



# Op weg naar duurzame ontwikkeling?

Samenvatting  
van het Federale rapport inzake  
Duurzame Ontwikkeling

Task Force Duurzame Ontwikkeling





## Federaal Planbureau

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

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

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

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

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

Sophie Sorel, Nathalie Gilsoul en Martine Thomas waren belast met het secretariaat; Alfons Arijs, Eric Janssens en Katrien Standaert hebben deel aan de vertaling genomen.

## 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/1999/7433/14

---





## Inhoudstafel

A.	Eerste Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling	1
	1. Vijf functies van dit eerste federaal rapport	1
	2. Binnenlands federaal beleid 1992-1998 over de thema's inzake duurzame ontwikkeling	1
B.	Concepten en instellingen voor duurzame ontwikkeling	2
	1. Sociaal, economisch, ecologisch en institutioneel concept	2
	2. Vijf criteria van de acties inzake duurzame ontwikkeling	3
	3. Algemeen model en thematische componenten van het rapport	4
	4. Institutioneel kader	4
C.	Indicatoren voor duurzame ontwikkeling	5
	1. Internationale toestand	6
	2. Nationale toestand	7
D.	Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.	9
	1. Situering van het federale kernbeleid	9
	2. Het gevoerde federale beleid	11
	3. Integratie van het federale beleid.	16
E.	Toekomstverkenning	17
	1. Eerste aanzet tot geïntegreerde langetermijnmodellering	18
	2. Uitwerking van de handelingsperspectieven in scenario's per thema	19
F.	De rol van de grote maatschappelijke groepen	20
	1. Vragen en visie van de grote maatschappelijke groepen	20
	2. Adviezen van de grote maatschappelijke groepen op de thema's van het rapport	21
	3. Integratie van de adviesfunctie op federaal niveau	22
G.	Op weg naar duurzame ontwikkeling?	22

---



## A. Eerste Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling

### 1. Vijf functies van dit eerste federaal rapport

De wet kent aan het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling tenminste drie functies toe om een duurzame ontwikkeling tot stand te brengen. Het gaat er in de eerste plaats om de toestand van België te beschrijven, onder andere op basis van indicatoren (zie punt C). Het rapport moet vervolgens het federaal beleid van de overheid analyseren (zie punt D). Tot slot moet het de toekomst verkennen door de voortzetting van de huidige trends en de verwachte ontwikkeling te evalueren volgens relevante hypothesen over de verschillende beleidsmaatregelen (zie punt E).

Aangezien het gaat om een eerste rapport, heeft het Federaal Planbureau het nuttig geacht bijkomend twee functies uit te diepen. De "operationalisering" van het begrip duurzame ontwikkeling, dit wil zeggen de vertaling ervan in concrete besluiten<sup>1</sup> of in precieze acties en normen, vereist een meer gedetailleerde conceptuele en institutionele aanpak dan bij de gebruikelijke definities inzake duurzame ontwikkeling. Daarom wordt een methodologisch kader voorgesteld dat een systematisch en nauwkeurig werk mogelijk maakt over de economische, sociale, ecologische en institutionele componenten van duurzame ontwikkeling (zie punt B). Anderzijds speelt de kwaliteit van de deelname van andere actoren dan de overheid (maatschappelijk middenveld) een beslissende rol in de kansen op succes van een project voor duurzame ontwikkeling. Daarom onderstreept het rapport de rol van de grote maatschappelijke groepen (punt F).

Het rapport mag in geen geval verward worden met een plan inzake duurzame ontwikkeling<sup>2</sup>. Het bevat geen aanbevelingen of besluiten en het stelt geen enkele strategie voor wat betreft een specifiek beleid. Het formuleert daarentegen, op basis van de materie die het heeft verzameld bij het invullen van deze vijf functies, een tiental vaststellingen (punt G). Deze vaststellingen kunnen de politieke besluitvormers en het maatschappelijk middenveld helpen om de collectieve acties te heroriënteren en de besluitvorming te verbeteren ten gunste van duurzame ontwikkeling.

### 2. Binnenlands federaal beleid 1992-1998 over de thema's inzake duurzame ontwikkeling

Twee opties lijken conform aan de vereisten van een eerste Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling:

- Om dit begrip operationeler te maken is het rapport gericht op enkele grote thema's inzake duurzame ontwikkeling: strijd tegen de armoede en de sociale uitsluiting, de bescherming van de atmosfeer (klimaatverandering en ozon in de troposfeer) en het mariene milieu (onder andere gevaarlijke stoffen en overbevissing) en de verandering van consumptiepatronen.

---

1. Zie wat de OESO zegt over de moeilijkheid om de definities inzake duurzame ontwikkeling te "vertalen" in de praktijk. *Rapport triennal de l'OCDE sur le développement durable*, 23 april 1999, blz. 16.

2. De opmaak en uitvoering van zo'n plan, waarvan de uiteindelijke verantwoordelijkheid toekomt aan de regering, is voorzien in de wet van 5 mei 1997 (zie punt B.4) om een strategie voor duurzame ontwikkeling op federaal niveau op te starten.

- De tweede grote basisoptie van het rapport is het behandelen van het binnenlands federaal beleid van 1992 tot 1998 met andere woorden, tussen de Conferentie van Rio<sup>1</sup> en de afsluiting van het inhoudelijke werk aan het rapport. Volgende rapporten zullen ook de buitenlandse beleidsmaatregelen van België analyseren. Overeenkomstig de eisen van een duurzame aanpak, worden de behandelde onderwerpen evenwel systematisch in hun internationale context geplaatst.

## B. Concepten en instellingen voor duurzame ontwikkeling

### 1. Sociaal, economisch, ecologisch en institutioneel concept

De ontwikkeling van een maatschappij is de verandering van haar levensomstandigheden. Deze verandering gebeurt in wisselwerking met haar mogelijkheden inzake besluiten en acties. Verschillende opvattingen inzake ontwikkeling lagen aan de basis van de politieke ideeën en debatten gedurende de voorbije decennia, onder andere in de internationale debatten. De hoogdringendheid van mondiale problemen inzake milieu en economische en sociale ontwikkeling lag aan de oorsprong van "duurzame" ontwikkeling. Ze impliceert de bekommernis, niet enkel om de kwantiteit maar ook om de kwaliteit van de groei. Ze wordt meestal gedefinieerd met verwijzing naar het Brundtland-rapport (1987)<sup>2</sup>.

*Duurzame ontwikkeling beantwoordt aan de behoeften van vandaag zonder de capaciteit van de toekomstige generaties om hun eigen behoeften in te vullen, in gevaar te brengen. Twee concepten zijn inherent aan dit begrip:*

- *Het concept van de behoefte en meer in het bijzonder de essentiële behoeften van de armsten, waaraan de grootste prioriteit moet worden gegeven.*
- *De idee van de beperkingen van onze technieken en onze sociale organisatie wat betreft de capaciteit van het milieu om aan de huidige en toekomstige behoeften te beantwoorden.*

Duurzame ontwikkeling heeft dus tot doel de levensomstandigheden te verbeteren via het prioritair beantwoorden aan de essentiële behoeften van de armsten en via het vrijwaren van zowel de technisch-economische capaciteit om aan de huidige en toekomstige noden te beantwoorden, als de toegang tot een huidige en toekomstige gezonde leefomgeving. Deze drie componenten van verandering op sociaal, economisch en ecologisch vlak worden ook vaak de drie "polen" of "pijlers" van duurzame ontwikkeling genoemd (zie punt B.3). Bij zo'n aanpak wordt de nadruk gelegd op hun complementariteit en op de noodzaak om een evenwicht te vinden wanneer ze met elkaar in conflict komen<sup>3</sup>.

- 
1. De verbintenissen van Rio zijn:
    - De Verklaring van Rio.
    - Agenda 21.
    - Het Raamverdrag inzake klimaatverandering.
    - Verdrag inzake de biologische diversiteit.
    - De Bossenverklaring.
  2. Rapport gepubliceerd in 1987 door de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling (CMED), samengesteld uit internationale experts en samengekomen op vraag van de Verenigde Naties onder het voorzitterschap van mevrouw Gro Harlem Brundtland: *Onze aarde morgen*, Tielt: Lannoo, 1990.
  3. OESO (1999) idem.



Bovendien wordt aangenomen dat er een vierde pijler bestaat, de institutionele pijler (de toestand van onze sociale organisatie), waarvan de inertie de vooruitgang van de drie andere zou kunnen blokkeren, maar waarvan het dynamisme anderzijds deze vooruitgang ook kan versterken. Zijn ontwikkeling is bepalend voor de mogelijkheden inzake besluitvorming en acties op de drie overige polen: om te werken in een optiek van duurzame ontwikkeling zoals goedgekeurd op de Conferentie van Rio, zijn er veranderingen nodig op ieder institutioneel niveau, van het meest wereldomvattende tot het meest lokale (zie punt B.4).

## 2. Vijf criteria van de acties inzake duurzame ontwikkeling

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

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

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

### 3. Algemeen model en thematische componenten van het rapport

Het rapport geeft informatie van kwantitatieve en, ook in ruime mate, van kwalitatieve aard. Het algemeen model<sup>1</sup> om deze informatie te behandelen, legt de nadruk op de collectieve, verklarende factoren en hun dynamische interdependentie.

Het collectieve aspect wordt prioritair behandeld omdat de invoering van een duidelijk en stabiel kader (als resultaat van het overheidsbeleid en acties van de grote maatschappelijke groepen) nodig is voor de uitoefening van de individuele verantwoordelijkheden van de burgers ten gunste van duurzame ontwikkeling. De dynamische interdependentie van ontwikkelingsfactoren is een centrale gedachte van het model omdat de bestudeerde verschijnselen beschouwd worden als voornamelijk endogeen, dit wil zeggen: hun oorsprong vindend binnen de voorgestelde processen.

