

A stylized graphic in light gray showing a hand with fingers spread, holding a globe. The hand is positioned on the right side, and the globe is on the left. The lines are thick and curved, giving it a modern, abstract feel.

Een stap naar duurzame ontwikkeling?

Federaal rapport inzake
duurzame ontwikkeling 2002

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 in de loop van 2001 en 2002 meewerkten aan de verwezenlijking van het Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling zijn: Thomas Bernheim, Hadelin de Beer de Laer, Katrien Debeuckelaere (2001), Pieter Dresselaers, Jean-Maurice Frère, Nadine Gouzée (coördinatrice), Johan Pauwels (2002), Philippe Tulkens (2002), Sophie van den Berghe (2001), Denis Van Eeckhout, Willem Thomas Van Ierland, Sylvie Varlez en Natacha Zuinen.

Nathacha Quinet, Valérie Moreaux en Nathalie Fostier waren opeenvolgend belast met het secretariaat. Chantal Vandevoorde, Christelle Castelain, Alfons Arijs en Eric Janssens hebben aan de vertaling deelgenomen, Adinda De Saeger stond in voor de lay-out. De firma Aanzet/Making Magazines heeft de lay-out van de grafieken en tabellen verzorgd en de pictogrammen gecreëerd.

Internet

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

E-mail: contact@plan.be

Overname wordt toegestaan, behalve voor handelsdoeleinden, mits bronvermelding.

Verantwoordelijke uitgever: Henri Bogaert
Wettelijk Depot: D/2002/7433/35



Inhoudstafel

Voorwoord	1
1 Ontwikkelingskansen en -problemen	3
1.1 Ontwikkeling	3
1.1.1 Ontwikkelingskansen en -problemen	3
1.1.2 Maatschappelijk systeem, kapitaalcategorieën en componenten van de ontwikkeling	6
1.1.3 Antwoorden van een samenleving op ontwikkelingstrends	7
1.2 Duurzame ontwikkeling	8
1.2.1 Interactie van de kapitaalcategorieën en de ontwikkelingscomponenten	9
1.2.2 Ultieme doelstellingen van duurzame ontwikkeling	11
1.2.3 Beginselen van duurzame ontwikkeling	12
1.2.4 Overheidsbeleid inzake duurzame ontwikkeling	17
1.2.5 Overheidsbeleid en strategieën van duurzame ontwikkeling	18
1.2.6 Belgische federale strategie inzake duurzame ontwikkeling	20
1.2.7 Modellen voor duurzame ontwikkeling	23
1.3 Tien problematieken van duurzame ontwikkeling	23
1.3.1 Productiestrategieën van de ondernemingen	25
1.3.2 Ethische financiering van ondernemingen	27
1.3.3 Sociale economie	28
1.3.4 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën	30
1.3.5 Visvangst en biologische diversiteit in zee	31
1.3.6 Gebruik van genetisch gewijzigde planten	32
1.3.7 Energieproductie en -consumptie	34
1.3.8 Mobiliteit en vervoer van personen	35
1.3.9 Gezondheid op het werk	36
1.3.10 Tabaksconsumptie	37
1.4 Synthese	38
2 Indicatoren voor duurzame ontwikkeling	41
2.1 Methodologie	41
2.2 De druk	45
2.2.1 Energieproductie en -consumptie: evolutie in de wereld	46
2.2.2 Energieproductie en -consumptie, mobiliteit en vervoer van personen: verhouding tot het bbp in België	48
2.2.3 Mobiliteit en vervoer van personen: sociale en ecologische ongelijkheden in België	52

2.2.4	Tabaksconsumptie: evolutie in België en in de wereld	54
2.2.5	Visvangst en biologische diversiteit in zee: evolutie in de Noordzee en in de wereld	56
2.2.6	Gebruik van genetisch gewijzigde planten: evolutie in België en in de wereld	58
2.2.7	Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën: evolutie in Europa en in de wereld	60
2.3	De toestand van de kapitaalvoorraden	63
2.3.1	Atmosfeer: evolutie van broeikasgasconcentraties en opwarming van het klimaat in de wereld	64
2.3.2	Atmosfeer: evolutie van concentraties aan ozonvoorbereidende gassen en van ozonpieken in België	66
2.3.3	Biodiversiteit: bedreigde soorten in België en in de OESO-landen	68
2.3.4	Gezondheid: evolutie van de levensverwachting in België en in de wereld	70
2.3.5	Gezondheid: evolutie van de aandoeningen van de luchtwegen in België	72
2.3.6	Gezondheid op het werk: evolutie van de ziektes en sterfte door asbest in België	74
2.3.7	Armoede: evolutie van de inkomensaspecten in België en in de wereld	76
2.3.8	Armoede: evolutie van verschillende situaties van uitsluiting in België	78
2.3.9	Fysiek kapitaal: evolutie van de voorraad aan uitrustingsgoederen en infrastructuur in België	80
2.4	De antwoorden van de samenleving	83
2.4.1	Ethische financiering van ondernemingen: evolutie in België en in Europa	84
2.4.2	Productiestrategieën van ondernemingen: plaats van het milieu in die strategieën in België en in Europa	86
2.4.3	Sociale economie: plaats van de sociale inschakelingseconomie in België	88
2.5	Synthese	90
3	Het beleid voor duurzame ontwikkeling	93
3.1	Duurzame ontwikkeling in de beleidsnota's 1998-2002	94
3.1.1	Methodologie	94
3.1.1.1	Vraagstelling	94
3.1.1.2	Context	94
3.1.1.3	Bronnen	94
3.1.1.4	Methode	96
3.1.1.5	Invloeden die los staan van duurzame ontwikkeling	96
3.1.2	Evaluatie volgens de gekozen vijf beginselen van duurzame ontwikkeling	96
3.1.2.1	Verantwoordelijkheid	96
3.1.2.2	Dubbele billijkheid	97
3.1.2.3	Integratie van componenten	97
3.1.2.4	Voorzorg	98
3.1.2.5	Participatie	99

3.1.3	De invloed van het Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling	99
3.1.4	Besluit	100
3.2	Beleidsdoelstellingen voor tien problematieken	100
3.2.1	Methodologie	100
3.2.1.1	Evaluatie van doelstellingen	100
3.2.1.2	Onderzochte beleidsdocumenten	101
3.2.2	Federale en supranationale beleidsdoelstellingen voor elke problematiek	102
3.2.2.1	Productiestrategieën van ondernemingen	102
3.2.2.2	Ethische financiering van ondernemingen	102
3.2.2.3	Sociale economie	103
3.2.2.4	Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën	103
3.2.2.5	Visvangst en biologische diversiteit in zee	104
3.2.2.6	Gebruik van genetisch gewijzigde planten	104
3.2.2.7	Energieproductie en -consumptie	105
3.2.2.8	Mobiliteit en vervoer van personen	105
3.2.2.9	Gezondheid op het werk	106
3.2.2.10	Tabaksconsumptie	106
3.2.3	Evaluatie van de federale beleidsdoelstellingen	107
3.2.3.1	Overeenstemming tussen beleidsniveaus en -terreinen	107
3.2.3.2	Spanning en conflicten	107
3.2.3.3	Veel prioriteiten	109
3.2.4	Besluit	109
3.3	Beleidsprocessen bij elf gevalstudies	110
3.3.1	Methodologie	110
3.3.1.1	Vraagstelling	110
3.3.1.2	Context	110
3.3.1.3	Bronnen	111
3.3.1.4	Methode	111
3.3.2	Presentatie van de gevalstudies	112
3.3.2.1	Vorbereiding van een geïntegreerd productbeleid	112
3.3.2.2	Dialogo over de sociale economie	114
3.3.2.3	Verhandelbare groenestroomcertificaten	116
3.3.2.4	Afbakening van beschermde zeegebieden	119
3.3.2.5	Informatie over risico's van stoffen en preparaten voor werknemers	121
3.3.2.6	Fiscale maatregelen voor een schoner verkeer	123
3.3.2.7	Label voor een sociaal verantwoorde productie	125
3.3.2.8	Publieke toegang tot internet	128
3.3.2.9	Verbod op tabaksreclame	130
3.3.2.10	Reglementering van de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen	132
3.3.2.11	Inventarisatie van broeikasgasemissies	134
3.3.3	Evaluatie van het beleid in de gevalstudies volgens de vijf gekozen beginselen van duurzame ontwikkeling	136
3.3.3.1	Problemen in de etappe van voorbereiding	136
3.3.3.2	Problemen in de etappe van invoering	138
3.3.3.3	Problemen in de etappe van uitvoering	139
3.3.3.4	Oplossingen uit de gevalstudies	141
3.4	Synthese	143
3.4.1	Het beleidsproces	143
3.4.2	De gekozen vijf beginselen van duurzame ontwikkeling	144

4	Toekomstverkenningen voor duurzame ontwikkeling	147
4.1	Een pluralistische benadering van duurzame ontwikkeling	147
4.1.1	Onzekerheid, risicopercepties en handelingsperspectieven	147
4.1.2	Bouwstenen voor de wereldvisies	149
4.1.2.1	Het driehoeksmodel	149
4.1.2.2	Substitutie tussen kapitaalvoorraden	150
4.1.2.3	Het beheer van de kapitaalvoorraden	151
4.1.3	Omschrijving van de drie wereldvisies	151
4.1.4	Vertaling van de wereldvisies naar beleidsvisies	153
4.1.5	Determinanten als aanknopingspunten voor het beleid	154
4.1.5.1	Economische determinanten	154
4.1.5.2	Technologische en wetenschappelijke determinanten	155
4.1.5.3	Geografische determinanten	155
4.1.5.4	Psychosociale determinanten	156
4.1.5.5	Sociale determinanten	156
4.1.5.6	Institutionele determinanten	157
4.2	Uitwerking van de drie wereldvisies	157
4.2.1	Wereldvisie 1: "benutten"	158
4.2.1.1	Algemene omschrijving	158
4.2.1.2	Toepassing op de problematieken	158
4.2.1.3	Mate van in overweging nemen van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling	160
4.2.2	Wereldvisie 2: "beheren"	161
4.2.2.1	Algemene omschrijving	161
4.2.2.2	Toepassing op de problematieken	161
4.2.2.3	Mate van in overweging nemen van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling	163
4.2.3	Wereldvisie 3: "omvormen"	164
4.2.3.1	Algemene omschrijving	164
4.2.3.2	Toepassing op de problematieken	164
4.2.3.3	Mate van in overweging nemen van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling	166
4.3	Uitwerking van de drie beleidsvisies	167
4.3.1	Scenario voor de beleidsvisie "benutten"	167
4.3.1.1	Productiestrategieën van ondernemingen	167
4.3.1.2	Visvangst en biologische diversiteit in zee	169
4.3.1.3	Gebruik van genetische gewijzigde planten	169
4.3.1.4	Energieproductie en -consumptie	170
4.3.1.5	Gezondheid op het werk	171
4.3.1.6	Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën	172
4.3.1.7	Ethische financiering van ondernemingen	172
4.3.1.8	Sociale economie	173
4.3.1.9	Mobiliteit en vervoer van personen	174
4.3.1.10	Tabaksconsumptie	175
4.3.2	Scenario voor de beleidsvisie "beheren"	176
4.3.2.1	Productiestrategieën van ondernemingen	176
4.3.2.2	Visvangst en biologische diversiteit in zee	177
4.3.2.3	Gebruik van genetische gewijzigde planten	178
4.3.2.4	Energieproductie en -consumptie	178
4.3.2.5	Gezondheid op het werk	179
4.3.2.6	Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën	180
4.3.2.7	Ethische financiering van ondernemingen	180
4.3.2.8	Sociale economie	181
4.3.2.9	Mobiliteit en vervoer van personen	182
4.3.2.10	Tabaksconsumptie	183

4.3.3	Scenario voor de beleidsvisie "omvormen"	183
4.3.3.1	Productiestrategieën van ondernemingen	184
4.3.3.2	Visvangst en biologische diversiteit in zee	186
4.3.3.3	Het gebruik van genetische gewijzigde planten	186
4.3.3.4	Energieproductie en -consumptie	187
4.3.3.5	Gezondheid op het werk	188
4.3.3.6	Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën	189
4.3.3.7	Ethische financiering van ondernemingen	189
4.3.3.8	Sociale economie	190
4.3.3.9	Mobiliteit en vervoer van personen	191
4.3.3.10	Tabaksconsumptie	192
4.3.4	Situering van de gevalsstudies in de beleidsvisies	193
4.3.4.1	Gevalsstudies binnen de beleidsvisie "beheren"	194
4.3.4.2	Gevalsstudie binnen de beleidsvisie "omvormen"	195
4.4	Synthese	196
5	Een stap naar duurzame ontwikkeling?	199
5.1	Van mondiale naar federale verantwoordelijkheid	200
5.1.1	Politieke verantwoordelijkheid van regeringsleden	200
5.1.2	Verantwoordelijkheid van de departementen	201
5.2	Langetermijnvisie	202
5.2.1	Beoordeling van ultieme doelstellingen en vertaling naar intermediaire doelstellingen	202
5.2.2	Overeenstemming van doelen en middelen	203
5.2.3	Leerproces van langetermijnbeslissingen	204
5.3	Integratie	205
5.3.1	Doelstellingen en beleidsuitvoering	206
5.3.2	Integratie van componenten	208
5.3.3	Methodologische integratie	208
5.4	Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden	209
5.4.1	Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden	209
5.4.2	Instrumenten om risico's te objectiveren	210
5.4.3	Versterking van de wetenschappelijke basis voor beslissingen	211
5.5	Participatieve benadering	211
5.5.1	Coherentie van adviezen en vertegenwoordiging van de grote maatschappelijke groepen	212
5.5.2	Inspanningen voor informatie	212
5.5.3	De participatieve dimensie in het besluitvormingsproces	213
5.6	Een stap naar duurzame ontwikkeling?	213
5.6.1	Van mondiale naar federale verantwoordelijkheid	214
5.6.2	Langetermijnvisie	214
5.6.3	Integratie	215
5.6.4	Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden	216
5.6.5	Participatieve benadering	216



Voorwoord

Het tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* stelt dezelfde vraag als het eerste rapport uit 1999: "is België op weg naar een duurzame ontwikkeling?". Het rapport beantwoordt deze vraag voor de periode 1998-2001 aan de hand van tien ontwikkelingsvraagstukken of -problematieken. Op die manier maakt het rapport het begrip duurzame ontwikkeling concreter. De tien vraagstukken stellen problemen maar houden ook kansen in om een duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Kan bijvoorbeeld de biologische diversiteit gevrijwaard blijven terwijl de visvangst verder gaat? Kan de toegang tot de informatie- en communicatietechnologieën mensen helpen om aan de armoede te ontsnappen? Kunnen de productiestrategieën van ondernemingen tegelijk verbeteringen op economisch, sociaal en ecologisch vlak waarmaken? Het rapport toont dat duurzame ontwikkeling van belang is om die vragen te beantwoorden omdat die benadering toelaat om tegelijk rekening te houden met verscheidene wetenschappelijke disciplines (natuurwetenschappen, sociologie, economie enz.). Het kan besluitvormers – zowel uit het maatschappelijk middenveld als uit de politieke wereld – helpen om antwoorden uit te werken.

De lezer kan het rapport op minstens drie manieren gebruiken:

- Om beter de situatie, het beleid en de toekomstverkenningen inzake duurzame ontwikkeling te leren kennen (zoals de *wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* voorschrijft).
- Om één van de behandelde vraagstukken in verband te brengen met duurzame ontwikkeling.
- Om op basis van het methodologisch kader van dit rapport andere vraagstukken in verband te brengen met duurzame ontwikkeling.

Deel 1 van het rapport stelt de basisbegrippen van ontwikkeling (1.1) en duurzame ontwikkeling (1.2) voor. Het situeert ook de tien gekozen problematieken in het kader van duurzame ontwikkeling (1.3). Met de delen 2, 3 en 4 beantwoordt het rapport aan de drie wettelijke opdrachten. Deel 2 beschrijft de bestaande toestand in België in relatie tot de internationale ontwikkelingen. Een tabel van indicatoren voor duurzame ontwikkeling presenteert de druk (2.2), de toestand van de hulpbronnen (2.3) en de antwoorden van de samenleving (2.4). Deel 3 onderzoekt het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling sinds midden 1998. Dat gebeurt vanuit drie invalshoeken: de beginselen of waarden (3.1), de doelstellingen (3.2) en het beleidsproces (3.3). Deel 4 schetst de te verwachten ontwikkelingen naargelang het huidige beleid onveranderd blijft of verandert volgens relevante hypothesen voor een duurzame ontwikkeling. Het stelt drie toekomstscenario's (4.2) met mogelijke beleidsmaatregelen (4.3) voor. Deel 5 vat tot slot de inhoud van het rapport samen in een aantal beknopte en actiegerichte conclusies.

Om het rapport uit te werken dienden vooreerst keuzes te worden gemaakt in verband met de breedte van het terrein. Het *federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* is immers zeer veelomvattend. Het is onmogelijk om in een rapport alle thema's en alle beslissingen te behandelen. Daarom werden tien problematieken geselecteerd op basis van institutionele en technische criteria (zie 1.1.1). Voorts bepaalden methodologische keuzes voor elk deel van het rapport de diepgang van het onderzoek (zie 2.1, 3.1.1, 3.2.1, 3.3.1 en 4.1).

De federale rapporten inzake duurzame ontwikkeling hebben de ambitie tegelijk wetenschappelijk verantwoord en nuttig voor het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling te zijn. Ze geven informatie over de huidige en vroegere toestand en over verschillende visies op de toekomst van de samenleving. De rapporten en de samenvattingen ervan zijn referentiewerken voor het debat over duurzame ontwikkeling tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. Ze richten zich zowel tot de politieke wereld (regering, parlement, politieke partijen enz.), als tot het maatschappelijk middenveld (grote maatschappelijke groepen, adviesraden enz.), de overheidsdiensten en de media. De inhoud van de rapporten is echter ook bestemd voor een ruimer publiek. Iedereen is immers betrokken bij duurzame ontwikkeling. Daarom werd een bijzondere inspanning geleverd om het tweede rapport een sensibiliserende rol te laten spelen bij het publiek. Er is een brochure beschikbaar om het rapport zo ruim mogelijk bekend te maken. De elektronische versies van het rapport en de brochure zijn beschikbaar op: <http://www.plan.be>.

Overeenkomstig de programmawet van 30 december 2001 werd dit rapport tegen 31 december 2002 opgesteld. Het werd gerealiseerd door de Task Force Duurzame Ontwikkeling van het Federaal Planbureau. De auteurs maakten onder meer gebruik van informatie en raadgevingen van collega's binnen het Federaal Planbureau en van daarbuiten. Ook hebben diverse personen, zowel uit de wetenschappelijke wereld als uit Belgische en internationale overheidsdiensten, delen van het rapport nagelezen, in het bijzonder de voornaamste bij het onderwerp betrokken diensten. Op die manier hebben volgende personen bijgedragen tot betere methodologieën, kennis van de problematieken en tot de leesbaarheid van het rapport: Ioannis Atanasiou, Tim Benijts, Sandra Greeuw, Steve Jacob, Erik Laes, Pieter Leroy, Hedwig Peeters, Michel Pettiaux, Pascale Morand, Jan Rotmans, Claude Rolin, Pierre Valette, Sébastien Storme, Marjolein van Asselt, Frédéric Varone en Jo Versteven.

Het Federaal Planbureau dankt iedereen die zo tot het rapport heeft bijgedragen. Uiteraard is het zelf verantwoordelijk voor eventuele onjuistheden en voor onvolkomenheden die samenhangen met het feit dat het onderwerp van dit rapport de grenzen tussen vakgebieden en beleidsterreinen overschrijdt. De auteurs zien graag opmerkingen en suggesties tegemoet. Zij hopen bovendien dat het rapport zal worden gebruikt en dat het ertoe mag bijdragen dat het federale België een stap vooruit zet op weg naar een duurzame ontwikkeling.

