niet gerealiseerd. Wat telecommunicatie betreft, blijven de diensten en de netwerken heel rudimentair. Er worden verschillende initiatieven genomen om regionale informatienetwerken uit te bouwen en een informatienetwerk van de kleine eilandstaten uit te werken (SIDS/NET).

De noodzaak om een duurzaam toerisme uit te bouwen is tot uiting gekomen in het feit dat sommige landen hun wettelijk en institutioneel kader hebben gewijzigd en reglementen hebben goedgekeurd waardoor de impact op het milieu moet worden bestudeerd alvorens tot nieuwe investeringen in de sector over te gaan. Verschillende ontwikkelingslanden onder de kleine eilandstaten, hebben baat gehad bij de hulp die ze kregen van heel wat internationale organisaties op velerlei vlak, zoals de controle van de waterkwaliteit, het beheer van landbouwgronden, de afvalverwerking, het doorgeven van kennis om te strijden tegen de vervuiling, enzovoort. De verbintenis van de regionale en intergouvernementele organisaties heeft het eveneens mogelijk gemaakt talrijke regionale werkprogramma's uit te bouwen in verband met gemeenschappelijke problemen in de eilandstaten in een zelfde regio.

## **c. Recente ontwikkelingen op weg naar duurzame ontwikkeling**

Ondanks al die inspanningen is in die staten nog geen enkel probleem teruggebracht tot het niveau van algemene verbetering.

#### **d. Balans en politieke verbintenissen in P21**

De internationale gemeenschap wees in Programma 21 dus nog eens op haar verbintenis in verband met de toepassing van het *Actieprogramma voor duurzame ontwikkeling van de kleine eilandstaten in ontwikkeling* zijn. De regeringen zijn overeengekomen dat de CSD tijdens haar zesde vergadering in 1998 de hoofdstukken van het actieprogramma volledig zou herzien. Deze herziening zou klaar zijn in 1999. De CSD heeft trouwens tijdens haar vijfde zitting een beslissing goedgekeurd over de modaliteiten voor die herziening.

Wat betreft de inspanningen met het oog op de effectieve verwezenlijking van dit programma, dringen de regeringen aan op een sterkere infrastructuur, en op een grotere toegang tot informatie over de goede toepassing, over de overdracht van ecologisch verantwoorde technologie en over de versterking van de menselijke en institutionele capaciteiten.



## Balans van de participatie van de grote maatschappelijke groepen

Dit vijfde hoofdstuk maakt de balans op van de deelname van de grote maatschappelijke groepen. Agenda 21 omschrijft deze groepen als *alle economische en sociale actoren die geen deel uitmaken van gouvernementele en intergouvernementele acties*. Duurzame ontwikkeling zou moeten steunen op een *tripartiet* overleg tussen deze grote maatschappelijke groepen, regeringen en intergouvernementele organisaties. Zo'n overleg verloopt in een *geest van transparantie en verantwoordelijkheid, waarbij de partijen elkaars bekwaamheid op hun terrein ondersteunen en aan bod laten komen*. (VN, 1997x)

### Steeds actiever deelname vanuit de grote maatschappelijke groepen

Agenda 21 legt de nadruk op deze nieuwe vormen van beleidsparticipatie waaraan volgende maatschappelijke groepen kunnen meewerken: vrouwen, kinderen en jongeren, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), inheemse volkeren, werknemers en hun vakbonden, handel en industrie, wetenschappelijke en technologische wereld en landbouwers. In de loop van de vijf jaar na Rio (periode 1992 - 1997) zijn die groepen, zich steunend op Agenda 21, volwaardige partners geworden bij het beleid gericht op duurzame ontwikkeling. Hun inzet was één van de belangrijkste drijfveren achter de CSD-werkzaamheden. Die inzet compenseerde in ruime mate de geringe steun van de politieke wereld voor de verbintenissen van Rio. Programma 21 erkent dan ook in de eerste bladzijden die inbreng van de grote maatschappelijke groepen (Kader 5.1).

#### Kader 5.1: Eerste inspanningen van de grote maatschappelijke groepen voor de toepassing van Agenda 21

*"The major groups have demonstrated what can be achieved by taking committed action, sharing resources and building consensus, reflecting grass-roots concern and involvement. The efforts of local authorities are making Agenda 21 and the pursuit of sustainable development a reality at the local level through the implementation of "local Agenda 21s" and other sustainable development programmes. Non-governmental organizations, educational institutions, the scientific community and the media have increased public awareness and discussion of the relations between environment and development in all countries. The involvement, role and responsibilities of business and industry, including transnational corporations, are important. Hundreds of small and large businesses have made "green business" a new operating mode. Workers and trade unions have established partnerships with employers and communities to encourage sustainable development in the workplace. Farmer-led initiatives have resulted in improved agricultural practices contributing to sound resource management. Indigenous people have played an increasing role in addressing issues affecting their interests and particularly concerning their traditional knowledge and practices. Young people and women around the world have played a prominent role in galvanizing communities into recognizing their responsibilities to future generations. Nevertheless, more opportunities should be created for women to participate effectively in economic, social and political development as equal partners in all sectors of the economy."* (P21; 12)

## A. Hindernissen voor beleidsdeelname van de grote maatschappelijke groepen

Maatschappelijke groepen hebben het nog steeds niet altijd gemakkelijk om deel te nemen aan het beleidsproces. Tijdens een reeks overlegvergaderingen tussen CSD-onderhandelaars en afgevaardigden van deze groepen (op CSD-V), werden mogelijke obstakels voor beleidsdeelname uitgebreid voor elk van die groepen besproken en opgetekend in rapporten. Hier volgt een greep uit die rapporten<sup>1</sup>:

- Een gebrekkige toegang tot financiële middelen maakt een onafhankelijke economische positie voor veel **vrouwen** onmogelijk. Moeilijkheden om grond te verwerven ontnemen hen bijvoorbeeld het uitzicht op financiële onafhankelijkheid en tegelijk ook de mogelijkheid om aan duurzame landbouw te doen.
- **Jongeren** knappen af op het ontoegankelijke en bureaucratische karakter van heel wat regeringswerk en blijven op die manier verstoken van informatie en deelname aan de besluitvorming.
- De **inheemse volkeren** zijn vaak het slachtoffer van vooroordelen en krijgen bijvoorbeeld het etiket opgeplakt van "nobele wilden die primitief leven in een samenleving die niet kan evolueren." Bovendien worden inheemse volkeren vaak bekeken op een neerbuigende manier die weinig rekening houdt met de symbiotische relatie tot de ecosystemen waarin zij leven.
- Als regeringen zich al bekommeren om de toepassing van Agenda 21, dan betrekken ze de **NGO's** te weinig bij hun besluitvorming. Dat is vooral het geval in landen waar de besluitvorming doorgaans al stroef en gesloten verloopt.
- Ook voor **lokale besturen** vormen nationale regeringen en hun beleid vaak een probleem bij de uitvoering van een lokale agenda. Voornaamste hinderpalen voor lokale besturen zijn: gebrek aan interesse en aandacht voor Agenda 21, gebrek aan geïntegreerde beleidsmaatregelen op vervoersvlak, vasthouden aan een niet-duurzame energiepolitiek, gebrek aan fiscale maatregelen en aan toepassing van milieuwetgeving. Bovendien staat in veel landen de subsidiepolitiek haaks op het streven naar duurzame ontwikkeling.
- Regeringen en andere maatschappelijke groepen weigerden meermaals een deelname van de **vakbonden** aan de beleidsvorming rond duurzame ontwikkeling.
- Veel grote ondernemingen handelen volgens de principes van duurzame ontwikkeling. Veel **kleine en middelgrote ondernemingen** daarentegen beschikken niet over de nodige middelen om dat voorbeeld te volgen. Het huidige belasting- en subsidiesysteem beloont overigens maar zelden inspanningen van ondernemers op dat vlak.
- Heel vaak zijn er geen fondsen voor onderzoek. Op het domein van duurzame ontwikkeling is er bovendien nood aan interdisciplinair onderzoek. **Wetenschappers** die zich toch toeleggen op duurzame ontwikkeling heb-

---

1. Rapporten op basis van de CSD-V-werkgroep over de visie van de grote maatschappelijke groepen op de implementatie van Agenda 21.

ben nog niet de gewoonte om samen te werken met mensen uit andere disciplines.

- Het beleid dat commerciële gewassen aanmoedigt werkt een op termijn niet-duurzame landbouw in de hand. De Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de vrijmaking van de wereldhandel hebben negatieve gevolgen voor de **landbouwers**. De wereldmarkt bepaalt wat er geproduceerd wordt door wie en wie dat alles mag controleren. De mondialisering van de economie heeft de plaats ingenomen van beleidsinstrumenten die eerder de voedselveiligheid konden verzekeren. Op die manier worden meer en meer beslissingen genomen zonder inbreng van de politiek.

De rapporten op basis van de CSD-V-werkgroep over de visie van de grote maatschappelijke groepen op de implementatie van Agenda 21 herinneren er ten slotte aan dat sommige van die groepen (in het bijzonder de arbeiders) *vaak geen aanspraak kunnen maken op hun rechten, in het bijzonder het recht op vereniging*. Nochtans, zonder dergelijke rechten en vrijheden is participatie van de grote maatschappelijke groepen ondenkbaar. Vandaar dat één van de belangrijkste internationale conferenties voor de realisatie van duurzame ontwikkeling de Conferentie over de Mensenrechten was: ze herinnerde regeringen aan hun plicht om de rechten van maatschappelijke groepen te respecteren (zie bijlage A).

## B. Rol en bijdrage van de grote maatschappelijke groepen

Hierna volgt een overzicht van de wijze waarop de verschillende maatschappelijke groepen vanuit hun specifieke situatie begaan zijn met duurzame ontwikkeling.

### 1. Deelname van vrouwen aan een duurzame en egalitaire samenleving

#### *Armoede en kwetsbaarheid*

Vrouwen zijn het slachtoffer van sociale ongelijkheid (minder toegang tot opvoeding, jobs, kredieten, eigendom, enzovoort) waardoor ze minder kans krijgen om dezelfde sociale status te bereiken als de mannen. Die ongelijkheid vergroot hun armoede en kwetsbaarheid, of zoals het UNDP-rapport 1997 stelt: *Armoede heeft een vrouwelijk karakter, niet zozeer door het aantal arme vrouwen in vergelijking met mannen, maar door de intensiteit van de armoede en de grotere moeilijkheden die vrouwen als gevolg van die ongelijkheid en discriminatie ondervinden om uit de armoede te geraken*. (UNDP, 1997, blz. 69) De Conferentie van Rio en de *Wereldconferentie voor vrouwen* (zie bijlage A) hebben nogmaals gewezen op de belangrijke rol die vrouwen spelen in de samenleving en bij het streven naar duurzame ontwikkeling.

#### *Verbeterde inspraak*

In de meeste landen werden intussen krachtlijnen voor een vrouwvriendelijker beleid vastgelegd. Er werden grote inspanningen geleverd om de bevolking bewust te maken van de gelijkheid tussen de geslachten. Het doel van dat alles is de vertegenwoordiging van vrouwen in de besluitvorming en in beslissingsorganen te vergroten. De *Women's Caucus* heeft vrouwen alvast de kans gegeven om deel te nemen aan onderhandelingen en besluitvorming op internationaal vlak. De VN willen tegen het jaar 2000 evenveel vrouwelijke als mannelijke werknemers in dienst hebben. Ondanks het feit dat vrouwen ondervertegen-

woordigd blijven in openbare en particuliere administraties (slechts 10% van de parlementairen in de wereld zijn vrouwen), is dankzij dat beleidswerk het aantal vrouwen met een verantwoordelijke functie toch toegenomen. Ook regeringen tellen hoe langer hoe meer vrouwelijke leden. Tussen 1987 en 1996 verdubbelde het aantal vrouwelijke ministers.

### Verbetering van het opleidingsniveau

Het krachtigste instrument voor vrouwenemancipatie is onderwijs. Dat komt zowel de persoonlijke ontplooiing als die van de kinderen en de gemeenschap waarin zij leven, ten goede. De Wereldgezondheidsorganisatie schrijft terecht: "Improvements in female education show high returns in terms of environment, health and development." (WHO, 1997, blz. 27) Ondanks dit alles, is in ontwikkelingslanden de ongeletterdheid nog steeds hoger onder vrouwen dan onder mannen (zie hoofdstuk VI, deel D van deze Planning Paper). Hun alfabetiseringsgraad bedroeg in 1995 respectievelijk 61,7%, tegenover 78,4% bij mannen (zie tabel 3, hoofdstuk VI). De scholingsgraad was in 1974 60,3% bij de mannen tegenover 51,6% bij de vrouwen. (UNDP, 1997) Het opvoeren van het aantal vormingsprogramma's om het onderwijsniveau van vrouwen te verbeteren heeft de alfabetiserings- en scholingsgraad van meisjes (primair en secundair niveau) in de ontwikkelingslanden met bijna twee derden doen stijgen tussen 1970 en 1992. Het opleidingsniveau van de vrouwen is er zelfs sneller gestegen dan dit van de mannen, behalve in Subsahara-Afrika.

## 2. De rol van kinderen en jongeren in de verspreiding van duurzame ontwikkeling

### De uitbuiting van kinderen gaat door

Kinderen blijven in hoge mate het slachtoffer van een gebrek aan opleiding, van armoede, van ondervoeding, van geweld en van illegale arbeid. In Afrika en in de minst ontwikkelde landen neemt het aantal niet-geschoolde kinderen nog altijd toe. Mishandeling en seksuele uitbuiting nemen toe, zowel in ontwikkelingslanden als in industrielanden. Er is voldoende wetgeving om die problemen aan te pakken, maar de effectieve toepassing van die wetten laat te wensen over.

### Talrijke initiatieven om hun betrokkenheid te vergroten

De gevoeligheid voor het thema "kinderrechten" is ook enorm toegenomen. Dat blijkt onder meer uit de ratificering van het *Verdrag over de rechten van het kind* door zowat 190 landen (zie bijlage A). Vijftig van die landen hebben besloten om regelmatig een stand van zaken op te maken over de toepassing van dat verdrag. Sinds begin jaren '90 zijn er 20 miljoen kinderen die niet langer in fabrieken of op het veld hoeven te werken of rondzwerfen op straat. (Education for All, artikel 24, 1996) Sinds de Conferentie van Rio werden ook inspanningen geleverd om kinderen en jongeren te betrekken bij de werkzaamheden van de nationale en internationale instellingen (project Youth-Inter-Sessional, *Mondiaal Jongerenforum*, programma *Green Campus* van het Internationaal Instituut voor Duurzame Ontwikkeling). Ook de jongeren zelf hebben op alle niveaus belangrijke initiatieven genomen om duurzame ontwikkeling te bevorderen: *Children's Forests* in Honduras, *Kids for Coral* in Guam, enzovoort.

*Er is hoop: het opleidingsniveau stijgt*

Onderwijs is vanzelfsprekend een onmisbaar instrument om jongeren actief te laten deelnemen aan duurzame ontwikkeling. Agenda 21 zit helemaal op die lijn (zie hoofdstuk IV, deel D van deze Planning Paper). De jongste jaren hebben talrijke initiatieven, bijvoorbeeld van de UNESCO en van heel wat NGO's, kinderen de kans op onderwijs gegeven. Met resultaat: tussen 1990 en 1995 steeg *het aantal kinderen dat was ingeschreven in het basisonderwijs met 50 miljoen en begon het aantal ongeschoolde kinderen (dat sinds een tiental jaren stijgende was) te dalen*.<sup>1</sup> (Conferentie van Amman, 1996)

### 3. Erkenning en versterking van inheemse volkeren en hun gemeenschappen

*Marginaliteit en armoede*

In de meeste landen zijn inheemse volkeren minder goed af en minder gerespecteerd dan andere bevolkingsgroepen. Zij leven in grotere armoede, hun gezondheid is minder goed, hun opleiding minder hoog of onbestaand. Met een evenwaardig diploma zijn zij vaak *het slachtoffer van discriminatie op de arbeidsmarkt*. (UNDP, 1997, blz. 47) Sinds de Conferentie van Rio spelen zij nochtans een sterkere rol en beschikken zij over meer actiemiddelen om op te komen voor hun zaak. De intersessionele werkvergadering over de inheemse volkeren en de bossen (december 1996) heeft de *Verklaring van Leticia* goedgekeurd. Die laat volledige participatie van inheemse volkeren toe en steunt de oprichting van een mondiale inheemse universiteit waarvan het personeel en de beheerders behoren tot inheemse volkeren.

*Deelname*

In januari 1996 werd zelfs het decennium van de inheemse volkeren gelanceerd. Sommige regeringen en organisaties van de VN hebben diensten opgericht die zich specifiek bezighouden met de problematiek van inheemse volkeren. Momenteel loopt er een project van de VN inzake de *Verklaring over de rechten van de inheemse volkeren*. De belangrijkste daarvan zijn het zelfbeschikkingsrecht en het grondrecht. Inheemse volkeren ondernemen ook spontaan stappen om duurzame ontwikkeling in praktijk om te zetten: *Haudenosaunee strategie* voor duurzame ontwikkeling in de regio van de grote meren in Canada, deelname van inheemse volkeren aan het project inzake de *Verklaring over de rechten van de inheemse volkeren* en aan sectorale aangelegenheden zoals biodiversiteit, ontbossing en woestijnvorming.

*Nog een lange weg naar integratie*

Naar aanleiding van de CSD-dialogoog met de vertegenwoordigers van de inheemse volkeren (VN, 1997bh) hebben deze laatsten verklaard dat het van primordiaal belang is dat hun recht op zelfbeschikking wordt erkend als één van de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling. Zij vroegen de CSD om te worden erkend als menselijke gemeenschap en niet enkel als een willekeurige NGO. Zij willen ook vertegenwoordigers op het hoogste niveau van de VN-instellingen. Volgens het *Departement voor Beleidscoördinatie en Duurzame Ontwikkeling* moeten nog grote hinderpalen worden weggewerkt om de rol en de actiemiddelen van deze volkeren te versterken: gebrek aan informatie over de nationale en/of internationale programma's die hun aanbelangen, taalproblemen, gebrek aan netwerkvorming om hen te mobiliseren. Het genetisch onderzoek dat zonder

1. Het aantal niet-geschoolde kinderen (op schoolgaande leeftijd) daalde van 130 naar 110 miljoen. (UNDP, 1997)



hun toestemming op deze volkeren wordt uitgevoerd, moet eveneens worden stopgezet.

#### 4. De rol van NGO's als partners voor duurzame ontwikkeling versterken

##### *De groeiende strategische positie van NGO's*

Volgens Agenda 21 vormen NGO's immers "een mondiaal netwerk dat moet worden benut, in staat gesteld te functioneren en versterkt, ter ondersteuning van inspanningen om deze gemeenschappelijke doelen te bereiken." (A21; 27.3) Na Rio is hun rol in de toepassing van duurzame ontwikkeling alleen maar toegenomen: sensibiliseringscampagnes, samenwerking tussen NGO's van Noord en Zuid, coördinatie met internationale organisaties en grotere deelname aan de nationale raden inzake duurzame ontwikkeling en aan de uitwerking van projecten. De NGO's ontwikkelden eveneens nieuwe samenwerkingsvormen en -initiatieven. De actie met betrekking tot de bergen die werd gelanceerd op de Conferentie van Rio kwam er dankzij hun tussenkomst.

##### *Roep om een actiever betrokkenheid en meer erkenning blijft*

De Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) heeft zich in 1996 opnieuw gebogen over een mogelijke deelname van de NGO's aan zijn werkzaamheden en heeft hen de mogelijkheid gegeven om het consultatief statuut aan te vragen. Toch eisen de NGO's meer concrete vormen van participatie om een rechtstreekse invloed te kunnen uitoefenen op de besluitvorming. Tijdens de *Habitat II-conferentie* bijvoorbeeld (zie hoofdstuk III, deel F van deze Planning Paper) kregen de NGO's toelating om deel te nemen aan de discussie, maar zonder stemrecht. Voorheen werd hen op alle internationale conferenties zelfs elke deelname ontzegd. Als reactie daarop organiseerden zij zich telkens in een eigen forum. Tijdens de dialoog tussen de CSD en de NGO's drongen zij aan op betere samenwerkingsvormen onderling en lokale, nationale en internationale overheden. (VN, 1997bi) Zij eisten op inhoudelijk vlak meer aandacht voor de mogelijke impact van de liberalisering van de wereldhandel op duurzame ontwikkeling.

De rol van de NGO's neemt dus duidelijk toe. Meer en meer wordt op hun diensten een beroep gedaan. Het is alleen jammer dat dit niet gepaard gaat met een toename van technische, politieke en financiële steun vanwege regeringen en internationale organisaties. Dat is immers een voorwaarde voor de kwaliteitsverbetering van hun deelname aan de besluitvorming.

#### 5. De initiatieven van lokale besturen ter ondersteuning van Agenda 21

##### *Fundamentele rol van nabijheid*

Lokale besturen spelen een sleutelrol in de toepassing van duurzame ontwikkeling op het niveau van de burger. Op dat niveau dragen zij immers een grote verantwoordelijkheid op sociaal, economisch en ecologisch vlak (bijvoorbeeld de uitbouw van economische, sociale en milieu-infrastructuur, milieureglementering of toezicht op de toepassing van de nationale en internationale beleidsmaatregelen). De lokale Agenda 21 biedt lokale besturen de kans om zich te engageren voor duurzame ontwikkeling. Eind november 1996 werden er reeds meer dan 1800 lokale agenda's toegepast in 64 landen. (ICLEI, april 1997, blz. 7) Zij versterken onder meer de band tussen diverse gemeentelijke diensten die vaak los van elkaar werken of zelfs elkaars rivalen zijn. Een studie van de Inter-

national Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI) toonde aan dat “*the greatest impact of local Agenda 21 during its first years has been to reform the process of governance at the local level so that the key requirements of sustainable development can be factored into local planning and budgeting.*” (ICLEI, 1997, blz. 7)

*Groeiende integratie van verschillende initiatieven op lokaal vlak*

Op die manier creëren lokale besturen ook nieuwe mechanismen om samen te werken met internationale organisaties, zoals bijvoorbeeld de oprichting van WACLAC (*World Assembly of Cities and Local Authorities Co-ordination*). Zij nemen eveneens deel aan andere projecten inzake duurzame ontwikkeling, zoals aan het programma van de steden betreffende de klimaatverandering of het programma van de Wereldgezondheidsorganisatie over de gezondheid van de steden. Zij werken ook actief mee aan het thema ‘menselijke nederzettingen’ (gevolg van Habitat II, zie bijlage A). De CSD-V besluit in haar analyse dat *economische en technische ondersteuning van de lokale besturen door de regeringen noodzakelijk is om Lokale Agenda’s te realiseren*. Vertegenwoordigers van lokale besturen hebben er tijdens hun ontmoeting met de CSD sterk op aangedrongen dat er adequate samenwerkingsvormen zouden worden gecreëerd tussen lokale administraties en regeringen.

## 6. Versterking van werknemers en hun vakbonden

*Verhoogde betrokkenheid*

Door hun aanwezigheid op de werkvloer zitten vakbonden in een uitstekende positie om de toepassing van duurzame ontwikkeling in de bedrijven te steunen en de werknemers daarvoor te sensibiliseren. Sinds Rio is de interesse van de vakbonden alleen maar groter geworden, zo blijkt tenminste uit de sociale overlegstructuren. Volgens het *Departement voor Beleidscoördinatie en Duurzame Ontwikkeling* nemen de werknemers en de vakbonden steeds meer deel aan de CSD-werkzaamheden. Een toenemend aantal vakbonden is ervan overtuigd dat duurzame ontwikkeling arbeidsplaatsen kan creëren zonder de sociale verworvenheden in gevaar te brengen. Zij proberen die boodschap dan ook door te geven en de werknemers vertrouwd te maken met duurzame ontwikkeling.

Er werden een paar initiatieven genomen om duurzaamheidskwesties op te nemen in akkoorden met de werkgevers. De vakbonden hebben ook geijverd voor harmonisatie en normalisering van milieu-etikettering. Al die inspanningen zijn verre van toereikend en moeten worden voortgezet. Tijdens de dialoog met de CSD legden de vakbonden de nadruk op een grotere bewustwording van de band tussen duurzame ontwikkeling en de werkplaats. Zij drukten hun wens uit om deel te kunnen nemen aan de werkzaamheden van de beslissingsorganen. (VN 1997az)

*Vrijheid van vereniging en meningsuiting nog steeds met voeten getreden*

Het verslag van de Secretaris-generaal van de VN wijst op het primordiaal belang van het recht van de werknemers op vrije meningsuiting en het recht op vereniging te verdedigen want heel wat werknemers die duurzame ontwikkeling wilden promoten, werden met de dood bedreigd.

## 7. De versterking van de rol van het bedrijfsleven en de handel

### *Sleutelrol op het vlak van economie, maatschappij en milieu*

Agenda 21 onderstreept het belang van handel en industrie in de realisatie van duurzame ontwikkeling. Het bedrijfsleven “*draagt in de eerste plaats bij tot de vergroting van de welvaart, een belangrijk doel van het ontwikkelingsproces.*” (Agenda 21, 30.1) Daarnaast kunnen ondernemers, dankzij de toepassing van schone technologie, in belangrijke mate bijdragen tot de bescherming van het leefmilieu. Het rapport van de Secretaris-generaal van de VN erkent dat ondernemingen zich hiervan steeds meer bewust zijn en dat zij hun activiteiten op een ethische en verantwoordelijke manier willen uitoefenen. De *World Business Council for Sustainable Development*, opgericht in 1995, helpt bedrijven om duurzame ontwikkeling te realiseren (zie kader 5.2). De *Kamer voor Internationale Handel* (KIH) heeft een charter opgesteld van bedrijven die ijveren voor duurzame ontwikkeling. Daarbij zijn al 2500 vennootschappen aangesloten. Deze organisatie bevordert ook de goedkeuring van beleidsmaatregelen in verband met milieu-etikettering, afvalbeheer, biodiversiteit en klimaatverandering en heeft een dossier aangelegd over milieuzorg in bedrijven. (VN 1997bl) De productie van milieugoederen en diensten maakt deel uit van de sectoren die een snelle groei meemaken en meegemaakt hebben, zoals wordt aangegeven in een studie van de Europese Commissie: *in de Europese eco-industrie wordt de volgende vijf jaar een groei verwacht die groter zal zijn dan die in de andere sectoren.* (Europese Commissie, 1994, blz. i)

### **Kader 5.2: World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)**

De WBCSD is ontstaan in januari 1995 door de fusie van de Raad van Ondernemingen voor Duurzame Ontwikkeling en de Wereldraad van de Industrie voor het Milieu. Hij verzamelt 122 internationale bedrijven die een gemeenschappelijke visie delen over het milieu en de principes inzake economische groei en duurzame ontwikkeling. Deze Raad wil de zakenmilieus en de industrie sensibiliseren voor het milieu en de duurzame ontwikkeling en wil hun referentiepunt worden in deze materie. De Raad stelt zich tot doel een nauwere samenwerking te creëren tussen bedrijven, regeringen en alle andere organisaties die te maken hebben met milieu en duurzame ontwikkeling en een verantwoordelijk beheer te bevorderen op ecologisch en sociaal vlak. De belangrijkste reflexie- en actiedomeinen zijn handel en milieu, klimaat en energie, duurzame consumptie- en productiepatronen, natuurlijke hulpbronnen, de financiële markten en de eco-efficiency.

### *Maar de duurzaamheidsnormen zijn in verhouding nog niet genoeg geïntegreerd*

Ondanks deze overvloed aan initiatieven blijft het aantal bedrijven dat duurzaamheidsnormen in de bedrijfsvoering integreert eerder gering. Een comité van NGO's dat het gedrag van de multinationals onderzoekt, kwam tot het besluit dat *handel en industrie in het algemeen meer aandacht besteden aan ecologische rentabiliteit en milieu maar dat er veel vennootschappen zijn die geen rekening houden met de druk van de publieke opinie en de bestaande regelgeving en wiens gedrag slechts zal wijzigen onder invloed van overheidsstimuli.* (VN, 1997x) Er wordt gepleit voor meer publiciteit rond succesrijke duurzaamheidsinitiatieven van koplopers onder de bedrijven. De CSD zou in haar toekomstig werkprogramma meer aandacht moeten hebben voor deze grote groep.

## 8. De wetenschappelijke en technologische wereld

Agenda 21 pleit ervoor om de wetenschappelijke en technologische wereld meer te betrekken bij duurzame ontwikkeling, wat intussen vaker gebeurt en beter wordt aanvaard. De werkzaamheden van bijvoorbeeld het ICWV (*Internationaal Comité van Wetenschappelijke Verenigingen*) en de IUCN (*Internationale Unie voor het Behoud van de Natuur*) voeden al jaren het debat over milieu en ontwikkeling. (VN, 1997be)

*Problemen: gebrek aan middelen, verspreiding van informatie en vermindering van het aantal wetenschappers*

Toch kampen wetenschappers op het domein van duurzame ontwikkeling met veel problemen: gebrek aan onderzoeksfondsen, moeilijke communicatie tussen de verschillende wetenschappelijke disciplines, tekort aan nationale wetenschappelijke capaciteit in ontwikkelingslanden, ontoereikende verspreiding van informatie naar het grote publiek en de besluitvormers. Vertegenwoordigers van die gemeenschap hebben, tijdens de dialoog met de CSD, de wens uitgedrukt dat die problemen opgelost zouden worden. Er werden twee verontrustende trends vastgesteld: een daling van het aantal wetenschappers en studenten ingeschreven in de afdeling 'exacte wetenschappen' en de emigratie van wetenschappers uit ontwikkelingslanden naar industrielanden.

## 9. De rol van landbouwers versterken

*Talrijke initiatieven voor een duurzamere landbouw*

De landbouwers zijn "altijd al de rentmeesters van een groot deel van de hulpbronnen op aarde geweest. Zij zijn dus de belangrijkste betrokkenen bij het uitwerken van maatregelen voor een duurzame landbouw." (A21; 32.2) Zij worden zich meer en meer bewust van hun ecologische verantwoordelijkheid en de impact van hun activiteiten op het milieu. Zij hebben zich verenigd en ze werken, onafhankelijk of in samenwerking met regeringen of internationale organisaties, actief mee aan het bevorderen van ecologisch verantwoorde landbouwpraktijken en aan het garanderen van de voedselveiligheid. In ontwikkelingslanden bijvoorbeeld werken talrijke organisaties met plaatselijke landbouwgemeenschappen aan een landbouw die minder steunt op chemische producten of helpen ze bij het aanleggen van landbouwvoorraden.

*Verskillende hindernissen blijven bestaan ...*

Toch stuiten landbouwers nog steeds op problemen wanneer ze willen investeren in hun gronden en zich aanpassen aan milieu-eisen. Volgens de FAO werkt de landbouwhervorming niet doeltreffend, want zij houdt geen rekening met de groep van landloze boeren. Gezien het gebrek aan financiële verbintenissen van de overheid in de landbouwsector, moet er meer samenwerking komen tussen internationale organisaties en landbouwers om een duurzame landbouw te realiseren. Aangezien het netto-landbouwinkomen ontoereikend is, zijn landbouwers verplicht om op korte termijn te denken en kunnen zij geen rekening houden met de langetermijnpact van hun activiteiten. Dat probleem kwam aan bod tijdens de dialoog tussen vertegenwoordigers van de landbouwers en regeringsvertegenwoordigers naar aanleiding van CSD-V. (VN, 1997bj) Omdat de vrijmaking van de wereldhandel negatieve gevolgen heeft voor hun activiteiten, hebben de vertegenwoordigers van de landbouwers de CSD ook gevraagd om aandacht voor de impact daarvan op duurzame landbouw. Daarnaast vroegen zij ook aandacht voor internationale akkoorden inzake intellectueel eigendomsrecht, bezetting van gronden en de wetgeving inzake zaaigoed.

## C. Ombuigende trends op de weg naar duurzame ontwikkeling

Als deelnemers aan de werkzaamheden van internationale en nationale organisaties hebben de grote maatschappelijke groepen zich dus ook, op eigen initiatief, ingezet voor duurzame ontwikkeling. Het beste voorbeeld daarvan is de lokale Agenda 21. Het is bemoedigend vast te stellen dat er steeds meer inspanningen worden geleverd om de deelname van de grote maatschappelijke groepen aan het internationaal beleidsproces te bevorderen en te verbeteren.

Volgens het *Departement voor Beleidscoördinatie en Duurzame Ontwikkeling* zal in de toekomst de vraag naar duidelijke richtlijnen om de grote maatschappelijke groepen aan concrete VN-activiteiten te laten deelnemen waarschijnlijk nog toenemen. Om dit te bereiken suggereert dit departement overigens dat regeringen meer inspanningen moeten leveren om elk van de grote maatschappelijke groepen meer bij het beleid te betrekken en hen daarvoor de nodige financiële middelen te geven. Programma 21 gaat zelf niet zo ver maar dringt toch aan op *maatregelen waardoor samenwerking de basis vormt van hun respectievelijke bijdragen aan de werkzaamheden van de CSD*. (kader 5.3) Deze resolutie zorgt er misschien voor dat de standpunten van de verschillende groepen op de CSD-zittingen voortaan elk apart meer aandacht kunnen krijgen en misschien lopen de werkzaamheden dan wel uit in duidelijker beslissingen met een grotere draagwijdte.

### **Kader 5.3: Toekomstige samenwerking tussen de CSD en de grote maatschappelijke groepen**

*“Strengthen its interaction with representatives of major groups, including through greater and better use of focused dialogue sessions and round tables. These groups are important resources in operationalizing, managing and promoting sustainable development and contribute to the implementation of Agenda 21. The major groups are encouraged to adopt arrangements for coordination and interaction in providing inputs to the Commission. Taking into account the Commission's programme of work, this could include inputs from:*

- (i) The scientific community and research institutions, relating to the greater understanding of the interactions between human activity and natural ecosystems and on how to manage global systems sustainably;*
- (ii) Women, children and youth, indigenous people and their communities, non-governmental organizations, local authorities, workers and their trade unions and farmers on the elaboration, promotion and sharing of effective strategies, policies, practices and processes to promote sustainable development;*
- (iii) Business and industry groups on the elaboration, promotion and sharing of sustainable development practices and the promotion of corporate responsibility and accountability.” (P21; 133.e)*



## Balans van de beleidsinstrumenten van Agenda 21

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beschrijving van de middelen voor de implementatie van duurzame ontwikkeling. De beleidsinstrumenten, die in Agenda 21 vernoemd worden, zijn de volgende: financiële middelen en mechanismen, overdracht van ecologisch verantwoorde technieken, wetenschap, verbetering van het onderwijs, sensibilisering en vorming en, tot slot, internationale juridische mechanismen<sup>1</sup>.