De in het rapport gekozen thema's inzake duurzame ontwikkeling (de kernthema's) worden behandeld volgens dit model en in het kader van de hoofdstukken die overeenkomen met elk van die thema's in Agenda 21<sup>2</sup>, op een manier die als volgt verschilt van andere benaderingen van ontwikkeling:

- Armoede wordt versterkt door uitsluiting van de gangbare levenswijzen (gekenmerkt door een consumptiegedrag dat ten dele niet duurzaam is) en ze wordt vaak gekenmerkt door de onmogelijkheid voor de betrokken personen om zich via eigen inspanningen opnieuw te integreren. De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting vindt plaats via het zoeken naar strategieën binnen alle delen van het maatschappelijke leven, inclusief de bevordering van duurzame consumptiepatronen.
- Het nastreven van doelstellingen inzake duurzame consumptie vereist niet enkel informatiecampagnes. Het vergt ook de instelling van nieuwe stelsels van regulering en aanmoediging waarin de gemeenschappelijke keuzen inzake milieu en ontwikkeling tot uiting komen en waarin de consumenten worden geconfronteerd met de sociale kosten van eigen keuzen, zowel in hun eigen land als in het buitenland.
- Wat de atmosfeer en het mariene milieu betreft, illustreren de druk op die milieucomponenten en hun slechte toestand de onderlinge afhankelijkheid tussen de menselijke activiteiten en de toestand van de planeet en de interactie tussen die ecosystemen. Deze interacties vereisen ook geïntegreerde beleidspistes wanneer deze druk ontstaat.

### 4. Institutioneel kader

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

---

1. Algemeen: (die op het geheel van toepassing is) betekent dat het geheel van de vier pijlers zoals gedefinieerd in punt B.1, in het model verwerkt zijn.

2. De grote thema's inzake duurzame ontwikkeling stemmen respectievelijk overeen met vier bijzonder belangrijke hoofdstukken van Agenda 21: de hoofdstukken 3, 4, 9 en 17.

Deze niveaus<sup>1</sup> zijn internationaal, de EU, het nationaal niveau (samengesteld uit de Federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten), het niveau van de provincies en dit van de gemeenten.

De wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*<sup>2</sup> heeft een duidelijk kader geschapen waarbinnen het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling in de toekomst regelmatig op de politieke agenda zal staan, zowel bij de regeringen, de Wetgevende Kamers, de ministeries, de grote maatschappelijke groepen als bij de hele bevolking. Met dit doel voorziet de wet de tweejaarlijkse publicatie van een Federaal Rapport voor Duurzame Ontwikkeling (dat in de toekomst onder andere een analyse en een evaluatie van de uitvoering van het Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling bevat), geschreven door het Federaal Planbureau. Om de vier jaar maakt de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO), waarin alle regeringsleden vertegenwoordigd zijn door hoge ambtenaren, een voorontwerp van Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling. Het bevat een samenhangend actieplan om de beleidsprioriteiten van duurzame ontwikkeling te concretiseren. Dit voorontwerp zal gelijktijdig voor advies aan de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) en de bevolking voorgelegd worden. Het zal ook naar de Wetgevende Kamers en naar de gewest- en gemeenschapsregeringen gestuurd worden. Rekening houden met de bekomen adviezen zal de ICDO dit voorontwerp in een ontwerp omzetten, dat aan de regering zal voorgelegd worden. Op basis van dit ontwerp legt de regering een Meerjarenplan voor Duurzame Ontwikkeling vast. Elk jaar brengen de leden van de ICDO een rapport uit over de uitvoering van het plan binnen hun ministerie. Het jaarlijks rapport van de ICDO en het tweejaarlijks rapport van het Federaal Planbureau zullen, onder andere, bezorgd worden aan alle leden van de federale regering en aan de Wetgevende Kamers. Op die manier worden zowel het opstellen als het opvolgen van het federale beleid transparant en wordt de participatie van alle betrokkenen en geïnteresseerden maximaal gewaarborgd.

## C. Indicatoren voor duurzame ontwikkeling

De beschrijving van de internationale en de nationale toestand van de verschillende thema's van duurzame ontwikkeling van het rapport gebeurde aan de hand van een 80-tal indicatoren en een groot aantal bijkomende, kwantitatieve aanwijzingen die in de tekst toegevoegd werden. Door het algemene model nader te omschrijven onder de vorm van DPSIR (Drivers-Pressure-State-Impact-Response)<sup>3</sup>, kan de aandacht gevestigd worden op een oorzakelijk verband tussen sturende krachten (D) enerzijds en de druk (P) uitgeoefend op de toestand (S) van het milieu en de maatschappij anderzijds. De consumptiepatronen worden daarbij beschouwd als sturende krachten (sturingsindicatoren) die de thema's armoede en sociale uitsluiting, atmosfeer en mariene milieu, beïnvloeden. Deze thema's ondergaan verschillende vormen van druk (drukindicatoren), die hen doen evolueren naar een bepaalde toestand (toestandsindicatoren). Die wijzigingen hebben vervolgens een reeks van effecten (I) op de natuurlijke en menselijke hulpbronnen (impactindicatoren). Het model sluit de kring met de endogene antwoorden (R, antwoordindicatoren) die de regering(en) en de grote maatschappelijke groepen geven om de armoede en de sociale uitsluiting te verminderen, de atmosfeer en het mariene milieu te beschermen en de consumptiepatronen te veranderen.

1. De huidige werking van onze instellingen wordt uiteengezet in het Rapport door eerst deze vijf niveaus onafhankelijk van elkaar te behandelen, om daarna de mogelijkheden voor samenwerking uiteen te zetten. Het is de bedoeling dat het vervolg van het rapport zou worden gelezen met een goed inzicht in de grote structuren van de Belgische Staat aangezien de bevoegdheidsverdeling een grote invloed heeft op wat de Federale Staat kan realiseren.
2. BS 18 juni 1997
3. Sturende krachten, druk, toestand, effecten, antwoord

## 1. Internationale toestand

De wereldwijde consumptie is sinds de jaren vijftig gevoelig verhoogd, maar die toename is op heel ongelijke wijze verdeeld tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden. De consumptiepatronen vertonen vandaag nog diepgaande ongelijkheden tussen die landengroepen, zoals indicatoren over de toegang tot drinkwater, elektriciteitsgebruik, enzovoort, aangeven. Bovendien hebben de consumptiepatronen van de ontwikkelde landen een wereldwijde ecologische en sociale weerslag. Ze treffen dus niet alleen de bevolking van de ontwikkelde landen, maar ook die van de ontwikkelingslanden. De sociale en ecologische thema's van het rapport, met name armoede, atmosfeer en mariene milieu, illustreren een aantal van die effecten.

De beschrijving van armoede, die hier niet alleen aan de hand van monetaire indicatoren gebeurt maar ook aan de hand van indicatoren over de levenskwaliteit (bijvoorbeeld levensverwachting of calorieënaanbod per inwoner), toont dat er de laatste jaren opmerkelijke vooruitgang is geboekt om armoede op wereldniveau terug te dringen. Belangrijke ongelijkheden blijven echter bestaan, niet alleen tussen ontwikkelde landen en ontwikkelingslanden, maar ook binnen die landengroepen zelf. Er blijkt een niet te verwaarlozen armoede te bestaan in de industrielanden, volgens de indicator voor menselijke armoede die door de UNDP<sup>1</sup> ontwikkeld werd voor die landen.

Twee verschijnselen met betrekking tot de atmosfeer worden geanalyseerd: de concentratie van ozon in de troposfeer en klimaatverandering. De verhoging van de concentratie van ozon in de troposfeer deed zich tijdens de laatste jaren voornamelijk voor in de industrielanden (verdubbeling van de concentratie sinds een eeuw). Het merendeel van de industrielanden kent tegenwoordig tijdens de zomermaanden min of meer dramatische ozonperiodes, die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid en de plantengroei. Wat betreft klimaatverandering, zou de merkelijke verhoging van de concentratie van broeikasgassen, onder meer van CO<sub>2</sub>, sinds de laatste 50 jaar verantwoordelijk zijn voor de verhoging van de gemiddelde temperatuur met 0,3°C tot 0,6°C. Ofschoon het om een wereldwijd probleem gaat, stoten de industrielanden, terwijl ze slechts 20% van de wereldbevolking uitmaken, toch meer dan 60% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot uit. Het niveau van de CO<sub>2</sub>-uitstoot per inwoner ligt er uitgesproken hoger (zes keer) dan in de ontwikkelingslanden.

Voor het mariene milieu spitst de beschrijving van de internationale toestand zich toe op de Noordzee. De Noordzee is een bijzonder productief ecosysteem, maar ze is sterk onderhevig aan menselijke druk, inbegrepen deze uit activiteiten in haar stroomgebied. Vermeldenswaardige evoluties ten aanzien van de Noordzee zijn: de geleidelijke stopzetting van een aantal types van vervuiling (verbranding, dumping, directe lozingen, enzovoort), de bemoedigende maar nog onvoldoende vermindering van de aanvoer van een aantal prioritair geachte, gevaarlijke stoffen door de lucht en langs de rivieren, de kleine vermindering van de aanvoer van stikstof en bijgevolg de moeilijke strijd tegen de eutrofiëring<sup>2</sup>, alsook de voortdurende bedreiging voor het bestand van verschillende vissoorten met commerciële waarde.