Henri Bogaert



1

Ontwikkelingskansen en -problemen

De drie hoofdstukken van dit eerste deel behandelen respectievelijk de ontwikkeling in het algemeen, duurzame ontwikkeling en de problematieken van duurzame ontwikkeling. Hoofdstuk 1.1 behandelt tien ontwikkelingsvraagstukken waarvoor oplossingen momenteel bijzonder moeilijk te vinden zijn. Ze stellen echter niet alleen problemen, ze bieden ook nieuwe kansen voor de ontwikkeling van de samenleving. Hoofdstuk 1.2 stelt de benadering van duurzame ontwikkeling voor om die vraagstukken te behandelen. Hoofdstuk 1.3 legt uit hoe elk van deze vraagstukken de doelstellingen van een duurzame ontwikkeling kan betreffen. Het toont hoe de beginselen van duurzame ontwikkeling toegepast kunnen worden op de beslissingen over de problematische aspecten van die vragen.

1.1 Ontwikkeling

Na een herhaling van de definitie van het begrip *ontwikkeling*, zoals aangenomen in het eerste federaal rapport, worden in dit hoofdstuk de tien ontwikkelingsvraagstukken voorgesteld waarop dit tweede rapport toegespitst werd (1.1.1). Elk vraagstuk heeft betrekking op verschillende aspecten van het maatschappelijk leven. Elk vraagstuk laat toe om het begrip "kapitaal" en de economische, sociale en ecologische componenten van de ontwikkeling te concretiseren (1.1.2). Deze tien vraagstukken gaan over een brede waaier van sectoren. Ze bevatten kansen maar ook problemen verbonden met ontwikkeling.

Om zulke vraagstukken te beantwoorden zijn instellingen nodig die in staat zijn beslissingen te nemen die deze kansen en problemen beïnvloeden (1.1.3). In hoofdstuk 1.2 wordt onderzocht wat nodig is opdat die oplossingen eventueel "duurzaam" zouden zijn. Dit hoofdstuk brengt alleen het algemene kader voor de *ontwikkeling* van een samenleving in herinnering. Het behandelt nog niet de doelstellingen en specifieke beperkingen van een *duurzame ontwikkeling*.

1.1.1 Ontwikkelingskansen en -problemen

Het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* omschrijft de maatschappelijke ontwikkeling als volgt: "*de ontwikkeling van een maatschappij [is] de verandering van haar levensomstandigheden, in wisselwerking met haar*

mogelijkheden om beslissingen te nemen en acties te ondernemen, onder meer op politiek vlak"¹.

Dit tweede rapport gaat uit van dezelfde definitie en legt de nadruk op:

- Het feit dat ontwikkelingsvraagstukken niet alleen een zaak zijn van de arme landen maar van alle landen, dus ook van de zogeheten "ontwikkelde landen".
- De mogelijkheden die de actoren hebben om via hun beslissingen en andere acties de ontwikkeling van een maatschappij op specifieke doelstellingen te richten.
- De behoefte aan kennis in het algemeen en wetenschap in het bijzonder (zowel menswetenschappen als exacte en natuurwetenschappen) om de mogelijkheden om de ontwikkeling te sturen beter te kunnen omschrijven.
- De hefbomen die de besluitvormers kunnen gebruiken om in te werken op de "determinanten" die de na te streven doelstellingen beïnvloeden.
- Het begrip "voortgang" dat de ontwikkeling naar de verwezenlijking van bepaalde "ultieme doelstellingen" op heel lange termijn richt.
- De mogelijkheid om de weg naar die ultieme doelstellingen te effenen door op korte of middellange termijn "intermediaire doelstellingen" na te streven.

Tabel 1.1 somt de tien ontwikkelingsvraagstukken op die in dit rapport behandeld worden. Die worden meestal beschouwd als ofwel economisch (bv. energie, vervoer, productie, ondernemingen), ofwel sociaal (bv. gezondheid, armoede, uitsluiting), ofwel ecologisch van aard (bv. biologische diversiteit, klimaatverandering). De tien vraagstukken kunnen twee per twee gekoppeld worden aan de volgende vijf grote ontwikkelingsthema's: beheer en productie van de ondernemingen (1, 2), bestrijding van armoede en uitsluiting (3, 4), beheer en behoud van de natuurlijke hulpbronnen (5, 6), energie en vervoer (7, 8), gezondheid en luchtvervuiling (9, 10). Dit rapport zal evenwel aantonen dat de oplossingen voor deze vraagstukken betrekking hebben op het geheel van het maatschappelijk leven. Het behandelt ze dus niet sectoraal of beperkt tot het beheer van het betreffende domein, maar op transversale wijze.

De meeste van die ontwikkelingsvraagstukken zijn niet nieuw. Heel wat van die vraagstukken werden behandeld buiten het kader van de akkoorden van de VN-Conferentie over Milieu en Ontwikkeling van Rio. Ze komen dus meestal niet aan bod in publicaties over duurzame ontwikkeling. Een nieuwigheid van dit rapport is dat het belang van deze vraagstukken wordt aangetoond, niet alleen voor de ontwikkeling in het algemeen, zoals vermeld in tabel 1.1, maar ook in het bijzonder voor duurzame ontwikkeling (zie 1.3).

De tien ontwikkelingsvraagstukken werden geselecteerd op basis van verscheidene criteria: ten minste gedeeltelijk onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen, betrekking hebben op sectoren waarover wetenschappelijke studies bestaan en waarover voldoende deskundigheid werd opgebouwd binnen de groep die het rapport opstelde, samen voldoende verschillende sectoren van activiteit omvatten en tegelijk het evenwicht tussen economische, sociale en ecologische aspecten van de ontwikkeling waarborgen. Behalve wat betreft

1. TFSD (1999). *Op weg naar duurzame ontwikkeling?* Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling. Brussel: Federaal Planbureau. blz. 27-28.

de toepassing van deze criteria, blijft de keuze van de specifieke ontwikkelingsvraagstukken behandeld in elk rapport onvermijdelijk gedeeltelijk arbitrair.

Het zijn echte "vraagstukken" die nog een "oplossing" moeten krijgen. Hoewel ze al lang bestaan, zijn sommige moeilijk te beheren. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de tabaksconsumptie en de mobiliteit van personen. Andere hebben te maken met het gebruik van nieuwe technologieën. Nog andere, zoals de sociale economie of de ethische financiering van ondernemingen, bieden nog onvolledige oplossingen voor oude problemen. Tabel 1.1 geeft voor elk van de vraagstukken voorbeelden van kansen maar ook van problemen die te maken hebben met ontwikkeling. Het behandelt dus nog niet de specifieke aspecten verbonden met duurzame ontwikkeling.

Tabel 1.1 - Voorbeelden van kansen en problemen bij de vraagstukken behandeld in het tweede Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling

1.	Productiestrategieën van ondernemingen (PSO) Kansen: de verhoging van de winsten op lange termijn dankzij de vooruitziendheid van de PSO. Problemen: onzekerheid over de toekomstige economische, sociale en ecologische reglementeringen.
2.	Ethische financiering van ondernemingen Kansen: de vraag van de spaarders naar ethisch-financiële producten. Problemen: de moeilijkheid om te voldoen aan de criteria van de ethisch-financiële producten.
3.	Sociale economie Kansen: de verbetering van situaties van armoede en uitsluiting. Problemen: de onzekerheid over de rol en het voortbestaan van de sociale economie.
4.	Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) Kansen: de versnelling van de ontwikkeling die de ICT teweegbrengen. Problemen: het risico dat de digitale kloof de sociale ongelijkheden doet vergroten.
5.	Visvangst en biologische diversiteit in zee Kansen: de belangrijke voedselbronnen in het zeemilieu. Problemen: de bedreigingen voor de biologische diversiteit in het zeemilieu.
6.	Gebruik van genetisch gewijzigde planten (GGP) Kansen: de mogelijke voordelen van de GGP in termen van landbouwrendement. Problemen: de mogelijke gevolgen van GGP voor o.a. gezondheid, milieu en economische ethiek.
7.	Energieproductie en -consumptie Kansen: de mogelijkheid om te voldoen aan de vraag naar eindverbruik-energie uit primaire energiebronnen, onder andere van organische of nucleaire aard. Problemen: de gevolgen van de vervuiling uit de productie en consumptie van deze energiebronnen en de grenzen aan de verbeteringen van de energie-efficiëntie.
8.	Mobiliteit en vervoer van personen Kansen: de groei van de individuele mobiliteit van personen. Problemen: het groeiend aandeel van de vervoerwijzen met de hoogste sociale kosten.
9.	Gezondheid op het werk Kansen: de groei van de activiteiten, de werkgelegenheid en de levensstandaard. Problemen: de gezondheidsrisico's van vervuilende stoffen op de werkplaats.
10.	Tabaksconsumptie Kansen: de vraag van de rokers, de arbeidsplaatsen en winsten van de tabakssector. Problemen: de gevolgen van tabak voor de gezondheid van de actieve en passieve rokers.

1.1.2 Maatschappelijk systeem, kapitaalcategorieën en componenten van de ontwikkeling

Vraagstukken zoals beschreven in het vorige punt, hebben allemaal betrekking op het grote "maatschappelijk systeem" dat alle elementen van een samenleving bijeenbrengt. Toch worden ze vaak behandeld zonder onderling met elkaar in verband gebracht te worden, alsof ze overeenstemmen met verschillende opvattingen over ontwikkeling:

- *Menselijke ontwikkeling* (gericht op verandering van de bevolking¹).
- *Ecologische ontwikkeling* (gericht op verandering van het milieu).
- *Economische ontwikkeling* (gericht op verandering van de economie).

Deze verschillende ontwikkelingsbegrippen zijn van nut geweest om verschillende wetenschappelijke benaderingen, verscheidene theorieën en reeksen indicatoren over toestanden en tendensen van de ontwikkeling te formaliseren. Ze zijn respectievelijk gericht op drie verschillende aspecten van de verandering van de levensomstandigheden van een samenleving. In navolging van talrijke wetenschappelijke werken stelt dit rapport voor om deze elementen "kapitaal" van een maatschappij te noemen. Het gaat om de volgende kapitaalcategorieën:

- Het *menselijke kapitaal*²: gezondheid (inclusief reproductieve gezondheid), kennis en kunde, vorming, cultuur en ervaring van een bevolking.
- Het *milieukapitaal*: milieu en voorraad aan natuurlijke hulpbronnen, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen niet-hernieuwbare en hernieuwbare hulpbronnen.
- Het *(technisch-)economische kapitaal*: materieel kapitaal (technische infrastructuren, machines en gebouwen) en financieel kapitaal.

Het feit dat het woord "kapitaal" hier in verband gebracht wordt met menselijke³ en natuurwaarden, zou aanstootgevend kunnen zijn. Maar aangezien dat woord oorspronkelijk iets essentieel, fundamenteel, primordiaal betekent, zou het nog verrassender zijn indien het enkel zou worden gebruikt voor de economische waarden van de samenleving. De verandering van een maatschappij op lange termijn hangt minstens evenveel af van de toestand van haar menselijk en milieukapitaal als van haar economisch kapitaal.

De verandering van elk van deze drie categorieën van kapitaal is dus een "component" van de ontwikkeling. Sommigen voegen aan deze belangrijkste basisrijksdommen die een land nodig heeft om te ontwikkelen, ook een vierde component toe, gebaseerd op het begrip "institutioneel kapitaal" (zie 1.1.3).

1. UNDP (2001). *Rapport mondial sur le Développement humain 2001*, Parijs, Brussel: De Boeck & Larcier. blz. 44: "*La véritable richesse des nations, ce sont leurs habitants.*"

2. De uitdrukking "maatschappelijk kapitaal" werd hier vermeden omdat zij in de omgangstaal verwijst naar het financiële kapitaal van een onderneming. Het vrij vage begrip "sociaal kapitaal" dat het menselijke en institutionele kapitaal omvat werd hier ook vermeden om de tendensen die het sociaal element van de ontwikkeling verwarren met haar institutionele component niet in de hand te werken.

3. Een ander begrip dat niet werd gekozen, is het "kapitaal van menselijke oorsprong" (*man-made capital*); het omvat tegelijk het materiële en het menselijke kapitaal. Het wordt hier niet gebruikt omdat zo het begrip menselijk kapitaal gescheiden blijft van technisch-economische aspecten.

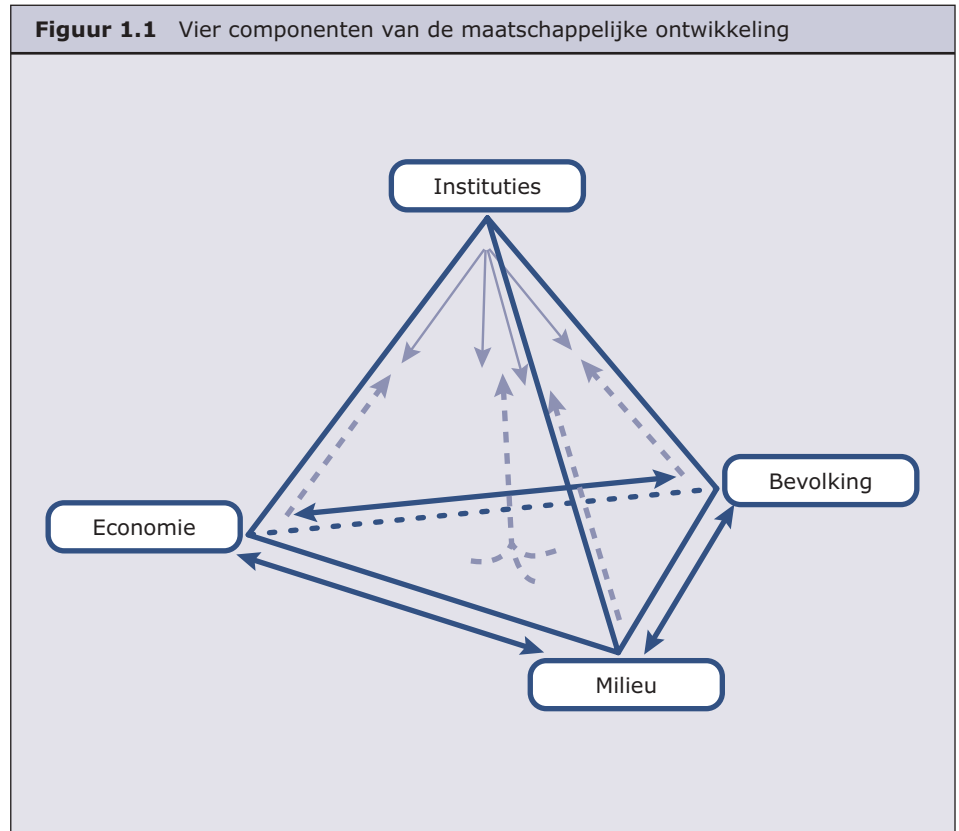
1.1.3 Antwoorden van een samenleving op ontwikkelingstrends

De ontwikkeling van een samenleving kan met indicatoren over het menselijke, milieu- en economische kapitaal geobserveerd worden. Het gaat om gegevens die bijvoorbeeld een indicatie geven van de toestand van die voorraden en de trends inzake kapitaalstromen. Die indicatoren maken het mogelijk om ontwikkelingstrends te beschrijven, te analyseren en te evalueren.

Die trends kunnen problemen stellen of nieuwe kansen bieden. In dat geval zal de samenleving misschien de mogelijkheid hebben om ze te heroriënteren voor een reeks vastgelegde sociale, ecologische en economische doelstellingen.

Die mogelijkheid om een ontwikkeling te oriënteren in de richting van *a priori* gekozen doelstellingen hangt af van de institutionele structuren waarover de bevolking beschikt. De antwoorden zullen beter zijn indien haar politieke instituten van goede kwaliteit zijn. De samenleving beschikt dus in feite over een vierde categorie van kapitaal: haar gebruiken, wetten, haar verschillende categorieën van institutionele structuren op verschillende machtsniveaus. Het is met dit kapitaal dat ze haar interventies in de drie kapitaalcategorieën die aan de basis van ontwikkeling liggen, kan organiseren en structureren:

- Het *institutionele kapitaal* is het geheel van organisatorische, wettelijke en maatschappelijke structuren in een land. Die bepalen de mogelijkheden tot engagement van burgers, conflictoplossing enzovoort¹.



1. P. Bartelmus (1994). *Environment, Growth and Development: The concepts and strategies of sustainability*. London: Routledge. blz. 63.

Het is mogelijk om de drie kapitaalcategorieën die hierboven omschreven zijn (zie 1.1.2) voor te stellen als de drie hoeken van een driehoek die elkaar onderling beïnvloeden. Die driehoek is de basis van figuur 1.1. Omdat er rekening gehouden is met de vierde component die de institutionele structuren voorstelt, waaronder de politieke, verandert de driehoek in een piramide. Die vierde component is die van de besluitvorming, die analyses van duurzame ontwikkeling jammer genoeg vaak vergeten. Ze plaatst immers duidelijk de driehoek van economisch, milieu- en menselijk kapitaal in een perspectief van *actieve* (en niet *passieve*) ontwikkeling.

Deze *beslissingen* van instituties in de samenleving kunnen worden omschreven als de som van *antwoorden* die de verschillende actoren – waaronder de politieke – bieden op de kansen en problemen van ontwikkeling. Om bepaalde vraagstukken te beantwoorden, moeten zij bijvoorbeeld bepaalde types van investeringen realiseren of bepaalde belastingen hervormen. Figuur 1.1 toont dus dat de informatie over de transformatie van het kapitaal dat vervat zit in de economie, de bevolking en het milieu de beslissingen over toekomstige ontwikkeling oriënteren. Die informatie gaat volgens de pijlen naar de institutionele top van figuur 1.1, waar besluiten voorbereid en genomen worden. Vervolgens gaan er pijlen naar de basis van de piramide. Die besluiten wijzigen immers de toestand van bevolking, economie, milieu en ook van de substitutie tussen kapitaalvoorraden.

Figuur 1.1 toont dus hoe de vier componenten van een samenleving elkaar kunnen beïnvloeden in de loop van haar ontwikkeling. De pijlen bevinden zich in de piramide om te beklemtonen dat de institutionele structuren een *endogene* capaciteit hebben om de loop van hun ontwikkeling te sturen. Dat betekent dat die capaciteit van binnenuit het maatschappelijke systeem komt.

De samenleving staat uiteraard bloot aan invloeden van evoluties in de rest van de wereld. Dat staat niet in figuur 1.1 om ze niet te overladen. Het is belangrijk om de exogene invloeden correct te bepalen en om onder- of overschatting te vermijden. Een bewustwording van de endogene capaciteit tot ontwikkelen is van bijzonder belang voor België. Al te vaak heeft de fatalistische indruk de bovenhand dat het lot van de burgers vooral buiten de grenzen beklonken wordt.

Zelfs een klein land kan een sterk bewustzijn ontwikkelen van zijn endogene ontwikkeling en van de mogelijke impact daarvan op de rest van de wereld en op toekomstige generaties. Die bewustwording, die verbonden is met het debat over mondialisering, is in het bijzonder noodzakelijk in de rijke landen. Hun productie- en consumptiewijzen hebben immers belangrijker effecten dan die van de arme landen op de ontwikkeling van de rest van de internationale gemeenschap. Het volgende hoofdstuk brengt een aantal bestaande instrumenten samen die een nieuwe benadering van ontwikkelingsvraagstukken helpen te formaliseren.