### A. Financiële middelen en mechanismen

#### Kader 6.1: Agenda 21 over financiële middelen en mechanismen

*“Gezien het feit dat de toepassing van Agenda 21 als geheel de hele wereld ten goede zal komen, zal de toekenning van doeltreffende middelen aan ontwikkelingslanden, waaronder financiële middelen en technologie, zonder welke het voor hen moeilijk zal zijn hun toezeggingen werkelijk te implementeren, in het belang zijn van zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden en van de mensheid in het algemeen, waaronder de toekomstige generaties.” (A21;33.3)*

*“Agenda 21 legt hiervoor onder andere volgende doelstelling vast: het op adequate wijze en regelmatig beschikbaar stellen van “nieuwe en aanvullende”<sup>(a)</sup> financiële middelen.” (A21;33.11)*

*“De rijke landen bevestigen opnieuw hun verplichting te voldoen aan het binnen de VN overeengekomen doel om 0,7% van het BNP te besteden aan officiële ontwikkelingshulp.” (A21;33.13)*

*“Die financiering kan verstrekt worden door de multilaterale ontwikkelingsbanken en -fondsen, gespecialiseerde organisaties (andere VN-organen en internationale organisaties), multilaterale instellingen voor vergroting van capaciteit en technische samenwerking, bilaterale steunprogramma's, verlichting van de schulden en particuliere financiering.” (A21;33.14)*

Agenda 21 wijst ook op het belang om te zoeken naar nieuwe financieringsvormen. Tenslotte hoopt Agenda 21 ook dat er regelmatig wordt nagegaan of er voldoende en adequate financiële middelen zijn om de Rio-akkoorden uit te voeren.

- a. De formulering “new and additional” werd gekozen om op een dubbele verbintenis te wijzen: enerzijds om een groeiend aandeel van officiële ontwikkelingshulp aan projecten voor duurzame ontwikkeling te besteden, en anderzijds om de globale enveloppe van ontwikkelingshulp te verhogen om andere projecten geen nadeel te berokkenen.

1. Agenda 21 bevat nog drie andere instrumenten: nationale mechanismen en internationale samenwerking voor de versterking van mogelijkheden in ontwikkelingslanden en, tot slot, internationale institutionele afspraken en informatie voor de besluitvorming. De twee eerste worden niet behandeld in dit deze Planning Paper. De informatie over de besluitvorming wordt behandeld in hoofdstuk 7 en in bijlage B.



## Recente evoluties

In hoofdstuk I, deel A.2 van deze Planning Paper gaven we al een algemeen commentaar op de financieringskwestie en de groeiende ergernis die tijdens de onderhandelingen naar boven kwam.

Hierna gaan we dieper in op de grote trends inzake financiering, die al naargelang van de bron en de aard van het financieringsmechanisme wel eens willen verschillen. Dit deel begint met een beschrijving van de trends inzake financiering (buitenlandse financiering in ontwikkelingslanden, binnenlandse financieringsbronnen en internationale financiële mechanismen). Het sluit af met de voornaamste resultaten van de Top+5 in dit verband.

### 1. Trends inzake ontwikkelingshulp

In de loop van de jaren negentig is de structuur van de hulp aan ontwikkelingslanden grondig gewijzigd. In 1990 had de officiële ontwikkelingshulp (ODA, Official Development Assistance) nog een overwicht (57 miljard dollar) in de totale hulp aan de ontwikkelingslanden. De officiële ontwikkelingshulp werd tijdens de jaren negentig in grote mate vervangen door private investeringen. In 1996 bedroeg de officiële ontwikkelingshulp nog 44 miljard dollar tegenover 234 miljard dollar aan private investeringen. (VN, 1997b)

#### a. Officiële ontwikkelingshulp (ODA)

Met uitzondering van de Scandinavische landen en Nederland, respecteerde geen enkel land de 0,7 procentnorm, die op de Conferentie van Rio vastgelegd werd. De uitgaven voor ontwikkelingshulp daalden zowel in absolute als in relatieve zin. Het mondiale aandeel van de officiële ontwikkelingshulp in het totale BNP is voor alle OESO-landen samen gedaald van 0,34% in 1992 naar 0,27% in 1995. (VN, 1997a) Die evolutie helpt de ontwikkelingslanden niet echt vooruit.

Het rapport van de Secretaris-generaal van de VN over de geldstromen en de verdeling van de officiële ontwikkelingshulp van de multilaterale instellingen en de donorlanden die lid zijn van het *Commissie voor Ontwikkelingshulp* (CAD) van de OESO<sup>1</sup>, ziet volgende ontwikkelingen inzake bestemming van officiële ontwikkelingshulp:

- Een verhoging van de bilaterale hulp en in mindere mate van de multilaterale hulp voor de bescherming van het leefmilieu, grondstoffenbeheer, sociale basisvoorzieningen en klimaatbescherming.
- Een daling van de bilaterale hulp voor economische en sociale doeleinden.
- Een vooruitgang in de hulp aan de kleine eilandstaten voor de bescherming van meren en oceanen.

---

1. Het ontwikkelingscomité (CAD) telt 21 leden: Australië, Oostenrijk, België, Canada, Denemarken, VS, Finland, Duitsland, Frankrijk, Ierland, Italië, Japan, Luxemburg, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Portugal, Verenigd-Koninkrijk, Zweden, Zwitserland en de Commissie van de Europese Gemeenschap.



Desondanks is er een akkoord om het fonds van de *Internationale Ontwikkelings-associatie* (IDA) nieuw leven in te blazen. Dat fonds is een donor-orgaan van de Wereldbank dat op basis van strikte voorwaarden ontwikkelingsmiddelen ter beschikking stelt. De Wereldbank heeft ook een groeiend aandeel van zijn leningen toegekend aan duurzame ontwikkelingsprojecten.

#### b. Buitenlands privé-kapitaal

De private hulp, exclusief exportkredieten, van de leden van de *Commissie voor Ontwikkelingshulp* (CAD) van de OESO aan de ontwikkelingslanden bedroeg in de periode 1993-1995 jaarlijks gemiddeld 126 miljard dollar, tegenover 60 miljard in de periode 1990-1992. (VN, 1997y) De proportie van kapitaal dat CAD-landen aan ontwikkelingslanden toekennen, is gestegen van 41% in 1990 naar 66,4% in 1995. (VN, 1997y) De proportie van kapitaal dat door de CAD-landen aan ontwikkelingslanden toegekend werd, is gestegen van 41% in 1990 naar 66,4% in 1995. (VN, 1997y)

Vroeger werd die hulp gegeven in de vorm van commerciële leningen, nu gaat het hoofdzakelijk om directe buitenlandse investeringen en portefeuille-investeringen. De directe buitenlandse investeringen vanuit de landen van de CAD worden als eerder betrouwbaar en stabiel beschouwd dan portefeuille-investeringen. Bovendien verhogen portefeuille-investeringen de kwetsbaarheid van ontwikkelingseconomieën, gezien het risico op grote kapitaalverschuivingen. De investeringen zijn veelal geconcentreerd in Latijns-Amerika en Oost-Azië. Het is daarbij moeilijk vaststellen of ze een invloed in de richting van een meer duurzame ontwikkeling hebben.

#### c. Programma's voor schuldverlichting

Verschillende landen met een gemiddeld nationaal inkomen hebben, dankzij schuldverlichtingprogramma's zoals het systeem van *Brady-bons*<sup>1</sup> of *schuldconversie*<sup>2</sup>, een verbetering in hun situatie gekend. Sommige Oost-Aziatische landen hebben zelfs opnieuw toegang tot de internationale geldmarkt. De schuldenlast van de arme landen met al erg veel schulden is echter nog toegenomen. In dat opzicht voeren de Wereldbank en het Internationaal Muntfonds (IMF) op dit moment een vernieuwende actie: het *Initiatief om de schuld van de allerarmste landen te verlichten*. Met dit initiatief verbindt de internationale gemeenschap er zich toe om aan landen een forse schuldverlichting toe te staan mits ze gedurende drie jaar een structureel aanpassingsprogramma op macro-economisch vlak doorvoeren en het beleid structureel hervormen. Nieuw aan dit initiatief is de mondiale benadering: *alle belangrijkste schuldeisers van een land, bilateraal of multilateraal, moeten samenwerken en hun bijdragen aan schuldverlichting coördineren*. (VN, 1997y)

1. De Brady-bons zijn obligaties op lange termijn met veel voordeliger voorwaarden dan op de markt. Ze zijn in het leven geroepen om de staatsschuld van de allerarmste landen te herstructureren.
2. Schuldconversie bestaat uit een uitwisseling van een vordering in vreemde deviezen tegen een bepaalde verbintenis. Het kan gaan om investeringen in het milieu ("*debt-equity swaps*"), in voorziening van grondstoffen ("*debt-commodity swaps*" of "*debt-export swaps*") of in lokale munten ("*debt-peso swaps*").

Bij dit initiatief zijn 41 van de armste en meest in het krijt staande landen betrokken. Het initiatief kost bij benadering 5,6 à 7,7 miljard dollar en wordt verdeeld onder multilaterale schuldeisers (57%), bilaterale (41%) en private schuldeisers (2%).

## 2. Trends in het vrijmaken van binnenlandse financiering

De belangrijkste technieken om binnenlandse middelen te mobiliseren zijn: afschaffing van subsidies, belastinghervorming, economische instrumenten, nationale milieufondsen en financiering via middelen uit de private sector. Die mechanismen kunnen de financiering van projecten voor duurzame ontwikkeling mogelijk maken. Verschillende studies hebben onderzocht welke de meest effectieve instrumenten zijn om een gesteld doel te bereiken, rekening houdend met de binnenlandse situatie. Op een colloquium in Santiago de Chili (1997) werd een balans opgemaakt van deze studies en was er aandacht voor experimenten en concrete initiatieven van regeringen op dit vlak<sup>1</sup>. We geven hieronder kort de belangrijkste besluiten weer voor wat betreft de financieringsmechanismen.

### a. Subsidies

In hun huidige vorm zijn veel subsidies erg schadelijk op sociaal, economisch of ecologisch vlak. Het gaat daarbij vaak om hoge bedragen: “*Environmentally damaging and economically distortary subsidies are estimated to range between 0,5 and 1 trillion dollars per year, divided roughly equally between developed and developing countries.*” (VN, 1997b, blz. 55) In ontwikkelde landen gaat het vooral om landbouwsubsidies en subsidies voor het wegverkeer. In ontwikkelingslanden gaat het om energie- en watersubsidies. Een groeiend deel van zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden vermindert die subsidies of schaft ze zelfs helemaal af. Zo werden de laatste vijf jaar in de ontwikkelingslanden de energiesubsidies met 30 à 50% teruggeschoefd. Subsidies voor pesticiden en meststoffen werden eveneens beperkt. (VN, 1997b, blz. 56) In het rapport van de Secretaris-generaal van de VN wordt opgemerkt dat: *in de ontwikkelde landen de subsidies voor landbouwactiviteiten en voor de milieuschadelijke steenkoolproductie geleidelijk verminderden.* (VN, 1997y)

### b. Belastingssystemen

In veel landen ondersteunt de fiscaliteit in het algemeen niet meteen het streven naar duurzame ontwikkeling. Een belastinghervorming zou nieuwe middelen kunnen opleveren die zouden toelaten projecten inzake duurzame ontwikkeling te financieren en die productie- en consumptiegedrag in die richting zouden kunnen sturen. In ontwikkelingslanden en in landen met een overgangseconomie is de relatie tussen fiscale ontvangsten en het BNP meestal zwak en het belastingstelsel weinig effectief. Dat geeft een idee van de ruimte die er is voor een belastinghervorming in dienst van duurzame ontwikkeling. In de geïndustrialiseerde landen zou een “groene” belastinghervorming in ieder geval toelaten om de economische en ecologische efficiëntie op te drijven zonder een

---

1. Het rapport van het colloquium heet *Finance for Sustainable Development*, VN, New York, 1997.

verhoging van de totale fiscale last. Onderzoek heeft aangetoond dat zo'n belastinghervorming waarbij de lasten op arbeid, op winsten en op spaarkapitaal verschuiven naar lasten op consumptie van natuurlijke rijkdommen en op vervuiling, een dubbel dividend opleveren: aan de ene kant verhoogt het BNP en aan de andere kant is er een vermindering van de vervuiling die verzilverd wordt als een verhoging van het welzijn. Zweden heeft zo'n hervorming succesvol doorgevoerd in 1991. Andere landen, zoals Tsjechië en Hongarije, hebben gelijkaardige hervormingen in petto. (VN, 1997d)

### c. Economische instrumenten

Economische instrumenten kunnen op twee manieren bijdragen tot een duurzame ontwikkeling. Enerzijds kunnen ze een aanzet betekenen om activiteiten die schadelijk zijn voor het milieu, terug te schroeven. Anderzijds kunnen ze een bron van inkomsten betekenen voor projecten van duurzame ontwikkeling. Belastingen, vergoeding voor vergunningen, heffingen op vervuiling of verhandelbare emissierechten doen een beroep op marktmechanismen en bewerkstelligen op die manier een financiële overdracht tussen vervuilers en de gemeenschap. Uiteindelijk integreren ze economische en ecologische dimensies van consumptie- en productiepatronen in de samenleving.

Volgens de OESO zijn deze mechanismen veel efficiënter dan de klassieke regelgeving: een betere kosten-baten balans, grotere flexibiliteit in de toepassingen, meer doeltreffend naarmate het aantal vervuilers groter is, een blijvende impuls om de vervuiling terug te dringen, een mogelijke bron van inkomsten. (OESO, 1996, blz.9) In veel landen doen dergelijke instrumenten dus stilaan hun intrede. Tussen 1987 en 1993 bijvoorbeeld is hun aantal in de OESO-lidstaten toegenomen met 25 à 50%. (OESO, 1996, blz. 9) Producttaksen en statiegeldsystemen komen daarbij het meest voor. Toch belemmeren de onbekende effecten op inkomensverdeling en concurrentiekracht vaak de invoering van dergelijke instrumenten. In onderzoek dat gedaan werd in OESO-lidstaten wordt aangetoond dat *economische instrumenten de gewenste invloed hebben op het gedrag van vervuilers en gebruikers. Over het algemeen kan men ongewenste effecten milderden met behulp van andere maatregelen. Tot slot werd ook vastgesteld dat via een systeem van herverdeling, de internationale competitiviteit van het bedrijfsleven gewaarborgd kan worden.* (VN, 1997y)

### d. Normering en privé-initiatieven

De privé-sector speelt een toenemende rol in de financiering van investeringen in duurzaamheid. Op bedrijfsniveau helpen gestandaardiseerde milieunormeringssystemen zoals de ISO, de invoering van ecolabels, milieuzorgsystemen, enzovoort, de ondernemer beter rekening te houden met de milieu-impact van de bedrijfsactiviteiten. Dergelijke initiatieven maken dat duurzaamheidscriteria stilaan ook een rol gaan spelen in investeringsbeslissingen. Andere initiatieven wijzen ook op de groeiende interesse van het bedrijfsleven voor duurzame ontwikkeling. De *World Business Council for Sustainable Development* is opgericht met als doel duurzame ontwikkeling in de ondernemingen ingang te doen vinden (zie kader 5.2). In de financiële sector worden private, groene investeringsfondsen gepromoot. "Greenfunds" beleggen hun kapitaal alleen in bedrijven die hun verantwoordelijkheid opnemen op sociaal en ecologisch vlak. Er zijn ook de

samenwerkingsvormen tussen private ondernemingen en de overheid die duurzame ontwikkeling helpen realiseren. Het *Rapport van het colloquium van Santiago* beveelt dergelijke samenwerkingsvormen sterk aan, in de vorm van cofinancieringsakkoorden of *joint-ventures*. Aan de andere kant wordt er ook gepleit voor een grotere deelname van de private sector aan de levering en het beheer van infrastructuurwerken en overheidsdiensten.

Overigens blijkt dat de privatisering van overheidsbedrijven goed is voor duurzame ontwikkeling: “*In terms of privatization trend, it is important to note its global nature and the advancement of innovative approaches in the 1990’s that made privatization socially more equitable and politically more acceptable.*” (VN, 1997b, 65)

#### e. Nationale milieufondsen

Een aantal fondsen richt zich specifiek op beheer en behoud van het leefmilieu. Zij worden meestal gefinancierd met milieubelastingen, dotaties uit algemene begrotingsmiddelen of schuldvaluta’s (“*debt-equity swaps*”). In principe hoeven die fondsen geen nieuwe financieringsbronnen aan te spreken. In de praktijk blijkt dat in een aantal gevallen toch beroep wordt gedaan op aanvullende middelen via ondermeer internationale overdrachten of bijkomende publieke bijdragen. Een groeiend aantal landen richt zulke fondsen op: meer dan 20 ontwikkelingslanden hebben er één, net zoals het merendeel van de landen op weg naar een markteconomie.

### 3. Trends inzake internationale financieringsmechanismen

Internationale milieufondsen zoals het *Wereld Milieufonds* (zie kader 6.2) en het *Multilateraal Fonds van het Montreal-protocol* hebben tijdens de periode na de Conferentie van Rio vrij goed gefunctioneerd, al beschikken ze nog steeds over een beperkt aantal middelen.

In het kader van het *Kaderverdrag van de VN inzake klimaatverandering* werden nieuwe internationale financieringsmechanismen in het leven geroepen, namelijk “*joint implementation programmes.*” (zie kader 6.3) Deze programma’s zijn pilootprojecten met als bedoeling de gemeenschappelijke implementatie te begrijpen met het oog op latere initiatieven. (Voor de definitie zie kader 7.2) De invoering van die programma’s is een succes en heeft substantiële middelen opgeleverd voor een aantal pilootprojecten. In juli 1996 hadden 17 landen een dergelijk programma gelanceerd of voorgesteld. Daarnaast hadden 32 projecten, vooral in Centraal-Amerika en in Oost-Europa, een officiële bilaterale goedkeuring op zak<sup>1</sup>.

---

1. Voor meer details en voorbeelden van pilootprojecten zie *Finance for Sustainable Development: the Road Ahead*, 1997, 49.

**Kader 6.2: Het Wereld Milieufonds (GEF)**

Het GEF werd in 1991 opgericht als gevolg van een resolutie van de Wereldbank voor het financieren van milieuprojecten. Dit mechanisme draagt het verschil bij tussen de kost van een project waarin het leefmilieu in rekening genomen werd, en een gelijkaardig project dat dit niet doet. Het kent middelen toe aan ontwikkelingslanden en landen op weg naar een markteconomie voor projecten in verband met de verandering van het klimaat, de biodiversiteit, internationale waterenreserves, en het gat in de ozonlaag. Activiteiten in verband met de verslechtering van het landoppervlak, zoals woestijnvorming en ontbossing, komen ook in aanmerking voor financiële steun van het GEF. De programma's worden beheerd door UNDP, UNEP en de Wereldbank.

Omdat het GEF aanvankelijk gelanceerd werd als pilootproject, was het nodig om het te hervormen naar aanleiding van een groeiend aantal aanvragen. Die volgden op de Conferentie van Rio en nieuwe verdragen over biodiversiteit en het klimaat, omdat daarin het GEF als tijdelijk financieel orgaan vermeld werd. Het fonds, dat zowel door schenkende als door ontvangende landen gespijsd wordt, heeft daarom in 1994 een toezegging ontvangen van twee miljard USD over een periode van drie jaar. Sinds de oprichting heeft het fonds al 220 projecten kunnen financieren. Eind 1996 groeiden de middelen van het GEF met 1,33 miljard USD, waaraan nog eens 3,3 miljard USD toegevoegd kon worden uit cofinanciering (The Global Environment Facility: a Self-Assessment, GEF). Merk ook op dat de NGO's het statuut van waarnemer in de Raad van het GEF hebben gekregen. Hun aanwezigheid zorgt voor een grotere doorzichtigheid.

Verschillende internationale taken in de richting van duurzame ontwikkeling worden bestudeerd. Het gaat onder meer om de Tobin-taks op financiële speculaties, de internationale luchtvaarttaks en de koolstofbelasting (zie hoofdstuk IV van deze Planning Paper, einde van deel 1). Maar de invoering van dergelijke taken is niet voor morgen omdat de meeste landen hardnekkig vasthouden aan hun fiscale souvereiniteit.

Als algemeen besluit van dit alles stelt het rapport van Santiago terecht dat kwalitatieve aspecten van investeringen verbeterd zijn maar dat de omvang van de middelen geenszins voldoende is om de Rio-doelen te bereiken: *“To sum up, the record of the past five years can be best described as a mixture of unfulfilled expectations, unexpected developments and promising changes.”* (VN, 1997b, blz. 69)

#### 4. Evaluatie van de verandering sinds Rio volgens Programma 21

##### *Resultaten van Rio +5*

De belangrijkste vooruitgang sedert Rio die in juni 1997 werd opgetekend op het vlak van financieringsmechanismen is *de oprichting, reorganisatie, financiering en hersamenstelling van de financieringsbronnen voor het Wereld Milieufonds (GEF)*, al blijken de middelen onvoldoende te zijn voor de vooropgestelde doelen (P21;13) en herinnert Programma 21 er nog eens aan dat de voorziene middelen *“adequate and predictable”* moeten zijn en voorspelbaar opdat Agenda 21 zou kunnen uitgevoerd worden. (P21;17) Op het vlak van financieringsstromen stelt Programma 21 *“a sizeable expansion of private flows of financial resources from developed to a limited number of developing countries and, in a number of countries”* (P21;19) vast, maar dat lost in geen geval het schuldenprobleem op (zie kader 6.3).

### **Kader 6.3: Schuldenprobleem volgens Programma 21**

*“In many developing countries, the debt situation remains a major constraint on achieving sustainable development. Although the debt situation of some middle-income countries has improved, there is a need to continue to address the debt problems of the heavily indebted poor countries, which continue to face unsustainable external debt burdens. The recent World Bank/International Monetary Fund Heavily Indebted Poor Countries Initiative could help to address that issue with the cooperation of all creditor countries. Further efforts by the international community are still required to remove debt as an impediment to sustainable development.” (P21;20)*

a Landen met een BBP per inwoner tussen 786 en 9.655 USD, bijvoorbeeld Marokko, Roemenië, Tsjechië, Zuid-Afrika.

Programma 21 behandelt in de paragrafen 76 tot 87 expliciet financieringskwes- ties. Over bepaalde stukken daarvan konden de onderhandelaars op CSD-V geen akkoord bereiken, wat dan een opdracht werd voor de Top+5. Onder meer de eerste en laatste zinnen van paragraaf 77 vormden een probleem. Deze para- graaf erkent dat de dalende trend inzake officiële ontwikkelingshulp geen goede zaak is. Er wordt opgeroepen om deze trend alsnog te keren. Maar ondanks de Europese inspanningen, was het niet mogelijk om van alle landen van het Noor- den in die zin een nieuwe verbintenis af te dwingen. De vermelding dat een aan- tal landen toch het 0,7-objectief hebben gehaald wijst erop dat het hier niet om wensdromen gaat. De paragraaf zet op die manier dus toch een klein stapje vooruit in vergelijking met Agenda 21. Die tekst wordt hier hernomen om te onderstrepen dat officiële ontwikkelingshulp een grote rol speelt in de strijd tegen armoede en voor de bescherming van het leefmilieu. Hij onderlijnt even- eens de complementaire rol die officiële ontwikkelingshulp speelt als katalysator van economische groei (zie kader 6.4)..

### **Kader 6.4: De trend omkeren waarbij het percentage van het BBP dat aan officiële ontwikkelingshulp besteed wordt, daalt**

*“For developing countries, particularly those in Africa and the least developed countries, official development assist- ance remains a main source of external funding; it is essential for the prompt and effective implementation of Agenda 21 and cannot generally be replaced by private capital flows. Developed countries should therefore fulfil the commit- ments undertaken to reach the accepted United Nations target of 0.7 per cent of gross national product as soon as possible. In this context the present downward trend in the ratio of official development assistance to gross national product causes concern. Intensified efforts should be made to reverse this trend, taking into account the need for improving the quality and effectiveness of official development assistance. In the spirit of global partnership, the underlying factors that have led to this decrease should be addressed by all countries. Strategies should be worked out for increasing donor support for aid programmes and revitalizing the commitments that donors made at the United Nations Conference on Environment and Development. Some countries already meet or exceed the 0.7 per cent agreed target. Official financial flows to developing countries, particularly the least developed countries, remain an essential element of the partnership embodied in Agenda 21. Official development assistance plays a significant role, inter alia, in capacity-building, infrastructure, combating poverty and environmental protection in developing coun- tries, and a crucial role in the least developed countries. Official development assistance can play an important com- plementary and catalytic role in promoting economic growth and may, in some cases, play a catalytic role in encouraging private investment and, where appropriate, all aspects of country-driven capacity-building and strengthening.” (P21;77)*



### Vrijmaken van financiële middelen

De volgende paragrafen erkennen dan weer dat private kapitaalstromen zeer belangrijk zijn voor economische groei in een toenemend aantal ontwikkelingslanden. Zij verwachten van de VN een substantiële verhoging van de hulpbudgetten en zij vragen tevens aan de Secretaris-generaal van de VN om samen met de *Conferentie van de VN over handel en ontwikkeling* (CNUCED), de Wereldbank en het IMF te zoeken naar een band tussen “*debt relief in the form of debt rescheduling, debt reduction, debt swaps and, as appropriate, debt cancellation, as well as grants and concessional flows that will help restore creditworthiness.*” (P21;82) Aan de ene kant zou een verlichting van de schuldenlast de mogelijkheid bieden om middelen vrij te maken voor milieu- en sociale doeleinden. Aan de ander kant zou ze de ontwikkelingslanden in staat stellen om de landbouwproductie (voornaamste bron van deviezen die hen in staat stelt hun schuld terug te betalen) minder op export te richten maar meer aan te passen aan de plaatselijke noden. Wat betreft de koppeling van officiële ontwikkelingshulp aan de gevoerde inspanningen voor politieke hervormingen in deze landen wilden de G77 en China absoluut niet dat dit vermeld werd.

Overigens wijst Programma 21 erop dat het over het algemeen aan de publieke en private sector van de hulpbehoevende landen zelf is om te voorzien in de financiering van Agenda 21: “*While international cooperation is very important in assisting developing countries in their development efforts, in general financing for the implementation of Agenda 21 will come from countries' own public and private sectors.*” (P21;84) Die nadruk op eigen financiering is er gekomen tijdens CSD-V. Tijdens de Top+5-onderhandelingen weigerden de EU en de VS hierop terug te komen, ondanks herhaaldelijke pogingen van de G77 en China.

### Financiële instrumenten en mechanismen

Op het vlak van financiële instrumenten moedigt paragraaf 85 eerst en vooral de verdere vermindering van subsidies aan: “*There is a need for making existing subsidies more transparent in order to increase public awareness of their actual economic, social and environmental impact, and for reforming or, where appropriate, removing them.*” (P21;85) In dezelfde paragraaf zit echter wel de vraag om in het eventueel terugschroeven van subsidies, rekening te houden met bijzondere omstandigheden en verschillende ontwikkelingsniveaus tussen de landen: “*Subsidy reductions should take full account of the specific conditions and the different levels of development of individual countries and should consider potentially regressive impacts, particularly on developing countries.*” (P21;85)

Voor de rest roept paragraaf 86 op “*to reduce the barriers to the expanded use of economic instruments, Governments and international organizations should collect and share information on their use and introduce pilot schemes that would, inter alia, demonstrate how to make the best use of them while avoiding adverse effects on competitiveness and the terms of trade of all countries, particularly developing countries, and on marginalized and vulnerable sectors of society.*” In paragraaf 87 staat vermeld dat “*innovative financial mechanisms are currently under discussion in international and national forums but have not yet fully evolved conceptually.*” Op het vlak van financiële mechanismen is er veel werk verzet in de vier intersessionele bijeenkomsten van de ad hoc expertengroep over financiering. Maar door toedoen van een aantal *hardliners* onder de ontwikkelingslanden, waaronder India, wordt dit in Programma 21 niet als dusdanig erkend. Een troost is dat die werkzaamheden verdergezet worden door drie grote organisaties (IMF, Wereldbank en CNUCED) en dat de ECOSOC een rapport over dit onderwerp aan het maken is. Op komende CSD-zittingen zullen zij vernieuwende mechanismen voorstellen. Op



die manier zou CSD wel eens een belangrijk forum kunnen worden inzake nieuwe financieringsmechanismen.

## 5. Besluit

Het debat over de financiering van duurzame ontwikkeling is niet minder open dan vijf jaar terug. Bij gebrek aan vooruitgang hebben de delegaties in deze kwestie opnieuw strijd moeten leveren op punten die eigenlijk vastlagen in Agenda 21. Een waarnemer merkte zelfs op dat Agenda 21 beschouwd kon worden als een platform voor discussie en niet als de “Bijbel”, ook omdat deze tekst geschreven werd in een ander economisch en politiek leefklimaat. Maar de onderhandelaars van het Zuiden hielden nogal zwaar aan discussies over de officiële ontwikkelingshulp. Verschillende deelnemers uit de G77 neigden er zelfs naar om van de trends inzake officiële ontwikkelingshulp de maatstaf te maken voor het falen of welslagen van de akkoorden van Rio. Van hun kant verzetten de VS zich tegen het koppelen van commerciële vraagstukken aan financieringskwesties. De delegaties uit het Noorden waren nog niet bereid om te erkennen dat private kapitaalstromen bepaalde uitwassen kennen en ook niet om te discussiëren over de manier waarop die geldstromen zouden kunnen bijdragen tot duurzame ontwikkeling. Een meer realistische aanpak van de financieringskwestie, zoals ze aan bod komt in Agenda 21, zou nochtans kunnen ingaan op de mondialiseringsvraagstukken maar ook op problemen zoals de band tussen handel en milieuzorg of verantwoordelijkheid van ondernemingen voor veroorzaakte externaliteiten of nog andere problemen waarop de privé-sector niet alleen een antwoord kan bieden.

Ook de zoektocht naar nieuwe financieringsmechanismen verliep eerder traag. De laatste vijf jaar zijn er rond dat thema talrijke symposia en werkvergaderingen georganiseerd, zowel op gouvernementeel als niet-gouvernementeel vlak. Evenveel voorstellen zagen het licht. Eén van die voorstellen stond bovenaan de agenda van de Top+5: het instellen van een taks op vliegtuigbrandstof. In het begin van de Buitengewone Zitting wezen bepaalde NGO's erop dat het aangaan van dit voorstel van de EU-lidstaten het meest tastbare bewijs zou zijn van de politieke wil om via nieuwe acties te streven naar duurzame ontwikkeling. Een dergelijk initiatief zou naar verwachting twee tot drie miljard USD opleveren. Volgens de EU-landen zou een dergelijke taks ook tot een maatschappelijke bewustwording leiden inzake het verband tussen transportkeuzes en duurzame ontwikkeling. Maar de andere landen namen een behoudsgezinde en ronduit misprijzende houding aan. (Eén groot land uit het Noorden vroeg zelfs informeel maar wel publiekelijk of het om een grap ging.) De EU moest zich daarom tevreden moest stellen met een tekst waarin werd aangekondigd dat er verder onderzoek zou worden verricht naar de opportuniteit van een eventueel beroep op economische instrumenten voor de berekening van de negatieve impact van het vliegverkeer op het leefmilieu (in de schoot van de *Internationale Organisatie voor de Burgerluchtvaart*).

## B. Overdracht van milieuverantwoorde technologieën

### Kader 6.5: Agenda 21 over technologie-overdracht

“Onder milieuverantwoorde technologieën verstaat Agenda 21 niet alleen schone technologieën maar ook alles wat daarrond hangt: know-how, materialen, human resources, enzovoort. De in hoofdstuk 34 voorgestelde activiteiten zijn gericht op de verbetering van de voorwaarden en processen inzake informatievoorziening, toegang tot en overdracht van technologie.” (A21;34.5) “De overdracht moet gepaard gaan met het ondersteunen van de opbouw van eigen capaciteit (menselijk en institutioneel) gericht op ontwikkelingslanden en gebaseerd op een technologische partnerschap op lange termijn tussen de bezitters van dergelijke technologieën en de potentiële gebruikers ervan.” (A21;34.14d)

Technologie-overdracht is een toepassing van de beginselen van duurzame ontwikkeling en wordt als dusdanig aanbevolen in bijna alle voorbereidende documenten voor de Top+5.

#### a. Recente ontwikkelingen

Sedert Rio hebben tal van informatiecampagnes en workshops gezorgd voor de promotie van milieuverantwoorde technologieën en hun overdracht naar ontwikkelingslanden. Op basis daarvan kunnen een aantal besluiten worden getrokken<sup>1</sup>:

#### Op het vlak van onderwijs

Technologie-overdracht is het meest effectief wanneer ze

- (1) Gepaard gaat met capaciteitsopbouw op menselijk, institutioneel en wetenschappelijk vlak en op basis van een voorafgaandelijke evaluatie van de technologiebehoeften.
- (2) Zich baseert op een volgehouden partnerschap tussen de private en publieke sector.
- (3) Rekening houdt met de behoeften, de voorwaarden en de mogelijkheden van toekomstige gebruikers, met respect voor de plaatsgebonden kennis.

Technologie is geen abstract iets dat overgedragen wordt van een model naar een ander. Technologie-overdracht is uiteindelijk een *business-to-business* transactie. Hoe gunstiger de infrastructuur, de wetgeving, het institutioneel kader en de structurele kenmerken van de markt in de begunstigde landen, hoe belangrijker de mogelijke overdracht van technologie wordt. Maar in bepaalde gevallen hebben de door de regering ter beschikking gestelde middelen in grote mate milieuverantwoorde technologieën aangetrokken<sup>2</sup>.

#### Belangrijkste trends

Grote vooruitgang is er geboekt op het vlak van toegang tot en verspreiding van informatie over milieuverantwoorde technologieën (gegevensbank, netwerkvorming, enzovoort). Zowel in geïndustrialiseerde landen als in ontwikkelingslanden en in de landen met een overgangseconomie zijn er nationale centra voor

1. Ze zijn in detail opgenomen in het Rapport van de Secretaris-generaal van de VN, getiteld: Overdracht van Ecologisch Verantwoorde Technologie, Samenwerking en Capacity Building (VN, 1997z)
2. Dit is met name het geval in de toepassing van het Protocol van Montréal.

schone technologie opgericht. Die centra bewerkstelligen een verschuiving van de stroomafwaartse milieubestrijdings- en controletechnieken naar, meer stroomopwaarts, technieken voor efficiënt gebruik van hulpbronnen. Verschillende samenwerkingsverbanden tussen de private en de publieke sector verzamelen vergelijkende gegevens over deze twee opties en ondersteunen op die manier de overdracht van technologieën.

Het gebrek aan concrete cijfers over de juiste omvang van technologieoverdracht weerhoudt de ontwikkelingslanden er niet van om te besluiten dat die overdracht, vergeleken met het in Rio verhoopte niveau, onvoldoende geschiedt. Leveranciers en potentiële gebruikers hebben onvoldoende toegang tot de bestaande informatie en er is overigens weinig overeenstemming tussen de verschillende informatie- en gegevensbanken. Voor de meeste ontwikkelingslanden is bovendien de aankoop van zulke technologieën financieel niet haalbaar. Bepaalde Afrikaanse landen (waaronder de Subsahara-landen) hebben zelfs een gebrek aan geschoold personeel dat kan instaan voor de toepassing van milieuverantwoorde technologie.