---

1. United Nations Development Programme.

2. Verstoring van de werking van het ecosysteem, verbonden aan de verrijking aan nutriënten.

## 2. Nationale toestand

Gedurende de laatste 30 tot 40 jaar werden consumptiepatronen onder andere beïnvloed door: de vermindering van de gezinsgrootte, de verhoging van het inkomen, sociologische fenomenen (onder andere het toenemend individualisme, een toename van de waarde van tijd), de evolutie van infrastructuren alsook door de ontwikkeling van bepaalde commerciële praktijken (marketing, consumentenkrediet). Bijgevolg is het consumptievolume gevoelig toegenomen en is de structuur van de gezinsconsumptie gewijzigd. Vooral de uitgaven voor diensten en voor een reeks niet-primaire goederen en diensten, zijn toegenomen: transport, gezondheidszorg, cultuur en vrije tijd, reizen en horeca<sup>1</sup> en financiële dienstverlening. Die evoluties, net zoals de verruiming van de toegang tot de gezondheidszorg, hebben over het algemeen bijgedragen tot een verbetering van de levenskwaliteit van de personen in kwestie en tot de bepaling van een zekere "consumptie-standaard" of consumptiepatroon. Maar er moet vastgesteld worden dat niet iedereen toegang heeft tot die levensstandaard. Tussen de spaarcapaciteit en de kwaliteit van de consumptie van personen met de laagste inkomens en die met de hoogste inkomens hebben zich ongelijkheden doorgezet. Ook in de verdeling van de consumptie tussen jonge en oudere gezinnen is de ongelijkheid gegroeid. Het welzijn van "oudere" gezinnen (ouder dan 60) heeft de neiging om te groeien, terwijl dat van de "jonge" gezinnen (tussen 20 en 39 jaar) daalt. Bovendien hebben sommige aspecten van dat consumptiepatroon schadelijke gevolgen op milieugebied: toegenomen gebruik van natuurlijke hulpbronnen, toenemende hoeveelheden afval. Andere voorbeelden die die trends duidelijk illustreren zijn evoluties van de consumptie in de voedingssector, de sector van de uitrustingsgoederen en de transportsector.

Die consumptiepatronen hebben een normatieve impact op het integratievermogen van degenen in de maatschappij die er geen toegang toe hebben. Die impact vertaalt zich in fenomenen van sociale uitsluiting en armoede. Vanuit een zuiver monetair standpunt komt de wettelijke armoedegrens in België overeen met het minimum aan bestaansmiddelen (het bestaansminimum). Dit is het wettelijke minimuminkomen dat door de overheid gegarandeerd wordt aan personen met onvoldoende bestaansmiddelen. Sinds het begin van de jaren negentig is het aantal bestaansminimumtrekkers voortdurend toegenomen (met 68% tussen 1990 en 1998). Hun aantal bereikte in 1998 meer dan 80.000 personen, of 0,8% van de bevolking. Rekening houdend met alle personen die leven van het bestaansminimum (kinderen, personen ten laste, enzovoort), bedroeg het percentage van de bevolking dat op de wettelijke armoedegrens leeft 2,4% in 1998. Op basis van de empirische norm vastgelegd door de EU, ligt dit niveau hoger: het aantal mensen die in armoede leven werd geschat op 6,6% en degenen die in bestaansonzekerheid leven op 13,9%. Armoede en sociale uitsluiting kunnen inderdaad waargenomen en aangevoeld worden op een reeks van domeinen, zoals consumptie, werkgelegenheid, onderwijs en gezondheid. Andere factoren die het armoederisico van personen met de laagste inkomens verhogen zijn: de toenemende ongelijkheden die worden waargenomen in de verdeling van inkomen en vermogen, het hoge niveau van schulden van gezinnen met de laagste inkomens, de toename van de werkloosheid en de blijvende ongelijkheden op het gebied van onderwijs. Op het gebied van de gezondheid wordt vastgesteld dat personen met een laag inkomen grotere gezondheidsproblemen ondervinden, waardoor ze uit het professionele leven uitgesloten kunnen geraken.

---

1. Hotels, restaurants, cafés

De huidige consumptiepatronen liggen aan de bron van vele vormen van vervuiling die de atmosfeer (ozon en klimaatverandering) en het mariene milieu aantasten.

- Tijdens de zomers van 1989, 1990, 1994 en 1995 overschreden de opgetekende ozonconcentraties dikwijls de EU-drempelwaarden ter bescherming van de gezondheid. In 1994 werden in België tijdens een hittegolf tussen 27 juni en 7 augustus, waarbij extreme temperaturen gepaard gingen met ongewoon hoge ozonconcentraties, 1.226 extra doden geteld, waarvan 80,8% bejaarden (65-plussers)<sup>1</sup>. De voornaamste ozonvoorbereidende gasen zijn stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>), niet-methaanhoudende vluchtige organische stoffen (VOS), koolstofmonoxide (CO) en methaan (CH<sub>4</sub>). De eerste drie gasen worden voornamelijk door het transport en de industrie uitgestoten, terwijl CH<sub>4</sub> hoofdzakelijk ontstaat in de landbouw. Van 1990 tot 1996 werd de uitstoot van VOS, NO<sub>x</sub> en CH<sub>4</sub> verminderd, maar die verminderingen lijken onvoldoende om nieuwe ozonperiodes te vermijden.
- Wat betreft de factoren verantwoordelijk voor klimaatverandering, zijn de drie belangrijkste uitstootbronnen van broeikasgasen de industrie met 50%, de residentiële sector met 17% en de transportsector met 15%. Sinds 1983 werd een lichte maar regelmatige opwaartse trend in de uitstoot van broeikasgasen waargenomen. Tussen 1990 en 1996 is de uitstoot gestegen met 9,3% (+10,7% voor CO<sub>2</sub>). Zonder aangepast beleid en maatregelen, zou de uitstoot in 2010, 22% hoger liggen dan in 1990.

Op gebied van het mariene milieu werden belangrijke dalingen opgetekend van de uitstoot van gevaarlijke stoffen, waarvan de vermindering prioritair geacht wordt. Toch kunnen die bemoedigende resultaten niet verbergen dat de reductiedoelstellingen overeengekomen in het kader van de Noordzeeconferenties, intermediaire doelstellingen zijn. Bovendien leiden andere gevaarlijke stoffen, die nog niet als prioritair beschouwd worden, wel tot problemen. Ze zullen aan de bestaande lijst van 36 prioritaire stoffen toegevoegd worden. In dat verband is de toename van de totale verkoop van pesticiden in België zorgwekkend. De waargenomen vermindering van de aanvoer van nutriënten ligt beneden de verwachtingen. Het geval van stikstof is verhelderend: naast een duidelijke vermindering van de aanvoer door de industrie, is de uitstoot vanuit de landbouw en de gezinnen slechts licht afgenomen. Hoewel het macro-economische gewicht van de visvangst weinig belangrijk mag lijken, heeft deze sector een heel negatieve weerslag op het milieu.

Niet alleen kunnen dus de toestand en de evolutie van de economische, sociale en ecologische factoren in verband met de beschouwde thema's worden gemeten door dit geheel van indicatoren, maar bovendien kan een reeks van onderlinge wisselwerkingen worden gesuggereerd door gebruik te maken van het DPSIR-model (zonder dat deze steeds kwantitatief kunnen gemeten worden). Dit overzicht heeft dus een reeks van om te buigen tendenzen aan het licht gebracht. De tweede functie van het rapport is nu de antwoorden die het federale beleid totnogtoe op die vraagstukken heeft aangebracht, te onderzoeken.

---

1. Onder extra overlijdens tijdens de ozonperiodes van de zomer van 1994 begrijpt men het verschil tussen het werkelijk aantal overlijdens en het voorziene aantal overlijdens tijdens de zomerperiode. Dit voorziene aantal overlijdens wordt berekend op basis van het aantal overlijdens tijdens de voorgaande zomers (1985 tot 1993). De ozonconcentratie in de lucht is, in tegenstelling tot andere variabelen, gecorrigeerd met de extra overlijdens. *Impact des épisodes de pollution de l'air par l'ozone et des températures élevées sur la santé en Belgique*, Demuth Cl. e.a., CELINE-IRCEL, december 1996.

## D. Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling dat door de Federale Overheid in de periode van begin 1992 tot en met juni 1998 gevoerd werd, is beschreven en geanalyseerd in twee grote etappes:

- De eerste situeert de federale beleidsmaatregelen in hun internationale en nationale context, die specifiek is voor de betrokken thema's.
- De tweede en langste gaat over de inhoud van het beleid voor de vier kernthema's. Het bevat een beschrijving en een analyse, maar geen evaluatie in de strikte zin van het woord<sup>1</sup>.

De beleidsdoelen van de kernthema's worden geconfronteerd met dezelfde problemen die aangehaald werden onder punt A.1, voor de overgang van het abstracte naar het concrete niveau. Momenteel bevinden veel uiteindelijke beleidsdoelen van duurzame ontwikkeling met betrekking tot de vier thema's zich nog op een heel hoog abstractie-niveau. Het gaat om een *gezond milieu* en de *gezondheid van de mens* (ecologische thema's), een *duurzame consumptie* (verandering van de consumptiepatronen) en *menswaardigheid* (strijd tegen de armoede en sociale uitsluiting). Ondanks de moeilijkheden om de beleidsdoelen in concrete beleidsmaatregelen te vertalen, zijn deze laatste met voldoende zorg beschreven en geanalyseerd opdat de lezer van dit eerste rapport zicht krijgt op de politieke vooruitgang die sinds Rio geboekt werd.