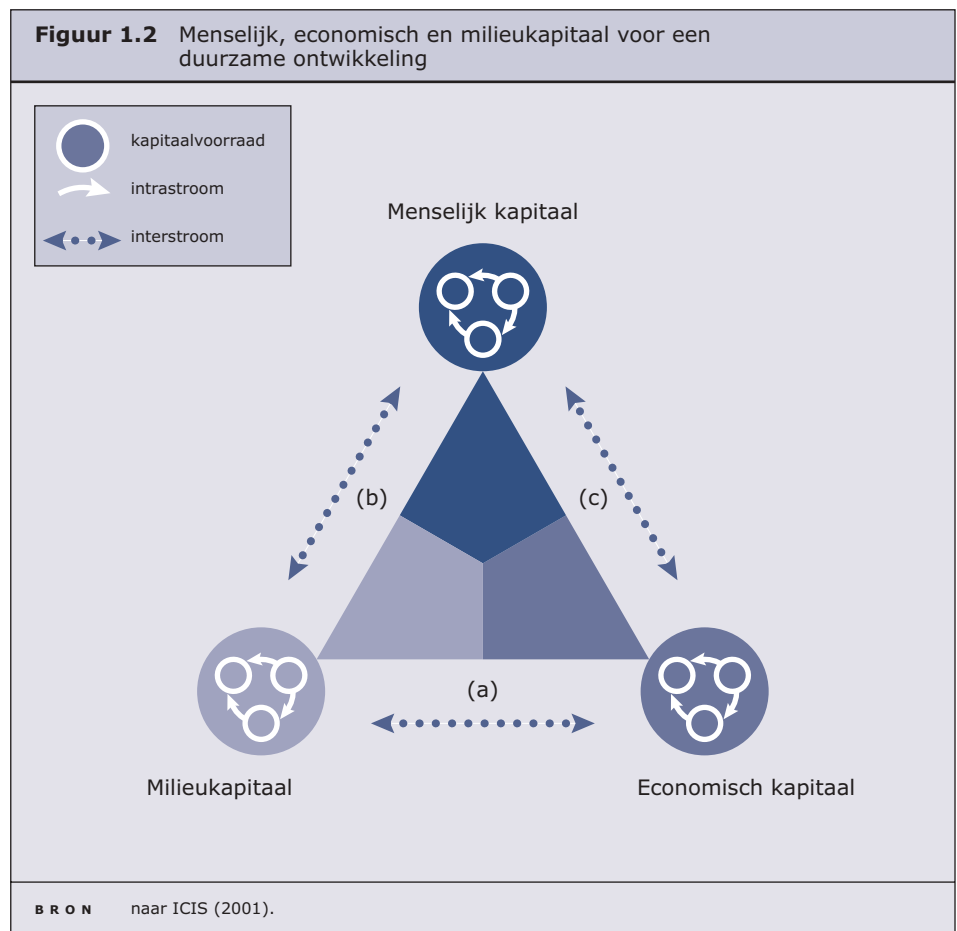
1.2 Duurzame ontwikkeling

Dit tweede hoofdstuk toont vooreerst de *interacties* die bestaan aan de basis van de piramide in figuur 1.1 tussen het milieu-, menselijke en economische kapitaal (1.2.1). Het herhaalt ook de *finaliteiten* of de *ultieme doelstellingen* van een duurzame ontwikkeling (1.2.2). Daarna herhaalt het vijf grote

beginselen van duurzame ontwikkeling uit de Verklaring van Rio (1.2.3), die bijzonder geschikte richtlijnen zijn om de duurzame kwaliteit van het maatschappelijk systeem te verzekeren. Het volgende punt toont dat het *overheidsbeleid* kan ingrijpen in de verschillende fasen van het ontwikkelingsproces, van de heroriëntering van de activiteiten zelf tot het bijsturen van hun impact (1.2.4). Dat beleid moet zich gaandeweg kunnen inpassen in *strategieën van duurzame ontwikkeling* die de verschillende beleidsniveaus coherenter moeten maken (1.2.5). In die context past de *Belgische federale strategie inzake duurzame ontwikkeling* (1.2.6). Het laatste onderdeel omschrijft vereenvoudigd de modellen van duurzame ontwikkeling die in de verscheidene delen van het rapport aan bod komen (1.2.7).

1.2.1 Interactie van de kapitaalcategorieën en de ontwikkelingscomponenten

De eerste drie categorieën van kapitaal (menselijk, milieu- en economisch) zijn hier weergegeven in het zogeheten driehoeksmodel¹. Dat model, van het ICIS van de Universiteit Maastricht, beklemtoont de onderlinge invloeden tussen de drie hoeken in de basis van de piramide in figuur 1.1. Elk kapitaal wordt gekenmerkt door voorraden en stromen. Doorheen de tijd veranderen die wat betreft *kwantiteit, kwaliteit, functionaliteit* en *geografische spreiding*. De cirkel



1. ICIS = International Centre for Integrative Studies. Een model is een vereenvoudigde voorstelling van de relaties tussen de elementen van een systeem. Het hier gebruikte model is ook geïnspireerd op Bossel H. (1999). *Earth at a Crossroads. Paths to a Sustainable Future*. Cambridge: University press.

bij elke hoek van de driehoek vergroot de stromen binnenin elk van die drie categorieën van kapitaal. Die interne stromen typeren de evolutie en regulering van het kapitaal zoals specifieke wetenschappelijke disciplines die bestuderen. De figuur stelt de kapitalen ook voor als onderling sterk afhankelijk. Ze houdt immers evenveel rekening met de stromen tussen kapitaalcategorieën als met de interne stromen.

Dit model van geïntegreerde systeemanalyse van het ICIS illustreert zo dat de transformaties van die drie vormen van kapitaal in het maatschappelijke systeem elkaar continu beïnvloeden. Elke benadering van duurzame ontwikkeling is in het bijzonder geïnteresseerd in die afhankelijkheidsrelaties en in de parameters die ze beïnvloeden. Dat is de voornaamste meerwaarde in vergelijking met benaderingen die binnen één discipline blijven. Tabel 1.2 geeft enkele eenvoudige voorbeelden van onderlinge afhankelijkheid voor de vraagstukken die in dit rapport aan bod komen. Zo verduidelijkt ze de relaties uit figuur 1.2¹.

Diverse mechanismen kunnen de interacties tussen de drie componenten in figuur 1.2 en in tabel 1.2, beïnvloeden. Eén van die mechanismen is de "substitutie" tussen de evoluties van de verschillende voorraden en stromen in de tijd. De substitutie kan voortvloeien uit beslissingen om in te grijpen of uit een *laisser faire*. Dat mechanisme speelt een bijzonder belangrijke rol in de maatschappelijke keuzen rond ontwikkelingswijzen (zie Deel 4). De besluitvormers kunnen immers vrijwillig die drie kapitaal categorieën door elkaar "substitueren". Ze kunnen bijvoorbeeld milieukapitaal (via de overheidsuitgaven) omvormen tot menselijk kapitaal (via opvoeding en opleiding) of milieukapitaal (via het creëren van groene ruimten). Omgekeerd kan de substitutie in de andere richting binnen de bedrijven gebeuren, wanneer milieukapitaal wordt omgevormd tot de productie van goederen en diensten.

Tabel 1.2 - Onderlinge afhankelijkheid tussen economisch, milieu- en menselijk kapitaal

Tussen economisch en milieukapitaal:

- Impact van de economie op het leefmilieu als productiefactor (grondstoffen) of als eindpunt van afvalstromen uit economische activiteiten.
- Impact van de economie op het leefmilieu, via de druk die zij uitoefent op de voorraden van het gemeenschappelijk milieupatrimonium – zoals hun geografische spreiding – ofwel via de investeringen in milieubescherming of via de eigendomsrechten op natuurlijke hulpbronnen.

Tussen milieu- en menselijk kapitaal:

- Impact van het milieu op het welzijn van het individu, zoals de gevaren voor veiligheid en gezondheid in een context die gekenmerkt wordt door meer of minder ecologische onrechtvaardigheden.
- Impact van de familiesamenstelling en -structuur op het leefmilieu of impact van de cultuur en het opleidingsniveau van de bevolking op de attitudes tegenover het leefmilieu.

Tussen economisch en menselijk kapitaal:

- Impact van de menselijke ontwikkeling op de economie, via variaties van de hoeveelheid en de kwaliteit van de arbeidskrachten op de arbeidsmarkt of via de informatie voor de consument over de oorsprong van de verbruikte producten.
- Positieve impact van de economie op het welzijn van het maatschappelijk leven via creatie van *decent jobs* en de financiering van de sociale zekerheid of via vormen van groei die sociale kosten maken en leiden tot meer armoede en sociale uitsluiting.

1. Zie OESO (2001). *Développement durable: les grandes questions*. Parijs: OESO. blz. 36 en 37.

Tabel 1.2 toont dat de effecten van de interacties tussen verschillende soorten kapitaal positief kunnen zijn, maar lang niet altijd. De evolutie van elke ontwikkelingscomponent vereist dus "antwoorden" van de actoren om die interacties te beïnvloeden. Die antwoorden betreffen het interne beheer van de kapitaalvoorraden en het beheer van de onderlinge verbanden. Om een duurzame ontwikkeling te bereiken beogen die maatregelen bepaalde doelstellingen en passen ze een reeks ontwikkelingscriteria toe. De twee volgende punten beschrijven die doelstellingen en criteria van duurzame ontwikkeling.

1.2.2 Ultieme doelstellingen van duurzame ontwikkeling

De verbintenissen die België op internationaal niveau onderschreef, waren een leidraad voor de overheid toen ze besloot de drie categorieën *finaliteiten* of *ultieme doelstellingen* op te nemen in het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Die over de *huidige* behoeften, de distributie van financiële middelen en natuurlijke hulpbronnen en de prioriteit aan de basisbehoeften van de minstbedeelden golden sinds begin 20ste eeuw vaak als beleidsprioriteiten. Recenter zijn daarentegen: het aannemen van doelstellingen over de behoeften van de *toekomstige* generaties, over het respect voor limieten bij het beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de wijziging van de consumptie- en productiepatronen om de menselijke basisbehoeften te lenigen:

- *"De economische doelstellingen van een duurzame ontwikkeling moeten het vooral mogelijk maken om de huidige noden te lenigen, zonder de toekomstige generaties in hun behoeftevoorziening te hinderen. Dat impliceert onder andere de aanvaarding van consumptie- en productiepatronen die in staat zijn de druk op het milieu te verminderen en te voorzien in de basisbehoeften van de mens."* (Agenda 21, 4.7; Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004, § 64).
- *"De sociale doelstellingen van een duurzame ontwikkeling worden niet alleen nagestreefd binnen samenlevingen maar ook ertussen. Ze moeten niet alleen de verdeling van de financiële middelen organiseren, maar ook die van natuurlijke rijkdommen en van culturele integratie. Deze doelstellingen moeten vooral prioriteit verlenen aan de essentiële noden van de minstbedeelden. De inspanningen moeten onder meer toelaten dat de minstbedeelden in zo groot mogelijke mate kunnen deelnemen aan het arbeidsproces."* (Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, § 65).
- *"De milieudoelstellingen van een duurzame ontwikkeling zijn vooral gedefinieerd opdat de grenzen van de natuurlijke hulpbronnen bij het beheer ervan gerespecteerd worden, door rekening te houden met technologische ontwikkelingen en institutionele structuren. [...] Tegelijk houden de doelstellingen er rekening mee dat de mogelijkheid van het leefmilieu om zich aan te passen beperkt is, zowel om in energie en grondstoffen te voorzien als om afvalstoffen en giftige uitstoot op te nemen."* (Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling, § 66).

Het streven naar de bevrediging van zowel de huidige als toekomstige menselijke behoeften staat in deze drie doelstellingen centraal. Uiteraard geldt het begrip grens impliciet of expliciet voor alle kapitaalcategorieën¹. Dat streefdoel is heel ambitieus. Het begrip "menselijke behoeften" is immers veel

1. Er zijn voorbeelden van grenzen aan de exploitatiemogelijkheden van menselijk kapitaal. Grenzen worden meestal verduidelijkt voor het milieukapitaal, wat past in de recente bewustwording en wetenschappelijke werken daarover, zoals bv. over de milieugebruiksruimte. Dat concept verwijst naar de gelijke rechten van elke wereldburger om een deel van het gemeenschappelijk milieupatrimonium te gebruiken.

minder beperkend dan het economische begrip "koopkrachtige vraag". Dat is de vraag naar producten van een consument die over de nodige financiële middelen beschikt om die producten te kopen.

Het begrip "menselijke behoeften" omvat in de eerste plaats een reeks *menselijke basisbehoeften* die verband houden met de drie componenten van de ontwikkeling: basisvoeding, toegang tot drinkbaar water en sanitaire installaties, volksgezondheid, opvoeding, energie, huisvesting, kleding. Het omvat ook de andere behoeften die mensen vervuld moeten zien om zeker te zijn van hun *welzijn* als ze waardigheid, persoonlijke ontplooiing, integratie in de maatschappij willen. Die laatste zijn minder gemakkelijk te omschrijven.

1.2.3 Beginselen van duurzame ontwikkeling

De ontwikkelingsdoelstellingen uit het vorige punt, schetsen de grote lijnen van dit type ontwikkeling zodra ze "bereikt" zou zijn. Het volstaat echter niet een schitterende toekomst te willen. Het is ook belangrijk te weten welke handelingen nodig zijn om die tot stand te brengen. Een belangrijk maar minder bekend deel van de verbintenissen van de internationale gemeenschap in Rio heeft daarom betrekking op de wijzigingen die het *besluitvormingsproces* moet ondergaan. De 27 basisbeginselen in de Verklaring van Rio¹ zijn ook instructies die de internationale gemeenschap in 1992 goedkeurde om duurzame ontwikkeling "in werking te stellen". De basisidee is dat onder andere ook de besluitvormers een reeks nieuwe *actieprincipes* moeten toepassen, omdat de tot dan toegepaste principes ontoereikend waren.

Het is op die basis dat er in België een meer gebruiksgericte dan theoretische definitie van duurzame ontwikkeling werd geformuleerd. Het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* heeft uit die verklaring de vijf meest innoverende, meest karakteristieke en meest omvattende beginselen gehaald om de belangrijkste dimensies van een duurzame ontwikkeling te bepalen. Vervolgens nam het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* die aanpak over². De definitie heeft dus een dubbel voordeel: zij houdt tegelijk rechtstreeks verband met het internationale referentiekader en met de beslissingen die al werden genomen binnen de Belgische federale wet van mei 1997.

De vijf beginselen krijgen in dit rapport de eenvoudigste benaming (*beginselen van verantwoordelijkheid, dubbele billijkheid, integratie, voorzorg en participatie*) omdat zij vaak voorkomen. Het al dan niet toepassen van elk beginsel werd al als evaluatiecriterium gebruikt in het eerste rapport. Die criteria omschrijven de kwaliteiten die vereist zijn voor het besluitvormingsproces inzake duurzame ontwikkeling (*kwaliteit van het planetair bewustzijn, van de langetermijnvisie, van de integratie van de componenten, van de erkenning van de wetenschappelijke onzekerheden en participatieve en verantwoordelijke aanpak*).

Die criteria, die afgeleid zijn van grote beginselen, kunnen ook worden beschouwd als "de vijf dimensies" van acties of beslissingen van duurzame ontwikkeling. Door ze tegelijk te gebruiken, zonder hiërarchie, kunnen

1. De Verklaring van Rio is het meest synthetische beleidsdocument dat deze VN-Conferentie goedkeurde en dat de procedure van duurzame ontwikkeling inleidde (en niet enkel het concept) op het internationaal toneel.
2. *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. § 19 t.e.m. 31.

bepaalde dimensies van duurzame ontwikkeling niet a-priori bevoordeeld worden op andere dimensies (bv. de billijkheid t.o.v. participatie en omgekeerd).

Hierna volgt een toelichting van die beginselen en criteria, waarbij in de eerste plaats verwezen wordt naar hun strikte bewoording in de Verklaring van Rio. In Rio verbonden de overheden er zich immers toe die beginselen toe te passen en niet enkel ze in aanmerking te nemen¹. Vervolgens wordt de interpretatie die deze rapporten op grond daarvan geven, systematisch uitgebreid, om te beschikken over een criterium dat evenveel aandacht besteedt aan elke ontwikkelingscomponent. Dat was niet altijd het geval in de Verklaring van Rio.

Mondiale verantwoordelijkheid in de evolutie van de ontwikkeling

"Staten dienen in een geest van mondiaal partnerschap samen te werken ten einde de gezondheid en integriteit van het ecosysteem van de aarde te behouden, te beschermen en te herstellen. Gezien het verschillend aandeel dat zij leveren aan de mondiale achteruitgang van het milieu hebben staten gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. De ontwikkelde landen erkennen de verantwoordelijkheid die zij dragen in het internationale streven naar duurzame ontwikkeling gezien de druk die hun samenlevingen leggen op het mondiale milieu en gezien de technologieën en financiële middelen waarover zij beschikken." (Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling, Beginsel 7).

Dit *verantwoordelijkheidsbeginsel* behandelt gemeenschappelijke verantwoordelijkheden van de internationale gemeenschap voor het wereldwijde leefmilieu. Het gaat echter om een "gedifferentieerde" verantwoordelijkheid omdat zij zwaarder weegt op de industrielanden. Het feit dat ontwikkelingslanden nog niet in staat zijn om een reeks maatregelen te nemen, bijvoorbeeld inzake klimaat of biologische diversiteit, mag dus voor de industrielanden geen voorwendsel zijn om zulke inspanningen stop te zetten.

In ruimere zin creëert dit planetair bewustzijn of het besef van onderlinge afhankelijkheid tussen om het even welk land en de internationale gemeenschap een nieuwe context. Daarin kunnen besluitvormers het initiatief nemen om Belgische beleidsmaatregelen te nemen die positieve economische, sociale of ecologische effecten hebben op de rest van de wereld en niet enkel op België. Dat zorgt voor een eerste criterium om het duurzame karakter van een beslissing of actie inzake ontwikkeling te beoordelen.

Billijkheid binnen en tussen de huidige en toekomstige generaties

"Het recht op ontwikkeling moet zodanig worden gerealiseerd dat op rechtvaardige wijze wordt voorzien in de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel huidige als toekomstige generaties." (Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling, Beginsel 3).

Het gaat om een beginsel van *dubbele billijkheid* van ontwikkeling omdat de vereiste van intragenerationele billijkheid wordt gecombineerd met die van intergenerationele billijkheid. De billijkheid tussen opeenvolgende generaties (of intergenerationele billijkheid) komt ook voor in de bekendste definitie van het Brundtlandrapport² (de beroemdste van de talrijke definities van duurzame ontwikkeling). De billijkheid binnen de huidige generaties – of intra-

1. In diplomatieke taal betekent een beginsel "in aanmerking nemen": aanvaarden het aandachtig te onderzoeken, maar zonder er zich toe te verbinden het toe te passen.
2. *"Duurzame ontwikkeling beantwoordt aan de noden van vandaag zonder de mogelijkheid van de toekomstige generaties om aan hun eigen behoeften te voldoen, in gevaar te brengen."* WCED (1990) *Onze Aarde Morgen*. Tielt: Lannoo. blz. 60.

generationele billijkheid – brengt ze echter niet ter sprake. Vijf jaar na het Brundtlandrapport werd het hierboven vermelde billijkheidsbeginsel vervat in de Verklaring van Rio. Daarover werd op internationaal niveau een beleidsakkoord onderhandeld, wat niet het geval was voor het Brundtlandrapport.

Het tweede criterium sluit dus aan bij het klassieke criterium inzake sociale billijkheid¹, zonder de draagwijdte ervan te verkleinen. Integendeel, het breidt haar sterk uit, tot de toekomstige generaties. In ruimere zin creëert die *lange-termijnvisie* dus een nieuwe context waarin de besluitvormers de langetermijnimplicaties van acties en beslissingen moeten onderzoeken, zowel op milieuvlak als op economisch en sociaal vlak. Die benadering van de beslissing moet uiteraard gepaard gaan met een goede kortetermijnvisie over de gevolgen van een beslissing. Het begrip "menselijke behoefte" (zie 1.2.2) verwijst naar een waarneembare werkelijkheid, maar ook naar waardeoordelen over heden en toekomst. Het is dus deels subjectief. Het zal echter altijd nuttig zijn om rekening te houden met de manier waarop een beslissing billijk kan tegemoetkomen aan de noden van de huidige en komende generaties, al was het maar om te leren wat de behoeftebevrediging in de weg staat.