#### **b. Resultaten van de Top+5**

Al in de inleiding stelt Programma 21 dat de technologische kloof tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden toegenomen is ondanks de doelstellingen van Agenda 21.

#### **Kader 6.6: Balans van technologieoverdracht in Programma 21**

*“Similarly, technology transfer and technology-related investment from public and private sources, which are particularly important to developing countries, have not been realized as outlined in Agenda 21. Although increased private flows have led to investments in industry and technology in some developing countries and economies in transition, many other countries have been left behind. Conditions in some of these countries have been less attractive to private sector investment and technological change has been slower, thus limiting their ability to meet their commitments to Agenda 21 and other international agreements. The technology gap between developed countries and, in particular, the least developed countries has widened.” (P21;21)*

De paragrafen 88 tot 97 behandelen de overdracht van milieuvriendelijke technologieën en bevestigen dat wetenschappelijke en technologische informatievoorziening, alsook de toegang tot milieuvriendelijke technologieën en hun overdracht, een wezenlijk onderdeel uitmaken van duurzame ontwikkeling. Dit deel:

- Dringt aan op een snelle concretisering van de Rio-verbintenissen op het vlak van tastbare maatregelen voor technologieoverdracht naar ontwikkelingslanden, vergezeld van regelmatige evaluatie van hoofdstuk 34 van Agenda 21, in te schrijven in het meerjarenprogramma van de CSD. (P21;88)
- Bevestigt de noodzaak om knelpunten inzake technologieoverdracht weg te werken, ongeacht of die van private of publieke aard zijn. (P21;88)

- Onderlijnt de rol die regeringen te spelen hebben in onderzoek & ontwikkeling gericht op de promotie van milieuverantwoorde technologieën en het voorzien in institutionele en menselijke middelen. (P21;88)
- Roept op om een gunstige omgeving te creëren voor privé-investeringen in schone technologieën en de overdracht daarvan naar ontwikkelingslanden, in het bijzonder door de toepassing van economische en fiscale maatregelen en het in voege treden van milieureglementering en toepassingsmechanismen. (P21;90)
- Beveelt de uitwerking aan van een juridisch en politiek kader dat investeringen in milieuverantwoorde technologieën aanmoedigt door samenwerkingsverbanden tussen de private en de publieke sector om de voordelen van de private sector (toegang tot kapitaal en technologie, efficiënt beheer, handelservaring en technologische bekwaamheid) te combineren met de middelen die regeringen hebben om een milieupolitiek te voeren die dergelijke investeringen kan begunstigen. (P21;92)
- Erkent de noodzaak om samenwerking tussen landen in het Zuiden onderling te versterken op het vlak van technologieoverdracht, onder meer door de oprichting van regionale en sectorale centra voor technologieoverdracht en capaciteitsopbouw. (P21;95)

Die tien paragrafen lagen zonder veel bezwaren (en dus zonder haakjes) op de Top+5 ter discussie voor, met uitzondering van twee paragrafen waarvoor er een tegenstelling was tussen de rijke landen en China en de G77. De VS vonden in geen enkel opzicht dat hoofdstuk 34 een verbintenis bevat voor de regering, vertrekkende van het beginsel dat milieuverantwoorde technologieën alleen een zaak zijn voor de private sector en dat hoofdstuk 34 enkel objectieven en geen verbintenissen inhoudt. Om tot een consensus te komen, diepten de G77 en China een formulering op uit de *Agenda voor Ontwikkeling*, eveneens opgesteld door de VN. “*There is an urgent need for developing countries to acquire greater access to environmentally sound technologies if they are to meet the obligations agreed at the UNCED and in the relevant international conventions.*” (P21;88) Deze oplossing leidde ertoe dat de VS verklaarden dat hun onderhandelaar “verstrooid” geweest was tijdens de onderhandelingen. Maar ze hebben de zin toch moeten aanvaarden aangezien ze al elders was aanvaard.

Als tegenzet wilde het blok van rijke landen echter een ingrijpende inkorting van deze paragraaf: [De overdracht van technologie naar ontwikkelingslanden is niet alleen afhankelijk van de werking van de markt, de regeringen moeten instellingen voor onderzoek en ontwikkeling ertoe aanzetten om de institutionele en menselijke middelen uit te werken voor overdracht van technologie, rekening houdend met de erkenning van intellectuele eigendom.] De tekst in de eindversie van Programma 21 werd tot het strikte minimum herleid: “*Governments have an important role to play in providing, inter alia, research and development institutions with incentives to promote and contribute to the development of institutional and human capacities.*” (P21;89)

## C. Wetenschap ten behoeve van duurzame ontwikkeling

### Kader 6.7: Agenda 21 over wetenschap ten behoeve van duurzame ontwikkeling

De wetenschap is onmisbaar als ondersteuning van een behoedzaam milieubeheer in dienst van het voortbestaan van en de ontwikkeling van de mensheid. Zij moet de noodzakelijke informatie verstrekken *“opdat het milieu- en ontwikkelingsbeleid in het besluitvormingsproces beter kan worden geformuleerd en er betere gefundeerde keuzes kunnen worden gemaakt.”* (A21;35.1) *“De wetenschap heeft een belangrijke taak in het koppelen van de fundamentele betekenis van het geosysteem dat het leven in stand houdt aan passende ontwikkelingsstrategieën die uitgaan van het blijvend functioneren van dit systeem. De wetenschap moet een steeds grotere rol gaan spelen bij het zoeken naar een efficiënter gebruik van natuurlijke hulpbronnen.”* (A21;35.2) Wetenschappelijke kennis dient opgenomen te worden in plannen en rapporten voor duurzame ontwikkeling. Agenda 21 legt hierop grote nadruk: *“Wetenschappelijke kennis dient te worden aangewend voor de verwoording en ondersteuning van duurzame ontwikkelingsdoelen via wetenschappelijke evaluaties van de huidige staat van en de toekomstverwachtingen voor het geosysteem. Van dergelijke evaluaties die zijn gebaseerd op bestaande en in ontwikkeling zijnde innovaties binnen de wetenschap, moet gebruik worden gemaakt in het besluitvormingsproces en in de interactieve processen tussen wetenschap en beleidsvorming. De wetenschap dient meer van zich te laten horen teneinde het inzicht te vergroten en de interactie tussen wetenschap en samenleving te versoepelen.”* (A21;35.3) Agenda 21 voorziet vier belangrijke programmaterreinen<sup>(a)</sup>: versterking van de wetenschappelijke basis voor duurzaam beheer (hertekenen van communicatie tussen beleidsdragers, het grote publiek en de wetenschappers), verbetering van het wetenschappelijk inzicht (verbeteren van de kennis omtrent de draagkracht van de aarde), verbetering van wetenschappelijke evaluaties op lange termijn en ontwikkeling van wetenschappelijke capaciteit en mogelijkheden (onderwijs, vorming, infrastructuur, netwerkvorming, ...).

a Besluiten en Aanbevelingen van de Internationale Conferentie over het Wetenschappelijk Programma voor Milieu en Ontwikkeling (ASCEND 21).

#### a. Recente ontwikkelingen

Sinds 1992 zijn de fondsen voor wetenschappelijke activiteiten en de investeringen in onderzoek en ontwikkeling gedaald, zowel in ontwikkelingslanden als in geïndustrialiseerde landen. Die daling van de middelen heeft gevolgen voor de omvang en de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek.

Toch werd onder impuls van de Conferentie van Rio en het gevolg dat daaraan werd gegeven op nationaal, lokaal en internationaal niveau, wetenschap meer en beter opgenomen in de werkzaamheden rond duurzame ontwikkeling. De plannen, overeenkomsten en actieprogramma's ter opvolging van Rio formuleren duidelijk de rol van de wetenschap. Wetenschappelijke kennis wordt mee opgenomen door instellingen die beleidsvoorbereidend werken. Wetenschappelijke adviesraden werden opgericht om mee te helpen aan de toepassing van de grote overeenkomsten. Zo heeft het *VN-verdrag voor de strijd tegen de woestijnvorming* een *Wetenschappelijk en Technologisch Comité* in het leven geroepen dat op het vlak van woestijnvorming en uitdroging adviezen opmaakt en wetenschappelijke informatie verzamelt. Er werden ook belangrijke wetenschappelijke samenwerkingsprogramma's voor duurzame ontwikkeling op poten gezet, meestal gefinancierd door VN-organisaties en de Internationale Raad van Verenigde Wetenschappers. Via ontwikkelingssamenwerking werden ook heel wat inspanningen geleverd om de wetenschappelijke kennisopbouw in ontwikkelingslanden te versterken. De oprichting van netwerken voor wetenschappelijke samenwerking kende een belangrijke bloei. Maar over het algemeen blijft

de menselijke capaciteit en de wetenschappelijke infrastructuur in die landen onvoldoende.

Op vlak van de wetenschap vermeldt het rapport van de Secretaris-generaal van de VN-organisatie voor Opvoeding, Wetenschap en Cultuur (UNESCO) volgende prioritaire actierreinen: de versterking van wetenschappelijke kennisopbouw en infrastructuur in ontwikkelingslanden, grotere aandacht voor de lokale en op tradities gebaseerde kennis over de plaatselijke leefomgeving en de verbetering van de toegang tot wetenschappelijke informatie (VN, 1997aa). De ontwikkeling van wetenschappelijke capaciteiten binnen de prioritaire domeinen die door de CSD gedefinieerd werden, zijn eveneens prioritair voor de UNESCO, net zoals wetenschappelijke vorming of wetenschappelijke evaluatiemethodes. Op dit vlak scheidt ook de vooruitgang inzake telecommunicatie grote verwachtingen.

## b. Resultaten van de Top+5

De tekst over de rol van de wetenschap werd door de deelnemers aan de CDS-V goedgekeurd, maar werd niet diepgaander uitgewerkt. Dat gebrek aan interesse voor het debat 'wetenschap en politiek' staat in schril contrast met de hoog oplaaierende emoties toen dit onderwerp behandeld werd tijdens de Rio-conferentie<sup>1</sup>. Maar in april 1997 was er dus naar aanleiding van de paragrafen over wetenschap in Programma 21 weinig discussie over de rol van wetenschappers. Bijgevolg waren er ook weinig vernieuwende acties.<sup>2</sup> Er staat alleen dat de private en publieke investeringen in wetenschap, onderwijs en vorming, en onderzoek en ontwikkeling op significante wijze opgevoerd moeten worden. Er wordt ook herinnerd dat het noodzakelijk is dat vrouwen en kinderen hiervan in gelijke mate kunnen genieten als de mannen.

De tekst zoals aangenomen tijdens de Top+5 onderstreept *dat het gemakkelijker is om een consensus te bereiken op internationaal niveau wanneer men kan terugvallen op een stevige wetenschappelijke basis* en beveelt daarmee een versterking van de wetenschappelijke samenwerking op interdisciplinaire wijze aan. Uiteraard worden universiteiten, regeringen en wetenschappelijke instellingen gevraagd om de toegang te verbeteren tot wetenschappelijke informatie die samenhangt met milieu- en ontwikkelingsvraagstukken. Ze worden opgeroepen om samen te werken aan de vernieuwingen op het vlak van informatietechnologie en communicatie, met als doel de nefaste gevolgen van ontwikkeling op het milieu te milderen.

- 
1. Sommigen meenden te weten dat aan de oorsprong van de conferentie *een irrationele ideologie lag die zich fel afzette tegen wetenschappelijke vooruitgang en die zich op die manier tegen de sociale en economische ontwikkeling verzette*. Zij achtten het dan ook nuttig dat *de verantwoordelijken voor het lot van onze aarde zich zouden verzetten tegen elke beslissing die steunde op pseudo-wetenschappelijke argumenten of op valse of ontoereikende gegevens*. De 'Oproep van Heidelberg', werd in april 1992 door 264 wetenschappers ondertekend, waaronder 52 Nobelprijswinnaars. Ze waren echter manifest verkeerdt ingelicht over de ware toedracht van de conferentie. De verklaring bracht tijdelijk evenveel verwarring teweeg bij de voorbereiding van de conferentie als in de rangen van haar eigen ondertekenaars.
  2. De grote maatschappelijke groepen hebben over dit onderwerp rijkere discussies gehad (zie deel 2).



## D. Onderwijs, sensibilisering en vorming

Het hoofdstuk van Agenda 21 dat onderwijs, sensibilisering en vorming behandelt, bevat twee soorten doelstellingen: ten eerste, het vervullen van educatieve basisbehoeften, het verzekeren van een volledige toegankelijkheid van basisonderwijs en het reduceren van de graad van analfabetisme onder volwassenen; ten tweede, het bevorderen van onderwijs op het vlak van milieu en ontwikkeling. Die twee worden hieronder apart behandeld.

### 1. Recente ontwikkelingen op vlak van basisonderwijs

#### a. Moeilijk te veranderen trends

Het aantal volwassen analfabeten in ontwikkelingslanden is sedert Rio alleen maar toegenomen, van 760 miljoen in 1970 tot 900 miljoen in 1997. (VN, 1997ah) In 1994 was ongeveer 30% van de bevolking in de ontwikkelingslanden analfabeet. Hoewel de alfabetiseringsgraad in relatieve termen gestegen is (dankzij recente ombuigingen), toont een absolute stijging dat deze doelstelling van ontwikkeling verre van bereikt werd. In de minst ontwikkelde landen ging het in 1995 om 51,8% van de bevolking. (UNDP, 1997) Meest onrustwekkend en ongelijk is de situatie voor vrouwen (zie tabel infra) en kinderen in de ontwikkelingslanden, hoewel het aantal ongeschoolde kinderen begint af te nemen. (zie deel V, delen B.1 en B.2 van deze Planning Paper)

In 1995 schatte men het aantal analfabeten in Europa op 9 miljoen (1,2% van de bevolking), waarvan twee derde vrouwen is. (UNESCO, 1997) Naast de traditionele indicator van analfabetisme,<sup>1</sup> zijn ook onderzoeken naar “functioneel” analfabetisme<sup>2</sup> uitgevoerd.<sup>3</sup> Deze hebben aangetoond dat in de OESO-landen, minstens een kwart van de volwassen bevolking niet in staat is om tegemoet te komen aan de dagelijkse en professionele vereisten. (UNDP, 1998) Studies hebben eveneens aangetoond dat in Canada en de VS “bijna een kwart van de mensen tussen 21 en 25 jaar moeilijkheden heeft met het lezen van teksten die om meer vragen dan een loutere ontcijfering.”

Zowel binnen als tussen landen is de ongelijkheid op het vlak van onderwijs toegenomen sedert Rio: *Een disproportioneel deel van de educatieve diensten voor volwassenen richt zich meer en meer tot jonge mensen en tot mensen die al onderwijs hebben genoten en die werk hebben. Onderwijs richt zich ook in ongelijke mate tot mannen die, in vergelijking met vrouwen, al veel meer kans hebben op een door de werkgever betaalde vorming. In de bestudeerde landen stellen de onderzoekers vast dat er sprake is van een duale samenleving op educatief vlak.* (UNESCO, 1997) Voor de ontwikkelingslanden toont de studie “*Situatie en trends*” van het *Forum voor Onderwijs voor Allen* aan dat *scholing vaak gericht is op een urbane bevolking in plaats van op een rurale en dat de alfabetiseringsgraad van volwassenen in 1995 erg varieerde van regio*

- 
1. Mensen die geen vier jaar school gelopen hebben.
  2. Hier is analfabetisme gedefinieerd als de vaardigheid om te lezen in stijgende moeilijkheidsgraden en om te kunnen beantwoorden aan de veranderende eisen van een competitieve en op kennis gebaseerde samenleving.
  3. De OESO heeft onlangs de eerste internationale enquête over analfabetisme bij volwassenen uitgevoerd.



tot regio en dat in de minst ontwikkelde landen die al meer analfabeten hebben dan gemiddeld, de ongelijkheid tussen mannen en vrouwen zeer uitgesproken is.

### b. Aanzet tot verandering

In 1990 organiseerde de UNESCO in Jomtien (Thailand) de Wereldconferentie rond onderwijs voor iedereen. Daarmee werd de aandacht gevestigd op het probleem van analfabetisme. Op de conferentie werden een verklaring en een actieprogramma aanvaard om tegemoet te komen aan de behoeften aan basisonderwijs. Er werd eveneens een *Consultatief Forum* opgericht om vooruitgang op dit vlak aan te moedigen en op te volgen. Het is een soort van steunpunt voor informatie en dialoog. Op een conferentie in Amman (Jordanië) in 1996 werd een overzicht gemaakt van de vooruitgang gedurende de laatste vijf jaar en werden prioriteiten vastgelegd voor de volgende jaren. De balans was erg positief. De meerderheid van de landen had initiatieven genomen om het onderwijs in hun land te verbeteren: evaluatie van hun onderwijssysteem, uitwerking van een beleid gericht op basisonderwijs, alfabetiseringscampagnes, versterking van menselijke capaciteit en van instellingen belast met onderwijs, uitbreiding van samenwerkingsverbanden, ontwikkeling van communicatiemiddelen voor onderwijsverspreiding. Toch vonden waarnemers dat die inspanningen niet helemaal beantwoordden aan de verwachtingen. Om de landen in hun inspanningen te steunen heeft de UNESCO op deze conferentie een aantal programma's vastgelegd, waaronder één voor een beter basisonderwijs in de Franstalige Sahellanden en een speciaal initiatief voor de negen dichtstbevolkte landen (Bangladesh, Brazilië, Chili, Egypte, Indonesië, India, Mexico, Nigeria en Pakistan). De UNESCO werkt in deze programma's nauw samen met andere VN-instellingen, de NGO's, de media. Op de Conferentie van Amman werd bovendien een historische campagne gelanceerd. Die streeft naar een basisonderwijs voor iedereen ter wereld tegen het jaar 2000.

**TABEL 3 - Alfabetiseringsgraad bij volwassenen (ouder dan 15 jaar) in percent**

	Totaal	Mannen	Vrouwen
Ontwikkelingslanden			
1970	46	/	/
1990	65	75	55
1995	70,4	78,8	61,7
minst ontwikkelde landen			
1970	26	/	/
1990	45	56	33
1995	49,2	59,2	39,3
Geïndustrialiseerde landen			
1995	98,6		

Bron: UNDP, 1992, 1998

### c. Recente stappen in de richting van duurzame ontwikkeling

Ondanks het groeiend aantal analfabeten, is tussen 1990 en 1996 de alfabetiseringsgraad van de wereldbevolking gestegen van 75% naar 77% (EFA Forum, 1996). In de ontwikkelingslanden is het overgrote deel van de landen erin geslaagd om de negatieve trend inzake onderwijs van de jaren tachtig om te buigen. Zij zagen hun alfabetiseringsgraad geleidelijk toenemen van 46% in 1970 tot 65% in 1990 tot 70,4% in 1995. (UNDP, 1992 en 1998) Hoewel nog zwak, verhoogt de alfabetiseringsgraad eveneens in de minst ontwikkelde landen. De laatste jaren nam ook het aantal geletterde vrouwen en geschoolde kinderen gevoelig toe. In de geïndustrialiseerde landen volgt een groeiend aantal volwassenen alfabetiseringslessen en vorming.

Op de Conferentie van Amman werd ook vastgesteld dat in dit alles ook meer rekening wordt gehouden met de kwalitatieve aspecten van het onderwijsaanbod: “*we houden ons meer en meer bezig met de kwalitatieve kant van het onderwijs*”, aldus het communiqué. (EFA Forum, 1997)

## 2. Verschijnen van milieu- en ontwikkelingsonderwijs

### Kader 6.8: Agenda 21 over milieu- en ontwikkelingsonderwijs

Voor Agenda 21 is onderwijs rond duurzame ontwikkeling grosso modo zoiets als “*een proces waarmee mensen en samenlevingen hun mogelijkheden volledig kunnen ontplooiën.*” (A21;36.3) Het gaat hier niet alleen om multidisciplinair milieu-onderwijs, maar ook om onderwijs in andere disciplines zoals de economie, de gezondheid, de sociale wetenschappen. Voor de andere twee domeinen die aan bod komen in dit hoofdstuk van Agenda 21, met name scholing en maatschappelijke bewustwording geldt hetzelfde. Volgens het UNESCO-rapport (VN, 1997ab) is de uitdaging nog groter: ze bestaat erin om de noties menselijke ontwikkeling, sociale ontwikkeling en economische ontwikkeling te laten samengaan met ecologische bekommernissen en dat in een theoretisch mondiaal en interdisciplinair kader.

Het *Rapport van de Secretaris-generaal van de VN* stelt vast dat op het vlak van onderwijs en sensibilisering er belangrijke veranderingen geweest zijn sedert Rio, zowel op conceptueel als op operationeel vlak. Op conceptueel vlak wordt onderwijs niet meer gezien als doel op zich maar als een middel dat kan bijdragen tot duurzame ontwikkeling. Onderwijs is ook een proces van levenslang leren dat zich constant moet aanpassen en hervormen. Het begrip duurzaam ontwikkelingsonderwijs, nog er vaag, is nog niet echt ingeburgerd maar op nationaal en intergouvernementeel niveau wordt daar wel dieper op ingegaan. Op operationeel vlak is het zo dat alle conferenties en verdragen die op de een of andere manier verbonden zijn met Conferentie van Rio, aanbevelingen hebben geformuleerd in verband met vorming, onderwijs en sensibilisering. Veel internationale organisaties (in het bijzonder de UNESCO) en NGO's hebben in hun tussenkomsten uitvoerig aandacht besteed aan dit thema: verbetering van de vorming en van de opleiding van pedagogisch geschoolden, informatieverspreiding, oprichting van samenwerkingsverbanden, uitwerken van specifieke educatieve programma's gericht op duurzame ontwikkeling.

Op nationaal niveau zijn er inspanningen geleverd om onderwijs en sensibilisering te integreren in nationale actieplannen en om bestaande programma's te

verbeteren. In enkele landen van het Noorden en het Zuiden is er sprake van programma's gericht op duurzame ontwikkeling. In ontwikkelingslanden worden daarbij vaak cursussen over gezondheid, hygiëne, het gezin en de huishoudelijke economie geïntegreerd. De ontwikkeling van telecommunicatie heeft de promotie en de verspreiding van onderwijs en sensibilisering in hoge mate beïnvloed. Naast het feit dat talrijke conferenties, vergaderingen, werkzaamheden dit hoofdstuk uit Agenda 21 ter harte hebben genomen, heeft de CSD-IV ook beslist om een werkprogramma op te stellen toegespitst op een tiental prioritaire domeinen.

Na de integratie van leefmilieu-aspecten in educatieve en sensibiliserende programma's, moet de volgende stap de overgang inluiden van natuur en milieu-onderwijs naar duurzaam ontwikkelingsonderwijs. Om dit doel te bereiken zal de politieke wereld zelf zich moeten interesseren voor het begrip en er op lange termijn ook in investeren. Het rapport stelt in die zin vast dat *er nog een gebrek is aan de noodzakelijke politieke wil om onderwijs, vorming en sensibilisering te heroriënteren richting duurzame ontwikkeling. Investerings in onderwijs moeten beschouwd worden als een middel om op lange termijn zich verzekerd te weten van de steun van de bevolking zonder dewelke de wereld niet duurzaam kan ontwikkelen.*

### 3. Resultaten van Rio +5

De twee paragrafen die werden goedgekeurd op CSD-V stellen als absolute voorwaarde voor duurzame ontwikkeling dat *educatieve systemen voldoende en effectief gefinancierd moeten worden op alle niveaus, in het bijzonder op basisniveau, en dat iedereen toegang moet hebben tot onderwijs opdat ieder zijn bekwaamheden zou kunnen ontwikkelen en openbloeien.*

#### **Kader 6.9: Onderwijs voor duurzame ontwikkeling volgens Programma 21**

“Education increases human welfare, and is a decisive factor in enabling people to become productive and responsible members of society. A fundamental prerequisite for sustainable development is an adequately financed and effective educational system at all levels, particularly the primary and secondary levels, that is accessible to all and that augments both human capacity and well-being. The core themes of education for sustainability include lifelong learning, interdisciplinary education, partnerships, multicultural education and empowerment. Priority should be given to ensuring women's and girls' full and equal access to all levels of education and training. Special attention should also be paid to the training of teachers, youth leaders and other educators. Education should also be seen as a means of empowering youth and vulnerable and marginalized groups, including those in rural areas, through intergenerational partnerships and peer education. Even in countries with strong education systems, there is a need to reorient education, awareness and training so as to promote widespread public understanding, critical analysis and support for sustainable development. Education for a sustainable future should engage a wide spectrum of institutions and sectors, including but not limited to business/industry, international organizations, youth, professional organizations, non-governmental organizations, higher education, government, educators and foundations, to address the concepts and issues of sustainable development, as embodied throughout Agenda 21, and should include the preparation of sustainable development education plans and programmes, as emphasized in the work programme of the Commission on Sustainable Development on the subject adopted in 1996. The concept of education for a sustainable future will be further developed by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, in cooperation with others.” (P21;105)

Omdat het hier gaat over opvoeding en vorming waar een nieuwe woordenschat een belangrijke rol speelt, moet hier een opmerking van semantische aard gemaakt worden. Sinds de begrippen “duurzame” of “draaglijke” ontwikkeling ingang gevonden hebben (bij ons rond 1994), komen ze ook in de sociale wetenschappen vaak voor<sup>1</sup>. Daarom is er in bovenstaande tekst sprake van een “duurzame toekomst” en hoort men soms over “duurzame werkgelegenheid” of “duurzame overheidsuitgaven”, zonder dat de betekenis van deze termen verduidelijkt wordt. Het is beter om deze adjectieven niet te gebruiken wanneer het niet over een benadering van duurzame ontwikkeling gaat. In bovenstaand geval zijn de woorden “*education for a sustainable future*”, een ongelukkige uitdrukking van onderwijs voor duurzame ontwikkeling. Het is daarom raadzaam om deze adjectieven niet te gebruiken buiten de context van (menselijke) ontwikkeling.

## E. Internationale juridische instrumenten en mechanismen en de Verklaring van Rio

### Kader 6.10: Agenda 21 over internationale juridische instrumenten en mechanismen

Op dit domein streeft Agenda 21 naar “*het evalueren en bevorderen van de doelmatigheid van het recht en het bevorderen van de integratie van milieu- en ontwikkelingsbeleid door effectieve internationale overeenkomsten en instrumenten, met inachtneming van zowel universele beginselen als de bijzondere en onderscheiden behoeften en belangen van alle landen.*” (A21;39.2) Alle geïnteresseerde landen moeten aangemoedigd worden om hieraan mee te werken. (P21;108)

#### a. Recente ontwikkelingen

Sedert de Conferentie van Rio hebben de verdere uitwerking van zowel internationale verdragen<sup>2</sup> en instrumenten als de ontwikkeling van het gewoonterecht en de besluiten van internationale organisaties, het internationale recht inzake duurzame ontwikkeling versterkt. Maar hun omzetting in nationaal recht en hun toepassing laten nog veel te wensen over. Bovendien ontbreken de middelen om nieuwe instrumenten te ontwikkelen.

Hoofdstuk 39 van Agenda 21 gaat in op de specifieke behoeften van de ontwikkelingslanden op juridisch vlak en stelt vast dat internationale juridische instrumenten meer en meer rekening houden met deze specifieke behoeften (beginsel van gedeelde maar verschillende verantwoordelijkheid, aanpassing van de tijdschema's, enzovoort). Er werden speciale beschikkingen getroffen voor de landen met een overgangseconomie. Vlak na de Rio-conferentie was er voldoende administratieve samenwerking en coördinatie voor de uitwerking van internationaal recht voor duurzame ontwikkeling, maar daarna zijn die werkzaamheden toch verwatert.

- 
1. Wat in ons land niet gebeurde vóór 1994, zeven jaar na de eerste teksten over duurzame ontwikkeling.
  2. Dit zijn: de *Verklaring van Rio*, de *Beginselen in verband met de bossen*, de *Verdrag over biodiversiteit*, de *Verdrag over woestijnvorming* en de *Verdrag van de VN over de klimaatveranderingen*.

Volgens het rapport van de Secretaris-generaal van de VN (VN, 1997ae) blijft het belangrijk om te streven naar administratieve coördinatie tussen de internationale akkoorden en de verdere ontsluiting van verschillende takken van het internationaal recht. Een zo groot mogelijke participatie van alle bij de uitwerking van verdragen betrokken partijen, verzekert uiteraard nog meer de effectieve toepassing ervan.

### Verklaring van Rio

De Verklaring van Rio bevat 27 beginselen (de belangrijkste hiervan zijn opgenomen in bijlage C van deze Planning Paper) die de maatschappelijke inspanningen in de richting doen gaan van duurzame ontwikkeling. Een aantal van die beginselen maken deel uit van internationaal recht, een aantal zijn op weg om aldus te worden erkend. Ze komen voor in internationale of regionale juridische instrumenten of in juridisch niet-bindende teksten. Sedert Rio zijn er door de Algemene Vergadering verschillende resoluties uitgevaardigd die moeten zorgen voor een bredere toepassing van de Rio-verklaring.

Het rapport van de Secretaris-generaal van de VN maakt voor ieder beginsel een stand van zaken op over de vooruitgang die nationaal en internationaal werd geboekt sedert Rio. Over het algemeen stelt men vast dat er in juridische teksten belangrijke vooruitgang werd geboekt. Op internationaal vlak werden een groot aantal van de beginselen uit de Rio-verklaring opgenomen in verdragen, protocollen, verklaringen die na Rio werden opgesteld. Op nationaal vlak varieert de toepassing van land tot land, gezien de verschillende rechtssystemen. Sommige landen nemen beginselen uit de Rio-verklaring letterlijk over in hun nationale wetgeving. Andere landen nemen bepalingen over in hun wetgeving die inhoudelijk overeenstemmen met beginselen uit de Rio-verklaring zonder daar expliciet naar te verwijzen. Tenslotte wordt in rechtszaken ook hoe langer hoe meer verwezen naar bepaalde beginselen uit de Rio-verklaring.

#### b. Recente Balans en potentiële verbeteringen in Programma 21

Op de Top+5 werd beslist om het systeem van nationale rapportering toe te passen om op die manier te komen tot een betere uitwerking van de Rio-beginselen in juridische teksten: *“The implementation and application of the principles contained in the Rio Declaration on Environment and Development should be the subject of regular assessment and reporting to the Commission on Sustainable Development by the Secretariat in collaboration with the United Nations Environment Programme, in particular.”* (P21;107)

De volgende paragraaf stelt dat toegang tot informatie en een deelname van het grote publiek aan de besluitvorming een essentieel onderdeel uitmaken van duurzame ontwikkeling. Uit die paragraaf (P21;108) volgen twee belangrijke aanbevelingen:

- *“Access to information and broad public participation in decision-making are fundamental to sustainable development. Further efforts are required to promote, in the light of country-specific conditions, the integration of environment and development policies, through appropriate legal and regulatory policies, instruments and enforcement mechanisms at the national, state, provincial and local levels.”*

- *At the national level, each individual should have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in the communities, and the opportunity to participate in decision-making processes.* “

Opdat deze informatie indien nodig sancties of rechtzettingen zou voortbrengen, benadrukt paragraaf 108 de noodzaak van efficiënte juridische en administratieve organen (zie kader 6.11).

De volgende paragraaf (P21;109) erkent - min of meer - de beperkingen van niet-bindende beleidsverklaringen zoals Agenda 21 aangezien dat deze paragraaf oproept tot een internationale wetgeving inzake duurzame ontwikkeling (gebaseerd op §39.39 van Agenda 21). De delegaties keurden een tekst goed die gebaseerd was op de voorstellen naar voor gebracht door de EU, Mexico alsook de G77 en China. In deze tekst wordt uitdrukkelijk gesteld dat het *noodzakelijk is om een geleidelijke vooruitgang te maken en, indien nodig, te komen tot codificatie van internationaal recht met betrekking tot duurzame ontwikkeling*. Hierin worden de organen die zo'n taak op zich namen verzocht om samen te werken en de activiteiten te coördineren.

#### **Kader 6.11: De noodzaak van efficiënte juridische organen en administraties**

*“Governments and legislators, with the support, where appropriate, of competent international organizations, should establish judicial and administrative procedures for legal redress and remedy of actions affecting environment and development that may be unlawful or infringe on rights under the law, and should provide access to individuals, groups and organizations with a recognized legal interest. Access should be provided to effective judicial and administrative channels for affected individuals and groups to ensure that all authorities, both national and local, and other civil organizations remain accountable for their actions in accordance with their obligations, at the appropriate levels for the country concerned, taking into account the judicial and administrative systems of the country concerned.”*  
(P21;108)

In paragraaf 110 wordt het *prioritaire* karakter behandeld van de *“implementation of and compliance with commitments made under international treaties and other instruments in the field of the environment.”* Voor het in werking treden ervan hebben de G77 en China een formulering voorgesteld die onder andere bepaalt dat de toepassing van de verbintenissen genomen in het kader van internationale verdragen en andere beleidsinstrumenten in verband met milieu-aangelegenheden afhankelijk blijft van een vaste financiële steun, zeker is, aanhoudend en voorspelbaar, van de institutionele capaciteiten, human resources en van een doeltreffende toegang tot de technologie. China, Saoedi-Arabië en Colombia merkten op dat het in werking treden en de financiering met elkaar verbonden moeten zijn omdat financiële steun essentieel is voor het welslagen van milieubescherming. De VS kloegen over de moeilijkheden om in een algemene verklaring over internationale verdragen een verband te maken tussen implementatie en financiële steun. Dit kan doen veronderstellen dat financiële steun altijd nodig is. De EU stelde een formulering voor die erkent dat het in werking treden *“kan aangemoedigd worden door”* in plaats van *“afhankelijk is van”* financiële hulp. Noorwegen vroeg de G77 en China om deze paragraaf als relevant te beschouwen voor het hoofdstuk over het versterken van beleidsinstrumenten in plaats van dat over de overdracht van technologieën. Zwitserland suggereerde dat de herhaalde verwijzing naar de financiële verplichtingen zou eindigen in een ver-

zwakking van hun impact. China verklaarde daarentegen dat het benadrukken van het in werking treden, zonder de nadruk te leggen op de financiële verbintenissen, “dramatisch” is.

Na de herformulering van deze paragraaf 110, wordt uiteindelijk gestipuleerd dat de naleving van verbintenissen aangemoedigd kan worden door “*secure, sustained and predictable financial support, sufficient institutional capacity, human resources and adequate access to technology.*” En, om het belang van deze inzet in de verf te zetten, wordt er benadrukt dat: “*Cooperation on implementation between States on mutually agreed terms may help reduce potential sources of conflict between States.*”

Canada benadrukte het verband tussen beslissingen om juridische verplichtingen na te komen en de nood om zich te kunnen baseren op wetenschappelijke feiten. Zwitserland, de VS, Canada, de EU en Noorwegen stelden voor om het zo te formuleren dat rekenschap wordt gegeven van het belang van het verbeteren van opvolgingsrapporten, van systemen voor het verzamelen van gegevens en van het uitwerken van een beleid dat gelijkvormigheid nastreeft. De finale tekst stipuleert dat het eveneens belangrijk is om, op basis van een gemeenschappelijk overeengekomen basis, de rapportering en dataverzameling te verbeteren en de verificatieprocedures op punt te stellen om de staten te helpen en aan te moedigen om hun verplichtingen na te komen, met inbegrip van de uitvoeringsmiddelen die ze op zich genomen hebben ingevolge multilaterale milieuverdragen.