### 1. Situering van het federale kernbeleid

De internationale context waarin beleidsmaatregelen inzake duurzame ontwikkeling tot stand komen, is specifiek voor elk thema:

- Voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting bestaat er een internationaal kader en internationale verbintenissen, die echter veeleer politiek dan juridisch bindend zijn.
- Het beleid ter bescherming van de atmosfeer en het mariene milieu past daarentegen in een internationaal kader dat versterkt werd door juridisch bindende verdragen, zoals die van Rio en het vervolg dat hieraan is gegeven onder de vorm van de protocollen zoals dat van Kyoto.
- Wat het federale beleid over verandering van consumptiepatronen betreft, geeft de Europese en internationale context aan de ene kant impulsen in de richting van een duurzame ontwikkeling, maar aan de andere kant dicteert hij ook beperkingen door de huidige vorm van mededingingsregels en de bescherming van de rechten en vrijheden van de individuele consument.

Een serie van instrumenten zijn ingesteld gedurende de afgelopen periode (bijvoorbeeld de wet van 5 mei 1997, het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) en de functie van ambassadeur voor leefmilieu en duurzame ontwikkeling) en zullen België in staat stellen om in de toekomst een grotere bijdrage te leveren aan de evolutie van dit internationale kader in de richting van een duurzame ontwikkeling.

---

1. Eens er een Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling zal bestaan, zal het beleid dat gevoerd werd om de doelstellingen van het plan te bereiken "geëvalueerd" worden in toekomstige rapporten.

Voor het binnenlandse beleid voert het rapport een zuiver analytisch onderscheid door tussen twee grote beleidscategorieën:

- Het "kernbeleid" voor elk van de vier behandelde thema's van het rapport.
- Het "ondersteunend" beleid, dit wil zeggen: andere beleidsdomeinen van de Federale Overheid die eerder indirect het kernbeleid kunnen beïnvloeden. Zo moeten bijvoorbeeld de bevoegdheden inzake energie, transport en landbouw ingeschakeld worden om een beleid inzake bescherming van de atmosfeer te kunnen voeren.

Een grondige analyse van deze twee beleidscategorieën op federaal vlak voor de periode 1992-1998, maakt duidelijk dat het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling voor de gekozen kernthema's vooral drie functies moet vervullen: coördinatie, regulering en ondersteuning van het kernbeleid.

#### **a. Coördinatie, overleg en samenwerking**

De Federale Overheid heeft zowel voor het kernbeleid als voor het ondersteunend beleid een belangrijke coördinerende rol te spelen. In de federale staatsstructuur beschikken de Federale Overheid, de gewesten en de gemeenschappen over complementaire hefboomen om een beleid inzake duurzame ontwikkeling te voeren. Voor de sociale en ecologische thema's heeft de coördinatie van federale acties met die van gewesten en gemeenschappen een heel belangrijk deel uitgemaakt van de totnogtoe geleverde inspanningen. Overlegstructuren werden gecreëerd in de vorm van interministeriële conferenties of coördinatiestructuren tussen de administraties en, in het geval van armoedebestrijding, werd een formule voor een permanente samenwerking vastgelegd in een samenwerkingsakkoord.

#### **b. Regulering**

De Federale Overheid beschikt over belangrijke hefboomen om het kernbeleid en het ondersteunend beleid vorm te geven. Het gaat onder andere over de vastlegging van doelstellingen voor elk type beleid en de toewijzing van middelen.

De uiteindelijke doelstellingen in verband met de thema's van het rapport worden vandaag wel ernstiger genomen dan in 1992 (zie punt D), daarom zijn ze evenwel nog niet "vertaald" in voldoende intermediaire doelstellingen die wetenschappelijk en maatschappelijk aanvaardbaar zijn. De mogelijkheden voor beleidsinterventies situeren zich zowel op het niveau van het kernbeleid (bijvoorbeeld bestaansminimum en productnormen) als op het niveau van het ondersteunend beleid (bijvoorbeeld sociale-zekerheidsbijdragen en energietarieven).

#### **c. De ondersteuning van het kernbeleid**

De domeinen van het kernbeleid ontwikkelen zich in een meer of minder gunstige context, afhankelijk van de ondersteuning die (al dan niet) wordt gegeven door een serie andere zogenoemde "horizontale" of "transversale" beleidsdomeinen. Het rapport heeft onder meer de potentiële rol belicht van de volgende vier beleidsdomeinen. (De hier gehanteerde volgorde staat los van hun respectievelijk belang.)



*i. Wetenschappelijk onderzoek*

De Federale Overheid kan wetenschappelijk onderzoek stimuleren over onderwerpen die tot haar bevoegdheid behoren en het oriënteren naar duurzame ontwikkeling. Het rapport benadrukt de dimensies van duurzame ontwikkeling die het grote wetenschappelijke-ondersteuningsprogramma voor een beleid inzake duurzame ontwikkeling kenmerken, dat in 1997 opgestart is door de Federale Overheid, zoals ook bepaalde voorafgaandelijke onderzoeksprogramma's.

*ii. Begroting*

De budgettaire mogelijkheden bepalen in belangrijke mate de mogelijkheden van het federale beleid. Zelfs al zijn er zeker nog andere factoren die verklaren waarom weinig prioriteit gegeven werd aan projecten inzake duurzame ontwikkeling, de marges verbonden met de Maastricht-normen hebben in belangrijke mate gewogen op de context waarin het in het rapport bestudeerde kernbeleid werd geformuleerd en toegepast.

*iii. Fiscaliteit*

De Federale Overheid kan verschillende types van fiscale instrumenten gebruiken om specifieke beleidsdoelstellingen te bereiken. Het rapport toont aan dat de hervorming van de energie- en transportfiscaliteit de belangrijkste maatregelen voor de milieuthema's zijn. Ze hebben een impact gehad op de energieconsumptie en op de uitstoot van CO<sub>2</sub>, zonder evenwel de impact van de mondiale energieprijzdaling te compenseren. Inzake sociale herverdeling, is er geen belangrijke wijziging geweest van de inkomensbelastingen sinds de hervorming van de personenbelasting eind jaren tachtig.

*iv. Toezicht en handhaving*

De Federale Overheid beschikt over een belangrijke toezichthoudende en handhavingsfunctie voor de bestaande wetgeving. Politie en justitie zijn immers federale bevoegdheden. Het rapport toont aan dat deze functie nuttig zou kunnen worden versterkt, vooral ter bescherming van het mariene milieu.

## 2. Het gevoerde federale beleid

### **a. Bestrijding van armoede en sociale uitsluiting**

De Minister voor Sociale Integratie was in de regering 1992-1995 verantwoordelijk voor het armoedebestrijdingsbeleid. In de regering 1995-1999 was dit de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, Leefmilieu en Veiligheid.

De regering 1992-1995 kondigde in haar Regeringsverklaring een Algemeen Verslag over de Armoede aan (AVA). Dit AVA werd onder meer in samenwerking met organisaties, die woordvoerders zijn van personen die in een situatie van armoede leven, opgesteld. Hiernaast werd tijdens deze legislatuur de wet over het *Urgentieprogramma voor een Solidaire Samenleving* aangenomen. Die wet bevatte een aantal maatregelen waaronder de invoering van een zogeheten integratiecontract voor bestaansminimumtrekkers, de afschaffing van de wet op de beteugeling van landloperij en bedelarij en een hogere federale tussenkomst voor steden met een uitzonderlijk hoge concentratie aan bestaansminimumtrekkers. De regering 1995-1999 nam het intussen afgeronde AVA als uitgangspunt voor haar beleid. Het beleid kwam in hoofdzaak tot stand in vier Interministeriële Conferenties voor Maatschappelijke Integratie (ICMI's) - ongeveer één

per jaar tussen 1995 en 1998 - en één speciale Ministerraad over armoede en sociale uitsluiting. In de ICMI's werden verschillende maatregelen genomen die in het AVA werden voorgesteld. Ten slotte werd een samenwerkingakkoord tussen de Federale Overheid en de gewesten gesloten om het armoedebestrijdingsbeleid een meer permanent karakter te geven.

De genomen armoedebestrijdingsmaatregelen werden meestal, maar niet altijd, in de ICMI's besproken en situeren zich in verschillende sectoren. In de gezondheidssector werden maatregelen genomen die de toegang tot de gezondheidszorg vergemakkelijken en die de eigen financiële tussenkomst in gezondheidsdiensten van bepaalde categorieën (onder meer bestaansminimumtrekkers) verminderen. Het gevoerde pensioenbeleid heeft tegelijk twee verschillende doelstellingen nagestreefd. Aan de ene kant was er de toepassing van het beginsel van gelijkberechtiging van mannen en vrouwen (door de toepassing van Europese richtlijnen op dit vlak), en aan de andere kant werd een vermindering nagestreefd van de toekomstige meeruitgaven verbonden met het beperken van de pensioenleeftijd voor de naoorlogse babyboomgeneratie. Deze doelstellingen werden bereikt door een pensioenhervorming (maatregelen werden onder andere genomen in de berekeningswijze van de pensioenen en het minimumrecht per loopbaanjaar). Inzake werkgelegenheid, kan er worden vastgesteld dat het hebben van een betaalde job een gunstig effect heeft op het armoederisico. Er zijn maatregelen genomen die de arbeidsvraag en de inschakelbaarheid van werklozen bevorderen en die het arbeidsaanbod beïnvloeden. Maar indien de stijging van de werkgelegenheid verder wordt nagestreefd door verminderingen van socialezekerheidsbijdragen (wat de loonkost doet dalen), dan kan de financiering van de sociale zekerheid in het gedrang komen. De sociale zekerheid is echter een heel belangrijke dam tegen armoede. Steeds meer personen trekken zich om allerlei redenen (tijdelijk) terug van de arbeidsmarkt en ontvangen een socialezekerheidsuitkering. Gegeven de mogelijke financieringsproblemen van de sociale zekerheid, blijft de vraag naar het armoederisico van deze groep gesteld. Er blijkt ook dat werklozen en bijstandstrekkers in toenemende mate worden (her)ingeschakeld in het niet-reguliere arbeidscircuit. Dit kan op zich positieve aspecten hebben inzake armoedebestrijding. De vraag is echter in welke mate deze personen kunnen doorstromen naar het reguliere arbeidscircuit, waar de kans op armoede en bestaansonzekerheid immers beduidend lager is. In het kader van justitie en veiligheid zijn maatregelen genomen met betrekking tot de plaatsing van kinderen, veiligheids- en samenlevingscontracten, rechts- en slachtofferhulp. Belangrijke maatregelen tegen overkreditering, voor de minimale levering van energie en een minimale dienstverlening inzake transport (waaronder sociale tarieven) werden door de Federale Overheid getroffen in het kader van respectievelijk het economisch, energie- en transportbeleid. In de landbouwsector zijn ondersteuningsmaatregelen genomen voor landbouwers wiens inkomen onvoldoende gegarandeerd is en werden bepaalde landbouwproducten aan onder meer caritatieve instellingen bedeed. Meer in het algemeen werden ook maatregelen genomen om administratieve documenten te vereenvoudigen.