Integratie van de verschillende componenten van ontwikkeling

"Om duurzame ontwikkeling te bereiken dient milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces² te vormen en niet afzonderlijk daarvan te worden beschouwd." (Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling, Beginsel 4).

Dit *integratiebeginsel* veronderstelt van bij het begin de integratie van het milieu in een hele reeks sectorale beslissingen inzake ontwikkeling. Het vervangt het uitgangspunt dat het milieubeleid los stond van de overige beleidslijnen om de gevolgen ervan bij te sturen. Sinds Rio breidden diverse internationale instellingen dat beginsel snel uit en versterkten het in hun benaderingen van duurzame ontwikkeling. De teksten van de 19de bijzondere zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (Rio+5) en van de top van Johannesburg (Rio+10) spreken duidelijk van drie onderling afhankelijke en elkaar ondersteunende componenten van duurzame ontwikkeling³. Het integratiebeginsel behandelt dus iedere sociale, ecologische of economische component als een noodzakelijk deel van het ontwikkelingsproces.

De integratie van de ontwikkelingscomponenten veronderstelt een geïntegreerd beheer van de verschillende vormen van kapitaal. Dat betekent vooral dat de voorbereiding van een beleidsbeslissing over een van de drie componenten voortaan rekening moet houden met de (geanticiperde) impact *ex ante* op de andere twee. Daarom moeten de geïntegreerde impactstudies op termijn onlosmakelijk verbonden worden met het besluitvormingsproces, zoals momenteel de studies over de milieugevolgen onlosmakelijk verbonden zijn met de besluitvorming inzake leefmilieu.

Voor een strikte naleving, hangt dat criterium dus af van de vooruitgang van de "transdisciplinariteit" van de werkzaamheden rond duurzame ontwikkeling. Zoals het voorvoegsel "trans" aangeeft, heeft transdisciplinariteit betrekking op

-
1. Sociale billijkheid is een toestand waarin iedereen over dezelfde aanvangskansen beschikt. Clerc D. (1997). *Dictionnaire des questions économiques et sociales*. Parijs: Atelier/Editions Ouvrières. blz. 56. "L'équité ne doit pas être confondue avec l'égalité. L'équité implique que chacun dispose des mêmes atouts. L'égalité qu'il en fasse le même usage".
 2. In VN-context betekent "ontwikkeling" zowel de sociale als economische ontwikkeling.
 3. *Programme for the Further Implementation of Agenda 21* van juni 1997.

dat wat *tussen* de disciplines, *doorheen* de disciplines en *daarachter* zit¹. De prioriteit van transdisciplinariteit, die steunt op wetenschappelijke resultaten, is dynamiek te geven aan de evolutie van alle kennis en wetenschap door hen onderling aan elkaar te koppelen om ze te richten op beslissingen en acties en niet alleen op de studie. Het gaat erom "de individuele of collectieve besluitvormers de mogelijkheid te bieden rekening te houden met alle gegevens alvorens een beslissing te nemen"². Zo'n benadering verbindt de drie klassieke criteria (economische doeltreffendheid³, sociale billijkheid en ecologische veerkracht⁴) van de besluitvorming en creëert daartoe nieuwe begrippen. Denk aan "ecologische doeltreffendheid"⁵ of "ecologische billijkheid"⁶.

Voorzorg tegen grote risico's en noodzaak van preventieve acties

"Teneinde het milieu te beschermen zullen staten naar hun vermogen op grote schaal de voorzorgsbenadering moeten toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosten-effectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen." (Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling, Beginsel 15).

Dat *voorzorgsbeginsel* is noodzakelijk gebleken in een samenleving die vaak als "risicomaatschappij" wordt bestempeld. Daarin lijkt het nemen van risico's meer belang te hebben dan het in acht nemen van voorzorgen. Dat beginsel staat echter in schril contrast met een principe van immobilisme dat overall "de bezwering van de twijfel" invoert. Het is daarentegen een vorm van actieve waakzaamheid om het milieu te beschermen. Het gaat om een recent verschijnsel, want de eerste juridische erkenning van dat beginsel dateert van 1982⁷. Het is *stricto sensu* slechts van toepassing in twee situaties: wanneer er sprake is van wetenschappelijke onzekerheid (die onderzoek niet kan wegnemen) die het risico beïnvloedt en wanneer het milieukapitaal *ernstig of onomkeerbaar* kan worden aangetast. Het is dus niet van toepassing op elke situatie die voortvloeit uit het beheer en de preventie van risico's, zoals het beheer van mond- en klauwzeer in 2001.

De *bewustwording van de onvermijdelijke onzekerheid door onze toenemende kennis*⁸ is evenwel nodig voor het beheer van de andere dan milieukapitaalvoorraden. Elke beslissing rond duurzame ontwikkeling zou rekening moeten houden met de onzekerheid over de gevolgen van de huidige beslissingen en acties in alle domeinen, bijvoorbeeld door verschillende prognosemodellen te gebruiken om de toekomst te verkennen. Het vierde criterium van duurzame ontwikkeling vereist dus een betere interactie tussen enerzijds wetenschapsbeleid en onderzoeksactiviteiten en anderzijds andere acties, vooral beleidsdaden, inzake ontwikkeling. Een betere communicatie tussen onderzoekers en besluitvormers moet niet alleen betere antwoorden geven op de mogelijke aantasting van de kapitaalcategorieën. Zij moet ook betere kansen

1. Thill G. en Warrant F. (1998) citeren B. Nocolescu in *Plaidoyer pour des universités citoyennes et responsables*. blz. 98 Presses universitaires de Namur. Volgens dezelfde auteurs is:
 - i) *de pluri- of multidisciplinariteit* de studie van een gemeenschappelijk voorwerp in verschillende disciplines op hetzelfde moment en
 - ii) *de interdisciplinariteit* een samenwerking tussen autonome wetenschappelijke disciplines.
2. B. Nocolescu (1996), geciteerd op blz. 432 van het vorige Federaal rapport.
3. De economische doeltreffendheid is de toewijzing van de productiefactoren die de grootst mogelijke nuttigheid verlenen aan alle producenten en consumenten.
4. De ecologische veerkracht is de mogelijkheid om zijn oorspronkelijke toestand (vorm) terug te vinden na een schok of de mogelijkheid tot regeneratie en weerstand tegen druk.
5. De ecologische doeltreffendheid is hetzelfde als eco-efficiëntie.
6. De ecologische billijkheid is de toestand waarin iedereen over hetzelfde recht beschikt om een deel van het gemeenschappelijk milieupatrimonium te gebruiken.
7. COM(2000)1, blz. 11.
8. D. Bourg. (2002) *Principe de précaution, mode d'emploi*. Revue Sciences humaines, Dossier Société du risque: fantasmes et réalité. Nr. 124, 2/2002 blz. 28.

op een duurzame ontwikkeling creëren op alle gebied (bv. de keuze van nieuwe technologieën). Dat kan door de voorspelbaarheid van het institutionele kader op lange termijn te verbeteren zodat de actoren er zelf projecten van duurzame ontwikkeling kunnen maken.

Participatie van de burgers

"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." (Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling, Beginsel 10).

Dat *participatiebeginsel* is een beginsel van milieudemocratie met als drie grote onderdelen: de toegang tot informatie, de deelname aan het besluitvormingsproces en de toegang tot justitie (voor herstel en verhaal) op het vlak van leefmilieu. De uitwerking ervan gebeurt onder andere via de toepassing van het Verdrag van Aarhus waarvoor België in juni 1998 bij de eersten van de 35 ondertekenaars was¹. Er dient ook opgemerkt te worden dat in artikel 2 van dat verdrag het begrip "milieu-informatie" zo is beschreven dat het ook in ruime zin de ontwikkeling omvat. Naast een reeks "milieuelementen" gaat het inderdaad om alle informatie die betrekking heeft op "*factoren zoals substanties, energie, lawaai en stralingen en activiteiten of maatregelen, inclusief administratieve maatregelen, akkoorden over het milieu, beleidsmaatregelen, planwetten en programma's die een impact hebben of kunnen hebben op deze milieuelementen*". Hetzelfde artikel voegt aan het begrip "milieu-informatie" ook een reeks inlichtingen toe over het menselijke kapitaal omdat zij, aansluitend op wat voorafgaat, betrekking hebben op "*de gezondheidstoestand van de mens, zijn veiligheid en zijn levensomstandigheden [...]*".

De kwaliteit van een beslissing die op participatie steunt, ligt in het rekening houden met alle facetten van duurzame ontwikkeling. De participatiemechanismen omvatten onder andere: het overleg met de meest betrokken partijen, de raadpleging van adviesraden of van de hele bevolking via openbare onderzoeken. België heeft trouwens een sterke traditie inzake raadpleging en sociaal overleg, die bijdraagt tot zijn voorraad aan institutioneel kapitaal. Het beheer daarvan moet gebeuren volgens een *goed bestuur*, een term die een reeks hedendaagse vereisten omvat over de werking van de instellingen, inclusief de participatie. De Europese Unie (EU) is een goed voorbeeld van de risico's voor de democratie, van een politiek die op technische leest geschoeid is, zonder de raadpleging van de betrokken bevolkingen. Daarom zijn volgens het witboek over het Europees bestuur verbeteringen nodig in de instellingen. Die zouden hun democratische werking moeten verzekeren volgens de volgende krachtlijnen: *openheid* (transparantie), *participatie* (vertrouwen), *verantwoordelijkheid*, *doeltreffendheid* en *samenhang*².

1. De tekst van het Aarhusverdrag is beschikbaar op de site:
<http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm>.
2. COM (2001)428. *Europese governance: een witboek*. Brussel: Europese Commissie. blz. 11.

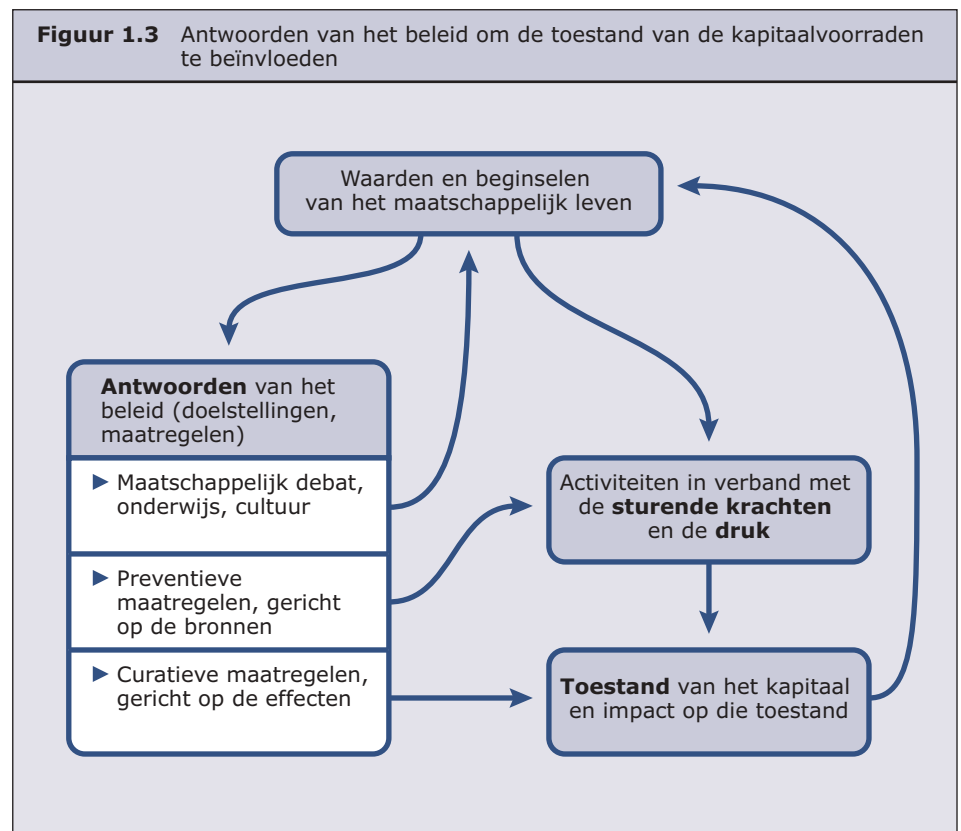
1.2.4 Overheidsbeleid inzake duurzame ontwikkeling

Welke acties zullen de beginselen toepassen en zo voldoen aan de criteria uit 1.2.3? Welke acties zullen de interacties tussen ontwikkelingskapitalen (zie 1.2.1) bevorderen om de doelstellingen van duurzame ontwikkeling (zie 1.2.2) te realiseren? Het spreekt voor zich dat elke openbare of particuliere actor in die zin kan handelen, indien hij wenst. Het vervolg van het rapport behandelt bijvoorbeeld "particuliere" antwoorden van de bedrijven of de sociale economie op de ontwikkelingsproblemen.

De belangrijkste opdracht die in de wet aan dit rapport werd toevertrouwd, gaat echter over de antwoorden van het "publieke" type. Daarmee kan het federale beleid de beginselen en doelstellingen van duurzame ontwikkeling verwezenlijken. Figuur 1.3 geeft de analyse van de antwoorden van het beleid weer. Het toont in de top van de piramide van figuur 1.1, het bestaan van verschillende soorten beleidsantwoorden op verschillende problemen met de milieu-, economisch en menselijk kapitaal.

Figuur 1.3 toont vooral dat de beleidsmaatregelen rechtstreeks kunnen ingrijpen. Dat kan *preventief*, in de maatschappelijke activiteiten en de druk die zij uitoefenen op de verschillende kapitaalcategorieën, ofwel *curatief* door in te werken op de toestand van het kapitaal.

De curatieve milieumaatregelen van de jaren zeventig en tachtig grepen enkel in aan het einde, bijvoorbeeld per soort afval op de impact van afvalstoffen, afvalwater of andere (*end of pipe*). De maatregelen over medische zorgen voor astma of afvoer van afvalwater naar de zee zijn voorbeelden van curatieve beleidsmaatregelen. Ze verminderen de onmiddellijke negatieve impact op de



bevolking, maar zullen slechts werken op korte termijn en een geringere draagwijdte hebben dan de maatregelen die inwerken op wat voorafgaat. Preventieve beleidsmaatregelen daarentegen, beïnvloeden rechtstreeks de maatschappelijke activiteiten die aan de grondslag liggen van de druk op de samenleving, de economie of het milieu. Het gaat bijvoorbeeld om het verhogen van de kwaliteit of het verminderen van het volume geproduceerde goederen die een negatieve impact hebben op een of andere vorm van kapitaal.

Een beleid kan dus in een vroeger stadium interveniëren in de structuur van maatschappelijke activiteiten, door de waarden te veranderen die de maatschappij leiden bij de keuze van haar activiteiten. Die kunnen evolueren door opvoeding, informatie, maatschappelijke debatten enzovoort. Ook de goedkeuring van nieuwe actieprincipes op internationaal niveau, zoals in de Verklaring van Rio, kan die waarden beïnvloeden. Figuur 1.3 toont echter ook dat de waarden die de formulering van de beleidsmaatregelen beïnvloeden, zelf spontaan kunnen evolueren zonder politieke inmenging. Dat is het geval wanneer de maatschappij zich bewust wordt van de impact van haar eigen activiteiten. Twee recente voorbeelden zijn de vervuiling veroorzaakt door de olietankers Erika en Prestige. Dat kan meer impact hebben op de referentiewaarden in West-Europa dan vele jaren debat over energie en transport. Het spreekt echter voor zich dat de verantwoordelijkheid van overheden ligt in het begeleiden van mentaliteitswijzigingen om een beleid te voeren inzake duurzame ontwikkeling, zonder rampen af te wachten.

1.2.5 Overheidsbeleid en strategieën van duurzame ontwikkeling

Het overheidsbeleid inzake duurzame ontwikkeling kan te maken hebben met alle sectoren van de maatschappelijke activiteit en met het economische, menselijke en milieukapitaal. Integratie ervan in beleidsstrategieën heeft als voordeel dat het regelmatig een overzicht oplevert en dat een debat over prioriteiten mogelijk wordt.

In *Agenda 21*, goedgekeurd op de Conferentie van Rio, verbond elk land zich ertoe om vanaf 1992 "een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling in te voeren die onder meer gebaseerd is op implementatie van de op de Conferentie genomen besluiten, met name die met betrekking tot Agenda 21". Er werd toen het volgende besloten: "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 bovendien te worden gebaseerd op een grondig onderzoek naar de huidige situatie en de bestaande initiatieven." (*Agenda 21*; 8.7)

Sommige landen, ook België, hebben dankzij die verbintenis uit 1992 een reeks maatregelen goedgekeurd die een strategisch kader creëren om duurzame ontwikkeling beter te integreren in het besluitvormingsproces (zie 1.2.6). Die internationale verbintenis werd op VN-niveau nog verder uitgewerkt tijdens de eerste balans van de uitvoering van *Agenda 21* in juni 1997. Die top van

"Rio+5" bepaalde immers een termijn (tot 2002) om in elk land zo'n strategie uit te werken of te verbeteren. Daarom besloot de EU-top van Göteborg¹ in juni 2001 om zo'n strategie voor duurzame ontwikkeling te implementeren². Die heeft een intern en een extern luik en heeft bijgedragen tot de top van Johannesburg in 2002.

Een duurzame-ontwikkelingsstrategie is een mechanisme van representatieve, stemhebbende en participatieve democratie. Ze zet de sociale, ecologische en economische doelstellingen en aspiraties van een bevolking om in concrete acties en beslissingen voor duurzame ontwikkeling, onder andere beleidsmatig. Het gaat om een iteratief en interactief proces van ideeën en acties. Die worden gecoördineerd om de drie categorieën doelstellingen van duurzame ontwikkeling te realiseren (zie 1.2.2) en om daartoe voortdurend de instellingen te verbeteren. Dat proces moet dus:

- a. De plannen van de verschillende departementen die op een zelfde bestuursniveau actief zijn (op de rijen van figuur 1.4) coherent maken.
- b. De beleidslijnen op de verschillende niveaus (in de kolommen van figuur 1.4) complementair maken.
- c. Doeltreffende beleidsinstrumenten simultaan combineren (dit is een derde dimensie van de integratieruimte van figuur 1.4).

Figuur 1.4 toont de ruimte waarbinnen de dubbele integratie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling plaatsvindt. Ze illustreert immers twee van de drie types van technische moeilijkheden die opgelost moeten worden om een coherent beleid van duurzame ontwikkeling uit te werken en uit te voeren. Deze rijen gaan over het beleid van verschillende departementen en elk van de kolommen gaat over de coherentie tussen politieke acties die de verschillende beleidsniveaus nemen. Elke strategie moet dus de beslissingen kunnen bevatten die op de rijen en kolommen van zo'n tabel voorkomen. De strategie van de Europese Unie past bijvoorbeeld op de "EU"-rij van figuur 1.4 bij de verschillende strategische niveaus van de besluitvorming inzake duurzame ontwikkeling. Dat is ook het geval voor de Belgische federale strategie op de vijfde rij. Ze moeten respectievelijk een coherentie tonen tussen acties van verschillende ministeries of directoraten-generaal en ook onderling coherent zijn.