Maar gezien de Noord-Zuid context zou zo'n tekst nooit kunnen aangenomen worden zonder de volgende passage: “*Developing countries should be assisted to develop these tools according to country-specific conditions.*” (P21;110)







## VII Strategieën voor duurzame ontwikkeling

In de vorige hoofdstukken van deze Planning Paper werd vaak het woord "strategie" gebruikt. Binnen de context van duurzame ontwikkeling is dit uiteraard een sleutelvraag. Iedere strategie omvat een reeks opeenvolgende of gezamenlijke acties die tot doel hebben het systeem in de gewenste richting te doen evolueren<sup>1</sup>. In dit zevende hoofdstuk wordt de nood aan een strategie op lange termijn eerst geïllustreerd aan de hand van het concrete voorbeeld van de strijd tegen de klimaatverandering. Vervolgens wordt deze nood onderzocht aan de hand van verschillende categorieën van nationale acties die nodig zijn om de verschillende uitdagingen van duurzame ontwikkeling aan te gaan. Dit hoofdstuk omvat twee delen en een conclusie met respectievelijk de volgende inhoud:

- (A) In het eerste deel wordt stilgestaan bij de strategische belangen met betrekking tot de doelstellingen en specifieke beleidsmaatregelen en wordt dit geïllustreerd aan de hand van de bestrijding van klimaatveranderingen. Zo zal men kunnen inzien van hoe dringend en hoe moeilijk het is dergelijke strategieën op alle niveaus uit te werken teneinde de verplichtingen van het *Kaderverdrag over klimaatveranderingen* en het *Kyoto-protocol* na te komen.
- (B) In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt beschreven wat er in Agenda 21 verstaan wordt onder strategie voor duurzame ontwikkeling en worden de verschillende fasen, voornaamste beleidsinstrumenten (alook lacunes) ervan onderzocht. Dit illustreert hoe strategische processen die op een cyclus van rapporten, plannen en monitoring stoelen, deel uitmaken van de belangrijke verbintenissen aangegaan in Rio en van de daar besproken maatregelen en doelstellingen.
- (C) In het derde deel wordt een antwoord op deze uitdagingen gegeven, via het voorbeeld van de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Ook wordt er in dit deel terug gekomen op de aard van de inspanningen die zowel de bevolking, de beleidsverantwoordelijken als de grote maatschappelijke groepen moeten leveren opdat de akkoorden van Rio niet vroeg of laat vergeten zouden worden zonder dat ze meer effect hebben gehad dan wat er in deze Planning Paper beschreven wordt.

---

1. Het omgekeerde is echter niet waar: elke reeks van opeenvolgende of met elkaar verbonden acties met als doel een systeem te laten evolueren in een vooraf bepaalde richting, heeft niet noodzakelijk de kwaliteiten en effecten van een strategie.

## A. Het Kyoto-protocol: duurzame ontwikkeling als inzet

De klimaatproblematiek illustreert waarschijnlijk het best de uitdagingen waar duurzame ontwikkeling voor staat. De derde conferentie van de partijen van het *Klimaatverdrag*, die plaats had in Kyoto van 1 tot 11 december 1997, was het tweede grote rendez-vous van 1997 na de bijzondere zitting van de Algemene Vergadering van de VN in New York. Er werd een protocol van het Klimaatverdrag goedgekeurd. Het gaat om een historisch document omdat voor de eerste keer “quota” voor de uitstoot van broeikasgassen door industrielanden werd vastgelegd. Het eindresultaat is een tekst die minder ambitieus is en een aantal grijze zones bevat die in latere onderhandelingen moeten worden ingevuld. Mits een correcte toepassing, kan hij toch een grote vooruitgang betekenen in de richting van duurzame ontwikkeling.

### 1. Klimaatbeleid en duurzame ontwikkeling

Alvorens de belangrijkste resultaten van Kyoto te beschrijven, moet de context van de goedkeuring van het Klimaatverdrag nader worden toegelicht. Het klimaatbeleid omvat alle ingrediënten van een beleid voor duurzame ontwikkeling: een mondiale dimensie, een bekommernis voor de lange termijn en de noodzaak van een geïntegreerde aanpak, tegelijk op economisch, sociaal, ecologisch en institutioneel vlak. Ook de noodzaak van participatie vanuit het maatschappelijk middenveld en de erkenning van wetenschappelijke onzekerheid zijn erin opgenomen.

#### a. Een bekommernis voor de lange termijn

De grote meerderheid van de internationale wetenschappelijke gemeenschap is van oordeel dat er reeds voldoende aanwijzingen zijn die een menselijke invloed op het huidige klimaat suggereren (de gemiddelde temperatuur is sinds de vorige eeuw gestegen met ongeveer 0.3 tot 0.6°C). Op min of meer korte termijn zouden tastbare gevolgen van de klimaatverandering dus niet uit te sluiten zijn. De klimaatverandering vormt echter vooral een probleem op lange termijn. De klimaatmodellen voorzien een temperatuurstijging van 1°C tot 3,5°C in 2100 ten opzichte van 1990 en een stijging van het zeeniveau tussen 15 en 95 cm indien er geen beleid wordt gevoerd ter vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Na 2100 zou een dergelijke opwarming onverbiddelijk toenemen.

Deze opwarming kan slechts worden gestopt door de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer stabiel te houden. Om daar in te slagen, moet de uitstoot van deze gassen aanzienlijk worden verminderd (met 50 tot 70% voor CO<sub>2</sub> en N<sub>2</sub>O en met 30% voor CH<sub>4</sub> ten opzichte van het huidige peil). Hoe langer men daarmee wacht, des te hoger het niveau zal zijn waarop men de concentraties zal kunnen stabiliseren, wat zal leiden tot een grotere opwarming. De vermindering van de uitstoot zal echter slechts geleidelijk kunnen gebeuren. Het is de verwachting dat, zonder een klimaatbeleid, alleen al voor CO<sub>2</sub> de mondiale uitstoot met ongeveer 50% zal toenemen tussen 1990 en 2010-2020.

Geconfronteerd met een dergelijke uitdaging, heeft de internationale gemeenschap gekozen voor een *graduele aanpak* die er in bestaat de uitstoot van broeikasgas te stabiliseren en daarna geleidelijk te verminderen. Dit houdt in dat de internationale gemeenschap in een continu onderhandelingsproces zit, waar ongeveer iedere vijf jaar de bestaande doelstellingen worden versterkt. Zodoende roept het Klimaatverdrag van 1992 de geïndustrialiseerde landen op om hun emissies in het jaar 2000 terug te brengen tot hun niveau van 1990<sup>1</sup>. Het Kyoto-protocol (1997) vormt de tweede fase van deze graduele aanpak: het bepaalt dit keer emissiereductiedoelstellingen voor de industrielanden in de periode 2008-2012.

Deze graduele aanpak vormt op zich een belangrijke uitdaging want hij vraagt de regeringen en de publieke opinie hun aandacht te richten op de voordelen op lange termijn - eerder dan op korte termijn - van het klimaatbeleid.

## b. Een mondiale dimensie

Eén molecule CO<sub>2</sub> heeft dezelfde impact op het klimaat of ze nu in Thailand of in België uitgestoten is. Alle landen en regio's van de wereld dragen dus een stuk verantwoordelijkheid in de opwarming van de atmosfeer. Die wordt veroorzaakt door de uitstoot van koolstofdioxide, het belangrijkste broeikasgas, maar ook door andere gassen zoals methaan, stikstofdioxide en de fluorkoolwaterstoffen. Daarom is de verdeling van de uitstootquota, over verschillende landen en regio's van de wereld, het hoofdthema van de internationale onderhandelingen. Vooral de verdeling tussen ontwikkelingslanden en industrielanden wordt meer en meer een heikele kwestie naarmate de bestaande inspanningen groter worden.

De industrielanden<sup>2</sup> namen in 1990 nog meer dan 70% van de uitstoot van koolstofdioxide voor hun rekening<sup>3</sup> maar dit aandeel zal in de 21ste eeuw geleidelijk dalen. De verwachting is dat het aandeel van de industrielanden nog slechts de helft van de mondiale uitstoot van koolstofdioxide zal vertegenwoordigen in het jaar 2020<sup>4</sup>. Wil men voor het klimaatprobleem een oplossing op lange termijn vinden, dan moeten alle landen van onze planeet een inspanning leveren en samenwerken.

Deze statistieken verdoezelen echter het grote verschil tussen industrielanden en ontwikkelingslanden wanneer rekening gehouden wordt met het aantal inwoners. Momenteel is de uitstoot van koolstofdioxide<sup>5</sup> in de geïndustrialiseerde landen per inwoner nog bijna zeven keer hoger dan in de ontwikkelingslanden. Dit verschil rechtvaardigt één van de basisbeginselen van het in 1992 goedgekeurde Klimaatverdrag, namelijk dit van de gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. Dit beginsel wordt zowel vermeld in

1. Art. 4.2.b van het verdrag laat ruimte voor verschillende interpretaties. Sommige waarnemers bestempelen dit als de meest ondoordringbare juridische taal die ooit gebruikt werd.
2. In de context van het verdrag, zijn de industrielanden, de zogenaamde landen van Bijlage I, de Verenigde Staten, Canada, de landen van Oost- en West-Europa (inclusief Rusland), Japan, Australië, Nieuw Zeeland
3. Het gaat hier over CO<sub>2</sub>-uitstoot afkomstig van fossiele brandstoffen, die de hoofdbrok van de menselijke CO<sub>2</sub>-uitstoot voor haar rekening neemt. (IPCC)
4. idem
5. idem

artikel 3.1 van het verdrag als in de Verklaring van Rio (zie beginsel 7 in bijlage C). Het verdrag richt zich tot alle landen van de wereld maar het is aan de industrielanden om de eerste inspanningen te leveren wat betreft beperking en vermindering van de uitstoot.

Het akkoord van Kyoto steunt op hetzelfde beginsel. De nieuwe in Kyoto vastgelegde engagementen hebben hoofdzakelijk betrekking op de industrielanden. Er wordt echter verwacht dat er steeds meer druk zal komen te staan op de ontwikkelingslanden om geleidelijk aan eveneens stringenter doelstellingen aan te gaan. Een billijke verdeling van de inspanning inzake de vermindering van de uitstoot tussen de verschillende landen, naargelang hun verantwoordelijkheden en hun capaciteiten, is ongetwijfeld de moeilijkste uitdaging wat duurzame ontwikkeling betreft.

### **c. De noodzaak van een geïntegreerde aanpak**

Zoals in de gehele geïndustrialiseerde wereld, vormt ook in België de CO<sub>2</sub>-uitstoot het grootste deel van de emissies van broeikasgassen (ongeveer 80%). Deze emissies zijn hoofdzakelijk afkomstig van de verbranding van fossiele energiebronnen (steenkool, aardolie, aardgas). Een beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot betekent dus vooral het beperken van het verbruik van deze producten, met name deze met een hoog koolstofgehalte, zoals steenkool. Het gebruik van fossiele energie maakt een geïntegreerd deel uit van onze productie- en consumptiegevoonten. Het komt voor in essentiële activiteiten zoals: industriële productie, vervoer, verwarming en verlichting van woningen en kantoren.

Daarom is het klimaatbeleid geen milieubeleid in de strikte zin. Het moet deel uitmaken van duurzame structurele beleidsmaatregelen die tot doel hebben onze productie- en consumptievormen te wijzigen:

- Energiebeleid: bevorderen van de energie-efficiëntie en het gebruik van minder vervuilende energiebronnen zoals hernieuwbare energie.
- Beleid inzake vervoer en ruimtelijke ordening: bevorderen van collectief en niet gemotoriseerd vervoer, van verkeersbeleid en van verkeersveiligheid, controle op de woningdichtheid, verbetering van de levenskwaliteit in de steden.
- Landbouwbeleid: bevordering van minder intensieve landbouw.
- Werkgelegenheidsbeleid: heroriëntatie van de economische activiteiten naar sectoren die intensiever zijn aan arbeidsplaatsen en minder intensief aan kapitaal en gebruik van natuurlijke hulpbronnen

Andere beleidsdomeinen die op langere termijn hun gevolgen hebben voor het klimaat, dienen ook geactiveerd te worden: onderwijs, wetenschap, ontwikkelingshulp, enzovoort. Uiteraard hebben dergelijke beleidsmaatregelen niet enkel tot doel de uitstoot van broeikasgas te verminderen: het gaat om beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling die diverse economische, sociale en ecologische doelstellingen integreren. Een groot deel van het politieke systeem dient dus betrokken te worden. Daarom werd hier het woord “strategie” gebruikt.

### Kader 7.1: De Kaderovereenkomst over klimaatverandering

De Kaderovereenkomst over klimaatverandering werd in 1992 ondertekend te Rio en door België geratificeerd in januari 1996. Ze schetst het algemeen kader van het klimaatbeleid.

De belangrijkste punten van het verdrag zijn de volgende:

- Het uiteindelijke doel van het verdrag is de **stabilisatie van de concentratie** van gassen die verantwoordelijk zijn voor de opwarming van de atmosfeer op een niveau dat als ongevaarlijk beschouwd wordt. Dit niveau werd echter nog niet bepaald.
- De kaderovereenkomst definieert de algemene verbintenissen. Het gaat vooral over het inrichten en het regelmatig actualiseren van **nationale programma's** waarin een beleid en maatregelen met het oog op de terugdringing van broeikasgassen geïntegreerd zijn en waarin ook de **verspreiding van informatie** onder de vorm van inventarissen en nationale berichten wordt voorzien.
- Ze omvat het beginsel van **gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid**. Dit betekent dat alle landen een inspanning moeten leveren om de uitstoot te verminderen maar dat het, omwille van hun historische verantwoordelijkheid, aan de industrielanden is om het voorbeeld te geven.
- Ze definieert **een kwantitatieve doelstelling** voor de industrielanden: in 2000 de hoeveelheid broeikasgassen terugdringen tot het niveau van 1990.

## 2. Het Protocol van Kyoto: nieuwe doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling?

De hierboven opgenoemde structurele beleidsmaatregelen en strategieën zijn complex en moeilijk toe te passen. Zelfs al zijn op termijn de voordelen van dergelijke maatregelen groter dan de kosten, toch is er een politieke wil en een bereidheid van de bevolking nodig om ze te realiseren. Daarom is het nodig kwantitatieve doelstellingen vast te leggen die voor de regeringen beperkingen zijn om hun beleid te oriënteren. De doelstellingen met betrekking tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen vormen het belangrijkste element van het nieuwe Kyoto-protocol. Op voorwaarde dat zij juist worden toegepast, kunnen zij echte doelstellingen van duurzame ontwikkeling vormen.

### a. Een grote vermindering van de uitstoot

De nieuwe in Kyoto goedgekeurde doelstellingen met betrekking tot de vermindering van broeikasgassen zijn verre van toereikend om de opwarming van de atmosfeer te stoppen. Ze vertegenwoordigen echter een betekenisvolle steun voor de graduele terugdringing van de uitstoot om de redenen die hierna volgen.

- Zij zijn juridisch bindend. Elke partij van het protocol zal wettelijk verantwoordelijk zijn voor haar doelstelling met betrekking tot de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Er zullen (nog te bepalen) internationale sancties worden toegepast indien deze doelstellingen niet worden gerespecteerd. De ervaring van het Klimaatverdrag toont inderdaad dat niet bindende doelstellingen onvoldoende worden gerespecteerd. Ook al

heeft de EU herhaaldelijk artikel 4.2 geïnterpreteerd als een bindende verplichting, toch zullen de meeste industrielanden tegen het jaar 2000 hun uitstoot van broeikasgassen niet verminderd hebben tot het niveau van 1990.

- De doelstellingen van Kyoto gaan verder dan een stabilisatie van emissies. Tegen 2008-2012 zal de uitstoot van broeikasgassen van de industrielanden moeten dalen met 5.2% ten opzichte van 1990. Ten opzichte van de vooruitzichten voor emissies in het jaar 2010, vertegenwoordigt volgens de ramingen van het secretariaat van het verdrag het Kyoto-akkoord een vermindering met ongeveer 30% van de uitstoot van de industrielanden. Meer dan een vermindering in de marge van de emissies zal het een echte ommekeer vormen in de trendmatige toename van de uitstoot van broeikasgassen en zal in beginsel talrijke beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling vergen.
- Deze vermindering heeft betrekking op alle niet door het Montreal-protocol gecontroleerde broeikasgassen: koolstofdioxide, methaan, stikstofmonoxide, HFC, PFC en SF<sub>6</sub>. In principe heeft deze vermindering geen betrekking op de "bruto" emissies, behalve voor de veranderingen in de "netto" emissies als gevolg van bebossing, ontbossing en herbebossing sinds 1990 waarmee eveneens rekening wordt gehouden voor de verwezenlijking van de doelstelling<sup>1</sup>.

## **b. Gedifferentieerde doelstellingen**

Voor de industrielanden werden dus gedifferentieerde doelstellingen bepaald. In principe is dit een goede beslissing want ieder land heeft verschillende verantwoordelijkheden ten aanzien van de klimaatverandering en verschillende capaciteiten om de emissies te verminderen. De differentiëring is echter niet optimaal want zij gebeurde niet volgens objectieve criteria. Toch waarborgt zij een quasi gelijke vermindering voor de grote wereldeconomieën: EU, Verenigde Staten, Japan, Canada. Enkel voor Rusland, Oekraïne en Australië werden doelstellingen bepaald die ongetwijfeld veel te mild zijn wat betreft hun verantwoordelijkheden en hun potentieel voor het verminderen van de uitstoot. Deze landen hebben echter bedreigd zich terug te trekken uit het akkoord indien zij geen gunstige voorwaarden zouden krijgen. Dit illustreert hoe moeilijk het is om een billijke verdeling te bekomen van de globale inspanning om de uitstoot te verminderen.

---

1. De netto emissies vormen de "bruto" emissies min de uitstoot van broeikasgassen uit de atmosfeer door putten. Heel wat putten zijn nog niet goed gekend. Daarom houdt het protocol in een eerste fase slechts rekening met de veranderingen in de koolstofvoorraden in de bossen die met meer precisie kunnen worden geraamd. Andere soorten van putten (bijvoorbeeld de gronden) zullen later in overweging worden genomen, indien men over voldoende wetenschappelijke kennis beschikt}



**TABEL 4 - Doelstellingen voor de vermindering van de gemiddelde uitstoot in verhouding met het niveau van 1990 (voor de periode 2008 - 2012)**

EU-lidstaten, Zwitserland, Bulgarije, Tsjechië, Estland, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Roumenie, Slovenie, Slovakije	-8%
Verenigde Staten	-7%
Japan, Canada, Hongarije, Polen	-6%
Rusland, Nieuw-Zeeland, Oekraïne	0%
Noorwegen	+1%
Australië	+8%
IJsland	+10%

Bron: Bijlage B van het protocol van Kyoto

### c. De gezamenlijke realisatie van de doelstellingen (de Europese "bubbel")

In Kyoto hebben de EU-lidstaten aangekondigd gezamenlijk te zullen streven naar de doelstelling die hen werd toegewezen (- 8%). Deze mogelijkheid wordt gewaarborgd in het nieuwe protocol (artikel 4). Zulks betekent niet dat er voor de EU slechts één enkele doelstelling bestaat. De Unie behoudt echter zichzelf wel het recht na Kyoto een interne differentiering van de doelstellingen te bepalen ("burden sharing") tussen de lidstaten. Een akkoord over interne verdeling werd bereikt op de Europese Milieuraad in juni 1998. Deze differentiëring zal formeel overgedragen worden aan de internationale instanties op het moment van de ratificatie van het nieuwe protocol door de EU en haar lidstaten. Op dat ogenblik zal iedere lidstaat wettelijk verantwoordelijk zijn voor haar eigen doelstelling<sup>1</sup>.

**TABEL 5 - Interne verdeling die aanvaard werd door de Raad van Ministers van de EU.**

Luxemburg	-28%
Denemarken	-21%
Duitsland	-21%
Oostenrijk	-13%
Verenigd Koninkrijk	-12,5%
België	-7,5%
Italië	-6,5%
Nederland	-6%
Frankrijk	0%
Finland	0%
Zweden	+4%
Ierland	+13%
Spanje	+15%
Griekenland	+25%
Portugal	+27%

1. Meer bepaald gaat het om een dubbele verantwoordelijkheid: iedere lidstaat is verantwoordelijk voor zijn eigen doelstelling, samen met de Europese Gemeenschap (binnen de grenzen van hun respectieve bevoegdheden)

Bron: Besluiten van de Milieuraad van juni 1998

#### **d. De geografische flexibiliteit: de potentiële schaduwzones**

Het nieuwe protocol voorziet eveneens dat een industrieland een deel van zijn doelstellingen zal kunnen verwezenlijken buiten zijn eigen grondgebied, dank zij mechanismen zoals de *gezamenlijke toepassing* en de *handel in emissies*. In principe maken deze mechanismen het mogelijk de globale kosten voor de vermindering van de emissies te verlagen want de uitstoot kan verminderd worden daar waar dit het minste kost. In de praktijk zouden sommige landen daardoor kunnen vermijden beslissingen te moeten nemen die door de openbare opinie moeilijk worden aanvaard (zelfs al zijn ze op lange termijn gunstig) door in andere landen emissieverminderingen te kopen die men in zekere zin als fictief kan beschouwen. Er bestaat een risico van aankoop van fictieve verminderingen wanneer de landen van waar die verminderingen afkomstig zijn, te lakse doelstellingen hebben gekregen (Rusland, Oekraïne) of geen doelstellingen hebben (ontwikkelingslanden).

De EU is er in Kyoto niet in geslaagd beperkingen op te leggen voor deze vormen van flexibiliteit, zowel voor de gezamenlijke toepassing als voor de emissiehandel. De Conferentie van de Partijen moet in de toekomst regels en modaliteiten inzake de gezamenlijke toepassing en de emissiehandel vastleggen. Het is echter niet zeker dat hiermee uitvluchten vermeden kunnen worden.

Het is dus mogelijk dat de industrielanden zoals de Verenigde Staten zullen pogen alle fictieve emissiereducties van Rusland te verwerven en massaal te investeren in de ontwikkelingslanden om de "American way of life" te beschermen. Zelfs al hebben ze een reductie met -7% aanvaard, de Verenigde Staten hebben in elk geval de intentie getoond om verder hun nationale emissies te verhogen tussen 1990 en 2008-2012. Indien zulks het geval is, zal dit de toepassing van de duurzame productie en consumptie in deze landen vertragen. Onder die voorwaarden, zal het des te moeilijker te vermijden zijn dat de ontwikkelingslanden niet dezelfde op lange termijn onhoudbare productie- en consumptievormen toepassen. Wanneer deze mechanismen in redelijke proporties ingeschakeld worden, geven ze de industrielanden (met name ook België) een nuttige flexibiliteit om de doelstellingen te behalen voor het terugdringen van de uitstoot in deze tweede fase. In het besef dat andere fasen zullen volgen, heeft geen enkel land er belang bij om de verandering van consumptie- en productiewijze onbeperkt uit te stellen.

### Kader 7.2: De drie zogenaamde mechanismen van Kyoto

**De gezamenlijke toepassing** (art. 6 van het protocol) en het mechanisme van schone ontwikkeling (art. 12 van het protocol) zijn beiden gebaseerd op hetzelfde beginsel: een geïndustrialiseerd land kan investeren in projecten die leiden tot emissiereducties in andere landen. Wanneer het land waarin het project gerealiseerd wordt een industrieland is, dan worden deze projecten op bilaterale wijze uitgevoerd (gemeenschappelijke toepassing tussen twee landen<sup>a</sup>). Wanneer het gastland een ontwikkelingsland betreft, dan gebeurt dit binnen een nog te ontwikkelen kader: *het mechanisme van schone ontwikkeling*. Dit laatste mechanisme voorziet eveneens dat een deel van de opbrengsten uit dit project ingehouden wordt om adaptatieprojecten met betrekking tot klimaatverandering te financieren in de landen die het meest kwetsbaar zijn voor deze veranderingen. Wat voor land het gastland ook moge zijn (geïndustrialiseerd of ontwikkelingsland), het investerende land kan emissiekredieten bekomen overeenkomstig de reële emissiereducties die reeds bekomen zijn dankzij het project. Omdat deze mechanismen gebaseerd zijn op de uitvoering van concrete projecten, geeft dit in principe garanties voor hun efficiëntie. Kredieten kunnen enkel bekomen worden wanneer men kan bewijzen dat het project bijkomende reducties genereert ten opzichte van wat er gebeurd zou zijn in afwezigheid van het project. Wanneer het gaat om een project in een ontwikkelingsland voorziet het protocol in een controle door onafhankelijke organismen. Deze mechanismen zorgen eveneens voor de mogelijkheid om technologie en financiële middelen over te dragen naar landen met economieën in transitie en ontwikkelingslanden.

Indien echter het land dat van die investeringen geniet, geen of aanvankelijke te lakse doelstellingen heeft, krijgt het geen stimulans om zijn uitstoot globaal te verminderen. Zelfs indien dit land dank zij bepaalde projecten zijn uitstoot eenmalig kan verminderen, hangt zijn globaal emissieniveau eerder af van fundamentele keuzen met betrekking tot ontwikkeling, vooral wat de consumptievormen betreft. Met andere woorden, een land kan sommige zeer performante technologieën gebruiken en op lange termijn onhoudbare consumptievormen hebben. De gezamenlijke toepassing kan dus emissiekredieten voor de OESO genereren zonder garantie van globale emissiereducties in de landen waarvoor deze projecten zijn bedoeld.

**De handel in emissies** ("emissions trading") is een mechanisme waardoor landen met objectieven (in de vorm van "toegekende kwantiteiten" of emissiequota) een deel van hun emissiequota kunnen uitwisselen (art. 17 van het protocol). Het land dat een bepaalde hoeveelheid van zijn emissies verkoopt, ziet zijn quota dalen met die kwantiteit, terwijl een land dat een bepaalde hoeveelheid koopt, zijn quota evenredig ziet stijgen. Net zoals de ecofiscaliteit, is dit mechanisme een economisch instrument: het maakt het in theorie mogelijk de emissies te verlagen daar waar deze reductie het meest "economisch" is.

In de praktijk echter zullen, tenminste in een eerste fase, de "rijke" OESO-landen, vooral de Verenigde Staten, dank zij dit mechanisme hun quota kunnen verhogen door emissies te kopen van Rusland en Oekraïne die veel te lakse objectieven hebben gekregen ten opzichte van de verwachte evolutie van hun uitstoot. De emissies van Rusland zijn momenteel 30% lager dan in 1990. Zelfs zonder enig specifiek beleid inzake emissieverlaging, zal dit land tegen 2008-2012 niet opnieuw zijn emissieniveau van 1990 halen. Het heeft dus een reserve van fictieve emissies ("hot air") die te koop is voor de meest biedende. Volgens de huidige ramingen, zou die reserve ongeveer 5% kunnen bedragen van de emissies van de OESO-landen maar ook nog groter kunnen zijn.

- a. Stel dat land A een (internationale) overeenkomst onderschreven heeft voor de vermindering van de uitstoot met 15% vóór een bepaalde datum. Het slaagt er echter niet in om op die termijn de uitstoot met meer dan 10% te verminderen (bijvoorbeeld omdat de politieke meerderheid voor zo'n ambitieuze vermindering niet gevonden wordt). A kan dan beslissen een contract af te sluiten met land B dat op zijn beurt de resterende 5% emissiereducties realiseert die A niet kan of wil realiseren op haar eigen grondgebied. In ruil voor de financiering van A in deze investering die gunstig is voor het leefmilieu en ontwikkeling, zal A door de investering emissiekredieten bekomen ten belope van de reële emissiereducties.

### 3. De uitdagingen van de toepassing van en controle op besluiten

Indien de industrielanden niet massaal gebruik maken van de mogelijkheden die de Kyotomechanismen bieden om te ontsnappen aan de emissieverminderingen, is het Kyoto-protocol voor die landen, inclusief België, een grote uitdaging. Een reductie van de uitstoot met 7,5% voor België tussen 2008 en 2012 ten opzichte van 1990 zou een reductie van meer dan 30% betekenen ten opzichte van de emissies die voor deze periode worden verwacht zonder enig beleid terzake<sup>1</sup>.

Wil men die doelstelling bereiken dan moet het klimaatbeleid passen in een beleid van duurzame ontwikkeling, dat op de verschillende betrokken bevoegdheidsniveaus tot een echte prioriteit zou moeten uitgroeien. De toepassing van het protocol veronderstelt immers een hele reeks op alle bevoegdheidsniveaus te nemen beslissingen: Europees, federaal, regionaal, communautair en lokaal. Voor België betekent dit, enerzijds, de voorbereiding van een nationaal kader voor de toepassing van de reeds vastgelegde internationale akkoorden en, anderzijds, de voortdurende deelname aan de lopende internationale onderhandelingen.

#### a. Gemeenschappelijke en op Europees vlak gecoördineerde beleidsmaatregelen

Om de structurele hervormingen door te voeren, die op bepaalde vlakken (zoals werkgelegenheid, energie, vervoer of landbouw) politiek gezien moeilijk aanvaard worden, is het belangrijk, vooral voor kleine open economieën zoals de Belgische, dat men er zeker van kan zijn dat de overige industrielanden eenzelfde beleid volgen. Sommige maatregelen kunnen trouwens niet alleen moeilijk maar zelfs onmogelijk genomen worden indien zij niet op internationaal vlak gecoördineerd worden.

Totnogtoe is de EU er niet in geslaagd in het Protocol te laten opnemen dat alle industrielanden in dat verband dwingende beleidsmaatregelen kunnen goedkeuren. Voor de meeste landen buiten de EU zou dat een ontoelaatbare inmenging in hun binnenlandse aangelegenheden betekend hebben. Die landen hebben nog geen ervaring met supranationale autoriteiten, zoals de landen van de EU, zelfs al staat de Unie op dit vlak zelf ook niet altijd even sterk. Het protocol bepaalt immers dat de ondertekenende partijen over een coördinatie van bepaalde beleidsmaatregelen zullen kunnen beslissen, indien zij dat nuttig achten. De internationale coördinatie van de beleidsmaatregelen moet dus worden beschouwd als een lange-termijndoelstelling van de EU in het kader van de internationale onderhandelingen inzake duurzame ontwikkeling.

Hoewel er, op korte termijn, geen internationale coördinatie van zijn beleidsmaatregelen in het kader van het Klimaatverdrag zal zijn, moet België toch aansturen op een coördinatie van die beleidsmaatregelen op Europees vlak. Een dergelijke coördinatie is in sommige gevallen niet alleen gunstig maar zelfs

---

1. Raming op basis van de partiële vooruitzichten van de uitstoot van koolstofdioxide voor het jaar 2010. Volledige vooruitzichten die betrekking hebben op alle gassen, voor de periode 2008-2012 zijn in België nog niet beschikbaar

onontbeerlijk. De EU beschikt immers over bepaalde exclusieve bevoegdheden, met name op het vlak van de interne markt. Haar beslissingen hebben dus een grote weerslag op een economie, die, zoals de onze, vooral op de buitenlandse handel gericht is.

De eerste stap in de toepassing van het protocol moet er dus in bestaan, op Europees vlak, te bepalen welke soorten gecoördineerde beleidsmaatregelen nodig zijn om de doelstellingen te bereiken. België moet dus tot een akkoord omtrent die beleidsmaatregelen komen vóór de ratificatie van het protocol, met andere woorden vóór het ogenblik waarop het een juridisch bindende doelstelling wordt. Op Europees vlak lijken drie soorten beleidsmaatregelen prioritair:

- Vrijwillige normen of akkoorden om het energierendement van de elektrische apparaten te verbeteren.
- Normen of akkoorden om het energierendement van de voertuigen te verhogen.
- Energiebelasting. (Gouzée, Willems, 1996, 1997)

De Europese Gemeenschap heeft een exclusieve bevoegdheid voor de eerste twee punten (interne markt). Voor het derde punt vraagt de interne markt om de vastlegging van minimumpercentages, zelfs al heeft de Europese Gemeenschap op het vlak van de belastingen geen grote bevoegdheid.

## **b. Een nationaal klimaatbeleid**

Hoewel de op Europees vlak gemeenschappelijke en gecoördineerde maatregelen nodig zijn om de gestelde doelen te verwezenlijken, zijn zij verre van voldoende. In werkelijkheid behoren de te nemen maatregelen grotendeels nog tot de nationale (dat wil zeggen: federale, regionale of communautaire) bevoegdheid: beheer van elektriciteitsaanbod en -vraag, rationeel energieverbruik, vrijwillige akkoorden met de nijverheid, mobiliteitsbeleid en ruimtelijke ordening, energietaksen (bovenop de gemeenschappelijke minimumtarieven) en andere fiscale stimulansen, informatie en opleiding. De burger zal dergelijke acties alleen maar kunnen begrijpen wanneer zij deel uitmaken van een globale duurzame ontwikkelingsstrategie.

Welke het pakket goed te keuren maatregelen op de verschillende bevoegdheidsniveaus ook moge zijn, de verwezenlijking van de doelstelling zal vanwege de overheid beslist heel wat meer menselijke en financiële middelen vergen dan wat totnogtoe werd aangenomen. Dat is tenminste de ervaring van landen zoals Nederland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk of zelfs de Verenigde Staten, die reeds heel wat meer menselijke en financiële middelen dan ons land geïnvesteerd hebben in programma's ter vermindering van de uitstoot.

België moet dus zo snel mogelijk ambitieuze klimaatmaatregelen uitwerken, die passen in een duurzame ontwikkelingsstrategie. De economische actoren hebben immers behoefte aan een voorspelbaar kader voor hun investeringen, die soms over een tamelijk lange periode lopen. Met het oog op duurzame ontwikkeling vormt een periode tot 2008-2012 immers de korte termijn.

### c. Een kader voor de Kyotomechanismen

In Kyoto werden drie Kyotomechanismen goedgekeurd. Op voorwaarde dat over toepassingsregels en -modaliteiten internationale akkoorden kunnen worden gesloten, zullen die mechanismen op termijn leiden tot de mondialisering van een uitstootmarkt en een toename van de internationale investeringsstromen naar de spiltechnologieën van duurzame ontwikkeling. Ook al wil het de uitstoot binnen zijn grenzen maximaal verminderen, toch moet België zich voorbereiden op het eventuele gebruik van die mechanismen en op zijn inschakeling in dat nieuwe type van mondialisering van de economische uitwisseling.