Voorlopig kan niet gezegd worden in welke mate deze maatregelen bijdragen tot een vermindering en de uiteindelijke uitbanning van armoede en bestaansonzekerheid. In elk geval blijft waakzaamheid geboden. Armoede laat zich immers niet inkapselen in bevoegdheidsverdeling en maatschappelijke sectoren. Het overstijgt deze onderverdeling. Tegelijk blijkt dat, ondanks het gevoerde beleid, armoedebestrijding zich nog teveel in de marginaliteit van de politieke en van de sociaal-economische besluitvormers situeert<sup>1</sup>. Het blijft bijgevolg meer dan ooit actueel om van armoedebestrijding een permanente beleids optie te maken binnen alle sociale en economische domeinen.

## b. De bescherming van de atmosfeer

De bescherming van de atmosfeer behoorde hoofdzakelijk tot de verantwoordelijkheid van de Minister, en later de Staatssecretaris van Leefmilieu. De fragmentatie van de bevoegdheden (onder meer tussen het federale en gewestelijke niveau) maakte de oprichting van coördinatie- en overlegmechanismen noodzakelijk om het beleid concreet te organiseren. Het in het rapport beschouwde beleid betreft in hoofdzaak de uitstoot van koolstofdioxide (CO<sub>2</sub>, het belangrijkste gas verantwoordelijk voor het broeikas effect) en de ozonproblematiek.

In 1994 werd een Nationaal Programma inzake Vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot (CO<sub>2</sub>-programma) aangenomen. Het programma stelt een ambitieuze doelstelling voorop (vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 5% tussen 1990 en 2000), maar de heel ongelijke kwaliteit van de gehanteerde kwantificering van de te nemen beleidsmaatregelen laat niet toe te stellen dat ze volstonden om de gestelde doelstelling te bereiken. Er werd geen plan aangenomen ter vermindering van andere broeikasgassen. Bovendien, gezien het merendeel van de maatregelen niet werd uitgevoerd (onder meer als gevolg van het falen van het Europese project inzake een energie-CO<sub>2</sub>-taks), kan worden vastgesteld dat deze vermindering van 5% niet zal worden bereikt. Coördinatie- en overlegstructuren tussen de Federale Staat, de gemeenschappen en gewesten werden nochtans opgericht om dit programma te concipiëren en uit te voeren. Deze structuren lieten daarentegen wel toe de Nationale Mededeling van België aan het secretariaat van het Raamverdrag inzake klimaatverandering te realiseren.

Met betrekking tot het probleem van ozon in de troposfeer werd ook een Plan aangenomen en, in tegenstelling tot het CO<sub>2</sub>-programma, werd het regelmatig bijgewerkt. De vermindering van de concentratie van ozon in de troposfeer, vergt een beperking van ozonvoorbereidende gassen. De doelstellingen van dit plan worden ofwel moeizaam (stabilisatie van de NO<sub>x</sub>-uitstoot), ofwel waarschijnlijk niet gerespecteerd (vermindering van 30% tussen 1990 en 1999 van de uitstoot van vluchtige organische stoffen (VOS)). In het geval van de VOS, gaat het nochtans om een internationale verplichting die door België is onderschreven. Ook hier werden niet alle maatregelen van het plan uitgevoerd en niets laat toe te stellen dat, zelfs indien ze allemaal zouden zijn uitgevoerd, ze voldoende zouden zijn geweest om de VOS-uitstoot in voldoende mate te verminderen. Een kwantificering van het te verwachten effect van het geheel van de maatregelen van het plan ontbreekt bovendien. Dit alles doet ernstige twijfels rijzen over het vermogen van dit plan om de uiteindelijke doelstelling te bereiken van vermindering van ozon in de troposfeer en de uitschakeling van ozonperiodes tegen 2005.

De maatregelen die een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot beogen, gelden vaak ook voor het verminderen van ozon in de troposfeer en omgekeerd. Ze worden dus hieronder samen vernoemd. De belangrijkste maatregelen werden genomen in de energiesector. Het gaat onder meer - via het Nationaal Uitrustingsplan - over de ondersteuning van de productie van elektriciteit op basis van hernieuwbare energie, de ondersteuning van rationeel energieverbruik en warmtekrachtkoppeling. De omschakeling van het elektriciteitspark (die niet opgenomen is in het nationaal CO<sub>2</sub>-programma) heeft ook bijgedragen tot de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Op het gebied van financiën zijn ook maatregelen genomen, zoals de bijzondere heffing op bepaalde energieproducten. De impact van deze maatregelen was niet verwaarloosbaar (volgens de berekeningen van het Federaal Planbureau): een vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot met 1% ten opzichte van het verwachte niveau zonder zulke maatregelen.

---

1. Kabinet van de Staatssecretaris voor Veiligheid, Maatschappelijke integratie en Leefmilieu (1997). Naar een kwaliteitsvolle maatschappelijk integratie. Nota van Algemeen Beleid.

Andere gunstige maatregelen werden getroffen in het domein van justitie (verbetering van de snelheidscontroles), van de gezondheid (vermindering van de dioxine-uitstoot) en van de landbouw (vermindering van het gebruik van methylbromide). Voor de problemen in verband met de transportsector dragen de volgende maatregelen ook bij tot het bereiken van de doelstellingen: het toekennen van een premie voor een katalysator, de ondersteuning van het Europese proces ter versterking van de normen op dieselvoertuigen, het beheerscontract van de NMBS dat een stijging van het aanbod met 2% vraagt en een beperking van de fiscale aftrekbaarheid van de kosten verbonden met het woon-werkverkeer met de wagen. Maar al deze maatregelen hebben, ofschoon ze noodzakelijk waren, onvoldoende impact gehad met betrekking tot de verbintenissen inzake de bescherming van de atmosfeer en verschillende beloofde en noodzakelijke maatregelen werden niet genomen. Binnen de transportsector zijn deze lacunes het meest evident (het gebrek aan fiscale stimuli voor de aankoop van voertuigen met lage uitstoot, aan fiscale differentiaties in functie van externe kosten, aan versterking van de controle op de uitlaatgassen, aan omzetting van de STAGE I-richtlijn *betreffende de beperking van uitwasemingen van mobiele benzinereservoirs*, aan een verplichting om bedrijfsvervoersplannen te realiseren en de afwezigheid van een federaal mobiliteitsplan.)

Hoewel het beleid inzake de bescherming van de atmosfeer ambitieuze doelstellingen heeft vooropgesteld, kreeg het duidelijk geen politieke prioriteit en ontbrak het aan menselijke en budgettaire middelen. Een wetenschappelijk ondersteuningsprogramma werd opgesteld, waarvan de band met de politieke besluitvorming evenwel nog niet werd bewezen. De reoriëntatie van de verschillende federale, sectorale beleidsdomeinen (energie, transport, gezondheid en werkgelegenheid) was onvoldoende om een verbetering in de toestand van de atmosfeer voort te brengen en de overige mogelijkheden ter ondersteuning van het beleid inzake atmosfeer vanuit de fiscaliteit (zelfs buiten een Europese fiscaliteit), transport, justitie en economie werden onvoldoende aangewend. Zulke situatie dreigt schadelijk te zijn op lange termijn, gezien België in de toekomst nog grotere verminderingen van de uitstoot van broeikasgassen zal moeten realiseren.

### **c. Bescherming van het mariene milieu**

De Minister voor Leefmilieu, en later de Staatssecretaris, was bevoegd voor het beleid inzake de bescherming van het mariene milieu. Er bestaat geen concreet actieplan rond dit thema, maar rekening houdend met het internationale karakter van de druk op het mariene milieu, vormen een serie internationale verbintenissen en akkoorden het kader voor dit beleid.

De coördinatie tussen de Federale Overheid en de gewesten ter voorbereiding en uitvoering van internationale verbintenissen, werd verbeterd (verbintenissen over de concentratie van stikstof of andere gevaarlijke substanties, Europese richtlijnen over de strijd tegen de watervervuiling, enzovoort). Rekening houdend met de zorgwekkende staat waarin de Noordzee zich nu bevindt, is een coördinatie voor de toepassing van bepaalde bestaande internationale bepalingen (voorbeeld: de gemeenschappelijke Europese visserijpolitiek) noodzakelijk. Maar deze verbetering van de coördinatie heeft de noodzaak niet doen verdwijnen om de bescherming van het mariene milieu te integreren in het geheel van andere beleidsdomeinen. Twee gerichte instrumenten werden ontwikkeld, die in het licht van zo'n integratie nuttig zouden kunnen zijn:

- Het kwantificeren van de uitstoot van verschillende, gevaarlijke substanties, afkomstig van de diverse bedrijfstakken. Dit illustreert de wederzijdse afhankelijkheid van de economische en ecologische aspecten. Het zou een beleidsondersteunend

werkinstrument kunnen zijn om de internationale verbintenissen ter vermindering van de uitstoot van prioritair substanties te respecteren.