In zulk kader moet de toepassing van de wet van mei 1997 (punt 1.2.6) worden versterkt om de federale context te overschrijden en beter te passen in de andere beleidsniveaus in figuur 1.4. Die zijn tegelijk internationaal (VN, OESO enz.) en intranationaal (gemeenschappen, gewesten, provincies, steden, gemeenten enz.). Deze vraag is meer dan ooit actueel sinds het einde van de top van Johannesburg (september 2002). Artikel 145(b) van het mondiaal plan dat deze Rio+10-top onderschreef, bevestigt immers de verbintenissen van Rio en Rio+5. Dat luidt als volgt: "*Onmiddellijk stappen zetten om vooruitgang te boeken bij het opmaken en uitwerken van nationale strategieën.*"

Elke strategie, ten slotte, moet niet alleen sociale, economische en ecologische beleidslijnen integreren, maar ook een gamma beleidsinstrumenten. Die zijn ofwel cultureel en wervend, ofwel reglementair en regulerend in strikte zin, ofwel economisch waarbij de prijseffecten en andere mechanismen een rol spelen. Bepaalde instrumenten en procedures, zoals impactanalyses³ die de

1. Zie: <http://www.europarl.eu.int/summits/previous>.

2. Zie: http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index_fr.htm.

3. EU (2002). Communication of the Commission on impact assessment. com(2002)276 final.

Figuur 1.4 Integratie van het beleid in de strategieën inzake duurzame ontwikkeling

Beleidsniveaus		Beleidssterreinen in de strategie			
		Sociaal beleid	Milieubeleid	Economisch beleid	Institutioneel beleid
Lokale besturen	Steden en gemeenten				
	Provincies				
Nationaal	Gewesten		Ruimte voor de integratie		
	Gemeenschappen		van de strategieën inzake		
	Federaal		duurzame ontwikkeling		
Internationaal	EU				
	OESO				
	VN				

EU-strategie vermeldt, dienen om vooraf (*ex ante*) te verifiëren of de sociale economische en ecologische impact van een voorgesteld beleid compatiebel zijn met een duurzame ontwikkeling. Het spreekt voor zich dat het kalibreren en samenvoegen van zo'n gamma instrumenten niet meteen kan lukken, zelfs al ging het maar om een louter technisch probleem. Een horizontale, verticale en instrumentele coherentie bereiken, terwijl de beginselen en beslissingscriteria inzake duurzame ontwikkeling (zie 1.2.3) toegepast worden, is dus een erg moeilijke taak. Dat verklaart voor een deel de trage vooruitgang bij de uitvoering van de verbintenissen inzake duurzame ontwikkeling (zie 1.2.6).

1.2.6 Belgische federale strategie inzake duurzame ontwikkeling

De Belgische wet van mei 1997 voorziet een leercyclus om geleidelijk het federale duurzame-ontwikkelingsbeleid te verbeteren. Figuur 1.5 toont die cyclus. Het beginpunt ervan is de opmaak van een eerste rapport om de situatie, het beleid en de vooruitzichten inzake duurzame ontwikkeling op federaal vlak beter te leren kennen. Die fase *rapportage* gaat vooraf aan een *plan-* en *raadplegingsfase* van de bevolking en van adviesorganen. Die geven hun opmerkingen, die omgezet worden in amendementen en zo veel mogelijk in de tekst van het toekomstige plan worden opgenomen¹. Vervolgens overlegt en *beslist* de regering om het plan te aanvaarden. Dat moet dan *uitgevoerd* en *gemonitord* worden (toezicht op de toepassing). Omdat het plan heel de samenleving aangaat, komen in elke fase van de cyclus verscheidene instellingen tussen.

Het basisprincipe van de wet is dat de evaluatie van het beleid dat in de rapporten aan bod komt, moet helpen bij de opmaak van het volgende plan. Op zijn beurt zal dat tijdens de volgende cyclus worden geëvalueerd enzovoort. Het gaat om een wettelijk kader dat een tijdsbepijking oplegt aan iedere fase

1. Een openbaar onderzoek van twee maanden en de adviezen van een reeks raadgevende organen hebben aanleiding gegeven tot het wijzigen van zo'n derde van de tekst.

van de cyclus en de aaneenschakeling van de operaties organiseert. De eerste

Tabel 1.3 uitwerking van het beleid inzake duurzame ontwikkeling in de wet van mei 1997

1. Evaluatie van de prestaties van de vorige periode (terugblik) en van de vooruitzichten van de volgende periode (gebaseerd op de prognose).
2. Voorbereiding op participatieve en overwogen basis van de beleidslijnen voor de volgende periode die coherent zijn gemaakt door het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*.
3. Goedkeuringsbesluit van de beleidsmaatregelen in dat federaal plan.
4. Toepassing van de beleidsmaatregelen dankzij het federaal plan.
5. Controle of monitoring van de beleidsmaatregelen en het federaal plan.

cyclus van de wet loopt van 1998 tot 2002. De realisatie ervan kan worden beschouwd als een belangrijke bijdrage van de Belgische regering tot de strategische verbintenis die ze in 1992 op de Conferentie van Rio aanging in *Agenda 21* (zie 1.2.5). Tijdens die cyclus worden de uitwerkingsfasen van het beleid inzake duurzame ontwikkeling, die in deze strategie zijn vervat, voor het eerst duidelijk omschreven. De eerste fase van de leercyclus 1998-2002 bestond dus uit de opmaak van het (eerste) rapport. Alvorens de belangrijkste bevindingen ervan in herinnering te brengen, is het nuttig om twee opmerkingen te maken over de rol van elk federaal rapport in de federale leercyclus inzake duurzame ontwikkeling.

Enerzijds, zoals blijkt uit tabel 1.3, bevat het vooral een evaluatie van de prestaties inzake duurzame ontwikkeling in de vorige periode. Die moet betrekking hebben op de bovengenoemde etappes 2 tot 5. Maar die evaluatie van het gevoerde federaal beleid mag zich niet beperken tot de maatregelen uit het federaal plan. Het federaal plan is de katalysator van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling, hoewel dat niet enkel via het plan gebeurt. Even vanzelfsprekend is dat het niet elke beleidsmaatregel inzake duurzame ontwikkeling kan evalueren, of hij nu in het plan voorkomt of niet. Een evaluatie van de etappes 2 tot 5 kan dus gemaakt worden door te concentreren op de beleidsdoelen voor de tien gekozen problematieken (zie 1.1.1) en door een reeks typemaatregelen, of gevalsstudies (zie deel 3) te kiezen. De voorbeeldwaarde van die problematieken en gevalsstudies zal bijdragen aan het leerproces van het beleid inzake duurzame ontwikkeling in het algemeen en van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* in het bijzonder.

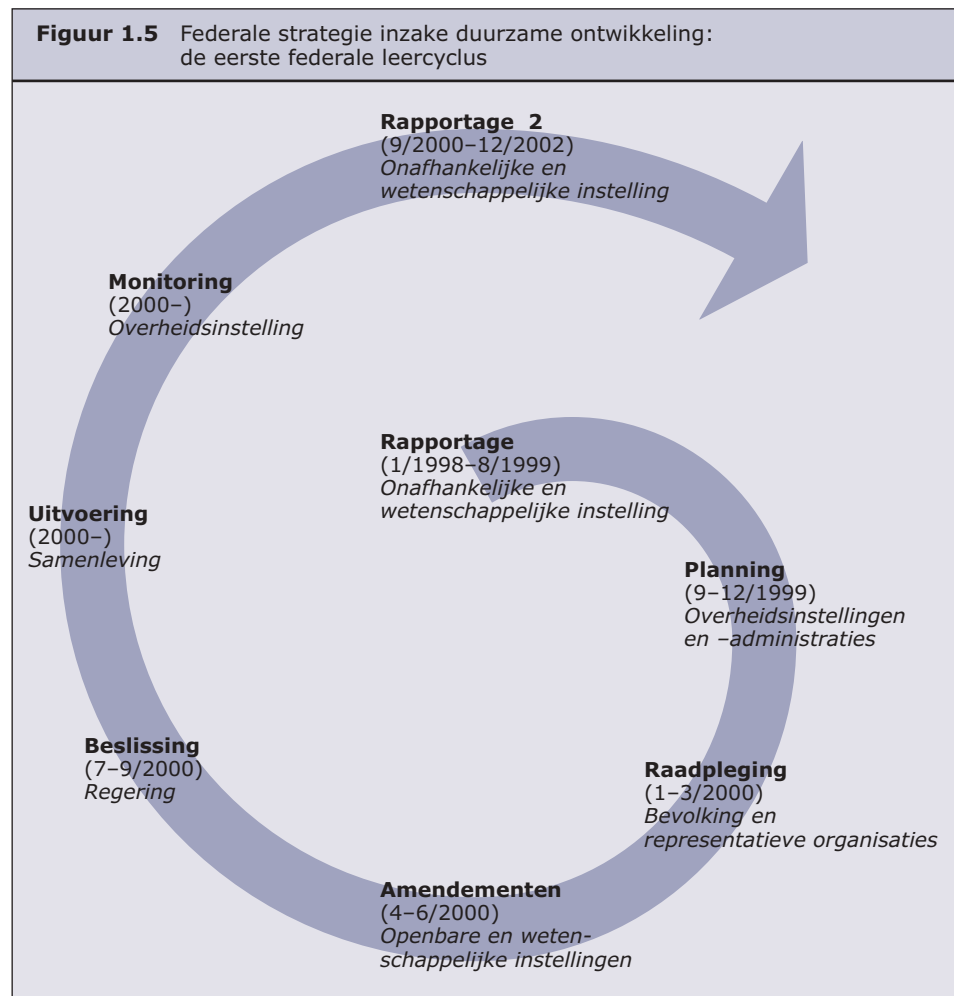
Anderzijds is het niet de bedoeling met de evaluatie in het rapport een requisitoir te maken om een "beoordeling" te geven. Zij is een werkinstrument dat moet kunnen bijdragen tot het democratisch debat. "*De evaluator moet ten opzichte van de geëvalueerde acties of functies blijf geven van bescheidenheid en niet van een conflictuele verhouding met zijn gesprekspartners – wat er altijd toe zal leiden dat de evaluatie mislukt*"¹. Een evaluatie moet dus het statuut en de waardigheid van de betrokken verantwoordelijken eerbiedigen: *The most important purpose of evaluation is not to prove but to improve.*

1. Société Wallonne de l'évaluation et de la prospective, *Charte fondatrice* goedgekeurd tijdens de Algemene Vergadering van 29/4/2000. Punt 2.2.

Voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling tijdens de jaren 1992-1998 heeft het eerste rapport vijf tekorten onderkend bij de toepassing van de beginselen van duurzame ontwikkeling, die in punt 1.2.3 worden voorgesteld:

- Een gebrek aan het situeren van de opties van het federale beleid in de uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling voor de hele planeet.
- Gebrek aan doelstellingen (aan visie) op lange termijn en aan middelen voor de toepassing.
- Segmentering van de economische, sociale en ecologische componenten van een duurzame ontwikkeling bij gebrek aan coördinatie en integratie, vooral in het beleid, het onderzoek en het overleg.
- De onzekerheden over de weerslag van de huidige ontwikkeling worden niet in aanmerking genomen.
- Weinig inspanningen om de inzet van duurzame ontwikkeling op participatieve basis te verduidelijken.

Het tweede rapport¹ moet dus nagaan of de besluiten van die eerste evaluatie vier jaar later nog geldig zijn. Het is nodig om erop te wijzen dat België niet alleen blootstaat aan die strenge kritiek. In 2002, bij de voorbereiding voor de top van Johannesburg, rapporteerde de secretaris-generaal van de VN over de toepassing van *Agenda 21* sinds Rio². Het valt op hoe sterk de vaststellingen



1. Krachtens de programmawet van 30/12/2001 werd dit rapport tegen 31/12/2002 opgesteld.
 2. vn (2001). *Implementing Agenda 21. Report of the Secretary-General*. New York. Economische en Sociale Raad. 19/12/2001 E/CN-17/2002/PC.2/7.

van dat wereldrapport lijken op die van het eerste Belgische federale rapport. Het stelt een gebrek aan coherentie van de beleidsmaatregelen vast door de fragmentatie van het besluitvormingsproces en een overwicht van de korte termijn op de lange termijn door een waardesysteem dat onze huidige levenswijze bevoordeelt ten nadele van de toekomstige generaties.

1.2.7 Modellen voor duurzame ontwikkeling

Modellen zijn min of meer vereenvoudigde voorstellingen van de relaties tussen de elementen van een systeem. Het rapport gebruikt drie verschillende types van modellen:

- Deel 2 van het rapport legt de nadruk op enkele oorzakelijke verbanden tussen indicatoren van duurzame ontwikkeling. Het gebruikt een vereenvoudigd model dat de kapitaalstromen en -voorraden in drie categorieën onderverdeelt: *druk*, *toestanden* en *antwoorden*. De *antwoorden* komen van de institutionele component om de effecten van de *druk* op de kapitaalvoorraden te beoordelen. Figuur 1.3 en het begin van deel 2 stellen de verbanden tussen die concepten voor.
- De rol van de instellingen om "antwoorden" aan te brengen wordt algemeen voorgesteld in figuur 1.1. Om een beeld te geven van de werking van de federale institutionele component, wordt het federale beleid voor duurzame ontwikkeling in vijf etappes opgedeeld (zie tabel 1.3).
- Deel 4 van het rapport verwijst naar een model van *geïntegreerde systeemanalyse* dat betrekking heeft op het duurzame beheer van de kapitaalvoorraden. Met dat driehoeksmodel (zie figuur 1.2) kunnen alternatieve scenario's gemaakt worden over de substituties tussen voorraden. Het model helpt de lezer de mogelijke toekomst te verkennen op basis van de veelheid aan toekomstvisies die bestaan bij de actoren van duurzame ontwikkeling. Het dient als omkadering om beslissingsscenario's uit te schrijven die rekening houden met de talrijke menselijke gevoeligheden voor de risico's die de drie kapitaal-categorieën lopen. Die scenario's stellen verschillende types van besluitvorming voor die de toekomstige evolutie en substitutie daarvan beïnvloeden.

Uiteraard wordt geen enkel model als "het beste" beschouwd. Ze zijn belangrijk omdat ze complementair zijn en een globaal beeld geven van de samenhang tussen de verschillende vraagstukken inzake duurzame ontwikkeling, zowel voor het verleden als de toekomst. Die verschillende modellen zullen in de toekomst trouwens geïntegreerd moeten worden in een *globaal systematisch analysekader*. Zo'n kader is er nog niet, maar de combinatie van de modellen in dit rapport tekent al de contouren af voor het toekomstige werk van de equipe op dit terrein.

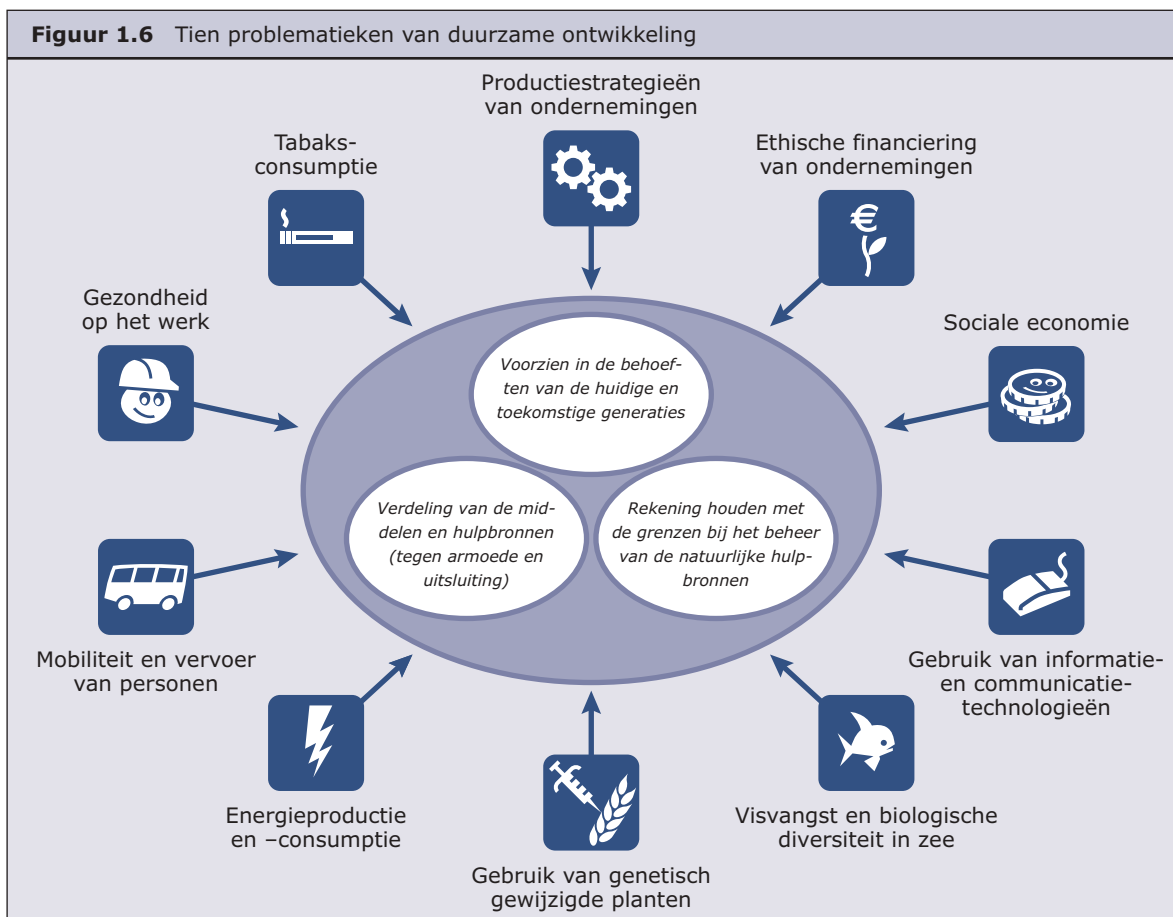
1.3 Tien problematieken van duurzame ontwikkeling

Op het eerste gezicht lijken de tien problematieken uit het eerste hoofdstuk niet allemaal relevant om na te gaan of België de weg naar duurzame ontwikkeling volgt. Een duurzame ontwikkeling wordt dikwijls in verband gebracht

met onder andere het milieu, de toekomstige generaties, de klimaatverandering en het verlies aan biologische diversiteit. Ze doet niet meteen denken aan de informatietechnologie, tabak, financiering van de ondernemingen en gezondheid op het werk. Die tien problematieken zijn nochtans allemaal minstens op twee manieren verbonden met de inzet van duurzame ontwikkeling:

- Ze bevatten een rits mogelijkheden en onopgeloste problemen voor de ontwikkeling van de samenleving; die vereisen arbitrages als verschillende doelstellingen met elkaar in conflict komen.
- Ze vallen onder het toepassingsgebied van de grote beginselen van duurzame ontwikkeling en hebben betrekking op de ultieme doelstellingen ervan.

Om die reden worden ze in dit rapport *problematieken van duurzame ontwikkeling* genoemd.



Ultieme doelstellingen en conflicten tussen doelstellingen

De studie van deze tien problematieken kan een duidelijke bijdrage leveren tot de geleidelijke verwezenlijking van de ultieme doelstellingen van het Plan (1.2.2). Die doelstellingen betreffen de behoeftebevredigingen en de voorrang aan de basisbehoeften van de minstbedeelden, zowel voor de huidige als de toekomstige generaties. Ze betreffen ook het respect voor de grenzen aan de natuurlijke rijkdommen. Bij de voorstelling van de tien problematieken in dit hoofdstuk, ligt de nadruk op die doelstellingen en op de knopen die doorgehakt moeten worden bij kortetermijnconflicten tussen de sociale, ecologische en economische doelstellingen van een duurzame ontwikkeling (*Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004, § 67*).

Toepassingsveld van de beginselen

Voor elk van de tien problematieken laat de toepassing van de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling (uit 1.2.3) toe om beslissingen te nemen die de gestelde problemen aanpakken en de bestaande kansen benutten. Deze beginselen geven de richting aan die de samenleving kan volgen om te bouwen aan een duurzame ontwikkeling. Ze maken deel uit van een uitgebreidere groep beginselen die de internationale gemeenschap aannam in de Verklaring van Rio. De antwoorden die de overheid biedt, zullen in het rapport systematisch geconfronteerd worden met vijf beginselen. Dat laat toe om na te gaan of en hoe ze bijdragen tot de verwezenlijking van de genoemde ultieme doelstellingen, doordat ze beheerd worden volgens deze beginselen:

- Mondiale verantwoordelijkheid in de evolutie van de ontwikkeling.
- Billijkheid binnen en tussen de huidige en toekomstige generaties.
- Integratie van de verschillende componenten van ontwikkeling.
- Voorzorg tegen grote risico's en noodzaak van preventieve acties.
- Participatie van de burgers.