Die voorbereiding bestaat, enerzijds, uit de deelname aan de lopende onderhandelingen over de definitie van een internationaal kader en, anderzijds, uit de uitwerking van een nationaal kader voor de toepassing van die mechanismen. Dit kader zou vooral betrekking moeten hebben op de goedkeuring en de certificering van de projecten, kredieten en handel in emissies, evenals op de bepaling van een systeem ter compensatie van de binnenlandse bedrijven die via dit systeem in het buitenland kredieten ontvangen hebben.

### d. Toezicht en rapportering

In een duurzame ontwikkelingsstrategie zijn toezicht en rapportering onmisbare elementen. Gelet op het groot aantal maatregelen dat in de hiervoor besproken domeinen genomen moet worden, is het belangrijk dat er een precieze controle uitgeoefend worden op de evolutie van de uitstoot en een toezicht op de geleverde inspanningen. Die informatie dient via een voldoende gedetailleerde rapportering verspreid te worden. Het belang van die dimensie van de duurzame ontwikkelingsmaatregelen werd totnogtoe onderschat en de landen die terzake nu reeds over doeltreffende werktuigen beschikken zijn zeldzaam.

In het kader van een akkoord omtrent juridisch bindende emissiedoelstellingen worden dit toezicht en deze rapportering nog belangrijker omdat het hiermee mogelijk wordt na te gaan in welke mate een land zijn aangegane verbintenissen naleeft en eventueel sancties kunnen opgelegd worden.

Het protocol omvat bepalingen die erop gericht zijn het toezicht en de rapportering voorzien in het Klimaatverdrag nog te versterken:

- De partijen moeten (jaarlijkse) nationale inventarissstelsels uitwerken om toe te zien op de evolutie van de uitstoot. De GIEC-methodologie voor het opmaken van die inventarissen zal regelmatig verbeterd worden. Binnen de juridisch bindende verbintenissen wordt de naleving van de richtlijnen inzake inventarisopmaak de prioriteit nummer één, omdat die inventarissen de enige manier zijn om (ex post) na te gaan of een land zijn aangegane doelstellingen naleeft.
- De nationale mededelingen, samen met de jaarlijkse inventarissen worden de sleutelementen van een internationaal toezicht. De informatie omtrent de beleidsmaatregelen en de prognoses maken een controle (ex ante) van de naleving van de aangegane verbintenissen mogelijk. Het Protocol voorziet een versterking van het internationale toezicht, dat, met de hulp van

teams van experts, voortdurend de informatie in de nationale mededelingen zal nagaan.

- De verdragspartijen moeten samenwerken door informatie omtrent de beleidsmaatregelen uit te wisselen, met name door middelen te ontwikkelen om hun vergelijkbaarheid, hun doorzichtigheid en hun doeltreffendheid te verbeteren. Men verwijst hier naar de ontwikkeling van indicatoren, die het mogelijk zouden maken dat regeringen elkaar omtrent de weerslag van beleidsmaatregelen in de verschillende landen inlichten.

België moet dus zijn systeem van inventarisaties en van uitstootprognoses (tenminste voor de andere gassen dan koolstofdioxide) verbeteren en aanvullen, evenals zijn systeem voor het verzamelen van informatie omtrent de op de verschillende beleidsniveaus genomen maatregelen, die bijdragen tot het klimaatbeleid (hetgeen meestal niet echt maatregelen van het klassieke milieubeleid zijn). De versnippering van de beslissingscentra in België vereist immers een extra inspanning op het vlak van het verzamelen van informatie. België moet, tenslotte, zijn inspanningen voortzetten op het gebied van de duurzame ontwikkelingsindicatoren, die beantwoorden aan een zeer concrete behoefte voor de toepassing van de akkoorden inzake de klimaatswijziging.

#### 4. Het vervolg van het onderhandelingsproces

Hoe belangrijk het Protocol van Kyoto ook mag zijn, het is slechts een stap in een voortdurend onderhandelingsproces. De volgende conferenties van de partijen, zullen beheerst worden door de onderhandelingen over de toepassingsmodaliteiten van het protocol van Kyoto<sup>1</sup>. De onderhandelingen zullen evenzeer beheerst worden door de vraag naar de toekomstige verbintenissen van de ontwikkelingslanden, omdat de VS de ratificatie van het Protocol verbindt aan een "duidelijke deelname" van de ontwikkelingslanden aan de vermindering van de uitstoot.

In die omstandigheden valt een snelle ratificatie van het Protocol door de industrielanden, en dus een snelle toepassing, niet te verwachten. Het Protocol zal waarschijnlijk amper geratificeerd zijn op het ogenblik dat nieuwe onderhandelingen omtrent een versterking van de verbintenissen voor de volgende periode (2013-2017) zullen starten. De industrielanden, waaronder België, zullen echter niet op die ratificatie mogen wachten om zich voor te bereiden op de toepassing van de in Kyoto en Rio aangegane verbintenissen.

---

1. De eerste conferentie van de partijen na Kyoto vond plaats in november 1998 in Buenos Aires. Het resultaat van twee weken onderhandelen was de aanvaarding van een actieplan dat een tijdschema bevat voor de besluitvorming in de komende onderhandelingen.



## B. Een andere manier om besluiten te nemen

### 1. Goedkeuring van een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling

#### Gebrekkige integratie van verschillende onderdelen van ontwikkeling

Heel wat landen hebben nog steeds de neiging de economische, sociale en ecologische factoren afzonderlijk te beschouwen bij de uitwerking van beleid, planning en beheer. Agenda 21 wijst erop dat dit de acties van de gehele maatschappij beïnvloedt (overheid, industrie, particulieren) en een grote impact heeft op de duurzaamheid en de doeltreffendheid van de ontwikkeling. (A21;8.2) Een bijsturing en zelfs een grondige herstructurering van de besluitvorming zijn dus nodig om de economische, sociale en ecologische kwesties volledig te integreren in de besluitvorming. “*Deze volledige integratie heeft tot doel een ontwikkeling te waarborgen die tegelijk realistisch is uit economisch standpunt, rechtvaardig op sociaal vlak en rationeel wat het milieu betreft.*” (A21;8.4)

#### Kader 7.3: Een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling aannemen, volgens Agenda 21

*Regeringen dienen, waar van toepassing in samenwerking met internationale organisaties, een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling in te voeren die onder meer gebaseerd is op implementatie van de op de Conferentie van Rio genomen besluiten, met name die met betrekking tot Agenda 21. Deze strategie dient gebaseerd te zijn op de verschillende sectorale beleidslijnen en plannen die op het gebied van economie, sociale omstandigheden en milieu in het land van kracht zijn, en dient deze beter op elkaar af te stemmen. (...) Een dergelijke strategie dient erop gericht te zijn, een sociaal verantwoorde economische ontwikkeling te garanderen en tegelijkertijd de voorraad hulpbronnen en het milieu te beschermen in het belang van toekomstige generaties. Ze dient gestalte te krijgen met de grootst mogelijke gelegenheid tot inspraak. Ze dient daarenboven te worden gebaseerd op een grondig onderzoek naar de huidige situatie en de bestaande initiatieven.* (A21;8.7)

#### Herstructurering van de politieke besluitvorming en wat er op volgt

De herstructurering van de politieke besluitvorming in die richting gebeurt dus vooral via een aanpassing van de institutionele structuren en instrumenten zodat het ontwikkelingsbeleid rekening zou houden met het milieu. Op die manier zou men komen tot een *nationale strategie voor duurzame ontwikkeling*. (zie kader 7.3) De kwaliteit van duurzame ontwikkeling is minstens in dezelfde mate afhankelijk van de *manier waarop dit proces in gang gezet* wordt en van de mate waarin ze een blijvende bijdrage levert aan het collectieve leerproces over de voorwaarden van duurzame ontwikkeling, als de van mate waarin ze afhankelijk is van de *kwantiteit van de resultaten*.

Programma 21 definieert deze strategie als een mechanisme voor de coördinatie van de activiteiten inzake duurzame ontwikkeling om er op harmonieuze wijze de diverse prioritaire categoriën in te integreren. Een van de belangrijke besluiten die op de Top+5 genomen werd is het vastleggen van een termijn tegen het jaar 2002 om dergelijke strategieën overal ter wereld uit te werken of te verbeteren (zie ook hoofdstuk 2, deel B.5.b van deze Planning Paper).

### Instrumenten / etappes van een strategie

Agenda 21 legt de nadruk op drie grote categorieën van acties of instrumenten "waardoor het geleidelijk aan mogelijk moet worden de economische, sociale en ecologische bekommernissen te integreren in de besluitvorming op alle niveaus en in alle ministeries." (A21;8.4.a) Ook vraagt Agenda 21 (A21;8.4.c): "Het toepassen van een aan binnenlandse situatie aangepaste methoden en middelen om de samenhang te waarborgen van sectorale, economische, sociale en op het milieu betrekking hebbende beleidslijnen, plannen en beleidsinstrumenten, waaronder belastingsmaatregelen en de begroting; deze mechanismen dienen op verschillende niveaus toepasbaar te zijn, en de bij het ontwikkelingsproces betrokken partijen bij elkaar te brengen." Deze acties en instrumenten worden bepaald in de volgende delen:

- Rapporteren en kanaliseren (*reporting and streamlining*, A21;8.4) door middel van een rapport en convergentie-inspanningen.
- Plannen (*planning*, A21;8.5) via een globaal plan.
- De impact van de maatregelen meten (*monitoring*, A21;8.6 en hoofdstuk 40) via evaluatiesystemen en indicatoren inzake duurzame ontwikkeling.

Er zij reeds vermeld dat het besluitvormingsproces niet mag beperkt blijven tot die drie acties. Ook al blijft het schematische weergave, een "duurzaam" besluitvormingsproces kan het best als volgt worden omschreven:

- (a) *Reporting*: vaststelling van de nieuwe problemen en bijsturen van de vroegere beleidsmaatregelen.
- (b) *Planning*: formulering en goedkeuring van de beleidsmaatregelen.
- (c) *Implementation*: toepassing van de geformuleerde en goedgekeurde beleidsmaatregelen.
- (d) *Monitoring*: meting van de impact van die beleidsmaatregelen.
- (e) *Performing*: evaluatie van de resultaten ten opzichte van de doelstellingen.

Daarna herneemt deze cyclus met de nodige feedback. Monitoring en reporting kunnen in eenzelfde "rapport" gegoten worden, maar het is van belang om ze als twee afzonderlijke acties te beschouwen.

Agenda 21 is niet het enige document waarvan de concrete aspecten van de toepassing (*implementation, 3de fase*) te wensen over laat. Het is vaak zo dat de concrete en dagdagelijkse uitvoering van grote beslissingen het minst is uitgewerkt. Het vervolg van deze Planning Paper behandelt de eerste, tweede en vierde fase. De derde fase is immers nog nooit het onderwerp geweest van een specifieke aanbeveling in het kader van de teksten en het vervolg van de Conferentie van Rio.

## 2. De eerste fase: rapportering

### a. “Reporting” op nationaal en internationaal niveau

Een van de belangrijkste (niet bindende) engagementen van Agenda 21 is de verslaggeving (reporting) en heeft zowel een nationaal als een internationaal aspect.

#### Nationale rapportering

Op nationaal vlak (zie kader 7.4) gaat het vooral om een periodiek onderzoek waardoor het mogelijk wordt de aan de gang zijnde ontwikkeling in al zijn dimensies te volgen en te evalueren. De administratie moet het voorbeeld geven terwijl Agenda 21 zelfs suggereert dat haar resultaten inzake duurzame ontwikkeling jaarlijks zouden worden geëvalueerd.

#### Kader 7.4: Nationale rapportering voor nationale doeleinden

De verbintenis tot rapporteren valt onder nationale aspecten van hoofdstuk 8:

*(...) de regeringen dienen een nationale beoordeling uit te voeren (...) Het systematisch controleren en evalueren van het ontwikkelingsproces door regelmatig de stand van zaken bij de ontwikkeling van het menselijk potentieel van de economische en sociale omstandigheden en ontwikkelingen, de toestand van het milieu en op het gebied van de natuurlijke hulpbronnen te bezien. Dit zou nog kunnen aangevuld worden met jaarverslagen inzake milieu en ontwikkeling, die de door verschillende sectoren en overheidsafdelingen op het gebied van duurzame ontwikkeling geboekte vorderingen bezien. (A21;8.4.d)*

Dit engagement gaat gepaard met een vraag naar verantwoordelijkheid en openbaarheid:

- *Het waarborgen van voldoende inzicht in, en het aanvaarden van de verantwoordelijkheid voor de milieuconsequenties van economische en sectorale beleidslijnen. (A21;8.4.e)*
- *Het waarborgen van de toegang van de bevolking tot relevante informatie, het uitbreiden van de mogelijkheden voor het publiek om zijn mening kenbaar te maken en het bevorderen van een effectieve participatie. (A21;8.4.f)*

#### Internationale rapportering

Een van de meest controversiële kwesties in Rio was de internationale rapportering. (zie kader 7.5) De ontwikkelingslanden vreesden inderdaad dat de informatie over de toestand van hun milieu en hun ontwikkeling in dergelijke rapporten het mogelijk maakt hen een nieuw soort aanpassingsbeleid (van hun leefmilieu) op te leggen. Over het eerste werkprogramma van de CSD was moeilijk te onderhandelen (zie ook hoofdstuk 1, deel B.5 van deze Planning Paper) vooral omdat het concreet gestalte gaf aan deze tot de regeringen gerichte vraag om ieder jaar rapporten naar de CSD te sturen over de in de clusters verzamelde hoofdstukken. (kader 1.4)

#### Oefening uitgevoerd door verschillende lidstaten en internationale organisaties

In dit licht mag het een succes heten dat 74 staten en 11 internationale organisaties op zijn minst één rapport aan de CSD hebben overgemaakt in de loop van de drie eerste zittingen (in 1993, 1994 en 1995). Daarnaast hebben 27 landen een rapport ingezonden voor elk van deze drie zittingen. Deze landen waren 12 landen van de EU (waaronder België) en een reeks ontwikkelingslanden (Brazilië, Chili, Colombia, Ecuador, Marokko, Tunesië, Oeganda en Venezuela). De Europese Commissie is één van de twee internationale instellingen die hun rapport jaarlijks hebben ingediend.

**Kader 7.5: De nationale rapportering aan internationale organen**

De internationale aspecten van het engagement tot rapporteren wordt beschreven in hoofdstuk 38.

*“De Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) moet (...) informatie van regeringen bestuderen, met inbegrip van bijvoorbeeld periodieke mededelingen, nationale verslagen over activiteiten die ze ondernemen om Agenda 21 te implementeren, over problemen waarmee zij te kampen hebben, zoals die over de financiële middelen en technologie-overdracht en andere milieu- en ontwikkelingskwesties die zij van belang achten.” (A21;38.13.b)*

Dit nationaal engagement gaat dus gepaard met de aanvaarding om zich te onderwerpen aan een soort onderzoek op internationaal vlak (zie ook kader 7.12). De internationale rapportage is anderzijds geen monopolie van de overheid. Hoofdstuk 38 van Agenda 21 stelt duidelijk: *“Het ontvangen en analyseren van relevante input van competente NGO's, met inbegrip van de wetenschappelijke en de particuliere sector, in het kader van de algehele implementatie van Agenda 21.” (A21;38.13.d)*

**Aanwending van de internationale rapporten**

Op basis van deze in 1996 voorgelegde rapporten en informatie, maakte de CSD een hondertal "landenprofielen" van meer dan zestig bladzijden waarin de vooruitgang in de toepassing van Agenda 21 op nationaal vlak sinds de Conferentie van Rio wordt voorgesteld. Deze profielen die de per land geleverde informatie integreert binnen een gemeenschappelijke structuur, werden opgemaakt in nauwe samenwerking met de geïnteresseerde regeringen.

De internationale gemeenschap beschikte aldus over voldoende homogeen basismateriaal om over te gaan tot de eerste globale evaluaties van de toepassing van Agenda 21 op de Top+5. Het spreekt vanzelf dat de in akkoord met de regeringen opgemaakte landenprofielen de neiging vertonen rekenschap af te leggen van de vooruitgang en minder aandacht te besteden aan de obstakels en problemen op weg naar duurzame ontwikkeling. Zij kunnen echter geraadpleegd worden op het Internet (<http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/>) en kunnen als dusdanig systematisch bekritiseerd worden door de grote maatschappelijke groepen. Dit duidt tenminste op de wil tot transparantie van deze eerste fase van het proces en de uitwisseling van bijkomende gegevens en informatie bevordert

**b. “Streamlining” op nationaal en internationaal niveau****Kader 7.6: Andere vereisten van de rapportering**

*In the context of the Conventions, national information is requested with a view to monitoring compliance with the implementation by Parties to the Convention. The Conventions requiring reporting on Sustainable Development include: the Framework Convention on Climate Change (FCCC), the Convention on Biological Diversity, the Convention to combat Désertification, the Basel Convention, the Law of the Sea Convention, the Convention to eradicate Discrimination against Women,....The request vary from information on national legislations to highly technical and detailed data at the national level. Most of the Convention have or are formulating guidelines to assist countries in reporting and most require the formulation of national strategies. A number of extensive national reports were also requested in the context of the preparation of major Conferences which came after Rio, such as the Social Summit, the Cairo Population Conference and Beijing. These conferences also resulted in requests for information on agreements reached and requests for follow-up to global plans of action. (Proposals for the Streamlining of Requests for National Reporting, DPCSD, 25/2/97)*

### De informatie stroomlijnen

Deze eerste inspanningen inzake rapportering aan de CSD van 1994, 1995 en 1996 zijn des te verdienstelijker omdat de regeringen en organisaties overbelast zijn met verplichtingen die betrekking hebben op dergelijke "mededelingen" waarvan een groot aantal verplicht is, en vooral sinds de Conferentie van Rio<sup>1</sup>.

Het meest sprekende voorbeeld van dergelijke verplichtingen is waarschijnlijk de *Communicatie betreffende de toepassing van de in Rio goedgekeurde Kaderverdrag van de VN over de Klimaatverandering*, die werd vereist door artikel 12 van dit verdrag. Deze regelmatige communicatie bevat niet enkel, voor alle partijen van het verdrag, een inventaris van de uitstoot van broeikasgassen en een algemene beschrijving van de reeds genomen of beoogde maatregelen om het verdrag toe te passen, maar ook gegevens over de evolutie van deze uitstoot<sup>2</sup> (zie ook deel A.1.c van dit zevende hoofdstuk). De industrielanden moeten ook de gedetailleerde beschrijving van hun beleidslijnen en maatregelen ter verlaging of stabilisering van de uitstoot met een raming van de resultaten, maatregel per maatregel, opnemen in hun mededeling, zoals kader 7.6 illustreert, vereisen talrijke andere internationale verbintenissen ook dergelijke informatie van de regeringen.

Om het voordeel van dergelijke informatie en werkzaamheden niet te "verliezen" in de rapportering aan de CSD heeft de CSD-4 in april 1996 besloten om de nationale rapportering inzake duurzame ontwikkeling (besluit 4/8§6) beter te "stroomlijnen" (slechte vertaling van streamline). De wijze waarop gerapporteerd wordt aan de CSD is van die aard dat er geen dubbel werk nodig is indien een gelijkaardige rapportering wordt voorzien voor andere doeleinden. De CSD verzamelt deze rapporten als ze een raakpunt vertonen met duurzame ontwikkeling. Op die manier wordt de CSD de plaats waar alle krachtlijnen van internationale informatie over duurzame ontwikkeling verzameld worden.

Deze rol dient momenteel vervuld te worden omdat de regeringen meestal niet bezig zijn met de "streamlining" van deze informatie. Het is inderdaad gemakkelijker voor elk ministerie om alleen een rapport te produceren dan om te overleggen met verschillende ministeries. Dit verklaart gedeeltelijk het gebrek aan overeenstemming tussen de verschillende delen van het beeld dat een land in het buitenland oproept. Een wettelijk kader om het beleid rond duurzame ontwikkeling in te plaatsen en aan te toetsen, zou op termijn deze incoherenties aanzienlijk kunnen terugdringen.

## 3. De tweede fase: planning

### a. Een kaderbeleid inzake duurzame ontwikkeling

Voor de toepassing van de duurzame ontwikkeling zijn coherente politieke en maatschappelijke besluiten nodig, in verschillende sectoren (economie, leefmilieu, sociale zaken, begroting, energie, landbouw, vervoer, enzovoort). Daarom

- 
1. De rapporten van België van 1994, 95 en 96 kunnen bekomen worden bij Buitenlandse Zaken.
  2. De mededeling van België van 1997 kan verkregen worden bij het Ministerie van Volksgezondheid en Leefmilieu. Het Federaal Planbureau heeft er aan meegewerkt voor de algemene hoofdstukken in verband met de impact van de beleidsmaatregelen en de opvoeding, vorming en sensibilisering van het publiek.

moet volgens Agenda 21 een kaderbeleid worden goedgekeurd dat als basis moet dienen voor deze beslissingen in een globaal perspectief op lange termijn.

De Belgische wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* heeft tot doel om een kader te bieden om op federaal niveau progressief een beleid (zie punt C.a) rond duurzame ontwikkeling uit te bouwen.

#### Kader 7.7: Een kaderbeleid aanvaarden

*De regeringen moeten een binnenlands beleidskader scheppen, dat uitgaat van een lange-termijnperspectief en een integrerende aanpak bij het nemen van beslissingen, met inachtneming van onderlinge en interne verbanden van de verschillende politieke, economische, sociale en milieuvraagstukken die van belang zijn voor het ontwikkelingsproces. (A21;8.4.b)*

#### b. Het beheer en de planning verbeteren

##### *De rol van nationale plannen voor duurzame ontwikkeling*

Hier spelen de nationale plannen inzake duurzame ontwikkeling (kader 7.8) een rol en de processen en systemen die aan de uitwerking ervan voorafgaan. Zij hebben tot doel de sociaal-economische bekommernissen en de milieu-aangelegenheden volledig te integreren in de besluitvorming en een grotere participatie van het volk te bewerkstelligen. Zij worden beschreven in hoofdstuk VIII van Agenda 21 onder de titel *Verbetering van de systemen inzake planning en beheer*.

#### Kader 7.8: Planning en beheer verbeteren

*Om een meer geïntegreerde benadering van de beleidsvorming te ondersteuning, kan het nodig zijn de systemen voor opslag en verwerking van gegevens en de analysemethoden die dienen voor de ondersteuning van dergelijke beleidsvormingsprocessen, te verbeteren. Regeringen dienen, waar van toepassing, in samenwerking met nationale en internationale organisaties, hun systeem voor planning en beheer onder de loep te nemen en, waar nodig, procedures te veranderen en te versterken om de geïntegreerde behandeling van sociale, economische en milieuvraagstukken te vergemakkelijken. (A21;8.5)*

##### *Nood aan een allesomvattende visie op alle bestuurlijke niveaus*

Deze delen van Agenda 21 (§8.5 c tot h), die vooral betrekking hebben op het gebruik van de gronden en het beheer van de natuurlijke grondstoffen, zet de lidstaten er toe aan de verantwoordelijkheden inzake planning en beheer te delegeren naar het niveau waar de overheid meer bekwaam is om doeltreffend op te treden (het *subsidiariteitsbeginsel*), wat een van de grote doelstellingen was van de institutionele hervormingen van ons land gedurende de jongste jaren. De nood aan een "allesomvattende visie" in alle interventiedomeinen van Agenda 21, als middelen om de harmonisatie van de sectorale plannen en als algemene analysemethode, laat zich voelen op alle niveaus. Dit is nodig om niet "blinde-lings" besluiten te nemen, die meer verreikende economische, sociale en ecologische gevolgen zouden hebben.

##### *Meer dan milieuplannen*

Het is dus duidelijk dat een plan voor duurzame ontwikkeling in geen geval mag beperkt blijven tot een milieuplan. *"De huidige plannen of de oriëntatiedocumenten betreffende het milieu blijven het beginsel van de duurzame ontwikkeling huldigen. De meesten pretenderen echter niet dat ze globale strategieën zijn om echt*



"houdbare" economische systemen in het leven te roepen." (OESO 1993) Deze vaststelling is nu nog steeds geldig.

In dit verband, schuilt er een paradox in het feit dat de Conferentie van Rio werd gehouden op het ogenblik dat de planeconomieën van het Oostblok in elkaar stortten, aangezien elk akkoord van Rio van de regeringen (vooral van de industrielanden) grote inspanningen vereist wat betreft planning op lange termijn. Het gaat echter niet meer om een imperatieve en gecentraliseerde planning van geproduceerde en geconsumeerde hoeveelheden. Het gaat om een zo soepel mogelijke planning met een zo ruim mogelijke participatie en transparantie.

#### 4. De vierde fase: monitoring

##### a. Effectbeoordeling van de besluiten, politieken en maatregelen inzake duurzame ontwikkeling

Met of zonder rapporten en plannen, duurzame ontwikkeling is in de eerste plaats een voortdurend zoeken, een permanente ontdekking, een leerproces. In dit verband is het vanzelfsprekend dat verschillende passages van Agenda 21 aandringen op een betere exploitatie van de gegevens en de informatie op alle niveaus van de planning en het beheer, met name door de nadruk te leggen op "de interactie en de gevolgen van de synergie via diverse analyses teneinde over verschillende standpunten te kunnen beschikken." (A21;8.5.a)

#### Een levend en zelfregulerend proces

Het proces inzake rapportering en de planning - zowel nationaal, federaal of subnationaal - ten dienste van de strategie met betrekking tot duurzame ontwikkeling heeft slechts zin indien het levendig en zelfregulerend is: indien het constant zijn impact ten opzichte van de maatschappelijke behoeften verbetert.

#### Kader 7.9: De effectbeoordeling van de besluitvorming, beslissingen en maatregelen

*"Landen zullen, in overeenstemming met hun nationale plannen, beleidslijnen en programma's, hun eigen prioriteiten stellen bij het invoeren van uitgebreide analyseprocedures om vooraf en tijdens de implementatie de gevolgen voor de economische en sociale omstandigheden en het milieu en de interacties tussen deze drie gebieden; deze procedures dienen niet als projecten op zichzelf te staan maar deel uit te maken van beleidslijnen en programma's; de analyse dient onder meer een inschatting van kosten, baten en risico's te bevatten."* (A21;8.5.b)

De tweede passage uit Agenda 21 die in kader 7.9 wordt geciteerd, verdedigt een driedig concept van de studies met betrekking tot de gevolgen van de besluiten. (Dit concept betreft niet alleen particuliere investeringen maar ook politieke en publieke projecten):

- Niet enkel de ecologische maar ook de economisch en sociale weerslag evalueren.
- Niet enkel de impact van de projecten maar ook die van de beleidsmaatregelen en de programma's evalueren.
- Niet enkel de kosten en voordelen maar ook de risico's evalueren.



## b. Nationale en internationale monitoring

Het is om deze collectieve en zelfkritische evaluatie mogelijk te maken dat Agenda 21 een nationaal en internationaal toezicht en controle op de geboekte vooruitgang aanbeveelt.

### **Kader 7.10: Een toezicht op de vooruitgang die op nationaal vlak gemaakt werd in de uitvoering van Agenda 21**

*“Landen zouden systemen kunnen ontwikkelen voor het controleren en evalueren van de vorderingen bij het tot stand brengen van duurzame ontwikkeling, door indicatoren op te stellen voor de registratie van veranderingen op economisch, sociaal of milieugebied.” (A21;8.6)*

*“De Commissie voor duurzame ontwikkeling (CSD) heeft tot taak: het beoordelen van de vooruitgang bij de implementatie van de verplichtingen in Agenda 2, inclusief zaken met betrekking tot de verschaffing van de financiële middelen en technologie-overdracht.” (A21;38.13.c)*

## c. Indicatoren voor een duurzame ontwikkeling

Hoofdstuk 40 (zie kader 7.11) erkent dat er een tekort is aan informatie om de duurzaamheid van systemen te kunnen beoordelen. Het erkent ook dat het begrip indicatoren van duurzame ontwikkeling ingevuld dient te worden om aan dit tekort iets te kunnen doen. Dit werk is niet uitsluitend wetenschappelijk. Het moet zowel gedaan worden op nationaal als op internationaal vlak, ook door NGO's. De resultaten ervan moeten geïntegreerd worden in een “volledig” statistisch kader over het verloop van de ontwikkeling, en niet alleen van haar economische aspecten. De indicatoren voor de besluitvorming ten gunste van een duurzame ontwikkeling worden verkort “*indicatoren voor duurzame ontwikkeling*” genoemd..

### **Kader 7.11: Informatie voor de besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling**

*“De gewoonlijk gehanteerde indicatoren als het BNP en metingen van afzonderlijke middelen- of verontreinigingsstromen geven geen adequate aanwijzingen voor de mate van duurzaamheid. Methodes voor het evalueren van interacties tussen verschillende sectorale demografische, sociale, milieu- en ontwikkelingsparameters zijn niet voldoende ontwikkeld of worden onvoldoende toegepast. Er dienen indicatoren voor duurzame ontwikkeling te worden uitgewerkt die een solide basis moeten leveren voor de besluitvorming op alle niveaus en die moeten bijdragen tot een zelfregulerende duurzaamheid van geïntegreerde milieu- en ontwikkelingssystemen.” (A21;40.4)*

*“Landen op nationaal niveau en internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties op internationaal niveau dienen het begrip “indicatoren voor duurzame ontwikkeling” uit te werken om dergelijke indicatoren ook te kunnen aangeven. Teneinde het gebruik te bevorderen van enkele van dergelijke indicatoren in satelliet rekeningen, en eventueel in nationale rekeningen, moet het Statistisch Bureau van het Secretariaat van de VN met de ontwikkeling van indicatoren worden belast, aangezien dit bureau gebruik kan maken van steeds meer ervaring op dit terrein.” (A21;40.6)*

Een strikt operationele definitie wordt hier voorgesteld om het belang van dit vraagstuk te illustreren (zonder wetenschappelijke pretentie, want ze is afgeleid van het begrip duurzame ontwikkeling zelf)

De indicatoren voor de besluitvorming ten gunste van duurzame ontwikkeling zijn kwantitatieve of kwalitatieve waarden die de evoluties van en interacties tussen parameters die in verband staan met duurzame ontwikkeling meten (economische, sociale, milieu-, en institutionele systeemelementen van de samenleving), zowel op internationaal, gewestelijk, of lokaal niveau, met het oog op de evaluatie van trends op korte en lange termijn.

De trends van een bepaalde evolutie op een bepaald niveau (internationaal of lokaal) kunnen beoordeeld worden met betrekking tot de normen die een samenleving kiest (met eventueel een verwijzing naar internationale normen), in het kader van de gekozen strategie die, al dan niet in samenspraak met andere landen, gekozen werd. Eenzelfde indicator kan dus inlichtingen verschaffen over de vooruitgang op het vlak van duurzame ontwikkeling op bepaalde locaties en niet hetzelfde nut hebben op andere plaatsen.

Een andere manier om de indicatoren van duurzame ontwikkeling te definiëren refereert naar de rol die hij speelt in het beleidsproces. In de cyclus van vier acties zoals hierboven beschreven, is de potentiële rol van de indicatoren vooral van belang in de fasen reporting, planning en monitoring.

Als communicatiemiddel synthetiseert en vereenvoudigt deze indicator heel diverse informatie die verband houdt met fenomenen of trend die van belang zijn voor duurzame ontwikkeling. Deze indicatoren laten toe om de waargenomen situatie te beschrijven en te evalueren, om vervolgens over te gaan tot planning en monitoring van variabelen die in verband staan met economische, sociale, milieu-, en institutionele systeemelementen van de samenleving. Deze instrumenten dragen bij tot het beleid, omdat ze helpen bij het maken van beleidskeuzen op weg naar een duurzamere ontwikkeling.

De indicatoren van duurzame ontwikkeling zijn dus tegelijk kwantitatieve als kwalitatieve maten, interacties en evoluties op lange termijn en communicatiemiddelen over de verschillende ontwikkelingsprojecten die bestaan op alle geografische en politieke niveaus. Agenda 21 maakte al de suggestie dat “*initiatieven moesten genomen worden voor de gemeenschappelijke uitwerking van een reeks indicatoren voor gebruik op internationaal niveau.*” (zie kader 7.12) Agenda 21 dringt ook herhaaldelijk aan op de noodzaak van een volledig informatie kader over milieu en ontwikkeling.

**Kader 7.12: De gemeenschappelijke uitwerking van een reeks gepaste indicatoren**

*“De desbetreffende organen en organisaties van de VN dienen, in samenwerking met andere internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, een geschikte reeks duurzame-ontwikkelingsindicatoren te hantieren, alsmede indicatoren die betrekking hebben op terreinen die buiten de nationale jurisdictie vallen, zoals de volle zee, de hogere lagen van de atmosfeer en de kosmische ruimte. De organen en organisaties van de VN zouden samen met andere relevante internationale organisaties aanbevelingen kunnen doen voor een geharmoniseerde ontwikkeling van nationale, regionale en mondiale indicatoren en voor de opname van een passende reeks van dergelijke indicatoren in gemeenschappelijke, regelmatig aangepaste en breed toegankelijke verslagen en gegevensbestanden die worden gebruikt op internationaal niveau met inachtneming van de nationale souvereiniteit.” (A21;40.7)*

*“Regeringen moeten overwegen de benodigde institutionele wijzigingen op nationaal niveau door te voeren ten behoeve van de integratie van informatie over milieu en ontwikkeling. Op internationaal niveau moeten activiteiten ter evaluatie van de toestand van het milieu worden verbeterd en afgestemd op pogingen tot analyse van ontwikkelingstrends.” (A21;40.10)*

België heeft binnen de CSD een bijzondere rol gespeeld in het zoeken naar politieke en praktische antwoorden op deze belangrijke vraag. Ze worden behandeld in bijlage B, die achtereenvolgens het werkprogramma van de CSD inzake indicatoren voor duurzame ontwikkeling behandelt. Het gaat hier om een traag en ingewikkeld proces. De Top+5 heeft echter haar steentje bijgedragen door in Programma 21 expliciet te stellen dat dit proces vruchten moest afwerpen (zie kader 7.13). De finalisering van het werkprogramma van de CSD betreffende de indicatoren voor duurzame ontwikkeling zou een betere monitoring en een betere internationale dialoog moeten toestaan omdat meer gerichte debatten over ontwikkeling na 2000 mogelijk zullen zijn.