- Een wettelijk kader voor het mariene milieu. Zoals voorzien in de wet op de bescherming van het mariene milieu, zouden KB's de ontwikkeling van een duurzaam beheer van de mariene gebieden behorende tot de Belgische jurisdictie, moeten toelaten.

Het beleid inzake economie, gezondheid, financiën, transport, landbouw en energie omvatten belangrijke hefboomen om de druk op het mariene milieu te beïnvloeden. Maar algemeen blijft de integratie van dit beleid op deze domeinen zwak in de beschouwde periode. Het economisch beleid heeft slechts weinig rekening gehouden met de bescherming van het mariene milieu. De enkele maatregelen die de druk op het mariene milieu zouden kunnen verminderen, werden genomen om redenen van veiligheid van de consumenten. Andere indirecte maatregelen over bepaalde gevaarlijke stoffen werden genomen in het kader van het gezondheidsbeleid. Het landbouwbeleid heeft verschillende maatregelen geconcretiseerd die het eventueel mogelijk maken om de druk op het mariene milieu te verminderen. De aan deze maatregelen toegewezen middelen zijn echter heel gering in vergelijking met de algemene omvang van de landbouwsubsidies. Bovendien blijft de landbouw een groot gebruiker van bestrijdingsmiddelen en is ze er niet in geslaagd de toevoer van nitraten naar het aquatisch milieu te verminderen. Hierbij komt nog dat in het kader van het fiscaal beleid, de bestrijdingsmiddelen gebruikt binnen de landbouw, buiten het toepassingsveld van de wet op de milieutaksen vallen. Het transportbeleid was in hoofdzaak gericht op economische doelstellingen en heeft geen rekening gehouden met de bescherming van het mariene milieu. Bij dit gebrek aan integratie kunnen ook de beperkte activiteiten van justitie inzake het toezicht en de bestraffing van milieudelicten met betrekking tot het mariene milieu worden vermeld. Een toenemende samenwerking tussen de administraties en parketten, alsook de uitwerking van een vervolgingsbeleid met duidelijke prioriteiten, blijft noodzakelijk. Met betrekking tot dit laatste, is de bewijslast van de inbreuken vaak problematisch, wat leidt tot een feitelijke straffeloosheid. Wat het wetenschappelijk onderzoeksbeleid betreft, werd een onderzoeksprogramma specifiek gewijd aan het duurzaam beheer van de Noordzee.

Het mariene milieu, als uiteindelijke verzamelplaats van de meeste vervuilende stoffen uitgestoten als gevolg van menselijke activiteiten, wordt in positieve of negatieve zin getroffen door het merendeel van het gevoerde beleid. Omwille van deze reden kan een beleid dat het accent legt op de bescherming "stroomafwaarts" moeilijk doeltreffend zijn. Een betere integratie en het in rekening brengen van de bescherming van het mariene milieu in het geheel van de andere beleidsdomeinen ontbrak.

#### **d. Verandering van consumptiepatronen**

Het beleid dat duurzame consumptiepatronen beoogt, is een nieuwe politiek die niet toegewezen is aan een specifieke minister. Het is als het ware "bij verstek" dat het deel uitmaakt van de opdrachten van de Staatssecretaris voor Leefmilieu, bevoegd voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Deze elementen verklaren misschien de afwezigheid van een volwaardig specifiek beleid gericht op dit thema. Verschillende maatregelen (milieutaksen, Europese milieukeur, Commissie voor de Milieuetikettering en Milieureclame en de invoering van milieuzorg in de openbare diensten) werden door verschillende ministers genomen om het gedrag van de consumenten te wijzigen, zonder dat deze echter deel uitmaken van een coherente en duidelijke strategie in termen van doelstellingen en middelen.

Andere maatregelen werden getroffen door verschillende departementen om bij te dragen tot de wijziging van de consumptiepatronen. In het algemeen lijken deze onvoldoende om een reële wijziging van de beoogde consumptie van goederen en diensten te bewerkstelligen. Inzake het gezondheidsbeleid, waren de belangrijkste maatregelen gericht op de bescherming van de consument tegen bepaalde gevaarlijke stoffen in voedingsmiddelen en op een efficiënte aanwending van de uitgaven in de gezondheidszorg. In de transportsector werden enkele maatregelen genomen om consumenten aan te moedigen het openbaar vervoer te nemen, maar voorlopig ontbreekt een echte omvattende reflectie in deze richting. In het kader van het milieubeleid zal de goedkeuring van de wet op de productnormen, die de voorbije jaren werd voorbereid, een juridisch instrument scheppen dat direct, dan wel indirect, kan bijdragen tot een verandering van de consumptiepatronen. De maatregelen genomen in het kader van het energie- en landbouwbeleid, hebben in hoofdzaak gepoogd bepaalde productiepatronen duurzamer te maken, wat indirect gunstige effecten kan hebben op de consumptiepatronen. Op het domein van de financiën zijn fiscale wijzigingen doorgevoerd, die hoofdzakelijk een bevordering van een duurzamere consumptie van energie en van de transportmiddelen beogen, maar waarvan de omvang te beperkt blijft om de consumptiepatronen gevoelig te veranderen. Binnen het economische beleid werden ten slotte veel inspanningen geleverd om de rechten van consumenten beter te beschermen.

Algemeen werden, in de beschouwde periode, binnen het beleid de indirecte en collectieve gevolgen verbonden met de consumptiepatronen (milieuverontreiniging, het niet respecteren van de rechten van werknemers) slechts in beperkte mate in rekening gebracht in de getroffen maatregelen. Zo'n integratie is echter vereist opdat de burgers zouden beschikken over een kader van economische signalen en voldoende informatie om, indien ze dit wensen, hun individuele verantwoordelijkheden te kunnen opnemen ten gunste van een duurzame ontwikkeling (zie punt B.2.3)

### 3. Integratie van het federale beleid.

De vaststelling van de OESO dat de integratie van de milieubekommernissen in het sectorale beleid zich in België nog maar in een beginfase bevindt<sup>1</sup>, onderstreept de bijzondere situatie van België, vanwege de federale staatsstructuur. De bevoegdheidsverdeling maakt ook dat het uitwerken van duurzame ontwikkeling moeilijker is op bepaalde domeinen die een quasi-voortdurende samenwerking met de gewesten en de gemeenschappen vergen. Deze nood aan integratie draagt evenwel bij tot het geleidelijk tot stand brengen van nieuwe mechanismen van complementariteit en solidariteit tussen de Federale Overheid, de gefedereerde entiteiten en de lokale overheden.

De gebruikte methodologie heeft het ook mogelijk gemaakt de moeilijkheden van integratie tussen de beleidsdomeinen binnen de Federale Overheid te beklemtonen. Het onderscheid tussen het kernbeleid voor duurzame ontwikkeling en het ondersteunend beleid voor de kernthema's, heeft aangetoond dat het onmogelijk is om belangrijke resultaten te bereiken voor het kernbeleid zonder in ruime mate beroep te doen op de coördinatie- en reguleringsinspanningen vanuit de ondersteunende beleidsdomeinen. De Federale Overheid erkent zelf die moeilijkheid van integratie wanneer ze met zulke uitdagingen geconfronteerd wordt. Ze heeft onder andere erkend dat, ondanks al het voorbereidend werk met betrekking tot een beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, die maatregelen ten opzichte van grote socio-economische beslissingen eerder marginaal blijven.

---

1. OESO (1998), *Examen des performances environnementales - Belgique*. Parijs, blz. 156.

De interne coördinatie- en integratiemechanismen van het federale beleid waren dus te beperkt in aantal of beschikten over te weinig logistieke middelen om de departementale verkokering te doorbreken. Een intern overlegmechanisme ten voordele van meer integratie werd ontwikkeld door installatie van de *Interdepartementale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* (ICDO) in september 1997. Het belangrijkste instrument voor deze integratie is het vierjaarlijks plan over duurzame ontwikkeling (zie punt B.4) dat door deze commissie zal voorbereid en opgevolgd worden. Maar als dit het enige instrument blijft, dan zal dat niet volstaan.

Om een integratie van het specifieke beleid naar duurzame-ontwikkelingsthema's te verzekeren, dient ook de bevoegdheidsverdeling tussen federale ministeries en regeringsleden, sterker dan voorheen, de centrale rol van het duurzame-ontwikkelingsproject ten opzichte van een reeks problemen te weerspiegelen. Totnogtoe werden het milieu en de centrale verantwoordelijkheid inzake duurzame ontwikkeling toevertrouwd aan éénzelfde regeringslid<sup>1</sup>. Zonder de bundeling van die twee bevoegdheden zou het gebrek aan integratie van de milieudimensies in de andere domeinen wellicht nog groter geweest zijn. Deze dubbele bevoegdheid zou echter ten volle gevaloriseerd zijn indien ze toevertrouwd werd aan een minister met een meer centrale rol in de regering<sup>2</sup>.

## E. Toekomstverkenning

Zoals door de wet gevraagd, bevat het rapport een deel over de toekomstperspectieven voor duurzame ontwikkeling. Uitgangspunt hierbij is dat er (nog) heel veel onzekerheid bestaat, zowel met betrekking tot het functioneren van ecologische, sociale, economische en maatschappelijke systemen, als met betrekking tot de wisselwerking tussen deze stelsels. Wetenschappelijke kennis kan ongetwijfeld de ruimte voor onzekerheid beperken, maar zal deze nooit volledig dichten. Bovendien vloeit een reeks van onzekerheden over toekomstig collectief handelen (onder andere overheidsbeleid) ook voort uit de verschillen in visies over huidige evoluties en toekomstige risico's. Onzekerheid leidt tot risico's, die binnen de maatschappij op verschillende wijzen worden gepercipieerd, naargelang er meer of minder geloof is in de veerkracht van een maatschappij, het absorptievermogen van het milieu, de mogelijkheid om tijdig technologische oplossingen uit te werken, enzovoort. Deze verschillende risicopercepties kunnen geschematiseerd worden in wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid in Nederland "handelingsperspectieven" noemt<sup>3</sup>.