Om die reden wordt elke problematiek van het rapport voorgesteld volgens de hierna vermelde structuur:

- **Omschrijving:** Waar gaat het over? Waarom is het onderwerp *problematisch*?
- **Voorbeeld van conflicten:** Welke zijn de mogelijkheden en problemen die arbitrages vereisen omdat verschillende doelstellingen in deze problematiek met elkaar in conflict komen, vanuit een invalshoek van duurzame ontwikkeling?
- **Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling:** Welke van de genoemde beginselen komen het vaakst aan bod in antwoorden van duurzame ontwikkeling?

1.3.1 Productiestrategieën van de ondernemingen

Omschrijving



De wereldvraag naar goederen en diensten zal blijven stijgen. Daarop wijzen de groeivoorzichten in de industrielanden, de verwachte bevolkingsgroei in de ontwikkelingslanden en het feit dat zij stilaan de westerse consumptie- en productiepatronen gaan overnemen¹. Die verwachte groei van de vraag kan gepaard gaan met een grotere druk op het milieu. Momenteel zijn milieuvriendelijke productiestrategieën vooral gebaseerd op het begrip eco-efficiëntie. Dat betekent dat zij de ecologische impact per producteenheid tijdens de levenscyclus van de producten proberen te verminderen. Zij proberen ook de vraag te volgen door de geproduceerde hoeveelheden op te voeren en door de kwaliteit van de producten te verbeteren. De weerslag van die productietoename in volume maakt voor bepaalde vervuilende stoffen de vooruitgang op het vlak van eco-efficiëntie ongedaan (zie *Voorbeeld van conflicten*). Zonder het belang van dat soort strategieën te ontkennen, ontstaan er andere strategieën, die proberen dat annulatie-effect te vermijden. De *sufficiency strategy* is hiervan een voorbeeld. Dat is het resultaat van een denkoefening over de manier waarop aan de menselijke behoeften kan worden voldaan. Van daaruit verkoopt ze de prestatie (de functie) van een product in plaats van het product zelf. Het gaat bijvoorbeeld om de verkoop van een schoonmaakprestatie, met

1. OESO (2001), *OECD Environmental Outlook*, Parijs.

een dienstverleningscontract, in plaats van de individuele verkoop van de machine en de bijbehorende schoonmaakproducten. Hierbij gaat de aandacht eerst naar de behoefte waaraan moet worden voldaan, alvorens zich met het product en het productieproces bezig te houden. Dat soort strategieën beantwoordt aan de toegenomen vraag. Daaraan moet vooral via diensten en een kleinere materiele productie worden voldaan. Dankzij die kleinere groei van de materiële productie zou de vraagtoename de vooruitgang op het vlak van eco-efficiëntie niet volledig teniet doen¹.

Voorbeeld van conflicten

Momenteel draagt de grotere toegevoegde waarde die de bedrijven produceren, in zekere mate bij tot de kwaliteit van het leven. Zij gaat echter gepaard met een grotere en zelfs snellere druk op het milieu waardoor de draagkracht daarvan in het gedrang komt. Er is dus een conflict tussen het streven naar zo groot mogelijke bedrijfsproductie, het voldoen aan de behoeften en het naleven van de milieubeperkingen. Daarom moeten de economische groei en de druk op het milieu van elkaar worden losgekoppeld, dankzij de ontwikkeling van geïntegreerde strategieën. Op wereldvlak concentreren de ondernemingen in de industrielanden zich veeleer op het ontwerpen van producten en op onderzoek en ontwikkeling. Ze zijn bovendien geneigd om hun activiteiten te verplaatsen naar landen waar de lonen laag zijn en waar minder strenge milieunormen gelden. Zulke praktijken geven voorrang aan de rentabiliteitsdoelstellingen van de onderneming ten koste van de sociale en milieudoelstellingen van een duurzame ontwikkeling van de landen die deze activiteiten ontvangen. Ze brengen evenmin oplossingen aan voor de conflicten die zich voordeden in de landen die deze activiteiten zien vertrekken.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Verantwoordelijkheid: Steeds meer consumenten worden zich bewust van de manier waarop de ondernemingen zich gedragen bij het gebruik van het menselijk en milieukapitaal van de planeet. Die bewustwording van verantwoordelijke producenten en consumenten kan leiden tot een ontwikkeling van het aanbod en de vraag van goederen en diensten ten gunste van duurzamere producten. Zulk een verantwoord gedrag, dat rekening houdt met de sociale en milieueexternaliteiten over de hele levenscyclus van een product, kan aan de ondernemingen comparatieve voordelen opleveren.

Integratie: Er is een verticale aanpak nodig die gaat van de ontginning van de grondstoffen, over het beroep doen op arbeidskrachten, de ontwikkeling van de vereiste kennis voor de productie en de distributie, tot de consumptie en de afvalverwerking. Een geïntegreerd productbeleid berust daarop (zie deel 3). Daarbij is er tijdens elke fase van de levensduur van het product een dialoog tussen de verschillende verantwoordelijke diensten (marketing, productie, financiering, distributie enz.) nodig. Bedrijven moeten intern de verschillende bevoegdheden en bekwaamheden beter coördineren en integreren en de werknemers daar daadwerkelijk bij betrekken². De *sufficiency strategie* gaat nog verder in die integratievereiste. Ze maakt immers gebruik van zowel maatschappelijke kennis om de behoeften van de bevolking te identificeren, als van de capaciteit tot gedragsverandering bij de producenten en de

-
1. Europese Commissie, directoraat-generaal research (2001) *Sustainable production. Challenges and objectives for EU research policy*. Brussel: Europese Commissie.
 2. "So prevention is a more comprehensive and socially complex process than compliance, necessitating significant employee involvement, cross disciplinary coordination and integration, and forward thinking managerial style." (F.A. Paul, R.V. Michael (1997), *A resource-based perspective on corporate environmental performance and profitability*, Academy of Management Journal 1997, Vol. 40, No. 3, 534-559). Vertaling: Preventie is een omvattender en maatschappelijk ingewikkelder proces dat een effectieve betrokkenheid van de werknemers, een integratie en coördinatie van de verschillende disciplines en een toekomstgericht beheerssysteem vereist.

consumenten. Ze maakt ook gebruik van de economische en technologische knowhow om een product in een dienst te kunnen veranderen en aldus de milieukwaliteiten ervan te verbeteren.

1.3.2 Ethische financiering van ondernemingen

Omschrijving



Ethische financiële producten zijn producten die sommige financiële tussenpersonen aan spaarders voorstellen. Die tussenpersonen gebruiken het zo verzamelde kapitaal voor de financiering van projecten of leningen aan bedrijven waarbij rekening wordt gehouden met bepaalde ethische criteria. Ethische financiële producten dienen dus om projecten of bedrijven te financieren, die zowel aan sociale (werkgelegenheid, verhouding tot de plaatselijke gemeenschap, relatie met de ontwikkelingslanden, gevaren voor de gezondheid enz.), ecologische criteria (lucht- en waterverontreiniging enz.) als aan traditionele financiële rendement- en risicocriteria voldoen. Die financiële producten kunnen de ondernemingen op vrijwillige basis aanzetten tot meer respect voor de menselijke en de milieukapitaalvoorraden en de spaarders warm maken voor duurzame ontwikkeling.

Er bestaan twee categorieën ethisch financiële producten: de solidaire producten en de ethische beleggingsfondsen. De solidaire producten zijn spaarproducten waarmee projecten met een sociale meerwaarde gefinancierd kunnen worden. Met de ethische beleggingsfondsen kunnen via de aankoop van aandelen beursgenoteerde bedrijven gefinancierd worden die bepaalde ethische criteria naleven. Er bestaat een brede waaier aan "ethische beleggingsfondsen" die beantwoorden aan criteria, gaande van het ene uiterste tot het andere. De ene steunen enkel op negatieve criteria, omdat zij ondernemingen uitsluiten op basis van bepaalde beginselen, of op een beperkt geheel van positieve criteria. De andere steunen op heel ruime criteria, die in onderling overleg tussen de onderneming en de ontvangende partijen werden vastgelegd en waarvan een onafhankelijke organisatie de naleving systematisch controleert.

Maar niet elke ethiek is een ethiek van duurzame ontwikkeling en dus zijn ook niet alle ethische criteria noodzakelijkerwijze op de realisatie van duurzame ontwikkeling gericht. De vraag blijft bijgevolg hoe kan verzekerd worden dat die ethische fondsen, die op heel uiteenlopende criteria gebaseerd zijn, bijdragen tot een duurzame ontwikkeling. Aangepaste beleidsmaatregelen kunnen *spvaarders* er waarschijnlijk toe aanzetten economische, sociale en ecologische criteria in hun beleggingskeuze te laten meespelen. Beleidsmaatregelen kunnen ook *ondernemingen* stimuleren om hun activiteiten, via de vraag naar ethisch financiële producten, op duurzame ontwikkeling af te stemmen¹.

Voorbeeld van conflicten

Vooraf het financiële risico en hun streven naar zo hoog mogelijk rendement en inkomsten sturen de beleggingskeuze van de spaarders. Meestal kennen beleggers niet de bedrijven die de door hen belegde kapitalen ontvangen en zijn zij maar matig geïnteresseerd in hun sociale en ecologische kwaliteiten. Bovendien proberen zij hun winst op korte termijn zo groot mogelijk te maken en zijn zij niet altijd bereid te wachten op eventuele langetermijnopbrengsten van strategie van een duurzame ontwikkeling van de financiële instelling. Bij

1. Noch *Agenda 21*, noch het Belgisch *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* behandelen die thematiek.

zo'n strategieën zijn immers vaak dure investeringen nodig op korte termijn (bv. grote R&D-inspanningen om milieuvriendelijkere producten te ontwikkelen). Die kunnen in een eerste fase negatief zijn voor de rendabiliteit van de financiële belegging. Dat laat een conflict vermoeden tussen het individuele belang en de collectieve ethiek. Hoewel het rendement van ethische beleggingsfondsen in het begin van hun ontwikkeling lager is dan het marktgemiddelde, tonen recente studies aan dat hun rendement momenteel niet lager is dan de gemiddelden op de markt¹. Ondanks het feit dat het risico van de ethische beleggingen momenteel nog groter is, halen hun goede prestaties een belangrijke rem weg op de investeringen in die producten. Het toont aan dat bij het beheer van een onderneming financiële rendabiliteit verenigbaar kan zijn met het respect voor sociale en ecologische criteria.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Verantwoordelijkheid: Doordat de kapitaalmarkten momenteel de wereld omspannen kan de ontwikkeling van ethische financiële producten positieve gevolgen hebben voor de bedrijfsactiviteiten zowel in België als ver daar vandaan. De hulp aan de ontwikkelingslanden komt nu vooral uit privé-geldstromen en in mindere mate uit bilaterale of multilaterale leningen. Daarom zou een grotere doorzichtigheid bij de toewijzing van die privé-kapitalen in die landen een hefboom voor duurzame ontwikkeling kunnen zijn. Beleidsmakers zouden de spaarders dus moeten stimuleren om bij hun beleggingskeuze, zowel in het binnen- als in het buitenland, ook rekening te houden met de sociale en ecologische kwaliteiten van de ondernemingen.

Dubbele billijkheid: De aandelenmarkt wordt vooral beïnvloed door winstvooruitzichten op korte termijn. Die markt dient echter om langlopende projecten te financieren, waarvan de impact pas over verscheidene jaren, decennia en zelfs eeuwen voelbaar is. Er zou dus meer aandacht moeten gaan naar effectbeoordeling (economisch, sociaal of ecologisch) op middellange en lange termijn. Dat gebeurt nu niet. Een internationale context die strategieën van duurzame ontwikkeling in de ondernemingen bevoordeelt, kan financiële spelers helpen om hun verantwoordelijkheid voor de koers van de ontwikkeling op te nemen. Het financiële risico dat verbonden is aan deze investeringen kan er ook door verminderen in vergelijking met andere investeringen die geen duurzame ontwikkeling bevorderen.

1.3.3 Sociale economie

Omschrijving



De sociale economie is een autonome en particuliere economische sector die arbeidsplaatsen creëert die tegemoetkomen aan de behoeften van de uitgesloten op de arbeidsmarkt. Ze streeft naar de bevrediging van de behoeften waaraan noch de overheid, noch de markt voldoen. De sociale economie kan winst maken via een gedeeltelijke zelffinanciering, maar dat is niet haar hoofddoelstelling. Ze benadrukt het tot een gemeenschap behoren, democratische en autonome beheersvormen en bij het verdelen van de opbrengsten de voorrang aan mensen en de factor arbeid in plaats van aan kapitaal. Die kenmerken van de sociale economie sluiten een samenwerking

1. Een KBC-studie vergelijkt bv. drie ethische indexen, waarvan één berust op het investeringsregister van Ethibel, met hun benchmark. Ze stelt dat: "het gemiddelde rendement van de duurzame investeringen tijdens de periode 1996-2000 hoger lag. Het hogere rendement dat de duurzame indexen aangaven ten opzichte van hun benchmark, ging evenwel gepaard met een hoger risico."

met de overheid of andere actoren uit de privé-sector echter niet uit. In de Belgische sociale economie zijn twee werkwijzen gangbaar:

- De *sociale inschakelingseconomie* biedt werk aan minderbegunstigden (bv. laaggeschoolden of langdurig werklozen) ofwel via een voltijdse baan, ofwel via een baan in combinatie met een opleiding. De hoofddoelstelling is de integratie van de betrokkenen op de arbeidsmarkt te bevorderen, terwijl die werkwijze producten of diensten kan opleveren die beantwoorden aan de nieuwe behoeften van de maatschappij. In 2000 werden op die manier al 52 000 personen tewerkgesteld;
- Ook de *buurtdiensten* kunnen benadrukt worden door de sociale economie, de overheid, ondernemingen met winstoogmerk of door samenwerkingsverbanden. Die diensten komen tegemoet aan individuele of collectieve behoeften. Zij zijn geografisch afgebakend of gebaseerd op een symbolische nabijheid, wat de relatie tussen de leverancier en de gebruiker van de diensten benadrukt. Al kunnen zij ertoe bijdragen, toch is het belangrijkste einddoel niet de sociaal-professionele inschakeling van de doelgroepen, maar vooral de bevrediging van nieuwe individuele of sociale behoeften.

Voorbeeld van conflicten

De opkomst van de sociale economie werd bevorderd door een reeks factoren die de sociale component van de ontwikkeling kenmerken: de vergrijzing van de bevolking (met als gevolg een toename van de socialezekerheidskosten en van de vraag naar specifieke diensten), steeds meer gezinnen met twee-verdieners (met allerlei gevolgen voor de combinatie gezin-werk) en de lage werkgelegenheidsgraad. Die factoren dragen bij tot een culturele verandering waarbij meer en meer wordt erkend dat een bezoldigde arbeid, volgens andere normen dan die van de markt, een meerwaarde voor de samenleving kan creëren. Dat besef stimuleert projecten rond sociale economie. De doelstelling van sociale economie om een aantal minderbedeelden meer te laten deelnemen aan de arbeidsmarkt, kan echter tegenstrijdig zijn met de doelstelling die een grotere economische efficiëntie beoogt via een verbetering van de arbeidsproductiviteit.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Participatie: De organisaties van de sociale economie zijn ideaal geplaatst om de dialoog met de overheid, andere organisaties en met de burgers zelf te verrijken. Hun concrete ervaring op het vlak van nieuwe sociale behoeften en van de uitsluiting van bepaalde sociale categorieën geeft hen kennis die een waardevolle bijdrage kan leveren bij de beleidsvoorbereiding ter zake. Die kennis is des te meer nodig omdat de impact van dat beleid op het menselijke kapitaal pas op lange termijn merkbaar is. Zij kunnen helpen om bijzondere doelgroepen en nieuwe of latente sociale behoeften te identificeren.

Integratie: Dat beleid moet zorgen dat de sociale economie bijdraagt tot de ecologische billijkheid en de creatie van een meerwaarde voor het milieukapitaal. Zonder dat beleid zouden de bovengenoemde conflicten tussen economische efficiëntie, sociale billijkheid en milieubescherming niet spontaan opgelost geraken. Om die uitdaging aan te gaan, kan de participatie van actoren, terwijl ze de problemen oplost, de overheid helpen om de kansen waar te nemen en te definiëren¹.

1. De sector van afvalrecyclage biedt in dat opzicht al interessante vormen.

1.3.4 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën

Omschrijving



De nieuwe informatie- en communicatietechnologieën (ICT) verwijzen hier naar alle informatica- en telecommunicatietechnologieën, elektronietoepassingen en media waarmee de gebruiker kan communiceren en informatie inwinnen (bv. via internet). De toepassingsgebieden en de mogelijkheden van ICT zijn heel divers en nieuwigheden volgen elkaar in een snel tempo op. Door een grotere beschikbaarheid van informatie en een snelle informatiedoorstroming kunnen de ICT bijdragen tot een efficiënter productieproces, tot het verhogen van het welzijn van individuen en gemeenschappen en tot het bevorderen van milieubewust gedrag en milieubescherming. De ICT kunnen ook bijdragen om de dienstverlening van de overheid voor de burger doorzichtiger en toegankelijker te maken op tal van beleidsdomeinen. Zij kunnen bovendien de participatiemogelijkheden van individuen en maatschappelijke groepen verruimen in het zoeken naar oplossingen voor actuele maatschappelijke problemen.

In de kennismaatschappij maken de ICT deel uit van de alledaagse leefwereld. Dat is wat verstaan wordt onder de *digitalisering van de leefwereld*. De huidige gebruikers hebben er belang bij dat het aantal nieuwe gebruikers zo groot mogelijk is. Er bestaat echter een *digitale kloof*. Dat betekent dat een deel van de wereldbevolking geen of een beperkte toegang heeft tot die technologie. Van alle internetgebruikers in de wereld bevindt 65,3% zich in Europa en Noord-Amerika. Maar ook in de EU is het aantal internetgebruikers ongelijk verdeeld. Vrouwen, personen met een laag inkomen en ouderen gebruiken minder internet. Personen die beter geïntegreerd zijn op de arbeidsmarkt of er een hogere functie hebben, gaan meer online. Het beschikbare budget is de voornaamste verklarende factor voor de verspreiding van die innovaties bij de verschillende bevolkingsgroepen. Een tweede factor is de nodige kennis om zich de ICT eigen te maken. Om die twee redenen loopt de digitale kloof parallel met de grens die de industrielanden scheidt van de ontwikkelingslanden en de al gekende ongelijkheden tussen sociale categorieën.

Voorbeeld van conflicten

Zoals voor elke nieuwe technologie geldt, zal de verspreiding van ICT leiden tot een herverdeling van de factor arbeid, zowel binnenlands als mondiaal. Oude industrieën zullen geherstructureerd worden. Dat zal hier en daar leiden tot een verlies aan arbeidsplaatsen, terwijl in andere sectoren of regio's de vraag naar hooggeschoold ICT-personeel zal toenemen, vooral in de diensten. Zonder adequaat systeem voor sociale bescherming kan er een conflict ontstaan tussen de negatieve gevolgen die verband houden met de herverdeling van de factor arbeid en de eerder vermelde positieve gevolgen van het gebruik van ICT.

De ICT beïnvloeden niet alleen het economische productieproces. Er dreigt een conflict te ontstaan tussen enerzijds het belang dat gehecht wordt aan de snelle verspreiding van ICT en anderzijds de mate waarin sociale categorieën of landen toegang hebben tot deze ICT-vernieuwingen en ze kunnen volgen. Er bestaat een risico dat de digitale kloof een vicieuze cirkel wordt die de al gekende sociale ongelijkheden doet toenemen. Dat komt omdat sommige sociale categorieën (bv. laaggeschoolden) of landen (bv. ontwikkelingslanden) geen of een beperkte toegang hebben tot ICT. Gecombineerd met het tempo waartegen ICT-vernieuwingen elkaar volgen en onze leefwereld steeds meer bepalen, leidt dat voor hen tot een comparatief nadeel om zich die technologieën eigen te maken, om van ICT-vernieuwingen op de hoogte te blijven en om te genieten van de voordelen die ze bieden. Omgekeerd hebben hooggeschoolden of geïndustrialiseerde landen daarbij juist een comparatief voordeel.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Participatie: De ICT bieden iedereen (burgers, sociale groepen, overheden en privé-partners) die over de kennis en het nodige materieel beschikt de mogelijkheid om informatie in te winnen over de algemene toestand van de Aarde en om lokaal te ageren voor een beter algemeen en individueel welzijn.