**Kader 7.13: Programma 21 en de indicatoren voor duurzame ontwikkeling**

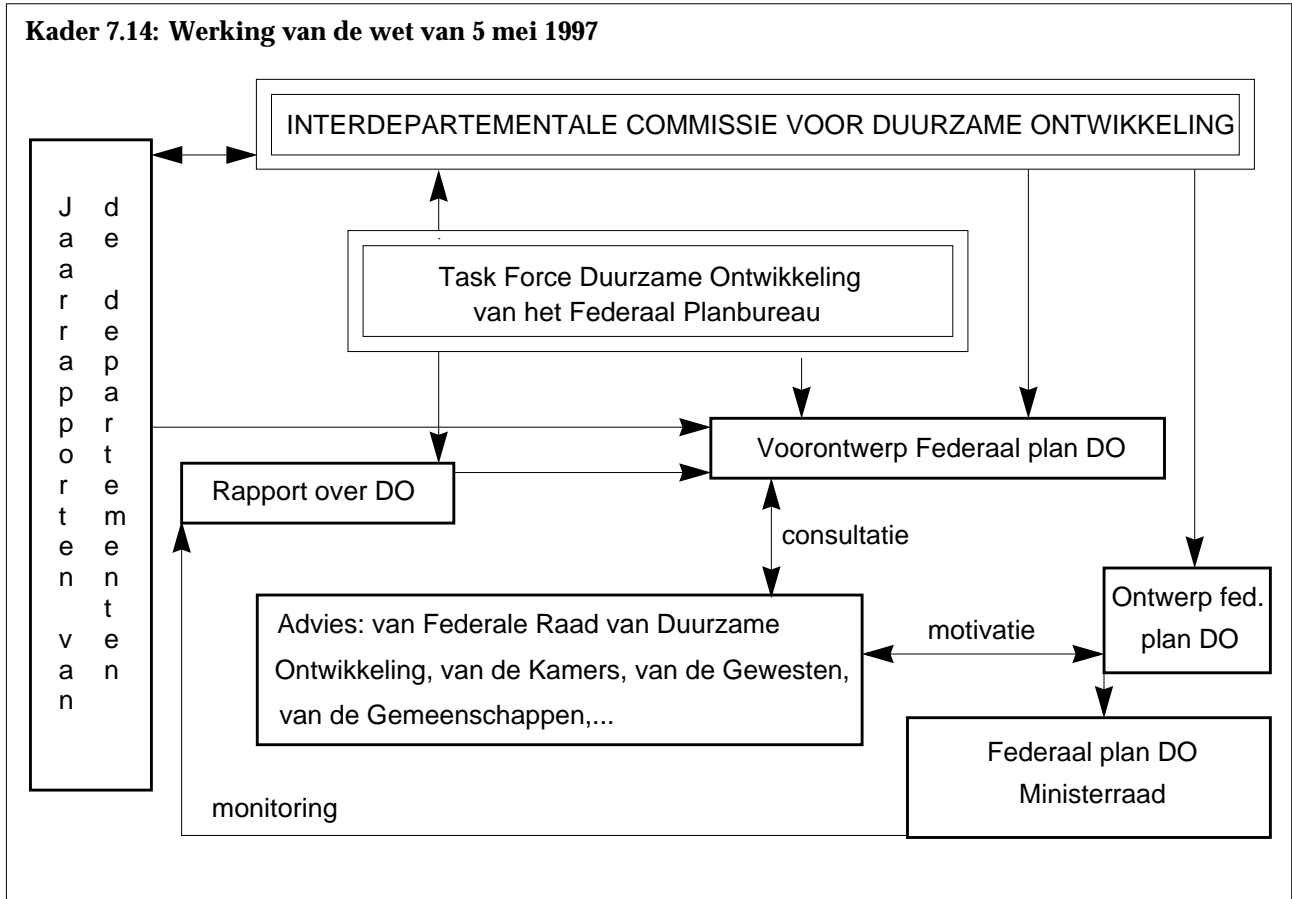
*“The work programme of the Commission on Sustainable Development on indicators of sustainable development should result in a practicable and agreed set of indicators, suited to country-specific conditions, including a limited number of aggregated indicators, to be used at the national level, on a voluntary basis, by the year 2000. Such indicators of sustainable development, including, where appropriate, and subject to nationally specific conditions, sector-specific ones, should play an important role in monitoring progress towards sustainable development at the national level and in facilitating national reporting, as appropriate.” (P21;114)*

**C. Eerste stappen en risico's op mislukking**

Er werden dus drie grote gecoördineerde categorieën onderzocht van acties en werktuigen die geleidelijk het besluitvormingsproces inzake duurzame ontwikkeling moeten omvormen zodat de economische, sociale en ecologische bekommernissen er in worden geïntegreerd op alle niveaus en in alle sectoren van de administratie. (A21;8.4.a) België is een van de landen die een wettelijk kader voorzien hebben om de problemen die in deze Planning Paper beschreven worden, op te lossen. Eerst zal dit wettelijk kader voor de implementatie van Agenda 21 onderzocht worden. Vervolgens wordt de aandacht gevestigd op de noodzaak van betrokkenheid en motivatie van de belanghebbenden.

**a. De coördinatie van de beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling (Belgische wet van 5 mei 1997)**

Om het project inzake duurzame ontwikkeling te concretiseren op het niveau van de federale overheid, heeft de wet van 5 mei 97 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* (MB 18/6/1997) in België een federaal mechanisme gecreëerd voor het uitwerken van een rapport en een federaal plan met betrekking tot duurzame ontwikkeling<sup>1</sup>.



Het nieuwste aspect van de besluitvorming die resulteert uit deze wet, is enerzijds de installatie van een *Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* en anderzijds de aaneenschakeling van het *Federaal Rapport over Duurzame Ontwikkeling*, dat het Federaal Planbureau om de twee jaar moet publiceren, en het *Federaal Plan*, waarin de Interdepartementale Commissie om de vier jaar beraadslaagt over de beleidslijnen van de federale regering die duurzame ontwikkeling vooruithelpen. Dit plan moet aangenomen worden door de federale regering na een uitgebreide consultatieprocedure waarin de *Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling* (waarin voornamelijk vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld zetelen) een grote rol speelt. De *Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* groepeer vertegenwoordigers van elk lid van de federale regering en het Planbureau (die de functie van secretariaat waarneemt). Ze is benoemd voor een periode van vier jaar en is door

1. We verwijzen de lezer naar de tekst van deze wet, en naar alle voorafgaande overwegingen en debatten, om deze juridische vernieuwing te begrijpen, vooral voor wat betreft de besluitvorming en de consultatie: Gedr. St., Kamer, 1996-1997, nr. 834/1 tot 834/9.

ministers samengesteld door leden van hun eigen administratie. Ze maakt rapporten over de gedane inspanningen om duurzame ontwikkeling binnen de verschillende departementen te implementeren.

### Rapportering, analyse en monitoring

- Het **Federaal rapport voor duurzame ontwikkeling** vervult in feite verschillende functies: de rapportering van het Belgisch federaal beleid in verband met de ontwikkelingen op internationaal vlak, een zo ruim mogelijk deel van de opvolging van de impact van het huidige Belgische beleid inzake duurzame ontwikkeling, en de structurele analyse op middellange en lange termijn van de mogelijke verschillen tussen de verwachte ontwikkeling bij gelijkblijvend beleid en alternatieve ontwikkelingen (te overwegen volgens de pertinente beleidshypothesen inzake duurzame ontwikkeling). Dit rapport, dat wordt opgesteld door het Federaal Planbureau, wordt meegedeeld aan de Interdepartementale Commissie (hieronder omschreven) en de Minister of Staatssecretaris voor Leefmilieu (zie kader 7.14). Deze stuurt het rapport naar de Ministerraad en een reeks bestemmingen op federaal, regionaal, communautair en internationaal niveau (Artikel 8).

### Strategische planning

- Het **Federaal plan voor duurzame ontwikkeling** (het plan) wordt gekenmerkt door een zowel normatieve als indicatieve strategische planning inzake duurzame ontwikkeling op middellange termijn (4 jaar). Het plan omvat belangrijke keuzes in de optiek van een langetermijnvisie (30 à 50 jaar). Het moet de resultaten geven na een periode van 4 jaar. Het is gestructureerd volgens de indeling van Agenda 21 en bevat minstens de vier grote delen die geciteerd worden in hoofdstuk I (zie hoofdstuk I, deel A.2 van deze Planning Paper). Bij het algemeen strategisch document wordt een nauwkeurig actieplan gevoegd over de maatregelen en de gevolgen; deze worden beschreven in termen van levenskwaliteit, acties, prioriteiten, samenhang, middelen en termijnen.

### Participatie

Zoals kader 7.14 illustreert, wordt het voorontwerp van het Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling, dat door het Federaal Planbureau (FPB) werd voorbereid volgens de richtlijnen van de Interdepartementale Commissie, aan een brede consultatie van het maatschappelijke middenveld onderworpen<sup>1</sup>. Het ontwerp van het plan wordt vervolgens uitgewerkt, rekening houdend met de verplichting om elke afwijking op de richtlijnen van de Interdepartementale Commissie te motiveren. Dit project wordt vervolgens aan de ministerraad voorgelegd.

#### b. Hoe de grootste risico's op falen vermijden?

De toepassing van een strategie van duurzame ontwikkeling is niet de eenvoudige uitvoering van een vooraf ontwikkeld idee. Het is een werk dat geduld en toewijding vergt, die bovendien moet volgehouden worden. Een oneindige hoeveelheid minutieuze en moeilijke taken zitten verscholen in termen als: rapporteren, kanaliseren, plannen, toezien, informeren, en vooral in evaluatiesystemen en indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Zulke strategie kan slechts slagen als alle partijen overtuigd zijn van de noodzaak van die nieuwe inspanningen op het vlak van mobilisatie, opening in het kader van de nieuwe uitdagingen<sup>2</sup>.

1. artikel 4.2 stelt: "De Koning bepaalt de maatregelen om het voorontwerpplan een zo ruim mogelijke bekendheid te geven en om de bevolking erover te raadplegen."

Het kader hierboven is vernieuwend in meer dan één opzicht maar zelfs als een gelijkaardige structuur met voldoende werkingsmiddelen in andere landen bestond, zou het niet voldoende zijn om in 2002 een betere balans op te maken van de opvolging van de Akkoorden van Rio dan diegene die in deze publicatie gemaakt werd.

Hoe kan men vermijden dat dit werk beperkt blijft tot een bureaucratische oefening zonder toekomst? Wat moet er gebeuren opdat de initiatieven in het kader van het plan ook daadwerkelijk uitgevoerd worden? De implementatiefase is misschien de meest kritieke fase van het beleidsproces, zelfs al rept Agenda 21 er met geen woord over. Het is dus aan de politieke verantwoordelijken om evenveel aandacht, wilskracht, en openheid te tonen om plannen en strategieën toe te passen als die waarmee ze worden uitgewerkt en aangekondigd. Maar volgens Agenda 21 moet ook het publiek gemakkelijk zijn mening kenbaar maken en deelnemen aan de besluitvorming. Het gaat dus om een geheel andere manier van beslissingen nemen, voorstellen en opvolgen, zowel voor politici als voor drukingsgroepen. Eigenlijk situeren de grootste risico's op mislukking zich in deze tegenstelling tussen de omvang van de hervormingen die door het publiek geëist worden (en vaak onderling sterk tegenstrijdig zijn), en het dunne resultaat dat bereikt werd op politiek vlak. Ze komen voort uit de grote hoop die Rio opwekte en de daarmee conflicterende moeilijkheden om heel concreet een beleid uit te stippelen dat ingrijpt op de gangbare levensstijl en dat bovendien genoeg steun kent, zowel op maatschappelijk als op wetenschappelijk vlak.

Deze tegenstelling zal enkel draaglijk worden als er een groeiende belangstelling komt voor de concrete praktische omstandigheden van de uitwerking van de grote politieke beloften, zowel bij de grote maatschappelijke groepen als bij de politieke verantwoordelijken. Maar deze tegenstelling blijft ten dele onvermijdelijk. De vooruitgang die op een jaar of op vijf jaar geboekt kan worden en die deel uitmaakt van een programma dat verschillende generaties nodig heeft, zal immers door diegenen die het van dichtbij meemaken enorm gering lijken. In de ogen van toekomstige generaties zal het effect op hun welzijn van deze jaarlijkse veranderingen (als ze werkelijkheid worden) echter een grote waarde hebben.

- 
2. De rol die de wetenschappelijke gemeenschap te spelen heeft (fundamenteel onderzoek, ontwikkeling van originele en wetenschappelijke methodologie, concepten en modellen, evaluatie en vermindering van het aantal onzekere factoren, ...), is bijvoorbeeld fundamenteel verschillend van de rol die de NGO's zullen spelen (sensibilisering, interpellatie van het beleid, ...). Synergieën zijn niet uitgesloten, maar wanneer één groep alles naar zich toetrekt slaat de verwarring toe.



## Bijlagen

### A. De grote conferenties van de VN over de sociale veranderingen op wereldniveau

Sedert 1992 werden er door de verschillende departementen van de VN een hele reeks grote internationale conferenties georganiseerd. Zij pasten over het algemeen in processen van voor 1992, waarin reeds meerdere problemen in verband met de integratie van de economische, sociale en milieuaspecten van de groei naar voor werden gebracht.

Na de Conferentie van Rio hebben de meeste VN-conferenties zich ruimschoots op de daar behaalde resultaten geïnspireerd om vanaf 1993 resoluut voor de duurzame ontwikkelingsoptiek te kiezen. De door de regeringen tijdens die conferenties aangegane verbintenissen hebben, sedert 1992, het internationale politieke debat op verschillende gebieden doen evolueren. Die conferenties hebben eveneens bijgedragen tot invoering van een duurzame ontwikkeling en juist daarom worden hun resultaten in 1997 in de balans van vijf jaar na Rio opgenomen. De follow-up van die conferenties en die van de Conferentie van Rio hebben mekaar dus sedert verscheidene jaren gevoed, met als gevolg dat het duurzame ontwikkelingsproject er op vooruitgegaan is.

Hierna geven wij een korte beschrijving van de voornaamste door de VN georganiseerde internationale conferenties omtrent de menselijke ontwikkeling. Wij geven eveneens een beschrijving van de *Wereldconferentie omtrent de duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden die kleine eilandstaten* zijn en van de *Wereldconferentie inzake de voorkoming van natuurrampen* die, hoewel zij officieel niet als internationale conferenties bestempeld werden, door de Europese Unie wel degelijk als internationale conferenties beschouwd worden. Voor elk van die conferenties trachten wij de doelstellingen, de verbintenissen van de regeringen, de gevolgde strategie en het (de) opvolgingsmechanisme(n) zo duidelijk mogelijk naar voor te brengen. Voor het opvolgingsmechanisme zoeken wij naar het intergouvernementeel orgaan, meestal een functionele commissie van de Sociale en Economische raad van de VN, van het administratief secretariaat van elke conferentie bij de VN.

Die beschrijvingen steunen op de officiële teksten van die conferenties (die beschikbaar zijn op de VN-internetsite), op de VN-publicatie uit 1997: *UN Briefing Papers. The World Conferences. Developing Priorities for the 21st Century*, en op de publicaties uit 1996 van de Departementen Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over bepaalde van die conferenties (zie bibliografie).



### a. Wereldtop voor de kinderen (New-York, september 1990)

#### Context en goedgekeurde documenten

De Wereldtop voor de kinderen ging door één jaar na de goedkeuring door de Algemene Vergadering van het Verdrag over de Rechten van het Kind. Dit Verdrag, met kracht van wet, omvat een reeks universele normen inzake kindbescherming. De Wereldtop werd georganiseerd door zes landen (Canada, Egypte, Mali, Mexico, Pakistan, Zweden) met de steun van UNICEF en andere VN-bureaus. Het verenigde vertegenwoordigers van 159 regeringen. Er namen eveneens vijfenveertig NGO's aan deel. Die Top had tot doel het welzijn van de kinderen te bevorderen en leidde tot de goedkeuring van een Wereldverklaring en een *Actieplan inzake de overleving, bescherming en ontwikkeling van de kinderen*.

#### Fundamentele beginselen

In die documenten wordt gesteld dat absolute prioriteit moet worden gegeven aan de ontwikkeling van de kinderen en dat dit in de algemene ontwikkelingsstrategieën moet worden opgenomen: “*There is no cause which merits a higher priority than the protection and development of children, on whom the survival, stability and advancement of all nations (...) depends*”. (Actieplan; 36) “*Progress for children should be a key goal of overall national development*”. (Actieplan; 3)

#### Verbintenissen van de regeringen

De regeringen hebben gemeenschappelijk plechtig gezworen elk kind een betere toekomst te geven. Zij hebben zich ertoe verbonden voorrang te verlenen aan de naleving van de rechten van het kind, aan hun overleving, bescherming en ontwikkeling. Het Actieplan omvat zeven cijfermatige doelstellingen, die in het jaar 2000 moeten worden bereikt. Zij slaan op de vermindering van de kindersterfte, van de sterfte in het kraambed, van de ondervoeding, op de universele toegang tot drinkbaar water en sanitaire diensten, op de toegang tot het basis- en lager onderwijs, en op de vermindering van het aantal volwassen analfabeten en op de bescherming van kinderen, die in moeilijke omstandigheden, zoals een oorlog, moeten leven. In het document wordt de nadruk gelegd op de noodzaak om die doelstellingen aan te passen aan de plaatselijke omstandigheden: “*These goals will first need to be adapted to the specific realities of each country in terms of phasing, priorities, standards and availability of resources. The strategies for the achievement of the goals may also vary from country to country*”. (Agenda 21, 6)

#### Rol van de regeringen en van de internationale instellingen

Om die doelstellingen te bereiken omschrijft Agenda 21 de taken van de regering: nationale actieplannen voorbereiden en toepassen teneinde de op de conferentie aangegeven verbintenissen te verwezenlijken, in hun begroting voorrang verlenen aan de ontwikkeling van de kinderen (met inbegrip van de overheidssteun voor de donorlanden) en relevante sociale indicatoren opstellen en controleren. De internationale instellingen moeten de internationale samenwerking bevorderen, beter onderling samenwerken en in hun werkprogramma's de doelstellingen van de top opnemen.

#### Opvolgingsmechanismen

Op intergouvernamenteel vlak bestaat er geen functionele commissie die zich specifiek met de kinderen bezighoudt. Niettemin werden op die Conferentie meerdere opvolgingsmechanismen voorzien, die door UNICEF gecoördineerd worden. Het eerste mechanisme is de evaluatie door de Algemene Vergadering, halfweg het decennium, van de sedert 6 jaar geboekte vooruitgang. Eind september 1996 heeft de Algemene Vergadering die balans opgemaakt en de doelstellingen in functie van de nieuwe realiteit geherformuleerd. De overige mechanismen zijn de *Inter-bureau task force voor de sociale basisdiensten voor allen (Basic Social Services for All)*, het *Verenigd comité voor het gezondheidsbeleid* en het

*Verenigd comité voor de opvoeding*, evenals de in elk land op touw gezette nationale actieprogramma's voor de kinderen.

Sedert de Wereldtop werden er eveneens meerdere conferenties georganiseerd omtrent specifieke thema's in verband met kinderen: het *Wereldcongres tegen de seksuele uitbuiting van kinderen* in 1996, de *Conferentie van Amsterdam over kinderarbeid* in februari 1997 en de *Internationale conferentie over kinderarbeid* in Oslo. Die laatste ging door van 27 tot 31 oktober 1997 en er werd een actieplan goedgekeurd. Dit plan omvat een in de tijd beperkt programma om alle vormen van kinderarbeid te voorkomen en uit te schakelen en om aan allen verplicht een basisopvoeding te geven ("free for all"). Op de conferentie werd aangedrongen op de dringende toepassing van dit actieplan.

#### **b. Wereldconferentie inzake de rechten van de mens (Wenen, juni 1993)**

##### *Context en goedgekeurde documenten*

Tussen 1968, jaar van de eerste *Wereldconferentie inzake de rechten van de mens* (Teheran) en het begin van de jaren '90 is de politieke, economische en ecologische context grondig gewijzigd: einde van de koude oorlog, een belangrijke dekoloniatiegolf, vertraging van de economische groei, ontstaan van nieuwe haarden van armoede, zwaardere schuldenlast voor de ontwikkelingslanden, bewustwording van de milieuproblemen, enzovoort. Die nieuwe context heeft er de Algemene Vergadering van de VN toe aangezet in 1993 de *Wereldconferentie inzake de rechten van de mens* bijeen te roepen om het kader van de *Verklaring van de rechten van de mens*<sup>1</sup> te herzien. Het *Centrum voor de rechten van de mens*, het secretariaat van de conferentie, bracht 7000 mensen bijeen, waaronder 171 regeringen en meer dan 800 NGO's. De *Verklaring van Wenen* en een actieprogramma, waarin een gemeenschappelijk plan voor de betere naleving van mensenrechten werd uiteengezet, werden goedgekeurd.

##### *Doelstellingen*

De voornaamste doelstellingen zijn een balans op te maken van de vooruitgang inzake mensenrechten, de hinderpalen, die elke vooruitgang in de weg staan, te identificeren en te zoeken naar middelen om die hinderpalen te overwinnen.

##### *Fundamentele beginselen*

De regeringen herinneren nogmaals aan de basisbeginselen: "*Alle mensenrechten vloeien voort uit de waardigheid en de waarde, inherent aan de mens (Verklaring van Wenen), die in de mensenrechten centraal staat, en die rechten zijn universeel, onderling afhankelijk en gelijk. De fundamentele band tussen ontwikkeling, democratie en bevordering van de mensenrechten wordt naar voor geschoven: De democratie, de ontwikkeling en de naleving van de mensenrechten en van de fundamentele vrijheden zijn onderling vervlochten en versterken mekaar*" (Actieprogramma, §1.8.), "*evenals het billijk recht op ontwikkeling: het recht op ontwikkeling (...) is een universeel en onvervreemdbaar recht, dat integraal deel uitmaakt van de fundamentele mensenrechten*". (Actieprogramma, I.10.).

##### *Verbintenissen van de regeringen*

De regeringen hebben er zich plechtig toe verbonden zich te kwijten van de verplichting om de universele naleving, het toezicht op en de bescherming van alle mensenrechten en fundamentele vrijheden te bevorderen, in overeenstemming met het *Handvest van de VN*, met de andere instrumenten op het vlak van de mensenrechten en met het internationale recht (Actieprogramma, 1.1).

1. De *Universele verklaring van de rechten van de mens* werd gepubliceerd in 1948.

De Verklaring van Wenen en het Actieprogramma vormen, volgens de Secretaris-generaal van de conferentie, de Heer Ibrahim Fall, “een *“plannings-, besprekings- en samenwerkingskader”*, dat een globale aanpak van de bevordering van de mensenrechten mogelijk maakt en dat diverse acteurs op alle niveaus -internationaal, nationaal en lokaal- laat meespelen”. (Inleiding van de Verklaring van Wenen). “Dit kader moet dynamisch zijn: De Conferentie (...) erkent dat het nodig is de VN-mechanismen op het vlak van de mensenrechten voortdurend aan te passen aan de huidige en toekomstige behoeften, die ontstaan als gevolg van de bevordering en de bescherming ervan, (...)”. (Verklaring van Wenen, 1.7).

### Rechten van de meest kwetsbare groepen

De specifieke rechten van de meest kwetsbare groepen, zoals de inheemse bevolkingsgroepen, zij die behoren tot een nationale, etnische, godsdienstige of taalkundige minderheid, de vrouwen, de kinderen, de mindervaliden, de armen, de migranten, worden nogmaals bevestigd. De Conferentie herinnert nogmaals aan de cruciale rol van de opvoeding inzake mensenrechten, teneinde (...) het wederzijds begrip, de verdraagzaamheid en de vrede te bevorderen (Actieprogramma, §2.D.78).

### Rol van de regeringen en van de internationale instellingen

De plichten van de regeringen en de internationale instellingen staan in het Actieplan: de bevordering en de bescherming ervan (van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden) is in eerste instantie de taak van de regeringen. (...) Een sterkere internationale samenwerking op het vlak van de mensenrechten is essentieel wil men de VN-doelstellingen ten volle bereiken (Actieprogramma, §1.1). Tenslotte wordt er in het actieprogramma een oproep gedaan om een Hoog Commissariaat van de VN voor de rechten van de mens op te richten.

Op die wijze zet de conferentie de regeringen aan tot een betere integratie van de mensenrechten in hun beleidslijnen en programma's ter bevordering van de sociaal-economische ontwikkeling, van de democratische structuren en van de verwezenlijking en het behoud van de vrede (VN, 1997c).

### Opvolgingsmechanisme

De *Commissie voor de rechten van de mens* is de functionele commissie van de Economische en sociale raad, die belast is met de opvolging van die problematiek. Het secretariaat wordt waargenomen door het *Hoog Commissariaat/ Centrum voor de rechten van de mens*, dat als gevolg van de oproep van de conferentie geïnstalleerd werd. Op het vlak van de mensenrechten vormt dit het brandpunt van de VN. De controleorganen van de verdragen omtrent de rechten van de mens zorgen eveneens voor een opvolging van deze conferentie.

### c. Wereldconferentie inzake de duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden die kleine eilandstaten zijn (OKES), Barbados, april-mei 1994

### Context en goedgekeurde documenten

De Conferentie, die georganiseerd werd door het *Departement voor beleidscoördinatie en duurzame ontwikkeling* van de VN in samenwerking met de regering van Barbados, verenigde vertegenwoordigers van regeringen (111), NGO's (87)<sup>1</sup> en van regionale en internationale organisaties. De *Verklaring van Barbados* en het *Actieprogramma voor de duurzame ontwikkeling van de ontwikkelingslanden*, die

---

1. De NGO's hebben een gelijklopend forum georganiseerd, waaraan meer dan 1200 NGO-vertegenwoordigers deelnamen.

Kleine Eilandstaten zijn, werden goedgekeurd. Dit zijn twee spildocumenten voor de kleine eilandstaten, die hun kwetsbaar milieu willen beschermen.

### *Fundamentele beginselen*

Die documenten gaan uit van het principe dat de OKES, juist omwille van hun geografische toestand en hun omvang, op ecologisch, sociaal en economisch vlak zeer kwetsbaar zijn en dus een bijzondere aandacht van de internationale gemeenschap vereisen. De regeringen bevestigen dat de OKES soevereine rechten op hun eigen natuurlijke hulpbronnen hebben en dat hun voortbestaan vast verankerd ligt in hun menselijke reserves en hun culturele erfenis<sup>1</sup>.

### *Verbintenissen van de regeringen*

De regeringen hebben zich er toe verbonden een nieuw en billijk partnership<sup>2</sup> voor de duurzame ontwikkeling van de OKES te creëren en ze te voorzien van doeltreffende en adequate middelen om dit te verwezenlijken.

### *Actieprogramma*

De Conferentie streeft naar de algemene doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling, zoals die in de Verklaring van Rio en in Agenda 21 staan, via een Actieprogramma met daarin 15 voor de OKES gevoelige thema's: klimaatwijziging en stijging van het zeeniveau, natuur- en milieurampen, afvalbeheer, kust- en zeereserves, zoet water, grondbeheer, energie, toerisme, biodiversiteit, nationale instellingen, institutionele en technische samenwerking op regionaal vlak, vervoer en verkeer, wetenschap en technologie, ontwikkeling van menselijke reserves, toepassing, monitoring en herziening van het Programma 21. Voor elk van die thema's wordt er een reeks op korte, middellange of lange termijn toe te passen acties beschreven. Er wordt een onderscheid gemaakt naargelang van het niveau -nationaal, regionaal of internationaal - waarop die acties moeten worden doorgevoerd.

Het Actieprogramma wijst met name op de noodzaak om de kleine eilandstaten te helpen bij de controle van het zeeniveau en het beheer van hun kustzones en hun exclusieve economische zones. De bescherming en het beheer van de reserves en van het waterverbruik vragen om steun van buitenaf. De ontwikkeling van hernieuwbare energie en milieuvriendelijker toeristische formules zijn eveneens prioriteiten van het Programma. Wat de ontwikkeling van de verbindingen betreft, wordt er duidelijk op gewezen dat het nodig is de regionale samenwerking te vergroten dankzij financiële en technische middelen, die door de internationale gemeenschap worden aangereikt.

Om de nodige financiële middelen bijeen te krijgen voorziet het actieprogramma dat elk land openbare en particuliere fondsen moet leveren, die dan door de internationale gemeenschap worden aangevuld. Men verwijst eveneens naar het feit dat die middelen efficiënter gebruikt moeten worden.

### *Opvolgingsmechanisme*

De opvolging van het intergouvernementeel plan zal gebeuren door de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling, die, halfweg in 1997, een eerste evaluatie zal opmaken en in 1999 een algemene herziening zal doen. Het secretariaat wordt waargenomen door de *Afdeling duurzame ontwikkeling van het departement*

---

1. "(...) have sovereign right over their own natural resources, en dat hun voortbestaan is firmly rooted in their human resources and cultural heritage." (Verklaring van Barbados, punten I.1 en II).  
 2. "(...) a new and equitable partnership."

van economische en sociale zaken (vroeger het VN-Departement voor Beleidscoördinatie en Duurzame Ontwikkeling<sup>1</sup>).

**d. Wereldconferentie inzake de voorkoming van natuurrampen (Yokohama, mei 1994)**

*Context en doelstellingen*

De Wereldconferentie inzake de voorkoming van natuurrampen ging door halweg het Internationale decennium voor de vermindering van natuurrampen (IDNDR), dat liep van 1990 tot 2000. Zij werd georganiseerd door het secretariaat van dit Internationale decennium binnen het VN-Departement voor menselijke aangelegenheden, in samenwerking met de Japanse regering. 149 regeringsvertegenwoordigers en 36 NGO's namen er aan deel.

De conferentie had tot doel de sedert het begin van het IDNDR geboekte vooruitgang op het vlak van voorkoming van en voorbereiding op natuurrampen zowel in wetenschappelijke kringen als bij regeringen en internationale instellingen te evalueren en de aandacht opnieuw te richten op het door het IDNDR op gang gebrachte proces door tegen het jaar 2000 een nieuwe strategie uit te werken.

De tijdens de conferentie gemaakte evaluatie toonde aan dat men een aantal positieve resultaten geboekt had, zij het ongelijk verdeeld en niet op de overlegde en systematische wijze, zoals de Algemene Vergadering bedoeld had<sup>2</sup>. Uit die evaluatie bleek ook de invloed van menselijk gedrag, met name van de consumptie- en productiepatronen, bij het ontstaan van natuurrampen: hoewel de mens meestal geen controle heeft over natuurverschijnselen, die tot rampen leiden, is de kwetsbaarheid voor die rampen meestal het gevolg van menselijke activiteit<sup>3</sup>.

*Goedgekeurde documenten*

De conferentie heeft dan twee documenten goedgekeurd, die tot het jaar 2000 de leidraad van de actie inzake preventie van, vermindering van, voorbereiding op en hulp bij natuurrampen: de *Strategie van Yokohama* en het *Actieplan voor een veiliger wereld*. Het uiteindelijke doel van die twee documenten is mensenlevens te redden en de eigendom te beschermen.

*Fundamentele beginselen*

De twee documenten bevatten de sleutelbeginselen:

- Het belang van de preventie: de *Strategie voor het jaar 2000* roept op tot een algemene geest van preventie als essentieel onderdeel van een geïntegreerde aanpak van de vermindering van natuurrampen<sup>4</sup>. Die geest van preventie is nauw verbonden met het feit dat het nodig is de bevolking op

---

1. Het onlangs opgerichte *Departement voor economische en sociale zaken* is het resultaat van de consolidatie van meerdere departementen binnen de VN: *Departement voor beleidscoördinatie en duurzame ontwikkeling*, *Departement voor sociaal-economische informatie en beleidsanalyse* en het *Departement voor ontwikkelingssteun en managementdiensten*.

2. "(...) although unevenly and not in the concerted and systematic way as envisaged by General Assembly."

3. "(...)while the natural phenomena causing disasters are in most cases beyond human control, vulnerability is generally a result of human activity."

4. "(...) a global culture of prevention as an essential component of an integrated approach to disaster reduction."

te voeden en op te leiden, om aldus een grotere bewustwording te bewerkstelligen;

- De fundamentele rol van het partnership en de samenwerking op alle niveaus: het actieplan dringt aan op de verbetering en de versterking van de coördinatie en de samenwerking op nationaal, regionaal en internationaal vlak wat betreft het onderzoek, maar ook wat betreft de activiteiten inzake vermindering en beheer van rampen. Samenwerking is fundamenteel voor de meest kwetsbare landen, met name de minst ontwikkelde landen, de kleine eilandstaten en de landen, die getroffen worden door woestijnvorming en droogte, enzovoort;
- Het erkennen van de traditionele kennis en dus van de gedecentraliseerde aanpak: het actieplan onderstreept dat de programma's een op de gemeenschap steunende aanpak tot vermindering van de kwetsbaarheid voor natuurrampen moeten bevorderen<sup>1</sup>.

### Verbintenissen van de regeringen

De deelnemers hebben zich ertoe verbonden die beginselen toe te passen en de nationale capaciteit en wetgeving inzake voorkoming van, vermindering van en voorbereiding op natuurrampen en menselijke catastrofes te ontwikkelen en te versterken, hetgeen inhoudt dat de NGO's gemobiliseerd worden en de plaatselijke gemeenschappen kunnen meespelen.

De strategie en het actieplan roepen de regeringen er toe op de vermindering van natuurrampen een belangrijker plaats in de politiek te verlenen door middel van verklaringen, wetgeving, politieke beslissingen en acties op het hoogste niveau<sup>2</sup>, hetgeen betekent dat er capaciteiten en plannen zullen moeten worden uitgewerkt waarmee de voorkoming van natuurrampen op geïntegreerde wijze beheerd kan worden. De internationale gemeenschap, van haar kant, moet de toepassing van de *Strategie van Yokohama* en van het actieplan in de hand werken en de landen in hun strijd tegen natuurrampen steunen.

### Opvolgingsmechanisme

Daar er geen functionele commissie voor deze problematiek bestaat, is het de ECOSOC van de Algemene Vergadering die halfweg het *Internationale decennium voor de vermindering van natuurrampen* (IDNDR) een eerste evaluatie zal maken. Het secretariaat van het IDNDR bevindt zich in Genève binnen het *VN-Departement voor menselijke aangelegenheden*. Het IDNDR steunt op de Nationale IDNDR-Comité's en op de IDNDR-Brandpunten, die reeds in 138 landen bestaan. Daarnaast neemt het internationale actiekader voor het IDNDR, met daarin de *Internationale dag voor de uitschakeling van natuurrampen*, eveneens deel aan de opvolging van die Conferentie.

#### e. Internationale conferentie inzake bevolking en ontwikkeling (Kaïro, september 1994)

### Context en goedgekeurde documenten

179 regeringen hebben deelgenomen aan de *Internationale conferentie inzake bevolking en ontwikkeling*, die werd georganiseerd door het VN-Fonds voor de Bevolking en de VN-Afdeling Demografie, die deel uitmaakt van het *Departement van sociaal-economische informatie en politieke analyse*. Die conferentie was een keerpunt in het gedachtengoed en de strategieën inzake demografie omdat het debat

1. "(...) community-based approaches to vulnerability reduction."

2. "(...) declaration, legislation, policy decisions and action at the highest level."



tijdens het overleg toegespitst werd op het onderlinge verband tussen bevolking en ontwikkeling, en niet op becijferde demografische doelstellingen. Er werd een actieprogramma goedgekeurd, dat de volgende 20 jaar het bevolkingsbeleid tot leidraad moet dienen.