Modellen die gebruikt worden voor toekomstverkenning houden meestal hoogstens impliciet rekening met deze a-priori-gedragingen. Indien een modelmatige toekomstverkenning echter elementen dient aan te reiken voor een maatschappelijke dialoog over toekomstig handelen, dan lijkt het best dat de gehanteerde methode zo goed mogelijk aansluit bij het reële gedrag ten aanzien van de toekomst en de betrokken risico's, door expliciet rekening te houden met deze verschillende handelingsperspectieven. Uit elk van de gegeven handelingsperspectieven kunnen dan relevante veronderstellingen worden afgeleid als input voor scenario's voor collectief handelen (inclusief wat betreft

1. Zij het dat in 1995 bepaalde aspecten van duurzame ontwikkeling toegewezen werden aan de Minister van Wetenschapsbeleid en aan de Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking.
2. Het merendeel van de belangrijke hefboomen (fiscaliteit, energie, transport, landbouw, enzovoort) om de druk op het milieu te verkleinen of om een beleid inzake duurzame ontwikkeling toe te passen, behoren momenteel tot de verantwoordelijkheid van andere leden van de regering met een hogere rang. Deze vorm van "formele onderwerping" van het leefmilieu en duurzame ontwikkeling ten opzichte van andere beleidsdomeinen ontwikkelt blijkbaar een wisselwerking met de prioriteit die verleend wordt aan de integratie van de componenten van duurzame ontwikkeling.
3. Zie WRR (1994). *Duurzame risico's: een blijvend gegeven. Rapporten aan de Regering 44*. Den Haag: SDU.

overheidsbeleid). Aan de hand van globale, geïntegreerde<sup>1</sup> langetermijnmodellen kunnen vervolgens de langetermijneffecten van elk scenario berekend worden. De kracht van zo'n oefening is dat ze de economische, sociale en ecologische impact tracht aan te geven die redelijkerwijze het gevolg is van de gegeven houdingen tegenover risico's (handelingsperspectieven). Op die manier verschaft ze inzicht in de gevolgen van die handelingsperspectieven. Zo'n inzicht kan op zijn beurt bijdragen tot een maatschappelijke discussie rondom toekomstig handelen. Deze soort van geïntegreerde langetermijnmodellen, die bovendien expliciet rekening trachten te houden met fundamentele houdingen tegenover ontwikkelingskwesties, bestaan voorlopig niet in België.

## 1. Eerste aanzet tot geïntegreerde langetermijnmodellering

Toch wordt in het rapport een eerste aanzet gegeven tot zo'n modellering ten behoeve van duurzame ontwikkeling. Om aansluiting te vinden bij de thema's van het rapport, worden handelingsperspectieven gedefinieerd op basis van de perceptie van risico's met betrekking tot de verandering van consumptie- en productiepatronen, milieurisico's op het gebied van atmosfeer en mariene milieu en sociale risico's verbonden met armoede en sociale uitsluiting. De risicopercepties zullen telkens tegenover mekaar moeten afgewogen worden. Elk handelingsperspectief maakt echter een verschillende afweging tussen ecologische, sociale en economische risico's.

In het rapport worden drie mogelijke toekomstige handelwijzen als volgt geschematiseerd:

- "Benutten", waarbij de ecologische en sociale risico's eerder laag worden ingeschat, terwijl het risico van belangrijke wijzigingen in consumptie- en productiepatronen heel hoog wordt ingeschat. Een ingrijpende transformatie van consumptie en productie om sociale en ecologische doelstellingen te bereiken wordt dan ook als ongewenst beschouwd. Het beleid zal dan ook een eerder afwachtende houding aannemen op ecologisch en sociaal gebied en in essentie rekenen op de eigen dynamiek van de economische activiteit om het welzijn te verhogen en om de nodige technologische oplossingen aan te reiken.
- "Beheren", waarbij ecologische en sociale risico's hoog worden ingeschat. Het risico van belangrijke wijzigingen in consumptiepatronen wordt ook hoog geacht, terwijl het risico om productiepatronen aan te passen laag wordt ingeschat. Daarom wordt in dit handelingsperspectief hoofdzakelijk een beleid gericht op veranderingen van productiepatronen doorgevoerd, teneinde sociale en ecologische doelstellingen te bereiken. Wat betreft de technologische ontwikkeling, legt het beleid de nadruk op de ontwikkeling van "schonere" productietechnologieën en materialen.
- "Behoeden", waarbij ecologische en sociale risico's heel hoog worden ingeschat, terwijl het risico verbonden met een ingrijpende wijziging van productie en consumptie eerder laag wordt ingeschat. Een beleid gericht op het wijzigingen van zowel consumptie- als productiepatronen wordt dus aanvaardbaar geacht om milieu- en sociale risico's te vermijden. Inzake technologie, richt het beleid zich hoofdzakelijk op hergebruik van schaarse grondstoffen en hernieuwbare energiebronnen.

---

1. Integratie betekent dat met interactie tussen de verschillende gebruikte modellen wordt rekening gehouden.



## 2. Uitwerking van de handelingsperspectieven in scenario's per thema

De drie gegeven risicoconfiguraties en bijhorende handelingsperspectieven bieden een ruim kader<sup>1</sup> om een algemeen debat te openen. De rest van dit deel leidt hieruit basisveronderstellingen af voor specifieke scenario's voor de kernthema's van het rapport:

- Middellangetermijnperspectieven voor de consumptie in België (tot 2010) wijzen op een verdere toename van de consumptie. Bepaalde tendensen binnen factoren die de consumptie en haar samenstelling beïnvloeden, zoals de stijging van het inkomen per hoofd, geven aan dat er ruimte is om consumptiepatronen te veranderen. De diversiteit van mogelijke acties (met name beleidsmatig) ten behoeve van een toekomstige consumptie, wordt geïllustreerd aan de hand van twee voorbeelden, namelijk over grondwater en voeding, waarvoor telkens kort drie scenario's worden gegeven.
- De vooruitzichten voor een aantal sturende indicatoren inzake armoede en uitsluiting wijzen erop dat armoede en uitsluiting in de toekomst zouden blijven bestaan. Een verschillende afweging van het sociale risico verbonden met armoede en sociale uitsluiting enerzijds, en de risico's verbonden met het aanpassen van bestaande systemen (zoals het socialezekerheidsstelsel) en met het in vraag stellen van de westerse leefgewoonten (met inbegrip van de consumptiepatronen) anderzijds, leiden tot verschillende scenario's voor collectief handelen (onder meer met betrekking tot het gevoerde beleid).
- Inzake atmosfeer worden voor de broeikasproblematiek vooruitzichten gegeven voor de CO<sub>2</sub>-uitstoot in een "business-as-usual" scenario, die wijzen op een verderzetting van de huidige groei van die uitstoot in tegenstelling tot de Kyoto-verbintenissen. De drie gegeven scenario's voor collectief (onder andere beleidsmatig) handelen weerspiegelen een verschillende afweging van risico's op, onder andere, volgende gebieden: klimaatverandering, fysische uitputting van fossiele energiebronnen, productietechnologie (bijvoorbeeld inzake de veiligheid van kerntechnologie of de beschikbaarheid van voldoende hernieuwbare energiebronnen) en aanpassing van consumptiepatronen.
- Voor het thema mariene milieu worden over de aanvoer van gevaarlijke stoffen, de eutrofiëring en de overbevissing drie scenario's ontwikkeld. Ook hier weerspiegelt elk scenario verschillend collectief handelen telkens beantwoordend aan een verschillende afweging van ecologische risico's op deze drie deelgebieden enerzijds en het risico verbonden met een ingrijpende wijziging van productie en consumptie anderzijds.

---

1. Andere types van configuratie kunnen vanzelfsprekend overwogen worden, bijvoorbeeld die op basis van een veel zwaardere of een inschatting van milieurisico's dan van sociale risico's of vice versa.

## F. De rol van de grote maatschappelijke groepen

Agenda 21 vereist de deelname van de grote maatschappelijke groepen (vrouwen, jongeren, migranten<sup>1</sup>, niet-gouvernementele organisaties (NGO's), lokale overheden, werknemers, werkgevers, wetenschappers en landbouwers, aan de uitwerking van de doelstellingen en het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Daarom heeft het Federaal Planbureau het initiatief genomen om een specifiek deel van het rapport te wijden aan dit punt. Dit vijfde deel bevat twee grote luiken (de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) heeft aan beide meegewerkt):

- Het eerste luik gaat over de visie van de grote maatschappelijke groepen op het begrip duurzame ontwikkeling en het beleid ter zake. Het is opgemaakt aan de hand van een beperkte enquête (rekening houdend met de beschikbare tijd).
- Het tweede luik is samengesteld uit de adviezen van de adviesraden die werken rond de thema's van het rapport om na te gaan vanuit welke optiek deze adviezen tot nu toe geformuleerd zijn.