Verantwoordelijkheid: De ICT kunnen ook bijdragen tot *leapfrogging*. Dat betekent dat landen-gebruikers de mogelijkheid zouden hebben om zonder hoge ontwikkelingskosten snel en rechtstreeks toegang te krijgen tot gegevens, informatie en tot de modernste technieken. Om die mondiale verantwoordelijkheid op te nemen, moeten de besluitvormers de duurzame-ontwikkelingsbeginselen toepassen opdat iedereen zou delen in de voordelen die deze nieuwe technologieën bieden.

1.3.5 Visvangst en biologische diversiteit in zee

Omschrijving



De biologische diversiteit (of biodiversiteit) is de variëteit en de variabiliteit van de genen, de soorten, de populaties en de ecosystemen. Het behoud ervan vormt een van de doelstellingen van duurzame ontwikkeling. Heel wat essentiële goederen en diensten die de aarde voortbrengt, hangen ervan af. Vooral menselijke activiteiten veroorzaken de aantasting van de biodiversiteit die nu plaatsvindt. Die aantasting blijkt uit de verdwijning van soorten, de verarming van het genetisch erfgoed en een achteruitgang van de ecosystemen. Sinds enkele jaren wordt wereldwijd vastgesteld dat de visvangst een bovengrens bereikt heeft. Driekwart van de visvangst op zee lijdt onder (bijna) overbevissing. Dat blijkt uit visvoorraden die sterk geslonken zijn of die zich slechts langzaam herstellen. De verdwijning van soorten is onomkeerbaar, zodat voor de huidige en toekomstige generaties belangrijke bekende of nog onbekende hulpbronnen verloren gaan. De achteruitgang van het genetisch erfgoed en de ecosystemen vermindert de mogelijkheden van ongerepte en gecultiveerde ecosystemen om zich aan te passen of weerstand te bieden. Die evolutie kan de menselijke ontwikkeling ernstig bedreigen. De bedreigingen voor de biodiversiteit in zee zijn daarvan een voorbeeld. Overbevissing is een van de bedreigingen voor de biodiversiteit. De gevolgen daarvan kunnen rechtstreeks of onrechtstreeks de rol van het zeemilieu veranderen. Dat milieu speelt een essentiële rol in het ecosysteem en maakt het leven op aarde mogelijk (de rol in wereldwijde biogeochemische stromen en de rol voor het klimaat).

Voorbeeld van conflicten

Er is duidelijk een doelstellingenconflict tussen de gevolgen van de problematiek en de verwezenlijking van de grote mogelijkheden van dit systeem voor een duurzame ontwikkeling. Die kwestie maakt deel uit van het debat over de basisbehoeften van een groeiende wereldbevolking en de problemen hiervan voor de beperkte natuurlijke hulpbronnen. Zowel de overbevissing als de verdwijning van soorten vloeit voort uit mechanismen die de kortetermijndoelstellingen van de economische, sociale, ecologische en institutionele componenten van de ontwikkeling tegenover elkaar plaatsen. Die ontwikkelingen kunnen in sommige gevallen in grote mate endogeen zijn aan één van die componenten (dat is bijvoorbeeld het geval voor milieuvervuiling die de verdwijning van een of meerdere soorten veroorzaakt). In het meest voorkomend geval echter is er sprake van interactie tussen de componenten (bv. wanneer economische stimuli praktijken bevorderen die tegelijk schadelijk zijn voor het milieu en het sociale weefsel van kustbevolkingen ontwrichten).

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Integratie: Het belang van de verbanden tussen de economische, sociale, ecologische en institutionele componenten is zo groot dat iedere niet-geïntegreerde aanpak, onmogelijk en zelfs schadelijk wordt. De maatregelen om overbevissing tegen te gaan, moeten immers rekening houden met de sociale, economische en ecologische implicaties van een eventuele overschakeling op een andere manier van vissen.

Verantwoordelijkheid: In die maatregelen moet ook een evaluatie van hun impact op de hele planeet ingebouwd zitten, omdat een groot deel van de visvoorraden niet beperkt blijft tot de territoriale wateren of alleen maar de exclusieve economische zones (migrerende en straddling stocks). Het is ook nodig dat zowel de nieuwe als al bestaande visbeheersystemen op een coherente en gecoördineerde manier kunnen worden toegepast zonder te worden gehinderd door territoriale grenzen van staten. Als het gemeenschappelijke visserijbeleid van de EU rekening hield met het criterium van globale verantwoordelijkheid, dan zou een oplossing mogelijk zijn voor het probleem van het afstemmen van de viscapaciteit en de visvoorraden in de Europese wateren op de visvoorraden van derde landen. Een verantwoordelijker EU-beleid zou, zoals nu het geval is, de structuurafbrekende rol van de kusteconomieën van die staten tegenhouden. Die evaluatie moet ook op lange termijn gebeuren. De bekommernis om op korte termijn de investeringen te laten renderen vooral via subsidies aan de sector, mag niet als reden worden aangegrepen om de noodzakelijke herziening van het huidige visvangstbeheer zowel wereldwijd als op Europees vlak uit te stellen.

1.3.6 Gebruik van genetisch gewijzigde planten

Omschrijving



Van de moleculaire biologie, die in de jaren zeventig het levenslicht zag, werd verondersteld dat zij veel mogelijkheden zou bieden om grote ontwikkelingsvraagstukken aan te pakken. De aangekondigde doelstellingen van de biotechnologie zouden onder andere de volgende zijn: betere gezondheidszorgen, grotere landbouwproductie, minder vervuilend energieverbruik en milieubescherming. De biotechnieken bieden dus mogelijkheden die, indien zij beheerd worden volgens criteria van duurzame ontwikkeling, als basis voor zo'n ontwikkeling kunnen dienen. De genetisch gewijzigde planten (GGP) maken deel uit van de "gewijzigde levende organismen" die omschreven worden als "*elk levend organisme dat over een unieke samenstelling van genetisch materiaal¹ beschikt die door de moderne biotechnologie werd verkregen*"². Een transgeen organisme is een organisme dat wordt verkregen door de inbrenging van vreemd genetisch materiaal in een basisorganisme (bv. maïs die wordt verkregen door inbrenging van een gen afkomstig van een bacterie).

De biotechnologie verschilt van de klassieke selectiemethodes die al lang in de landbouw worden gebruikt. De zogenoemde klassieke methodes zijn onder andere de kruising van planten om variëteiten te produceren die over bijzondere en interessante eigenschappen zouden beschikken en die door-

1. D.w.z. het materiaal van plantaardige, dierlijke, bacteriële of andere oorsprong dat functionele eenheden van de erfelijkheid bevat.
2. Definitie van "moderne biotechnologie" volgens het *Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid* (www.biosafety.be/bch/doc/cartagena-protocol-nl.pdf): "de toepassing van:
 - a. *in-vitrotechnieken met nucleïnezuur, met inbegrip van recombinant deoxyribonucleïnezuur (DNA) en de directe injectie van nucleïnezuur in cellen of organellen, of*
 - b. *fusie van cellen die niet tot dezelfde taxonomische familie behoren, waardoor natuurlijke fysiologische barrières voor reproductie en recombinatie worden overwonnen en die niet behoren tot de technieken die bij traditionele kweek- en selectiemethoden worden gebruikt;*"

gegeven kunnen worden aan de toekomstige generaties. In tegenstelling tot de moderne biotechnologie, kan er met die methodes geen gen overgebracht worden tussen genetisch verschillende soorten en kan er evenmin één enkele eigenschap tegelijk overgebracht worden.

Voorbeeld van conflicten

Hoger landbouwrendement, weerstand tegen virussen, tegen droogte enzovoort worden vaak voorgesteld als voordelen van GGP in de landbouw. Die kwaliteiten zouden beter tegemoet komen aan de basisbehoeften van een groeiende wereldbevolking zonder daarom de beperkte natuurlijke hulpbronnen onnodig uit te putten en zonder het milieu verder aan te tasten. De GGP zouden perspectieven bieden om een evenwicht te vinden tussen ontwikkeling en milieubehoud. Het gebruik van deze organismen zou dus oplossingen kunnen bieden voor de problemen van de huidige en toekomstige generaties.

De gevolgen van de moderne biotechnologie voor de gezondheid en de ecologische, sociale en economische impact ervan baren echter grote bezorgdheid, ook in wetenschappelijke kringen. Er worden ook belangrijke debatten hierover gevoerd op ethisch vlak. Die bezorgdheid is meestal toegespitst op de rechtstreekse risico's voor de gezondheid van de mens. De overige gevolgen van de GGP zowel op het milieu als op de ontwikkeling krijgen minder aandacht. De ecologische risico's kunnen nochtans onomkeerbaar zijn. Ook de veralgemening van die technieken zou de sociale en economische ontwikkeling grondig kunnen veranderen. Daar moet rekening mee worden gehouden bij de keuze voor die technologieën. De actuele debatten over het gebruik van biotechnologieën, onder andere wat hun gebruik in de landbouw betreft, benadrukken dus vooral twee belangrijke aspecten:

- Het belang van de verwachtingen, vooral van de bedrijven die in die technologieën hebben geïnvesteerd, waardoor de druk verhoogt om ze te passen.
- De weerstand die de rentabiliteit van de investeringen in die technologieën in gevaar kan brengen.

Die twee tegengestelde dynamieken steunen vaak op irrationele overwegingen. Die debatten leggen vaak een groot gebrek aan kennis bloot. Door een betere kennis zouden de eventuele risico's en mogelijke voordelen correcter ingeschat kunnen worden. Er wordt dus onvoldoende rekening gehouden met de variëteit en complexiteit van de inzet.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Voorzorg: Een benadering van duurzame ontwikkeling zal de voorzorgen bij wetenschappelijke onzekerheden bijzonder benadrukken. Terwijl het kweken van transgene gewassen onbetwistbare gevaren stelt voor het milieu, blijft het moeilijk en zelfs onmogelijk de waarschijnlijkheid ervan te bepalen en dus de risico's te objectiveren. Omdat de werking van de ecosystemen onvoldoende gekend is, belemmert dit de evaluatie van de voordelen en de risico's van het gebruik van GGP. De prognose van de ecologische, economische en sociale gevolgen (vooral op lange termijn) van het gebruik van GGP is momenteel onduidelijk en steunt op een beperkt aantal gegevens, bijvoorbeeld die over machtsverdeling.

Participatie: De veranderingen vanwege de ontwikkeling van die technologie hebben onder andere betrekking op: de politieke invloed van de privé-sector (concentratie van de kennis en de expertise bij enkele bedrijven), de relaties tussen de verschillende sociale groepen en tussen de sociale klassen, tussen de

grote en de kleine (landbouw)ondernemingen en, niet te vergeten, tussen de industrielanden en de ontwikkelingslanden. Participatie over alle ecologische, economische en sociale bekommelingen is dus nodig om de maatschappelijke keuzes te kunnen motiveren.

1.3.7 Energieproductie en -consumptie

Omschrijving



Energie is een sleutelfactor van de sociale en economische ontwikkeling. Energie dient zowel om een reeks menselijke basisbehoeften te bevredigen als om te voldoen aan de vraag die samenhangt met de zogenaamde *westerse levensstijl* (levenskwaliteit, materieel comfort enz.) waartoe de meerderheid van de wereldbevolking toegang wenst te krijgen. Maar als schaarse grondstof en als bron van hinder en vervuiling zet energie het leefmilieu onder druk, bijvoorbeeld door de CO₂-uitstoot, de zure regen en het kernafval. De veralgemening van de westerse productie- en consumptiepatronen en de bevolkingsgroei maken dus niet alleen bepaalde niet-hernieuwbare energiebronnen schaarser; ook zetten ze de absorptiecapaciteit van een aantal ecosystemen onder druk. Energieproductie uit hernieuwbare bronnen zoals de zon, de wind, het water en biomassa kan energieproductie uit fossiele brandstoffen en kernenergie gedeeltelijk vervangen en bijdragen tot een vermindering van de milieudruk.

Voorbeeld van conflicten

Het ontwikkelingspatroon van de industrielanden gaat samen met een hoge energieconsumptie. Totnogtoe had dat een positieve economische impact op korte en middellange termijn. De productie en de werkgelegenheid groeiden immers, wat een erg positief sociaal effect had via de stijging van het materieel comfort en van de levensstandaard van een groot deel van de bevolking. Het milieueffect is echter voor een groot deel negatief (luchtvervuiling, vervuiling door kernenergie, olierampen enz.). Ten dele is dat ook zo voor de consumptie van hernieuwbare energie door de gezinnen (bv. gebruik van open haarden heeft negatieve effecten op het milieu en de gezondheid). Er bestaat dus duidelijk een conflict tussen ecologische en socio-economische doelstellingen, vooral in de industrielanden. Dat conflict is moeilijk te verhelpen want een oplossing die evenwichtig is op korte termijn, is dat niet noodzakelijk op lange termijn. De meest nefaste milieueffecten van de hoge energieconsumptie zullen de toekomstige generaties ten deel vallen. Tegelijk worden voorzorgsmaatregelen beschouwd als een rem op de levenskwaliteit van een deel van de huidige generaties. De milieueffecten op lange termijn van onder andere klimaatverandering en risico's van kernafval, kunnen een economische en sociale impact hebben, zoals verlies aan woonruimte (milieuvluchtelingen) en slechtere levensomstandigheden, vooral voor de minstbedeelden.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Dubbele billijkheid: De voornaamste milieueffecten van de huidige energieproductie en -consumptie, namelijk kernafval en de klimaatopwarming, stellen vooral problemen op lange termijn. De huidige generaties zadelen hun nazaten op met het beheer van afval en de gevolgen van CO₂-emissies die voortkomen uit de energieconsumptie nu. Investeringsbeslissingen of reglementeringen rond energie moeten daarom evenveel rekening houden met de draagkracht van het milieu als met economische en sociale beslissingscriteria. Deze beslissingen bepalen immers de toekomst.

Verantwoordelijkheid: De landen die voordeel halen uit die industrialisering consumeren natuurlijk het meest niet-hernieuwbare energie per capita. In elk

land verbruiken de rijkste gezinnen bovendien het meest. De concentratie van broeikasgassen (zie 2.4.1) bedreigt de stabiliteit van het klimaat overal ter wereld. Het onstabiele klimaat is vooral schadelijk voor de landen met een reliëf dicht bij de zeespiegel en heel slechte weersomstandigheden. De meerderheid van die landen heeft een arme bevolking die niet de middelen heeft om zich te beschermen.

1.3.8 Mobiliteit en vervoer van personen

Omschrijving



De mogelijkheid om zich naar believen te verplaatsen wordt in het algemeen beschouwd als positief voor het welzijn. Nog nooit was de mobiliteit van personen zo groot als nu. Zowel het aantal individuele verplaatsingen als de afstanden blijven toenemen (zie 2.2.2). De mens heeft immers een steeds grotere keuze tussen mogelijke bestemmingen die hem toegang geven tot goederen, diensten, menselijke contacten, enz. De comfortabelste (zoals de personenwagen) en maatschappelijk meest gewaardeerde (o.a. via reclame) individuele vervoermiddelen hebben ingang gevonden ten koste van de minder vervuilende (zoals het openbaar vervoer) en gezondste (zoals de fiets of te voet). De auto en het vliegtuig dragen vooral bij tot de lokale en wereldwijde milieudruk door de energieconsumptie. Een aantal schadelijke stoffen die de lokale levenskwaliteit aantasten (ozonpieken), nemen af (SO_2) of er zijn gerichte acties om ze onder controle te houden. Andere stoffen, die een snelle groei kennen (CO_2), hebben echter een wereldwijde impact op lange termijn.

Voorbeeld van conflicten

De huidige groei van de mobiliteit verergert ook de problematiek van het totale energieverbruik. Hoewel ze nu een reeks behoeften bevredigt, groeit de ecologische en sociale schuld tegenover zij die de impact ervan ondergaan, nu of in de toekomst. De te verwachten technologische evolutie op korte en middellange termijn zal niet volstaan om die trend om te buigen. De veralgemening van het autorijden komt ook in conflict met sociale doelen. Naast het groeiend probleem van de verkeersopstoppingen dat de automobilisten treft, is er voor mensen die niet over een auto beschikken een probleem van toegang tot tal van goederen, diensten en zelfs sociale functies (werk)¹. Dat geldt voor de meest kwetsbaren (jongeren, ouderen, mensen met een verminderde mobiliteit enz.) of voor mensen met een laag inkomen. Bovendien heeft het gemotoriseerde verkeer de sociale contacten met burens doen afnemen. Daardoor ontstaan nieuwe vormen van uitsluiting voor minder mobiele personen. Tot slot veroorzaakt de automobilititeit niet alleen files maar ook, vooral in België, een erg groot aantal verkeersslachtoffers (jaarlijks zo'n 1 500 doden en enkele tienduizenden gewonden). Dat aantal slachtoffers vertoont bovendien een stijgende trend door de (waargenomen en verwachte) groei van het luchtverkeer.

De doelstelling om de sociale impact van het personenvervoer en de schuld bij de volgende generaties te verminderen, komt hier dus in conflict met het welzijn van een deel van de individuen nu. De vraag is dan ook in welke mate die mobiliteit beperkt kan worden zodat de impact en de schuld verminderen.

Voorbeeld van beginselen van duurzame ontwikkeling

Participatie: De oplossing voor het conflict tussen de positieve en negatieve aspecten van vervoer ligt niet uitsluitend in een wetenschappelijke of technologische aanpak. Het gaat fundamenteel om een politieke vraag waar-

1. EEA (2000). *Are we moving in the right direction? Indicators on transport and environmental integration in the EU. TERM 2000*. Kopenhagen: EEA.

over de betrokkenen moeten arbitreren, vooral om de investeringen vast te leggen in het kader van een betere ruimtelijke ordening of van een verbetering van de vervoerswijzen. Voor een samenhangend en stabiel beleid inzake personenvervoer, is er een sterke deelname van de betrokken bevolkingen nodig, zowel voor het uitdenken van een strategie als voor de uitvoering ervan.

Integratie: De strategie om een autorit te vervangen door een dienst (sufficiency strategy) zou, in theorie, de trend kunnen ombuigen. Zo'n strategie komt echter in aanvaring met bepaalde maatschappelijke ideeën over transport en met de sterk verankerde waarden in de samenleving die pleiten voor een goede gemotoriseerde mobiliteit. Om het integratiebeginsel toe te passen op de besluitvorming inzake transport, moet de plaats van deze activiteit in de samenleving volledig herbekeken worden.

1.3.9 Gezondheid op het werk

Omschrijving



De *milieugezondheid* is een nieuw begrip. Het werd in het leven geroepen om rekening te kunnen houden met het feit dat de verslechtering van de kwaliteit van het milieu een kwart van de ziekten in de wereld veroorzaakt. Die ziekten kunnen goeddeels vermeden worden met voorzorgsmaatregelen. Een van de enigszins gedocumenteerde vraagstukken inzake *milieugezondheid* is de gezondheid op het werk. De pathologieën die ontstaan door luchtvervuiling op het werk illustreren dat er ingewikkelde verbanden bestaan tussen gezondheid, productie en consumptie. Op het werk hangen de luchtvervuiling en de gevolgen ervan voor de gezondheid van de werknemers, tegelijk af van de productieprocessen en van de preventie- en beschermingsmaatregelen. Sommige producten worden gebruikt terwijl de gevolgen ervan voor de gezondheid nog onbekend zijn. In sommige gevallen zijn de gevolgen gekend door wetenschappers, maar niet door de werknemers die eraan blootstaan.