### *Fundamentele beginselen*

De conferentie bewees dat er een onlosmakelijk verband bestaat tussen bevolking, ontwikkeling en milieu - hoewel dit ook reeds vermeld werd in het actieplan voor de wereldbevolking uit 1974 - en dat maatregelen, die op één van die onderwerpen betrekking hebben, mekaar dus overlappen. Er werd eveneens herinnerd aan de basisbeginselen, namelijk de vrije en verantwoorde ontwikkeling van mannen en vrouwen en de voldoening van hun behoeften. Immers, elk koppel en elk individu heeft het fundamentele recht vrij en in alle verantwoordelijkheid te beslissen over het aantal kinderen en de spreiding van hun geboorte en terzake te beschikken over de gewenste informatie, opvoeding en middelen (beginsel 8 van het actieprogramma).

### *Verbindenissen van de regeringen*

De regeringen hebben zich ertoe verbonden plannen, waarin de op de conferentie naar voor gekomen beginselen en aanbevelingen worden geïntegreerd, uit te werken en toe te passen. Hiertoe zal moeten worden gezocht naar een gemeenschappelijke actiebasis, waarbij echter ten volle rekening wordt gehouden met de verschillende religieuze en ethische waarden, de diverse culturele tradities en met de sociaal-economische omstandigheden van elk land (Inleiding, punt 1.15.). Men zal moeten komen tot een werkelijke samenwerking tussen de vertegenwoordigers van de overheid op alle niveaus en de niet-gouvernementele organisaties en actiegroepen op plaatselijk vlak, gelet op de ervaring, de capaciteiten en de kennis van die laatste (Actieprogramma, punten 15.5 en 15.7).

### *Actieprogramma*

Het tijdens de conferentie goedgekeurde actieplan behandelt de contextuele elementen, de doelstellingen en de te voeren acties voor 16 precieze thema's en steunt op een goede ethische en wetenschappelijke basis. Er zijn vier overheersende doelstellingen:

1. De gezondheidsdiensten in verband met voortplanting universeel toegankelijk maken; dit betekent evenveel als er voor zorgen dat de diensten voor gezinsplanning tegen 2015 universeel beschikbaar zijn.
2. De bevolkingsproblemen integreren in de maatregelen en programma's inzake duurzame ontwikkeling.
3. De positie van de vrouw versterken en elke vorm van discriminatie te opzichte van de vrouw wegwerken; de opvoeding is in dit verband van primordiaal belang.
4. Een aanhoudende economische groei in het kader van de duurzame ontwikkeling bevorderen (Inleiding, punt 1.12.). Het Programma zegt dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de gezondheid, de rechten, de rol van de man en de opvoeding van de adolescenten op het vlak van de voortplanting en doet een oproep om nieuwe en bijkomende middelen aan de bevolkings- en ontwikkelingsprogramma's te besteden.

### *Opvolgingsmechanisme*

Op intergouvernementeel vlak is de VN-Commissie inzake bevolking en ontwikkeling verantwoordelijk voor de controle, de herziening en de evaluatie van de toepassing van het tijdens deze conferentie goedgekeurde actieprogramma. Het



secretariaat wordt tegelijk waargenomen door het *Fonds voor de bevolking en de afdeling demografie* van de VN.

Een *Task Force Sociale Basisdiensten voor Allen* (Basic Social Services for All) is belast met de verbetering van de samenwerking op nationaal vlak en van de coördinatie van de actieplannen, die werden goedgekeurd op andere conferenties, die de bevolkingsproblemen, de basisopvoeding, de primaire gezondheidszorg, het drinkwater, de hygiëne, de habitat en de sociale diensten na een crisis behandelen.

#### f. Wereldtop inzake de sociale ontwikkeling (Kopenhagen, maart 1995)

##### Context en goedgekeurde documenten

De *Wereldtop inzake sociale ontwikkeling* werd te Kopenhagen in maart 1995 gehouden. De Top bracht vertegenwoordigers van 186 staten en 811 NGO's bijeen<sup>1</sup>. Er waren drie centrale thema's, namelijk de uitroeiing van de armoede, de uitbreiding van het aantal productieve arbeidsplaatsen en de vermindering van de werkloosheid, én de sociale integratie. Er werden twee belangrijke documenten goedgekeurd: de Verklaring van Kopenhagen en een Actieprogramma.

##### Fundamentele beginselen

De regeringen gingen uit van het principe dat er geen economische ontwikkeling zonder sociale ontwikkeling bestaat en dat de sociale ontwikkeling en de sociale rechtvaardigheid intrinsiek gekoppeld zijn aan de verwezenlijking en het behoud van de vrede en de veiligheid tussen en binnen de naties (Verklaring van Kopenhagen, punt 5). Zij erkenden eveneens dat de mens in het middelpunt van het ontwikkelingsbeleid geplaatst moet worden, waarbij het gezin de basiseenheid van de maatschappij vormt (Verklaring van Kopenhagen, 26.h.).

##### Verbintenissen van de regeringen

De regeringen hebben zich ertoe verbonden een economisch, sociaal, cultureel en juridisch klimaat te scheppen, waarin alle menselijke gemeenschappen tot sociale ontwikkeling kunnen komen (verbintenis 1, Verklaring van Kopenhagen). Deze belofte is gekoppeld aan de verbintenissen die erop gericht zijn de armoede uit te roeien, de sociale integratie in de hand te werken, de volledige tewerkstelling te bevorderen, naar meer menselijke waardigheid en gelijkheid tussen mannen en vrouwen te streven, sociaal realiseerbare structurele aanpassingsprogramma's toe te passen, een minimum aan sociale basisdiensten, met name een universele en billijke toegang tot goed onderwijs, aan te bieden en de aan de sociale ontwikkeling bestede middelen te verhogen en doelmatiger toe te passen. In het Actieprogramma hebben zij eveneens een oproep gedaan om het Initiatief 20/20 toe te passen. Zij wijzen er ook op dat de ontwikkeling van Afrika en van de armste landen een bijzondere aandacht moet krijgen.

##### Actieprogramma

Het tijdens de conferentie goedgekeurde actieprogramma omvat 5 hoofdstukken:

1. Een gunstig klimaat voor sociale ontwikkeling.
2. Uitroeiing van de armoede.

---

1. Een parallel forum werd georganiseerd door de NGO's en bracht meer dan 4500 NGO-vertegenwoordigers samen.

3. Groei van de productieve werkgelegenheid en vermindering van de werkloosheid.
4. Sociale integratie.
5. Toepassing en opvolging van de te voeren acties om de door de regeringen aangegane verbintenissen te verwezenlijken.

Om die intenties zeker te kunnen opvolgen vraagt men in het document, enerzijds, aan de internationale instellingen om de internationale samenwerking te bevorderen en nationale acties te steunen (dankzij de creatie van capaciteit, de doeltreffende toewijzing van financiële middelen en de uitwerking van internationale instrumenten), en, anderzijds, aan de regeringen om de transsectoriële maatregelen en strategieën, die steunen op decentralisatie en partnership met de burgermaatschappij, toe te passen.

### Opvolgingsmechanismen

Op politiek vlak is de *Commissie voor sociale ontwikkeling* verantwoordelijk voor de opvolging van de toepassing van de Top. Het secretariaat wordt waargenomen door het Secretariaat van de Sociale Top, dat onder het Departement voor Sociaal-Economische Zaken ressorteert.

Andere VN-instellingen kregen als gevolg van die conferentie belangrijke opdrachten. In het actieprogramma kreeg het UNDP een specifiek mandaat om de VN-inspanningen inzake de vorming van capaciteit op alle niveaus te organiseren en om de gecoördineerde toepassing van de sociale ontwikkelingsprogramma's via zijn net van internationale agentschappen te ondersteunen. De Internationale Arbeidsorganisatie speelt eveneens een belangrijke rol in alle arbeidsvraagstukken. Zij wil de leiding nemen van een Inter-Agentschap Task Force, die belast is met het probleem van de werkgelegenheid en de duurzame bestaansmiddelen.

De verbintenissen en aanbevelingen, die tijdens deze conferentie geformuleerd werden, vormen in feite de breedste internationale consensus, die men ooit inzake de essentiële prioriteiten van de sociale ontwikkeling op zo'n hoog politiek niveau heeft kunnen bereiken<sup>1</sup> en wijzen op een zekere dynamiek op het vlak van sociale ontwikkeling.

### g. De Vierde wereldconferentie over de vrouw (Peking, september 1995)

### Context en goedgekeurde documenten

De *Vierde wereldconferentie over de vrouw*, de zogenaamde Conferentie van Peking, heeft 189 regeringen, meer dan 2100 NGO's<sup>2</sup> en 500 vertegenwoordigers van de media bij mekaar. Zij werd georganiseerd door de Commissie inzake het Statuut van de Vrouw, met de hulp van de VN-Afdeling voor de Bevordering van de Vrouw, die instond voor het secretariaat. Men heeft er de Verklaring van Bejing en het Actieplatform goedgekeurd. Dit zijn twee universele verklaringen omtrent de bevordering en de versterking van de macht en rechten van de vrouw.

- 
1. "(...) represent the largest international consensus ever achieved on key social development priorities at such a high political level." (VN, 1997c)
  2. Een parallel forum, georganiseerd door de NGO's, bracht meer dan 30000 mensen bijeen.

### Fundamentele beginselen

In de Verklaring van Peking erkennen de regeringen dat de grotere slagkracht van vrouwen en hun volledige deelname, op voet van gelijkheid, aan alle aspecten van het sociale leven, met inbegrip van de besluitvorming en de toegang tot de macht, essentiële voorwaarden zijn voor gelijkheid, ontwikkeling en vrede (Verklaring van Peking, 13). De bevordering en de bescherming van de rechten van vrouwen en meisjes zijn hiervoor fundamenteel.

### De verbintenissen van de regeringen

De regeringen hebben zich ertoe verbonden te zorgen voor de verwezenlijking van de fundamentele rechten van vrouwen en meisjes, als onvervreemdbaar, integraal en onverdeelbaar deel van alle mensenrechten en van alle fundamentele vrijheden (Verklaring van Peking, 9), en elke vorm van discriminatie of geweld tegenover vrouwen uit te schakelen. Zij hebben er zich eveneens toe verbonden er voor te zorgen dat zij hun potentieel binnen de maatschappij ten volle kunnen ontplooiën en hun leven volgens hun eigen aspiraties kunnen regelen (Verklaring van Peking; 12). Zij zijn vastbesloten de werking van de nationale mechanismen te verbeteren om voor het einde van de eeuw de doelstellingen van de in 1985 goedgekeurde Strategie van Nairobi te verwezenlijken.

### Actieplatform

In de Verklaring van Peking belooft de internationale gemeenschap eveneens het Actieplatform toe te passen. Dit Platform herneemt het Verdrag van 1979 inzake de Uitschakeling van elke Vorm van Discriminatie tegenover Vrouwen en is opgebouwd rond de Langetermijnstrategieën van Nairobi (1985) tot Bevordering van de Vrouw voor het jaar 2000. Het legt een reeks prioritaire onderwerpen vast, zoals "Vrouwen en armoede", "Geweld tegen vrouwen" of "Vrouw en de opvoeding". Voor elk van die onderwerpen wordt een diagnose gesteld en worden aan de regeringen en nationale en internationale instellingen voorstellen gedaan omtrent tussentijdse doelstellingen en concrete actie om ze binnen de vijf jaar te verwezenlijken. Het verwijst nogmaals naar het feit dat de regeringen de coördinatie, de controle en de evaluatie van de nationale vooruitgang inzake de bevordering van de vrouw moeten sturen. Het platform onderstreept eveneens de centrale rol van de VN-organisaties bij de bevordering van en het toezicht op de toepassing ervan.

De conferentie heeft nogmaals gewezen op de noodzaak om een perspectief inzake geslachten als hoofdlijn in elk ontwikkelingsbeleid of -programma in te voeren.

### Opvolgingsmechanismen

Het intergouvernementeel orgaan, dat de conferentie georganiseerd heeft en belast is met de opvolging ervan, is de *Commissie voor het statuut van de vrouw*. Daarnaast zorgt de *Afdeling voor de bevordering van de vrouw* voor het secretariaat van de Conferentie. Dit secretariaat behoort tot het *Departement voor sociaal-economische zaken*, met de bedoeling geslachtsgebonden thema's te integreren in de formulering en de coördinatie van de beleidsmaatregelen. Sedert de *Conferentie heeft het administratief coördinatiecomité een Inter-Agentschap Task-Force voor de vrouw en de gelijkheid der seksen* opgericht.

#### **h. Conferentie inzake de menselijke nederzettingen (Habitat II, Istanboel, 1996)**

##### *Context en goedgekeurde documenten*

Deze conferentie is de tweede die omtrent het thema van de menselijke nederzettingen gehouden werd. De eerst, Habitat I, ging door te Vancouver in 1976. Twintig jaar later, in 1996, vond Habitat II plaats in Istanboel. De vertegenwoordigers van 171 regeringen hadden de taak, enerzijds, de sedert 1988, jaar waarin de Algemene Vergadering de “*Global Strategy for Shelter to the Year 2000*” goedgekeurde, geboekte vooruitgang te evalueren en, anderzijds, twee thema’s, die de leiddraad zouden moeten vormen voor de tussen 2000 en 2020 te volgen strategie, naar voor te brengen: “*Adequate Shelter for All*” en “*Sustainable Human Settlements Development in an urbanizing world*” (Agenda voor de Habitat; 2). De resultaten van de conferentie werden uitgeschreven in twee goedgekeurde documenten: de *Verklaring van Istanboel* en de *Agenda voor de Habitat*.

##### *Fundamentele beginselen*

Van de ene kant is Habitat II is er in geslaagd het recht op huisvesting als een universeel mensenrecht te laten erkennen. Dit is een grote vooruitgang van de conferentie. De regeringen hebben ook toegegeven dat de steden de bron zijn van de economische, sociale, culturele en spirituele ontwikkeling en van de wetenschappelijke vooruitgang en ze hebben hun verbintenissen en hun actieprogramma gestoeld op de beginselen van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid, van voorzichtigheid, van machtiging (“enabling”) en van partnership.

##### *Verbintenissen van de regeringen*

De staatshoofden en regeringsleiders hebben beloofd het recht op een afdoende huisvesting geleidelijkaan volledig te verwezenlijken en de leefomstandigheden in de menselijke nederzettingen in overeenkomst met de behoeften en de plaatselijke omstandigheden te verbeteren. De regeringen hebben er zich immers toe verbonden ervoor te zorgen dat er voor iedereen huisvesting beschikbaar is: “*(...) We commit ourselves to the goal of improving living and working conditions on an equitable and sustainable basis, so that everyone will have adequate shelter that is healthy, safe, secure; accessible and affordable and that includes basic services, facilities and amenities (...)*.” (Agenda voor de Habitat; III.39) De regeringen zijn evenwel niet verplicht al hun burgers rechtstreeks een woning te bezorgen.

##### *Agenda voor de Habitat*

In het voorwoord van de Agenda voor de Habitat maakt men een allesbehalve schitterende balans op van de staat van de menselijke nederzettingen en van de verstedelijking: “*More people than ever are living in absolute poverty and without adequate shelter. Inadequate shelter and homelessness are growing plights in many countries, threatening standards of health, security and even life itself*”. (Agenda voor de Habitat; 11) Bijgevolg doet men een oproep voor een meer duurzame ontwikkeling van de steden, waarvoor de strategie wordt vastgelegd in een actieplan. Dit omvat zowel doelstellingen, beginselen en verbintenissen als een strategie, waarin wordt beschreven welke acties de regeringen en de internationale gemeenschap moeten nemen om de vastgelegde doelstellingen te bereiken.

De conferentie was de eerste om het beginsel van partnership binnen haar eigen organisatie toe te passen waardoor de NGO’s<sup>1</sup> als volwaardige gesprekspartners aan de debatten konden deelnemen. Stemrecht hebben zij evenwel niet gekregen.

---

1. De NGO’s hebben ook een parallel forum georganiseerd.

De Conferentie heeft het mogelijk gemaakt aan de publieke opinie de sleutelrol van de menselijke nederzettingen in een duurzame ontwikkeling duidelijker te maken. 171 landen hebben er zich tijdens Habitat II trouwens toe verbonden de ontwikkeling van leefbare nederzettingen te verzekeren.

### Opvolgingsmechanismen

De VN-Commissie voor de Menselijke Nederzettingen is een functionele commissie van de ECOSOC, die belast is met de opvolging van die Conferentie. Het secretariaat van Habitat II, dat de Conferentie georganiseerd heeft, bevindt zich in het VN-Centrum voor de Menselijke Nederzettingen (Habitat).

## B. Indicatoren voor de besluitvorming ten gunste van duurzame ontwikkeling

### 1. Definities van de indicatoren inzake duurzame ontwikkeling

#### Kader 8.1: Voorstellen voor de definitie van indicatoren voor duurzame ontwikkeling (IDO)

De indicatoren voor de besluitvorming ten gunste van een duurzame ontwikkeling zijn kwantitatieve of kwalitatieve waarden die de evoluties van en interacties tussen parameters die in verband staan met duurzame ontwikkeling meten (economische, sociale, milieu-, en institutionele systeemelementen van de samenleving), zowel op internationaal, gewestelijk, als lokaal niveau, met het oog op de evaluatie van trends op lange termijn.

Als communicatiemiddel synthetiseert en vereenvoudigt dit type van indicatoren hebben als voordeel heel diverse informatie die verband houdt met fenomenen of trend die van belang zijn voor duurzame ontwikkeling. Deze indicatoren laten toe om de waargenomen situatie te rapporteren en te evalueren, om vervolgens over te gaan tot planning en monitoring van variabelen die in verband staan met economische, sociale, milieu-, en institutionele systeemelementen van de samenleving. Deze instrumenten dragen bij tot het beleid, omdat ze helpen bij het maken van beleidskeuzen op weg naar een duurzamere ontwikkeling.

Bron: Planning Paper 85, blz. 150 en 151

### 2. Het Noord/Noord debat over de indicatoren

Gelet op de kritiek op de "BNP"-indicator door Agenda 21 (zie kader 7.11) en de kritische accenten van de akkoorden van Rio ten aanzien van het concept inzake economische groei<sup>1</sup>, waren heel wat milieuspecialisten ontgoocheld of ongerust over het feit dat Programma 21 een definitie van duurzame ontwikkeling voorstelt die gekoppeld is aan het begrip "*volgehouden economische groei*" (kader 2.7). De aanpak op basis van een aangepaste reeks van indicatoren inzake duurzame ontwikkeling integreert twee punten uit het debat over de groei die de doelstelling met betrekking tot de economische groei relativeren zonder het evenwel te verwerpen. (Gouzée & Willems, 1994)

1. "Sommige economen stellen de traditionele begrippen van economische groei in vraag en onderstrepen de noodzaak om economische doelstellingen na te streven die rekening houden met de waarde van het kapitaal dat wordt gevormd door de natuurlijke rijkdommen. Er zou meer gedetailleerd onderzoek moeten worden gevoerd naar de rol van de consumptie ten opzichte van de economische groei en de dynamiek van de bevolking zodat men coherente nationale en internationale beleidsmaatregelen kan formuleren." (Agenda 21; 4.6)

**BNP: ontoereikende indicatoren voor duurzame ontwikkeling**

Het eerste is de erkenning van de ontoereikendheid om de maat te nemen van de groei via het BNP als welzijnsindicator, niet om deze indicator te weigeren (een indicator is altijd een min of meer bevredigende en niet de absolute voorstelling van een fenomeen) maar om het gamma van indicatoren uit te breiden tot het geheel van sociaal-economische en ecologische dimensies. Met andere woorden, als men weet dat er over duurzame ontwikkeling geen eensluitende dimensie bestaat, gaat het er om de veranderingen te meten en tegelijk te volgen in alle activiteitsdomeinen. Dit is ook de betekenis van "*laten we acties ondernemen op lokaal vlak*" in het ordewoord van Rio waar "*lokaal*" verwijst naar de nood aan dichterbij gelegen projecten en concretere belangen om de overgang naar een duurzame ontwikkeling te dynamiseren.

**De groei heeft reeds zijn karakter van strategische economische variabele verloren**

Het tweede is het feit dat de groei reeds zijn karakter van strategische economische variabele waarop de regeringen rechtstreeks kunnen inspelen via keynesiaanse beleidsmaatregelen, heeft verloren. Het debat over de groei van de jaren zeventig (*growth* versus *no-growth*) was inderdaad toegespitst op de mogelijkheid om een optimale groeivoet te bepalen die eventueel nul zou kunnen bedragen. Deze groeivoet is niet meer het hoofddoel van het huidig economisch beleid dat een minder rechtstreekse impact heeft op de groei. Met andere woorden, de acties van de regering zijn meer gericht op structurele hervormingen die vooral een invloed hebben op de samenstelling van het BNP, het evenwicht van de overheidsfinanciën en de markten (arbeid, goederen, diensten, enzovoort). Vandaar de nood aan gamma van veel meer gesofistikeerde indicatoren en meer gediversifieerde overheidsmaatregelen.

De groei-indicator van het BNP blijft dus nuttig om het economisch beleid van de industrielanden te evalueren maar, in de optiek van duurzame ontwikkeling, is de groei ervan een allesbehalve voldoende voorwaarde om het welzijn te verzekeren of de regeringsacties te valoriseren.

### 3. Het Noord-Zuid-debat over de indicatoren

Om verwarring te vermijden, herinneren we er aan dat het *Programma van de VN voor Ontwikkeling* (UNDP) sinds zeven jaar een mondiaal rapport uitgeeft over de humane ontwikkeling waarin een reeks ontwikkelingsindicatoren is vervat (zie kader 8.2) en dat talrijke andere internationale organisaties eveneens gelijkaardige rapporten publiceren (United Nations Environment Program (UNEP), United Nations Statistical Division (UNSTAT), World Resource Institute, OESO, enzovoort).

**Politieke connotatie van de indicatoren**

In die context heeft Agenda 21 als globale doelstelling het vergemakkelijken van de uitwerking van indicatoren op nationaal, regionaal en mondiaal niveau en er voor te zorgen dat een geschikte reeks van die indicatoren wordt opgenomen in de gemeenschappelijke rapporten en in de gemeenschappelijke databanken zodat een dialoog mogelijk wordt op internationaal niveau "*rekening houden met de overwegingen inzake nationale soevereiniteit*" (zie kader 7.2). Deze laatste acht woorden zijn veel meer dan een gewone principiële voorzorg want de kwestie van de indicatoren verwijst vaak naar die van de politieke middelen en doelstellingen, waarbij de indicatoren niet enkel instrumenten voor rapportering worden maar echte machtsbelangen.



### **Kader 8.2: De indicatoren inzake humane ontwikkeling**

De jongste editie van het mondiaal rapport over duurzame ontwikkeling van het Programma van de VN voor Ontwikkeling (UNDP, 1998) benadrukt eens te meer dat de vruchten van de economische groei ten goede komen aan de rijkste maatschappij op wereldvlak: deze ongelijkheid kenmerkt niet enkel de verschillen tussen de landen maar ook de maatschappijen binnen de landen zelf. Het standpunt dat door dit rapport wordt ingenomen is dit van een onderlinge afhankelijkheid tussen humane ontwikkeling en economische groei: de vooruitgang van de menselijke ontwikkeling zal niet duurzaam zijn zonder een terugkeer naar meer groei en, omgekeerd, is de economische groei niet duurzaam zonder humane ontwikkeling. Deze benadering is niet tegenstrijdig met die van de lijst van de CSD (kader 8.3) die trouwens de indicatoren bevat omtrent levensverwachting, opleidings- en inkomensniveau, drie componenten die aan de basis liggen van de humane ontwikkeling.

#### *Wantrouwen van de regeringen in het zuiden*

De kwestie van de nationale soevereiniteit maakt van de duurzaamheidsindicatoren een bijzonder delicaat onderwerp op internationaal vlak. Daarom werden alle teksten waarin preciezere conclusies over de indicatoren werden voorgesteld tijdens de eerste twee zittingen van de CSD door de ontwikkelingslanden verworpen. Deze vreesden vooral dat dit instrument een paard van Troje zou zijn voor nieuwe vormen van groene voorwaarden voor overheidssteun aan ontwikkeling. Dit wantrouwen was trouwens om drie redenen begrijpelijk:

- Enerzijds, omdat elke confrontatie tussen een supranationale strategie en nationale soevereiniteit altijd spanning creëert wanneer gecoördineerde beleidsinstrumenten worden ingevoerd (Gouzée & Englert, 1991).
- Anderzijds, omdat de ervaring van de ontwikkelingslanden op het vlak van structurele bijsturingsmaatregelen, hen doet anticiperen op andere manieren van inmenging van de landen van het Noorden in de vastlegging van prioriteiten met betrekking tot hun ontwikkeling.
- En tenslotte, omdat het risico bestaat dat het kwalitatief en ingewikkeld concept van duurzame ontwikkeling verloren zou gaan in een nieuwe, min of meer willekeurig gekozen reeks cijfers, waarvan de evolutie een nieuwe simplistische voorstelling zou zijn van de ontwikkeling of het milieu en waarvan het gebruik volgens een principe dat tegenstijdig is met dat van Agenda 21.



#### 4. Werkprogramma van de CSD over de indicatoren

##### **Kader 8.3: Werkprogramma van de CSD over het thema van de indicatoren (IDO)**

Dank zij het programma van de CSD kon in een eerste fase een lijst van indicatoren worden opgesteld, elk met een methodologisch inlegblad. Deze “sneuvellijst”, die verre van volledig is, vormt een internationaal aanvaarde werkbasis. De tweede fase heeft tot doel de lijst te verbeteren en de technische gebruiksmogelijkheden van de indicatoren te testen. De derde fase tenslotte maakt het mogelijk de lijst bij te sturen en aan te vullen om een definitief rooster te bekomen tegen het jaar 2000.

Van bij het begin van dit werkprogramma heeft België een actieve rol gespeeld in het bedenken, het concipiëren en het testen van de IDO. Ons land heeft in Gent twee internationale workshops georganiseerd, een in januari 1995 over het thema van de IDO, de ander in november 1996 om formeel de test van de IDO te lanceren. België heeft eveneens besloten deel te nemen aan de testfase van de IDO, samen met een twintigtal andere landen.

##### *Het wantrouwen overwinnen*

Het wantrouwen tegenover de IDO moest echter worden overwonnen om geleidelijk te kunnen bepalen in welke mate de wereld zich richt naar de verbintenissen van Rio. Om bij te dragen tot het deblokken van dit proces heeft het Federaal Planbureau in januari 1995 over dit thema een internationale workshop georganiseerd met wetenschappers, vertegenwoordigers van regeringen (een derde kwam uit de OESO-landen en twee derden uit de rest van de wereld), intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties, onder de bescherming van de federale ministers voor leefmilieu en ontwikkelingshulp.

##### *Eerste workshop: eerste sneuveltekst van 132 indicatoren*

Aan de hand van de conclusies van die workshop (Gouzée & al., 1995) kon tijdens de volgende zitting een werkprogramma van de CSD over dit thema worden goedgekeurd. De goedgekeurde methode is van het type trial and error: om te beginnen het goedkeuren van een eerste pakket van 132 indicatoren dat zal worden aangepast naargelang van de behoeften van de landen na andere methodologische research en tests. De in deze “sneuvellijst” voorgestelde indicatoren moeten aan een aantal criteria voldoen en er wordt een evenwicht gezocht tussen enerzijds de noodzaak om een soepelheid te bewaren teneinde rekening te houden met de voorwaarden, activiteiten en prioriteiten van duurzame ontwikkeling van het ene land te opzichte van het andere en anderzijds de noodzaak om de concepten, de definities en de classificatie eenvormig te maken zodat een coherent internationaal systeem kan worden opgesteld. Er werden methodologische fiches opgemaakt om bij te dragen tot dit proces. Deze werden opgestuurd naar de regeringen opdat ze zouden onderzoeken in welke mate deze informatie overeenstemt met de respectievelijke prioriteiten en problemen waarop het nationaal beleid een antwoord moet formuleren.

Een belangrijke opmerking dient hierbij gemaakt te worden. Deze “sneuvellijst” is een middel om, met in het achterhoofd de nood aan een gemeenschappelijke basis om tussen landen van gedachten te wisselen over duurzame ontwikkeling, het denkproces te voeden en om in elk land de implementatie van Agenda 21 te dynamiseren. Het gaat hier dus zeker niet over een vragenlijst en nog minder om een door de VN opgedrongen lijst, zoals het wel eens wordt voorgesteld door de afkrakers van dit werkprogramma.

#### Kader 8.4: Methodologische fiches per indicator

Deze "losse bladen" bevatten, voor elke indicator, verschillende pagina's met inlichtingen:

- De naam van de indicator, zijn exacte definitie, zijn meeteenheid.
- Het hoofdstuk van Agenda 21 waarop de indicator betrekking heeft, zijn categorie (DSR, zie verder).
- Belang van de indicator voor de bepaling van het beleid: het fenomeen dat hij min of meer volledig vertegenwoordigt, het verband tussen dit fenomeen en de dynamiek inzake duurzame ontwikkeling, het verband tussen deze indicator en andere indicatoren van dezelfde lijst, zijn verband met bestaande internationale en behandelde doelstellingen.
- Beschrijving van de indicator op methodologisch vlak: de onderliggende concepten, berekeningsmethoden, interpretatiebeperkingen, eventuele bestaande alternatieve definities.
- Evaluatie van de beschikbaarheid van de nationale of internationale gegevens.
- Agentschappen en belangrijkste groepen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van deze indicator.
- Statuut van de indicator en de gebruikte methodologie (intergouvernementele forums die daarover hun akkoord hebben gegeven; gaat het om richtlijnen, aanbevelingen of een gewoon technisch voorstel) en andere referenties en aanbevolen lectuur over dit onderwerp.

#### Structureren van indicatoren

De ongeveer 132 indicatoren inzake duurzame ontwikkeling zijn als volgt verdeeld: 42 "stuwende" indicatoren (Driving Force Indicators), 53 "staatsindicatoren" (State Indicators) en 37 "antwoordindicatoren" (Response Indicators). Deze laatste houden verband met de beleidsmaatregelen die als "antwoord" dienen op de veranderingen die werden vastgesteld in het milieu en de leidinggevende krachten van de ontwikkeling. Deze "DSR"-klassering (Driving force, State, Response), een variant van de "PSR"-klassering (Pressure, State, Response) die door de OESO werd goedgekeurd voor de milieu-indicatoren, is nog verre van bevredigend. Inderdaad, naast de 55 milieu-indicatoren voor dewelke dit soort klassering gebruikelijk is, bevat de lijst drie andere categorieën van indicatoren (39 sociale indicatoren, 23 economische indicatoren en 15 institutionele indicatoren) waarvoor op termijn een referentiekader nodig is dat beter is uitgewerkt dan de DSR.

Een telling van de verschillende categorieën van indicatoren in deze lijst (zie tabel 6) toont aan dat het aantal "sociale" en "ecologische" indicatoren die nodig worden geacht om een beleid inzake duurzame ontwikkeling te voeren, 72% bedragen en dat er minder dan 20% "economische" indicatoren in aanmerking werden genomen. Dit illustreert niet enkel het geringere belang dat wordt besteed aan de economische dimensie maar ook de nauwe onderlinge afhankelijkheid van de economische, sociale en ecologische sferen die kenmerkend is voor de aanpak van duurzame ontwikkeling. Zo bijvoorbeeld:

- Sommige economische indicatoren, zoals de verhouding tussen verloning aan mannen en aan vrouwen, of het brandstofverbruik per persoon, worden geklasseerd bij de sociale indicatoren omdat zij bepaalde kwalitatieve toestanden van de maatschappij aanduiden (ongelijkheid of druk als gevolg van bepaalde sociale gedragingen) die rechtstreeks betrokken zijn bij het beleid inzake duurzame ontwikkeling.

- andere economische indicatoren zoals het waterverbruik per persoon en het gebruik van pesticiden in de landbouw worden, overeenkomstig de gebruikelijke PSR-klassering, geklasseerd bij de milieu-indicatoren omdat zij verband houden met een druk op het milieu.

**TABEL 6 - Samenstelling van de lijst van indicatoren inzake duurzame ontwikkeling van de CSD**

	"Stuwende" indicatoren	Staat	Antwoord	Totaal
Sociaal	11	21	7	39
Economisch	9	11	3	23
Milieu	22	18	15	55
Institutioneel	0	3	12	15
Totaal	42	53	37	132

Bron: tabel opgesteld door het FPB op basis van de lijst die in augustus 1996 door de VN werd gepubliceerd onder de titel: "Indicators of Sustainable Development Framework and Methodologies", New York, augustus 1996.

Net als de indicator inzake humane ontwikkeling, was deze lijst van indicatoren reeds het voorwerp van scherpe kritiek: zij wordt dus opnieuw samengesteld in het kader van een ruim consultatief proces en dient aldus als platform voor het debat over het gebruik van de indicatoren inzake duurzame ontwikkeling voor de toepassing van Agenda 21 door de overheid (Gouzée, 1996).

*Tweede workshop: test van de lijst van 32 indicatoren voor duurzame ontwikkeling (IDO)*

Een tweede workshop die in november 1996 in België werd georganiseerd, zocht verder naar een internationale consensus over deze materie door formeel de testfase van deze werkljst te lanceren in een twintigtal landen. Het doel van al die inspanningen is in het jaar 2000 te kunnen beschikken over een "geheel van realistische indicatoren" dat zal in 2002 worden voorgelegd aan de goedkeuring van de commissie (zie werkprogramma in kader 2.11). Het verwrongen taalgebruik van de conclusies van Programma 21 over de resultaten van dit programma van de CSD weerspiegelt zeer goed de gevoeligheid van de nationale soevereiniteit ten aanzien van deze materie (kader 7.13).

**5. Besluiten met betrekking tot de indicatoren**

*Lange weg af te leggen voor een permanente IDO-lijst*

Sinds de Conferentie van Rio hebben zowel de nationale regeringen als de internationale, regionale of lokale organisaties meer dan voorheen geïnvesteerd in het verzamelen van kwaliteitsgegevens, de samenstelling van databanken en de uitwerking van indicatoren inzake duurzame ontwikkeling (IDO). Zij installeren eveneens netwerken die de uitwisseling van informatie vergemakkelijken en exploiteren de telecommunicatiemiddelen om aan die behoeften te voldoen. Ondanks de inspanningen die ons land heeft geleverd (vooral in deze onderhandeling - zie kader 8.3) beschikken we op nationaal en internationaal niveau nog lang niet over indicatoren die geselecteerd zijn voor de programmatie, de rapportering en het toezicht op de gevolgen van een strategie inzake duurzame ontwikkeling.