### 1. Vragen en visie van de grote maatschappelijke groepen

In het kader van de realisatie van het rapport hebben bepaalde organisaties die deze groepen vertegenwoordigen een vragenlijst ontvangen over hun visie op duurzame ontwikkeling, over hun standpunt aangaande prioritair beleid noodzakelijk om duurzame ontwikkeling te bereiken, over hun acties (participatie) in die zin en over de manier waarop met hun voorstellen rekening werd gehouden door de overheid (betrokkenheid). De groepen vertegenwoordigd in de adviesraden, hebben in hun antwoorden op de vragenlijst hun belangstelling voor de problematiek van duurzame ontwikkeling getoond. Hoewel de definitie van duurzame ontwikkeling verschilt tussen de groepen en niet steeds gebaseerd is op een precieze tekst, zijn hun verzoeken daarentegen gelijkaardig. Het zijn:

- Vragen naar meer betrokkenheid van de grote maatschappelijke groepen bij de voorbereiding van het duurzame-ontwikkelingsbeleid.
- Vragen naar een coherenter en beter geordend wettelijk kader.
- Vragen naar instrumenten (milieufiscaliteit, subsidies of sectorale overeenkomsten) om consumptie- en productiepatronen te veranderen.
- Vragen om de uitvoering van de bestaande wetten en de ondertekende verdragen.

De grote maatschappelijke groepen wijzen ook op hun concrete acties voor duurzame ontwikkeling (publicaties, pilootprojecten, enzovoort) en op hun investering in het overleg. Er moet nochtans vastgesteld worden dat bepaalde groepen geen deel uitmaken van de adviesraden (vrouwen, jongeren en immigranten) en dat ze minder interesse toonden voor de vragenlijst die ze ontvangen hebben.

---

1. Agenda 21 heeft het over "inheemse volkeren". Met deze laatste wordt rekening gehouden in Agenda 21 omdat het gaat om etnische minderheden die kunnen lijden onder discriminatie wat betreft de toegang tot werk, huisvesting en het respecteren van hun religieuze en culturele eigenheid. In België kan deze definitie toegepast worden op de migrantengemeenschappen die daarom de "inheemse volkeren" zullen vervangen in de typologie van de maatschappelijke groepen die gehanteerd wordt in de federale rapporten gebaseerd op Agenda 21.

De FRDO heeft dezelfde vragenlijst beantwoord als de grote maatschappelijke groepen. Zijn visie op duurzame ontwikkeling is gebaseerd op de internationale teksten van Rio en zijn participatie omvat sensibilisatie (conferenties, symposia). De FRDO wordt betrokken bij de voorbereiding van bepaalde beleidsmaatregelen en hij geeft adviezen over onderwerpen die betrekking hebben op duurzame ontwikkeling. Er wordt in verschillende mate rekening gehouden met zijn adviezen.

## 2. Adviezen van de grote maatschappelijke groepen op de thema's van het rapport

Het rapport bevat een overzicht van de adviezen van de raden die verband houden met de thema's van het rapport (Nationale Arbeidsraad, Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en Raad voor het Verbruik). De bestudeerde adviezen hebben betrekking op de arbeidsvoorwaarden, het woon-werkverkeer, de arbeidsstatuten, de milieutaksen, de productnormen, de sociale keurmerken, de kredieten en de schuldenlast en de productinformatie via etikettering. Ze tonen dat de integratie van het sociaal en het economisch beleid momenteel verder is gevorderd dan de integratie van het ecologisch en het sociaal beleid:

- De gunstige adviezen voor meer integratie van sociale en economische beleidsmaatregelen zijn legio, vooral in de werkzaamheden van de Nationale Arbeidsraad (NAR). Alle groepen en raden zijn het eens dat met betrekking tot sociale beschermingsmaatregelen en economische maatregelen rekening wordt gehouden met de wederzijds bestaande beperkingen. Sommige ideeën echter, zoals de sociale keurmerken die door de adviesraden en de grote maatschappelijke groepen worden aangeraden, bevinden zich nog in een voorbereidende fase van het uitwerken van een wet.
- De integratie van de ecologische en economische beleidsmaatregelen wordt beter aanvaard dan vóór de conferentie van Rio. Maar de ecologische doelstellingen zijn nog steeds ondergeschikt aan de economische doelstellingen. De determinanten van een eventueel gewijzigd consumptiegedrag zijn zo de criteria inzake financiële kosten waartoe vervangingsproducten zouden kunnen leiden. De idee daarentegen dat de economische beleidsmaatregelen hun milieukosten zouden moeten verantwoorden, komt nooit in de adviezen voor.
- Over de integratie van de ecologische en sociale beleidsmaatregelen worden weinig adviezen gegeven. Dit soort van beleidsmaatregelen, die tegelijk voortvloeien uit de ecologische en sociale doelstellingen, behoort in grote mate tot de bevoegdheden van de gewesten, de gemeenschappen en de lokale autoriteiten. Dit is bijvoorbeeld het geval voor milieueducatie en duurzame ontwikkeling. Andere verbanden zoals die tussen de doelstellingen inzake werkgelegenheid en milieu werden nog onvoldoende onderzocht, zowel door de overheid als door de sociale partners.
- De integratie van de drie soorten beleidsmaatregelen waaraan wordt gewerkt door de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), is een ingewikkelde oefening. De FRDO is, als orgaan waarin de meest verschillende gevoeligheden zijn verenigd, bijzonder goed geplaatst om deze integratie te bevorderen.

### 3. Integratie van de adviesfunctie op federaal niveau

Op federaal niveau is de integratie van advies over de verschillende componenten van duurzame ontwikkeling (het milieu, de economie en het sociale) formeel georganiseerd in de FRDO. De andere federale adviesraden hebben een samenstelling die beperkt is tot de klassieke sociale gesprekspartners die geen mandaat hebben inzake duurzame ontwikkeling. Er is geen coördinatie tussen hun werkzaamheden en die van de FRDO.

Deze segmentering van structuren voor deelname aan de besluitvorming wordt zeker gerechtvaardigd door het grote aantal en de complexiteit van de te behandelen vragen. Misschien is het echter ook een van de redenen waarom, in de praktijk, geen noemenswaardige vooruitgang geboekt wordt in de integratie van de beleidsmaatregelen noch een aanzienlijke versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen op te merken valt sinds Rio. Er moeten dus formules worden gevonden om de samenhang tussen de werkzaamheden van de verschillende raden te verbeteren bij de formulering van het standpunt van het maatschappelijk middenveld over de talrijke uitdagingen van duurzame ontwikkeling die gemeenschappelijk zijn voor de werkzaamheden van deze raden.

## G. Op weg naar duurzame ontwikkeling?

Twee kanttekeningen moeten worden gemaakt bij de nieuwe benadering van het rapport. Enerzijds is deze materie omvangrijk, nieuw en met zoveel onzekerheden verbonden, dat het in dit stadium onmogelijk is om tegelijk de problemen volledig te verhelderen en de politieke antwoorden die totnogtoe op deze problemen zijn gegeven, echt te evalueren. Anderzijds is het helemaal niet de bedoeling om, met de informatie die op dit ogenblik beschikbaar is, *a posteriori* een proces in te spannen tegen de politieke verantwoordelijken voor hun vroegere werkzaamheden. Deze synthese geeft dus een eerste antwoord op de vraag die gesteld werd in de titel van het rapport, door een aanzet te geven tot een toekomstgericht debat en door beslissingen te ondersteunen die de samenhang en doeltreffendheid van het beleid inzake de behandelde thema's zullen vergroten.

Het rapport toont eigenlijk aan dat de federale acties in België gedurende de periode 1992-1998 dat voor de grote thema's van duurzame ontwikkeling die in aanmerking genomen werden, slechts in ongelijke, meestal onvoldoende, mate tegemoetgekomen wordt aan de vereisten inzake duurzame ontwikkeling, ondanks de niet te onderschatten vooruitgang op institutioneel en conceptueel vlak.

De tijdens de jongste jaren bekomen besluitvorming blijft vaak gekenmerkt door:

- Een gebrek aan het situeren van de opties van het federaal beleid in de uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling voor de hele planeet.
- Een gebrek aan langetermijnvisie met als gevolg een tekort aan tussentijdse doelstellingen die gericht zijn op het ombuigen van de onhoudbare sterke trends van onze huidige ontwikkeling en, wanneer zulke doelstellingen toch al bestaan, een gebrek aan middelen om ze te realiseren.
- Integratiemoeilijkheden van de economische, sociale en ecologische componenten van duurzame ontwikkeling en de met dit project verband houdende bevoegdheden. Dit is verbonden met een tekort aan overleg en coördinatie, nu eens door gebrek aan bruikbare structuren, dan weer door een onderbezetting van de bestaande organen.
- Onvoldoende inachtneming van de onzekerheden in verband met de effecten op lange termijn van het gangbare ontwikkelingsmodel.
- Weinig inspanningen wat betreft het verduidelijken van de ontwikkelingsopties op participatieve basis.

Het rapport heeft nochtans verduidelijkt dat de overgang naar duurzame ontwikkeling:

- België betreft in een maatschappelijk project waarvan de uitdagingen zowel op planeetair niveau als op meer lokale niveaus niet mogen worden onderschat.
- Realistische tussentijdse doelstellingen vereist die deel uitmaken van een duidelijk omschreven langetermijnperspectief en gepaard gaan met de nodige middelen om deze te realiseren.
- Een betere integratie vereist van de sociale, ecologische en economische aangelegenheden, inclusief op institutioneel vlak.
- Het bestaan erkent van wetenschappelijke onzekerheden en waakt over een betere interactie tussen die wetenschappelijke kennis en het omgaan met ernstige en onomkeerbare risico's.
- Een verduidelijking wil, binnen een grotendeels participatief proces, van de ontwikkelingsopties waarvoor de Belgische maatschappij kiest.

De toepassing van duurzame ontwikkeling kan dus voor de Belgische burgers nieuwe redenen creëren voor solidariteit ten aanzien van verantwoordelijkheden en gemeenschappelijke finale doelstellingen voor alle bewoners van de planeet.