Deze vraag is niet nieuw. Na de oliecrisis heeft het vele jaren geduurd alvorens te kunnen beschikken over nationale energiebalansen (die nog slechts het aanbod, de vraag en de omzetting van niet vernieuwbare energie gaven) die toen-

tertijd onmisbaar waren om deze crisis op te lossen en nu eveneens onmisbaar zijn voor de follow up van het Klimaatverdrag. Het meten van de overige ecologische en menselijke problematiek is nog veel moeilijker dan die wat betreft energie en de link met het systeem van de nationale boekhouding is allesbehalve onbelangrijk. Maar het verschaffen van informatie met betrekking tot duurzame ontwikkeling aan de besluitvormers onder een vorm aangepast aan het nemen van beslissingen in hun eigen land enerzijds en op internationaal vlak anderzijds, is één van de conditio sine qua non voor het welslagen van de follow up van Rio. Er moeten dus nog grote inspanningen worden geleverd, in het bijzonder in ons land, om de duidelijkheid en de compatibiliteit te verbeteren tussen de verschillende voorstellingsformaten van de gegevens en de indicatoren inzake duurzame ontwikkeling.

### **C. Verklaring van Rio: dertien fundamentele beginselen die in het rapport opgenomen werden<sup>1</sup>**

#### **1. Beginsel 1: Ontwikkeling die toegespitst is op de mens**

Mensen staan centraal in de zorg voor duurzame ontwikkeling. Ze hebben recht op een gezond en productief leven.

#### **2. Beginsel 3: gelijkheid tussen en binnen de generaties**

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

#### **3. Beginsel 4: Integratie van het milieu in andere dimensies van maatschappelijke ontwikkeling**

Teneinde duurzame ontwikkeling te bereiken dient milieubescherming een integrerend deel uit te maken en niet afzonderlijk daarvan beschouwd te worden.

#### **4. Beginsel 5: Uitroeijing van armoede, een noodzakelijke voorwaarde van duurzame ontwikkeling**

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.

---

1. De Verklaring van Rio bevat in totaal 27 beginselen.

## 5. Beginsel 7: Gedeelde maar verschillende 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.

## 6. Beginsel 8: Duurzame productie en consumptie en een gepaste demografische politiek

Om duurzame ontwikkeling en een betere kwaliteit van het leven voor alle mensen te bereiken, zouden staten niet-duurzame produktiewijzen en consumptiepatronen moeten beperken en elimineren en passende demografische beleidsmaatregelen moeten bevorderen.

## 7. Beginsel 10: Toegang tot informatie en deelname aan de besluitvorming

Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met deelneming van alle betrokken burgers op het relevante niveau. Op nationaal niveau dient elk individu passende toegang te hebben tot informatie betreffende het milieu die in bezit is van de overheid, waaronder 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 deelneming te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Effectieve toegang tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal, dient te worden verleend.

## 8. Beginsel 12: Internationale economische samenwerking

Staten zouden moeten samenwerken teneinde een ondersteunend en open internationaal economisch systeem te bevorderen dat leidt tot economische groei en duurzame ontwikkeling in alle landen en teneinde de met de aantasting van het milieu samenhangende problemen beter aan te pakken. Handelspolitieke maatregelen voor milieudoelinden zouden geen middel moeten vormen tot willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie, of een verhulde beperking van de internationale handel. Eenzijdige acties om vraagstukken op milieugebied buiten de rechtsmacht van het importerende land op te lossen, zouden moeten worden vermeden. Milieumaatregelen gericht op grensoverschrijdende of mondiale problemen zouden, voor zover mogelijk, op internationale consensus moeten zijn gebaseerd.

## 9. Beginsel 14: Overdracht van schadelijke stoffen

Staten zouden effectief moeten samenwerken teneinde het verplaatsen en het overbrengen naar andere staten van activiteiten en stoffen die een ernstige aan-

---

tasting van het milieu veroorzaken of waarvan wordt vastgesteld dat zij schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid te ontmoedigen of te voorkomen.

#### 10. Beginsel 15: Voorkoming

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 kosteneffectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen.

#### 11. Beginsel 16: Internalisering van kosten

Nationale autoriteiten zouden zich moeten inspannen om te bevorderen dat milieukosten worden geïnternaliseerd en economische instrumenten worden toegepast, er rekening mee houdend dat de vervuiler in beginsel de kosten van de verontreiniging behoort te dragen, met inachtneming van het publieke belang en zonder de internationale handel en investeringen te verstoren.

#### 12. Beginsel 18: Hulp aan getroffen landen

Staten dienen andere staten onmiddellijk op de hoogte te stellen van natuurrampen of andere noodsituaties waarvan aannemelijk is dat ze plotselinge nadelige effecten op het milieu van die staten zullen hebben. De internationale gemeenschap zal alles doen om aldus getroffen staten te helpen.

#### 13. Beginsel 25: Onderlinge afhankelijkheid van vrede en duurzame ontwikkeling

Vrede, ontwikkeling en milieubescherming zijn onderling afhankelijk en niet van elkaar te scheiden.

## D. Politieke verklaringen

Openingstoespraken ter gelegenheid van de 19de Buitengewone zitting van de Algemene Vergadering van de VN, Onderzoek en evaluatie van de implementatie van Agenda 21, New York, 23-27 juni 1997.

### 1. Uiteenzetting door de Eerste Minister van Nederland in naam van de Europese unie

door,  
De heer Wim Kok,  
Eerste Minister van Nederland  
in naam van de EU

Mr President, Ladies and Gentlemen,

I have the honour to take the floor on behalf of the European Union. The following Associated Countries Bulgaria, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia align themselves with this statement.

This Special Session of the General Assembly offers us a welcome opportunity to take stock of the progress we have made since the Rio Summit of 1992 and to set out policy lines for the coming years.

We have to aim for a world-wide sustainable development. This is only achievable on the basis of coherent and well-coordinated environmental, economic and social policies. We have to establish a sustainable balance between environmental protection and economic growth. In a globalizing world, there is an enormous interdependence of economies. But that interdependence may never be used as an excuse by individual governments for not taking responsibility in their own country.

In our search for sustainable development we have to put people at the centre of development. Development is only sustainable if we eradicate poverty, promote employment, foster social integration, implement democratic governance, promote gender equality and respect all human rights.

Our search for sustainable development implies a change in patterns of production and consumption. Within Europe we will discourage inefficient use of scarce raw materials and energy. Prices should reflect environmental costs. We want economic growth which puts less and less pressure on the environment. Since Rio we have gradually worked into this direction. We now realise that we have to intensify our efforts.

Changes in consumption are just as necessary. Conspicuous and wasteful consumption by the affluent is a stress on resources and an injustice to the poor. It is also detrimental to public health and well-being.



The environment is a priority issue worldwide, both in public life and in the private sector. We have to salute the NGO's and other major groups in civil society for their essential contribution to the process of awareness raising. In a lot of countries and regions concrete activities have been undertaken in various sectors of the environmental realm, leading to investments amounting to billions of dollars.

However, a fair judgement of the present situation obliges us to be extremely attentive on environmental issues. We are in danger of passing thresholds beyond which serious damage will occur, some of it irreversible. And even if part of the damage would be repairable, it would be against an unnecessarily, or even unaffordably, high price. To safeguard future generations from this danger and burden it is our duty to act now.

Mr President, Ladies and Gentlemen,

Climate change is a global problem. The industrialised world should take the lead in reducing its emissions of greenhouse gasses. The developed countries should conclude a legally binding commitment in Kyoto. The European Union has agreed to a phased reduction of the emissions of greenhouse gasses of 15% below the 1990 level by the year 2010. Mandatory and recommended policies and measures, including harmonized ones, must ensure that this target is achieved.

In many places around the globe we are running up against the limits of the availability of fresh water. It is necessary to put awareness of the impending water crises higher up the international agenda, ensuring that a more integrated approach is taken, so that water and land management are looked at together. Priority should be given to safe drinking water, sufficient water of good quality for other purposes and the integrated management of watersheds.

Deforestation is continuing at a rate of over 11 million hectares per year. In Rio our countries adopted the Forest Principles. Now is the time to go one step further and start the negotiating process for a global Convention on Forests, which should be open for signature in the year 2000. We are also ready to continue to provide substantial financial support to the implementation of the sustainable management of forests, in particular in developing countries.

Desertification torments many parts of the world, notably in Africa. The Convention on Desertification provides us with a framework for action. It is crucial that adequate financial resources be generated to combat desert formation. The European Union calls on the international community to support the Global Mechanism to implement the Convention. We are already devoting considerable resources to this end and are ready to do more. In addition, the Global Environment Facility offers important facilities to combat the global dimensions of desertification.

Various problems continue to hinder the promotion of one of the major aims of Agenda 21, i.e. technology transfer from the rich to the poor. Technology transfer is a complicated process requiring adaptability and flexibility. The enormous increase in foreign direct investment already facilitates technology transfer on an impressive scale. However, here again we have to do more. We are ready to engage ourselves to promote technology transfer in a multilateral framework, such as UNDP or UNEP.

During the fifth session of the CSD the European Union launched three initiatives. The CSD showed support for our proposal for activities, aimed at an efficient and equitable distribution of water resources and their integrated, sustainable management.

Furthermore, concerted action is required to provide for coordinated sustainable energy policies. We will pursue this initiative. Lastly, studies have indicated that fifty years from now the world will need a tenfold increase in eco-efficiency. Economic development without vastly improved efficiency of natural resources and energy use will gradually but inevitably come to a complete standstill. The European Union has proposed to study the feasibility of a fourfold increase in eco-efficiency which should be achieved within two to three decades.

No matter how important development assistance may be, it should never be seen as a substitute for the mobilisation of domestic resources and foreign investment. Foreign direct investment to developing nations has multiplied six-fold during the nineties, but it still reaches too few recipient countries. We now need to ensure that the number of recipient countries of FDI increases. And we have to make sure that investments are directed in such a way that they directly or indirectly contribute to the fulfilment of sustainable development targets.

The European Union reconfirms the commitments it undertook in Rio De Janeiro. We commit ourselves again to provide substantial new and additional concessional financial resources necessary for the early and progressive implementation of Agenda 21.

We will do our best at least to stop the downward trend in development assistance and we will do our utmost to reverse this trend, in order to reach the 0.7% ODA target.

Such assistance should in particular aim at eradicating poverty, which is a prerequisite for sustainable development. We commit ourselves to provide resources for Africa as well as for the poorest countries elsewhere. Since Rio quite a few initiatives have been taken to implement programmes for sustainable development in specific areas. In this respect, we do not only refer to the three EU initiatives, but also to tropical forests and desertification. We will work together with other countries to implement these programmes and will make adequate resources available to this end.

However, the European Union as a big donor insists on a fair burden-sharing, both with traditional donors and with new countries in a position to do so.

---

With respect to the Global Environment Facility the European Union is ready to reconfirm the existing mandate and to commit itself to a solid strengthening of this facility amongst others by a solid replenishment of GEF.

Mr. President, Ladies and Gentlemen,

We request the Secretary-General to present strategies for long-term sustainability, within the time frame of 50-100 years, which would be the background for high level consideration by the General Assembly in connection with this milestone. In less than three years time we will enter a new millennium. Let us make sure that we will make a contribution towards a truly sustainable development on the threshold of that era.

Thank you.

## 2. Uiteenzetting van de voorzitter van de Europese Commissie

Door,  
De heer Jacques Santer,

Monsieur le Président de l'Assemblée Générale,

Monsieur le Secrétaire Général,

Excellences,

Mesdames et Messieurs,

Il y a cinq ans, un formidable processus a été initié. Rio a mobilisé les consciences et a défini les beginselen qui doivent inspirer les politiques du développement durable en les plaçant au centre des préoccupations de l'opinion et des objectifs des gouvernements de toute la planète. Ce processus est avant tout porteur d'une responsabilité qui s'inscrit dans la durée jusqu'au coeur du 21ème siècle. Responsabilité à tous les niveaux de décision et à tous les niveaux de société, dans un esprit de partenariat avec les acteurs de la société civile et sur des fondations solides de démocratie et de respect des droits de l'homme.

C'est ce sens des responsabilités qui anime la Communauté européenne, au nom de laquelle j'ai l'honneur aujourd'hui de prendre la parole devant vous et j'en profite pour m'associer à la déclaration prononcée hier par mon collègue, le Premier Ministre des Pays Bas, Monsieur Kok, au nom de l'Union Européenne.

Le bilan de ce qui a été fait depuis Rio ne doit pas cacher la vérité: en dépit des progrès accomplis, l'état de l'environnement au niveau global continue à se détériorer rapidement, la tâche à accomplir pour éradiquer la pauvreté et changer les modes de production et de consommation est gigantesque. Chacun parmi nous aurait pu, et aurait dû, avancer davantage dans la mise en oeuvre de l'Agenda 21.

- I Néanmoins, je crois pouvoir dire que, depuis Rio, l'Union européenne a progressé sur la bonne voie:
- Au plan interne, nous avons mieux pris en compte les considérations environnementales dans nos politiques, par exemple, la politique régionale, l'agriculture et l'énergie. Ce processus d'intégration vient d'être renforcé lors du Sommet de l'Union à Amsterdam qui a également inscrit le développement durable comme l'un des objectifs du nouveau Traité.
  - Au plan international, nos accords bilatéraux avec les pays partenaires et les groupements régionaux, contiennent des dispositions sur le développement durable qui font l'objet de discussions régulières avec eux. De plus, la Communauté européenne est partie prenante à 32 accords internationaux dans le domaine de l'environnement.
  - Enfin, au titre de la coopération internationale, la Communauté européenne, en tant que telle, a considérablement augmenté les crédits pour des projets de développement durable, avec l'environnement comme objet premier, depuis 1992.
- II Mais tout cela n'est évidemment qu'un début: Nous devons poursuivre activement dans cette voie. Je vois, pour nous tous, trois objectifs prioritaires:
1. Tout d'abord, effectuer une transition des modes de consommation et de production plus économes en ressources naturelles, plus respectueux de la capacité d'absorption de notre planète. A cet effet, l'Union Européenne a présenté trois initiatives: sur l'eau, sur l'énergie et sur le concept d'éco-efficacité. Les transferts de technologie sont également importants pour aider les pays en développement à effectuer cette transition. Les pays industrialisés peuvent et doivent apporter une contribution importante aux objectifs de Rio en travaillant dans ce sens.
  2. La deuxième priorité est de mobiliser les forces du marché pour le développement durable. Cela nécessite d'abord que des politiques structurelles appropriées soient mises en place au niveau national - par exemple en faisant en sorte que les coûts environnementaux soient reflétés dans les prix du marché. Mais il faut aussi que les règles régissant les flux internationaux de biens, de services et de capitaux soient compatibles avec les objectifs de protection de l'environnement.
  3. Enfin, il faut approfondir considérablement la coopération internationale d'une part, au niveau des institutions internationales et des accords multilatéraux et d'autre part, en renforçant l'aide publique au développement conformément aux engagements de Rio. L'aide, en effet, garde toute sa valeur économique et politique; elle est d'autant plus efficace qu'elle exerce un effet de levier pour encourager les bonnes stratégies internes de développement durable et pour mobiliser le secteur privé.

Pendant cette semaine, nous devons nous mettre d'accord sur des priorités claires et des objectifs précis d'action si nous voulons mesurer les progrès réalisés sur les cinq prochaines années.

- III La Communauté Européenne entend, pour sa part, continuer à jouer un rôle moteur:
- Au plan commercial, nous continuerons, avec détermination, à faire avancer le débat à l'Organisation Mondiale du Commerce pour que la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement se renforcent mutuellement. Par ailleurs, nous venons de décider d'améliorer l'accès au marché pour les pays les moins avancés et nous attendons de nos partenaires le même engagement.
  - Quand à notre politique d'aide au développement, nous avons l'intention d'en augmenter la proportion allouée aux projets s'inscrivant dans des objectifs de protection de l'environnement et de développement social. Ceci correspond à un double souci: augmenter le volume des ressources pour le développement durable et en renforcer la qualité par un meilleur ciblage et une efficacité accrue. En outre, nous continuons à apporter un soutien substantiel à l'Afrique.
  - Dans le domaine des changements climatiques, nous appelons les pays industrialisés à s'engager avec nous pour réduire de façon significative les émissions de gaz à effet de serre. Nos engagements en matière de développement durable seront vraiment testés à Kyoto.
  - En ce qui concerne les forêts, la Communauté européenne entend traduire les recommandations du Panel Intergouvernemental à travers des actions de protection et de développement de ses propres forêts, ainsi que dans tous ses programmes d'aide. Elle est prête à s'engager dans la négociation d'une convention sur les forêts.
  - Enfin, la Communauté européenne se concentrera sur la conclusion des négociations en cours en vue d'un Accord Multilatéral sur les Investissements, afin que les flux d'investissements directs étrangers prennent en compte de façon satisfaisante les considérations environnementales.

Mesdames et Messieurs,

Pour faire progresser le développement durable tant au Nord qu'au Sud de notre planète, nous devons à la fois, travailler en partenariat, éradiquer la pauvreté, et atteindre des schémas de production et de consommation durables. C'est le sens du processus entamé il y a cinq ans à Rio. Rassemblons-nous aujourd'hui autour de la volonté de renforcer ce processus en lui donnant, pour les cinq prochaines années, un nouvel élan et un programme de mise en oeuvre que nous aurons à coeur de réaliser.

Je vous remercie de votre attention.

### 3. Uiteenzetting van de Belgische Regering

Door,  
De heer Jean-Luc DEHAENE,  
Eerste Minister van België.

Monsieur le Président,

Au nom du Gouvernement belge, je souhaite tout d'abord apporter notre soutien à la déclaration de la Présidence européenne. Il nous semble particulièrement important que l'Union ait proposé à cette assemblée trois initiatives précises, en matière d'eau, d'énergie et d'efficacité afin d'améliorer la convergence des efforts de la Communauté internationale pour mettre en oeuvre le développement durable.

A Rio, nous avons adopté le Plan d'Action 21, et nous sommes bien décidés à le mettre en oeuvre dans toutes ses dimensions économique, sociale, environnementale et institutionnelle. C'est une tâche difficile, car la transition vers un développement durable prendra au moins une génération. Mais c'est une tâche incontournable.

Nous devons maintenant faire un pas en avant par rapport à Rio en entamant, pour ne citer qu'un exemple, le processus de négociation pour une Convention globale sur les forêts.

Le document principal de la présente négociation détermine les priorités pour les cinq ans à venir. Il offre à la fois un cadre de référence et un forum intergouvernemental pour élaborer des réponses politiques à la crise structurelle que connaît notre génération.

Ce cadre et ce forum sont d'autant plus nécessaires que la mondialisation nous lance un défi très important.

La mondialisation a indéniablement des avantages. Mais elle n'est pas un but en soi. Ce qui est en jeu c'est le bien-être des populations. La mondialisation doit donc s'accompagner de mesures sociales et environnementales qui soient de nature à assurer la pérennité du patrimoine commun. C'est dans ce sens que la Belgique a toujours oeuvré, que ce soit au niveau national ou international, notamment en prônant le respect des normes sociales fondamentale et environnementales dans les échanges internationaux et en soutenant l'Organisation Internationale du Travail en la matière.

Mais aucun pays ne saurait, à lui seul, infléchir ce processus de mondialisation économique dans un sens plus respectueux de l'homme et de l'environnement. Et aucune nation, aucune région du globe ne pourrait réaliser le plan d'Action 21 en dehors d'un partenariat mondial. Nous sommes ainsi appelés à unir nos voix, même si nous adoptons des priorités différentes d'un pays à l'autre.

---

A propos des priorités, je rappelle ici brièvement quatre lignes de force des politiques de développement durable défendues tout particulièrement par la Belgique et qui sont, plus que jamais, d'actualité à tous les niveaux:

Tout d'abord, nous recherchons une meilleure intégration des travaux de développement durable au sein même de l'élaboration des politiques, en décloisonnant les politiques environnementales, sociales et économiques. Les plans d'environnement de nos Régions sont marqués de plus en plus par une approche transsectorielle. Par ailleurs, mon Gouvernement a récemment adopté une loi qui permettra d'intégrer systématiquement des actions, beginselen et objectifs du plan d'action 21 dans les politiques du gouvernement. Ce processus pourra s'appuyer sur les résultats d'un ambitieux programme pluriannuel (1996-2002) de recherches en développement durable, lui aussi influencé par Action 21.

En matière de concertation sociétale, nous insistons avec l'Union européenne sur le besoin d'aider les grands groupes sociaux, en ce compris les ONG, à mettre en oeuvre le plan d'Action 21.

En troisième lieu, nous considérons une meilleure coordination des politiques et mesures entre pays voisins et avec nos partenaires commerciaux comme une condition sine qua non de la réalisation d'objectifs ambitieux de développement durable, notamment pour remplir les engagements de la Convention sur le climat. Il s'agit notamment de l'orientation des politiques fiscales où nous favorisons les transferts de fiscalité permettant d'alléger le coût du travail tout en accroissant les charges indirectes sur l'énergie.

Enfin, la coopération internationale et le meilleur ciblage des politiques publiques d'aide au développement sur les pays les moins avancés est la quatrième toute grande dimension du suivi de Rio.

La Belgique souscrit à l'objectif d'affecter 0,7% du PNB à l'aide publique au développement le plus vite possible. Mon pays poursuivra son effort financier considérable dans la mise en oeuvre du Fonds pour l'Environnement Mondial et continuera à soutenir le rôle central et catalyseur du Programme des Nations Unies pour le développement.

En outre, la Belgique, sensible à l'aggravation de la marginalisation, centre son aide sur les secteurs du développement humain. Une attention particulière est accordée au soutien à la mise en place de systèmes de sécurité sociale et à la promotion des initiatives d'économie sociale.

Le choix des indicateurs économiques, sociaux, institutionnels et environnementaux joue un rôle clé dans tout ce processus. La Commission du Développement Durable des Nations Unies a pu engager un travail ambitieux stimulant un dialogue international autour du test de l'utilité concrète de ces indicateurs, grâce au soutien du Costa Rica et de la Belgique.



Monsieur le Président,

Les travaux de cette année 97 contribuent à préciser le contenu du développement durable. Les notions de bonne gouvernance, de partenariat social et de respect des droits humains y sont reliées aux impératifs de lutte contre la pauvreté et à la nécessité de changer de modes de consommation et de production.

Un accord sur tous ces thèmes nous permettra d'aborder le prochain siècle avec une confiance renouvelée dans notre avenir à tous.

Je vous remercie, Monsieur le Président.

---

## E. Samenstelling van de Belgische delegatie op Rio+5

### Delegatieleider

- Jean-Luc DEHAENE, Eerste Minister

### Vertegenwoordiger

- Alex REYN, Ambassadeur, Permanent vertegenwoordiger van België bij de VN in New York

### Aanvullende vertegenwoordigers

- Dirk WOUTERS, Aanvullend permanent vertegenwoordiger van België bij de VN in New York
- Nadine GOUZÉE, Vertegenwoordigster van de Belgische regering in de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD)
- Marc GEDOPT, Ambassadeur belast met leefmilieu en duurzame ontwikkeling

### Consulenten

- Johan SWINNEN, Diplomatiek consulent van de Eerste Minister
- Bernard MAZIÏN, Diplomatiek consulent van de Staatssecretaris voor Leefmilieu
- Herman DE WEL, Coördinator voor duurzame ontwikkeling, Vlaams Gewest (AMINAL)
- Philippe PIGNOLET, Directeur, Waals Gewest, (DGRNE)
- Luc TIMMERMANS, Directeur, Algemeen bestuur voor Ontwikkelingssamenwerking (ABOS)
- Hugo BRAUWERS, Eerste Secretaris, Permanente vertegenwoordiging van België in New York
- Ulrik LENAERTS, Adjunct-consulent, Vlaams Gewest (AMINAL)

### Experten

- Edwin ZACCAI, Inter-Environnement Wallonië
- Marcel POPPE, Bond Beter Leefmilieu
- Bart BODE, Commissie Rechtvaardigheid en Vrede (VODO/NCOS)

## F. Documentatie van het secretariaat van de VN

Deze documentatie is beschikbaar op de website van de VN op volgend adres:  
<http://www.un.org/esa/planeteterre/ga97rep.htm>

Algemene evaluatie van de vooruitgang die geboekt werd sinds de Conferentie van de VN over Milieu en Ontwikkeling (Conferentie van Rio).

We refereren naar deze documentatie als volgt: (VN, 1997\*).

VN, Economische en Sociale raad (1997a). *Provisional Agenda and Organization of Work*, (E/CN.17/1997/1). New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997b). *Evaluation d'ensemble des progrès accomplis depuis la conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement*, (E/CN.17/1997/2), 31 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997c). *Coopération internationale visant à accélérer un développement durable dans les pays en développement et politiques nationales connexes-chapitre 2 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.1), 5 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997d). *Lutte contre la pauvreté-chapitre 3 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.2), 17 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997d). *Modification des modes de consommation et de production-chapitre 4 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.3), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997f). *Dynamique démographique et durabilité-chapitre 5 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.4), 24 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997g). *Protection et promotion de la santé-chapitre 6 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.5), 15 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997h). *Promotion d'un modèle viable d'établissements humains-chapitre 7 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.6), 27 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997i). *Intégration de l'environnement et du développement dans le processus de prise de décisions-chapitre 8 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.7), 21 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997j). *Protection de l'atmosphère-chapitre 9 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.8), 16 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997k). *Conception intégrée de la planification et de la gestion des terres-chapitre 10 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.9), 21 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997l). *La lutte contre le déboisement et la Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un*

---

*concesus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts-chapitre 11 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.10), 10 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997m). *Gestion des écosystèmes fragiles: lutte contre la désertification et la sécheresse-chapitre 12 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.11), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997n). *Gestion des écosystèmes fragiles: mise en valeur durable des montagnes-chapitre 13 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.12), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997o). *Promotion du développement agricole et rural durable-chapitre 14 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.13), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997p). *Préservation de la diversité biologique-chapitre 15 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.14), 21 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997q). *Gestion écologiquement rationnelle des biotechniques-chapitre 16 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add. 15), 21 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997r). *Protection des océans et de toutes les mers - y compris les mers fermées et semi-fermées - et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques-chapitre 17 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add. 16), 24 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997s). *Protection des ressources en eau douce et de leur qualité: application d'approches intégrées de la mise en valeur, de la gestion et de l'utilisation des ressources en eau-chapitre 18 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.17), 17 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997t). *Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux-chapitre 19 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.18), 17 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997u). *Gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux-chapitre 20 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.19), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997v). *Gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées-chapitre 21 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.20), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997w). *Gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs-chapitre 22 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.21), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997x). *Rôle et contribution des principaux groupes-chapitre 23 jusque-chapitre 32 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.22), 28 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997y). *Ressources financières et mécanismes-chapitre 33 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.23), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997z). *Transfert de techniques écologiquement rationnelles, coopération et création de capacités - chapitre 34 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.24), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997aa). *La science au service d'un développement durable - chapitre 35 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.25), 17 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ab). *Promotions de l'éducation de la sensibilisation du public et de la formation - chapitre 36 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.26), 22 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ac). *Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement-chapitre 37 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.27), 23 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ad). *International institutional arrangements - chapter 38 of Agenda 21*, (E/CN.17/1997/Add.28), 28 January 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ae). *Instruments et mécanismes internationaux-chapitre 39 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.29), 21 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997af). *L'information pour la prise de décisions-chapitre 40 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.30), 23 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ag). *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-chapitre 33 d'Action 21*, (E/CN.17/1997/2/Add.31), 14 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ah). *Changements mondiaux et développement durable: les grandes tendances*, (E/CN.17/1997/3), 20 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ai). *Changements mondiaux et développement durable: les grandes tendances*, (E/CN.17/1997/3/Corr.1), 4 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997aj). *Evaluation des activités qui constituent une menace pour l'environnement*, (E/CN.17/1997/4), 24 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ak). *Evaluation des progrès accomplis dans la mise en oeuvre d'Action 21 au niveau national*, (E/CN.17/1997/5), 18 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997al). *Propositions tendant à rationaliser le système d'établissement des rapports nationaux*, (E/CN.17/1997/6), 18 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997am). *Bilan des programmes et activités actuellement menés par les organismes des Nations Unies en matière d'énergie, coordination de ces activités et arrangements en vue d'établir un lien entre l'énergie et le développement durable au sein du système des Nations Unies*, (E/CN.17/1997/7), 27 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997an). *Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement*, (E/CN.17/1997/8), 10 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ao). *Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce*, (E/CN.17/1997/9), 4 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ap). *Rapport du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable sur les travaux de sa sixième session*, (E/CN.17/1997/10), 22 november 1996. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997aq). *Application de la Convention sur la diversité biologique*, (E/CN.17/1997/11), 25 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ar). *Rapport du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts. Rapport du Groupe intergouvernemental spécial sur les forêts sur les travaux de sa quatrième session*. (E/CN.17/1997/12), 20 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997as). *Rapport du Groupe travail à composition non limitée intersessions*. (E/CN.17/1997/13), 17 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997at). *Exécution du programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement*, (E/CN.17/1997/14), 17 januari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997au). *Note verbale datée du 11 februari 1997, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies*, (E/CN.17/1997/15), 14 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997av). *Lettre datée du 29 januari 1997, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Autriche auprès de l'Organisation des Nations Unies*, (E/CN.17/1997/16), 18 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997aw). *Rapport du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable sur les travaux de sa septième session*, (E/CN.17/1997/17), 7 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ax). *Rapport du Conseil consultatif de haut niveau sur le développement durable en vue de l'examen en 1997 de la mise en oeuvre des engagements pris à Rio*, (E/CN.17/1997/17/Add.1), 17 maart 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ay). *Note verbale datée du 18 februari 1997, adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies. Conclusion of the Chairperson of the Brasilia Work-*

*shop on Sustainable Production and Consumption Patterns and Policies, held from 25 to 28 November 1996* (E/CN.17/1997/18), 24 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997az). *Lettre datée du 18 februari 1997 adressée au Secrétaire général par les représentants permanents du Brésil et de la Norvège auprès de l'Organisation des Nations Unies*, (E/CN.17/1997/19), 24 februari 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997ba). *Contribution of Conference of Parties to United Nations Framework Convention on Climate Change*. (E/CN.17/1997/21), 4 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bb). *Letter from Chairman CSW on Women and the Environment*, (E/CN.17/1997/23), 10 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bc). *Commission du développement durable. Rapport sur les travaux de sa cinquième session*, (E/CN.17/1997/25). New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bd). *Dialogue Session with Children and Youth*. (E/CN.17/1997/L.2). 16 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997be). *Dialogue Session with Scientific and Technological Communities*. 16 april 1997. E/CN.17/1997/L.3. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bf). *Dialogue Session with Workers and Trade Unions*. E/CN.17/1997/L.4. 16 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bg). *Dialogue Session with Women*. E/CN.17/1997/L.5/Rev.1. 22 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bh). *Dialogue Session with Indigenous People*. E/CN.17/1997/L.6. 18 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bi). *Dialogue Session with Non-Governmental Organizations*. E/CN.17/1997/L.7. 18 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bj). *Dialogue Session with Farmers*. E/CN.17/1997/L.8/Rev.1. 22 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bk). *Dialogue Session with Local Authorities*. E/CN.17/1997/L.9. 18 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bl). *Dialogue Session with Business and Industry*. E/CN.17/1997/L.10. 21 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bm). *Summary Report of the Synthesis Session*. E/CN.17/1997/L.11. 21 april 1997. New York.

VN, Economische en Sociale raad (1997bn). *Proposed Draft Political Statement*. E/CN.17/1997/L.12. 25 april 1997. New York.



## G. Algemene documentatie

Education for All (EFA) 2000. *Six years of Education for All: The Report Card*. Bulletin nr. 24, juli-september 1996.

EFA. <http://www.unesco.org/education/efa>.

Europese Commissie (1997a). *An estimate of eco-industries in the European union 1994*. Luxemburg.

Europese Commissie (1997). *Agenda 21 the first five years*. Luxemburg.

Federal Ministry of Environment, Youth and Family (1998). *Points for an EU position paper on Sustainable Tourism for CSD-7*. Oostenrijk.

Global Environment Facility (1996a). *Public involvement in GEF-financed projects*. Washington.

Global Environment Facility (1996b). *The GEF project cycle*. Washington.

Global Environment Facility (a). *The Global Environment Facility: a self-assessment*.

Global Environment Facility (b). *Global Environment Facility*.

IMF (1994). *International Finance Statistics*. Washington.

IMF (June 1997). *International Finance Statistics*. Washington.

IMF (June 1998). *International Finance Statistics*. Washington.

Les Amis de la Terre. *Trade, Environment & Sustainability Programme, Trade & Environment: The North-South Divide*. [www.foe.co.uk/foei/tes/link6&7.htm](http://www.foe.co.uk/foei/tes/link6&7.htm).

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (1996a). *Textes & Documents. La Conférence mondiale sur les Droits de l'Homme : une évaluation*. Brussel.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (1996b). *Textes & Documents. Sommet mondial pour le Développement social : une évaluation*. Brussel.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (1996c). *Textes & Documents. La Conférence sur l'Environnement et le Développement: Entre Apocalypse et Utopie*. Brussel.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (1996d). *Textes & Documents. Population & Développement au Caire*. Brussel.

VN (1996). *La situation économique et sociale dans le monde, 1996*. New York

VN (1997a). *Sommet planète terre +5. L'accord sur la pêche hauturière : une mise à jour*. New York.

- VN (1997b). *Sommet planète terre +5. La convention des Nations Unies sur la diversité biologique : une réponse constructive à un problème planétaire*. New York.
- VN (1997c). *Sommet planète terre +5. Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification : une nouvelle réponse à un problème séculaire*. New York.
- OESO (1994). *Trade and Environment: processes and production methods*. Parijs.
- OESO (1996). *L'observateur de l'OESO n° 198. L'économie de l'environnement*. Parijs.
- OESO (1997). *Modes de consommation et de production écologiquement viables*. Parijs.
- Robins N., Roberts S. (1997). *Changing consumption and production patterns. Unlocking trade opportunities*. New York: VN.
- Problèmes économiques (1997). *La pauvreté et l'exclusion en quelques chiffres*. n°2 508. februari 1997. La documentation française. Parijs.
- Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Leefmilieu (1997). *Focus on Development. Developments in sustainability 1992-1997*. Den Haag.
- UNDP (1992). *Human Development report*. New York.
- UNDP (1993). *Human Development report*. New York.
- UNDP (1994). *Human Development report*. New York.
- UNDP (1995). *Human Development report*. New York.
- UNDP (1996). *Human Development report*. New York.
- UNDP (1997). *Human Development report*. New York.
- UNEP (1997). *Global Environment outlook*. New York.
- UNESCO (1997). *L'éducation des adultes dans un monde à deux vitesses*. Frankrijk.
- VN (1994). *Issues in brief. A plan for small islands : highlights from the programme of action*. New York.
- VN (1997a). *UN briefing papers. The world conferences. Developing priorities for the 21st Century*. New York.
- VN (1997b). *Finance for Sustainable Development: The Road Ahead*. New York.
- VN (1997c). *Critical Trends. Global change and sustainable development*. New York.
- WHO (1997). *Health and Environment in sustainable Development*. Geneva.
- Wereld Toerismeorganisatie (WTO). <http://www.world-tourism.org/>.