Voorbeeld van conflicten

Als de gevaren bekend zijn en er alternatieve technologieën of producten bestaan, hangt de bescherming van werknemers af van de wil van de werkgevers om ze toe te passen en van de overheid om normen te stellen en af te dwingen. De opvattingen over het probleem en de belangenconflicten verschillen:

- Voor de samenleving: Een sociale zekerheid die beroepsziekten dekt, zorgt ervoor dat zieke werknemers of hun families niet opdraaien voor alle kosten en dat hun kans vermindert om in een armoedespiraal terecht te komen. De sociale zekerheid waarvan de vergoedingen sterk verschillen van land tot land en van soort werk, kost de samenleving trouwens steeds meer. Betere arbeidsomstandigheden kunnen bijdragen aan de vermindering van die collectieve kosten voor met beroepsziekten, waaronder die voor milieugezondheid.
- Voor de privé-sector: De kosten voor een zieke werknemer variëren sterk. Ondernemingen kunnen de opbrengsten van investeringen in preventie en bescherming (reorganisatie van de werkplaats, eventuele verhoging van de verzekeringen enz.) niet altijd op voorhand berekenen.
- Voor de werknemers: Beroepsziekten treffen de betrokken bevolking op een uiteenlopende manier. De verschillende sociaal-professionele categorieën hebben hierbij dus niet dezelfde belangen. Dat hangt af van hun mogelijkheden om de risico's waaraan ze blootstaan te controleren

en van de toegang tot goede medische zorgen en de eventuele terugbetaling van die zorgen.

Kiezen voor een bepaalde doelstelling vormt dus een probleem. Dat ligt nog gevoeliger omdat de minstbedeelden veel zwaarder getroffen worden dan gegoede kringen.

Voorbeelden van beginselen van duurzame ontwikkeling

Dubbele billijkheid: De verbetering van de arbeidsomstandigheden is een investering op lange en heel lange termijn. Zo blijken de gevolgen van de blootstelling aan sommige stoffen immers pas na 40 jaar. De gezondheidsproblemen van de ouders zijn ook een rem voor de ontwikkeling van de kinderen. Bij kinderarbeid in de ontwikkelingslanden staan kinderen tijdens hun groei bloot aan luchtvervuiling. Dat bedreigt tegelijk hun gezondheid, de ontwikkeling van hun generatie en die van de volgende generaties. In landen waar de werknemers slecht of niet beschermd zijn, is het groot aantal zieken op lange termijn bovendien een handicap voor de hele bevolking.

Voorzorg: De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat de producten waarvan de gevaren nog niet bekend zijn, niet gebruikt worden of enkel bij veiligheidsmaatregelen. Voorzorgen nemen bij onzekerheden betekent ook dat de werkgevers en werknemers betere informatie moeten krijgen: de eersten over de voordelen van investeringen in de gezondheid van hun werknemers, de laatsten over de gevaren en hoe ze te voorkomen of verminderen. Van de kant van de overheid vereist het investeringshulp voor betere technologie vanuit het oogpunt van de arbeidsomstandigheden, alsook billijke compensatiemaatregelen voor de werknemers die ziek worden.

Participatie: Het risico bestaat dat de gezondheidsproblemen bij werknemers verschuiven naar de landen waar de vakbonden zwakker staan, de werknemers slechter geïnformeerd zijn, de sociale rechten minder gerespecteerd worden. Bijgevolg kunnen de werknemers hun deelname aan het besluitvormingsproces minder goed organiseren. Om de gezondheid van de werknemers te beschermen én een concurrerende economische activiteit te behouden, moeten de werknemers toegang krijgen tot de informatie (etikettering) over het productieproces waaraan ze deelnemen. Bovendien moeten de meningen en de problemen van elke actor bekend zijn en moet ermee rekening gehouden worden. Dat geldt ook voor de intellectuele bijdrage van de wetenschappers en de technici (technologisch en medisch onderzoek).

1.3.10 Tabaksconsumptie

Omschrijving



Nicotine in tabak is een drug die een bijzonder sterke afhankelijkheid van de consument veroorzaakt. Tabak wordt erkend als vermoedelijke oorzaak van 25 ziekten. Gemiddeld leven niet-rokers acht jaar langer dan rokers. De tabaksconsumptie gaat in stijgende lijn wereldwijd. Die stijging doet zich vooral voor bij de armste consumenten (zowel in rijke als in arme landen), bij vrouwen en jongeren. Die laatsten beginnen op steeds jongere leeftijd te roken. Het aantal rokers is het grootst onder de armste groep van de Belgische bevolking. Zij besteden in verhouding een groter deel van hun inkomsten aan tabak en gezondheidszorg. De tabaksfabrikanten proberen nieuwe consumenten aan te trekken en de gevaren die ze lopen te verhullen. Dat doen ze door evenementen te sponsoren, door reclame te maken die afgestemd is op

jongeren, door gratis distributie en door de wetenschappelijke gegevens en de informatie over de gevaren van tabaksverbruik te manipuleren¹.

Voorbeeld van conflicten

De economische belangen van tabaksconsumptie zijn tegenstrijdig met de ecologische en sociale doelen. De tabaksconsumptie bevat drie componenten. De sociale component omvat het genot van het roken maar ook de aantasting van de gezondheid. De economische component van deze problematiek heeft tegelijk te maken met de activiteiten van de tabakssector (productie en distributie), de gezondheid en de overheidsfinanciën. De tabaksconsumptie komt niet alleen aan de producenten ten goede, maar levert voor de staat inkomsten op via de indirecte belastingen; terwijl er voor de sociale zekerheid winsten en verliezen zijn door ziekten en sterfgevallen. De ecologische component bestaat onder andere uit de gevolgen van de tabaksconsumptie voor de levensomstandigheden (thuis, op het werk, op openbare plaatsen) van niet-rokers. Sigaretten roken schaadt immers de gezondheid in de omgeving van rokers doordat verschillende gifstoffen vrijkomen bij het verbranden van tabak.

Voorbeeld van een beginsel van duurzame ontwikkeling

Dubbele billijkheid: Een langetermijnperspectief toont aan dat de volgende generatie de kosten van het rookgedrag nu in grote mate zal betalen. De ziekten duiken immers pas na 25 of 30 jaar op. Dat geldt ook voor personen die samenleven met rokers. De nieuwe rokers, die de reclame voorstelt als volwassener, moderner en sensueler dan niet-rokers, dragen bij het huidige economische kapitaal, maar zijn verantwoordelijk voor de toekomstige heffingen op het openbaar economisch kapitaal (sociale zekerheid) en op het privé-kapitaal (gezinnen, ondernemingen). Bij gezinnen met lage inkomens hebben de kosten voor tabak en voor de daaraan verbonden ziekten of dood een impact op het aandeel van het gezinsbudget voor voedsel, onderwijs en de gezondheid van hun kinderen. Zulke gemeenschappelijke en individuele sociale kosten kunnen zo overgedragen worden van generatie op generatie. Ervoor zorgen dat een ander consumptiepatroon van tabak de gelijkheid tussen en binnen generaties bevordert, heeft dus veel voeten in de aarde. Ontwenningskosten, campagnes, fiscale wijzigingen en de stopzetting van reclame zullen slechts op lange termijn gevolgen hebben voor de volksgezondheid.

1.4 Synthese

Dit eerste deel omschrijft het doel van dit rapport en stelt de ontwikkelingsvraagstukken en de concepten aan de lezer voor. Die dienen verder in het rapport om die vraagstukken te benaderen vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling. De originaliteit van dit rapport zit vooral in het feit dat het tien ontwikkelingsvraagstukken voorstelt, die concrete voorbeelden vormen van de in vraag gestelde interacties tussen de economische, sociale en ecologische componenten van de ontwikkeling. Dit rapport helpt te begrijpen dat de oplossingen voor die vraagstukken effectief kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van een duurzame ontwikkeling voor zover de doelen en beginselen van duurzame ontwikkeling voortdurend beoordeeld en toegepast worden.

Elke maatschappelijke ontwikkeling stuit op een reeks problemen, waarvan de oplossingen maatschappelijke keuzen impliceren. Indien de componenten van

1. WHO (2000). Site van Tobacco Free Initiative. "*indeed, the documents reveal industry subversion of not only the scientific but also the political process all over the world*". <http://www5.who.int/tobacco/page.cfm?pid=48>.

die keuzen verdeeld blijven in drie verschillende benaderingen van de ontwikkeling (sociaal, ecologisch en economisch), dan zullen de tegenstrijdige doelstellingen niet op duurzame wijze kunnen worden opgelost en kunnen de maatregelen ten minste gedeeltelijk een maat voor niets worden. Dan leidt de vooruitgang in één domein tot een achteruitgang in een of twee andere domeinen (bv. vooruitgang op het vlak van materieel comfort leidt tot een achteruitgang van het milieu of vooruitgang op het vlak van het milieu leidt tot een toename van de overheidsschuld). De begrippen, die de eerste twee hoofdstukken van dit rapport bijeenbrengt, tonen dat *integratie*, *transversaliteit* en *transdisciplinariteit* (uitdagingen die de kern vormen van een duurzame ontwikkeling) geen zuiver theoretische vereisten zijn. Zij zijn de onontbeerlijke ingrediënten van een strategisch vermogen om de actie op alle niveaus "globaal te bekijken" alvorens te handelen en om die strategie voortdurend te verbeteren, rekening houdend met de beschikbare informatie en effectbeoordelingen.

Dit rapport wil een bijdrage leveren aan een leerproces in de context van de Belgische federale strategie inzake duurzame ontwikkeling. De volgende delen leggen de nadruk op drie verschillende soorten visies of modellen van dat proces. Elk steunt op begrippen, die in hoofdstuk 1.1 werden voorgesteld. Zij beschrijven, analyseren en evalueren verschillende aspecten van de toestand, eerst met indicatoren, vervolgens via het bestuderen van het gevoerde beleid en ten slotte met een toekomstverkenning bij alternatieve scenario's. Het werk in dit rapport verzekert de band tussen de drie methodologische benaderingen, indicatoren, beleid en toekomstverkenning. Dat is een bijdrage tot het werk van lange adem, dat het opbouwen van een systematisch, globaal analysekader en een prospectief beleidskader voor een duurzame ontwikkeling is.



Indicatoren voor duurzame ontwikkeling

Deel 2 van dit rapport omschrijft, analyseert en evalueert met indicatoren de huidige situatie van de tien behandelde problematieken (zie deel 1). Het is opgebouwd in de vorm van een boordtabel. Die belicht de situatie en de trends die, in de context van duurzame ontwikkeling, het meest relevant zijn voor die tien problematieken¹. De tabel identificeert zo een geheel van indicatoren dat informatie biedt voor een beleid van duurzame ontwikkeling ten aanzien van de tien problematieken en dat dit beleid ondersteunt. Verscheidene Europese landen en internationale instellingen deden eerder al soortgelijke oefeningen.

2.1 Methodologie

Dit deel telt 66 indicatoren. Die worden meestal voorgesteld in de vorm van tijdreeksen om de evolutie en de situatie in België te beschrijven en, indien mogelijk, ze in verband te brengen met die in andere landen of landengroepen.

De selectie van de indicatoren houdt zo goed mogelijk rekening met de klassieke kwaliteitscriteria van indicatoren (kwaliteit en beschikbaarheid van de gegevens enz.) en met criteria van duurzame ontwikkeling (indicatoren die verbanden tonen tussen de economische, sociale en ecologische componenten, die de verspreiding binnen de bevolkingsgroep weergeven enz.). Bovendien zijn ze gekozen om het analysekader *druk, toestand, antwoord* te verduidelijken. Dat dient om de presentatie van indicatoren te structureren (zie hierna).

De 66 indicatoren zijn gehergroepeerd in 19 homogene fiches die telkens een deel van een problematiek uit dit rapport belichten. Elke fiche bevat dus meerdere indicatoren die een becijferd overzicht geven van de problematiek en is gestructureerd volgens een standaardschema dat de volgende vijf rubrieken bevat:

- *Samenvatting*: deze eerste rubriek van de fiche vat in twee of drie lijnen de situatie en de evolutie van de voorgestelde indicatoren samen.
- *Definitie*: deze rubriek omschrijft de gebruikte begrippen en geeft uitleg over de eventuele beperkingen van de gebruikte gegevens.
- *Situatie en trend*: deze rubriek interpreteert de figuren en tabellen; de huidige situatie en de trends worden beschreven op grond van de kwantitatieve gegevens van de figuren en tabellen.

1. Het gaat echter niet om de boordtabel duurzame ontwikkeling voor België omdat daarin alleen indicatoren zitten over de tien problematieken van dit rapport.

- *Relevantie voor een duurzame ontwikkeling*: deze rubriek verklaart waarom de beschreven situaties en trends verontrustend of bemoedigend zijn om de samenleving in de richting van een duurzame ontwikkeling te sturen.
- *Beleidsdoelstelling*: deze rubriek geeft de beleidsdoelstelling(en) waarmee de voorgestelde indicatoren verband houden en preciseert waar kwantitatieve doelstellingen bestaan. Ze vermeldt ondermeer de doelstellingen, zo die bestaan, van het *Federaal Plan inzake duurzame Ontwikkeling 2000-2004*. Ze houdt verband met hoofdstuk 3.2 dat de beleidsdoelstellingen voor de tien problematieken meer in detail beschrijft en analyseert.

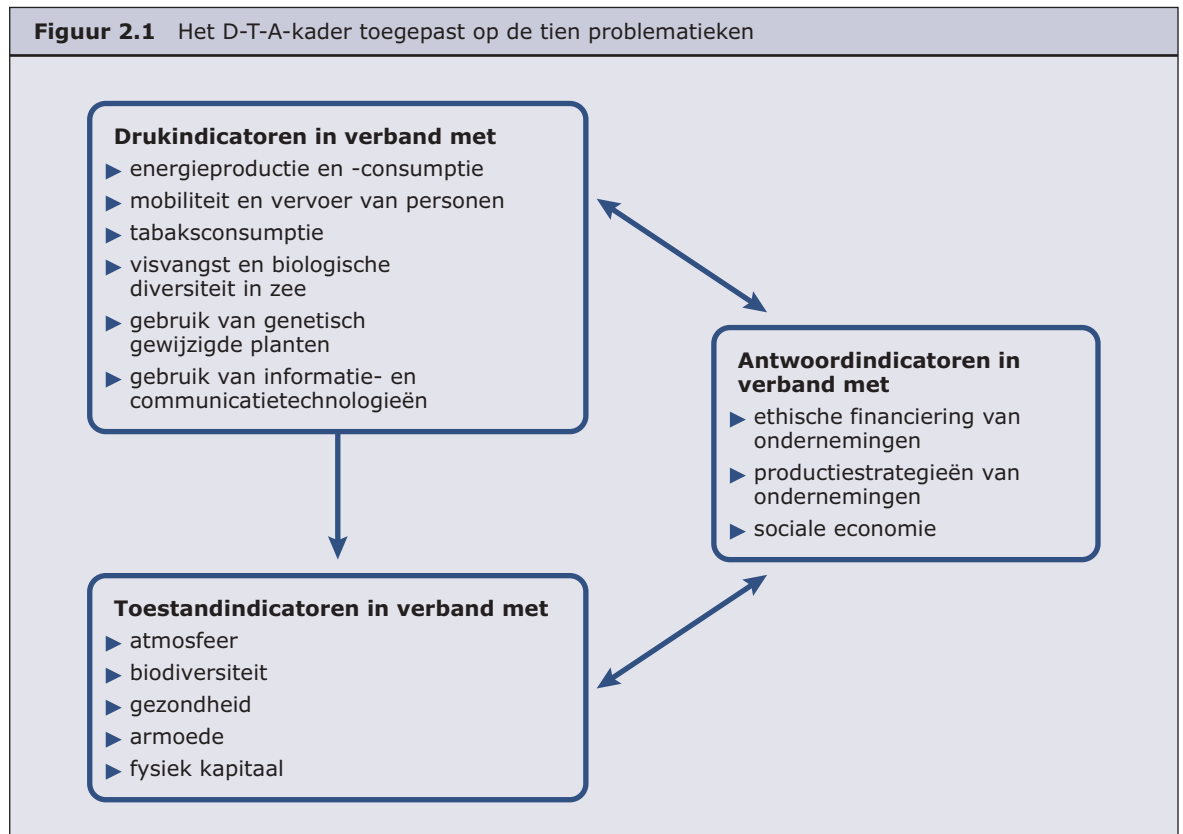
Hier werd het D-T-A-kader (druk-toestand-antwoord; in het Engels: P-S-R, pressure-state-response) overgenomen uit het werk van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)¹. Zo werd getracht voor de tien problematieken de verbanden binnen en tussen het economische, menselijke en milieukapitaal van een duurzame ontwikkeling te verduidelijken en te illustreren (zie deel 1, figuur 1.2). Dit kader onderscheidt drie polen: de druk, de toestand en de antwoorden. Bij elk van deze polen worden indicatoren vermeld: drukindicatoren, toestandindicatoren en antwoordindicatoren.

- De druk heeft betrekking op de menselijke activiteiten die een indirecte of directe invloed uitoefenen op de toestand van het economische, menselijke en milieukapitaal van ontwikkeling². De drukindicatoren beschrijven deze activiteiten en zijn dus sterk verbonden met de consumptie- en productiewijzen.
- De toestand heeft betrekking op de hoeveelheid, kwaliteit, functies en de geografische verspreiding van het economische, menselijke en milieukapitaal. Het wordt beïnvloed door de druk. De toestandindicatoren beschrijven deze kapitaalvoorraden.
- De antwoorden weerspiegelen de interventies van de samenleving om de geobserveerde tendensen te (her)oriënteren in de richting van een duurzame ontwikkeling door tussen te komen in van de kapitaalstromen en/of -voorraden. De antwoorden die ze formuleert wijzigt aldus de druk en de toestand van deze kapitaalvoorraden. Antwoordindicatoren worden gebruikt om zich te informeren over deze antwoorden.

Het D-T-A-kader geeft de verbanden tussen de kapitaalstromen en -voorraden vereenvoudigd weer. Die berusten vooral op oorzakelijke verbanden. Het kader wordt toegepast op de problematieken van dit rapport, zoals het onderstaande schema toont. De drukindicatoren en de antwoordindicatoren omschrijven de problematieken. De toestandindicatoren verduidelijken de toestand van de drie kapitaalvoorraden die onderhevig zijn aan de problematieken. Voor het milieukapitaal gaat het om indicatoren over de atmosfeer en de biodiversiteit. Voor de menselijke kapitaalvoorraad, gaat het om indicatoren voor gezondheid en armoede en voor het economische kapitaal om de indicatoren voor de fysieke kapitaalvoorraad.

1. OESO (1999). *Sustainable Development and its Economic, Social, Environmental Indicators*. OECD Overview. ENV/EPOC/CONF(99)7. De VN-CSD nam dat kader over. <http://www.un.org/esa/sustdev/isd.htm>.

2. Voorbeeld van een druk met een directe invloed: de uitstoot van vervuilende stoffen. Voorbeeld van een druk met een indirecte invloed: de consumptie van energie. De druk met een indirecte invloed stemt overeen met de sturende krachten van het D-P-S-I-R-kader (Driving forces, Pressure, State, Impact, Response) dat stamt uit het P-S-R-kader.



Dit kader laat niet alleen toe de toestand en de trends van de geanalyseerde problematieken gestructureerd weer te geven, maar ook om op de onderlinge verbanden te wijzen. Het begin van de drie hoofdstukken in dit deel verduidelijkt die verbanden. Ze komen ook voor in de beschrijving van de indicatoren die verwijzen naar andere indicatoren.

Dit tweede deel van het rapport geeft dus een concrete, gediversifieerde en gestructureerde visie van een groep relevante indicatoren om na te gaan of de samenleving zich voor de tien problematieken oriënteert in de richting van een duurzame ontwikkeling. Hiermee kan de analyse en de evaluatie van het beleid in deel 3 worden gekoppeld aan bepaalde actuele trends. De scenario's van deel 4, zijn gebaseerd op de waargenomen en gekwantificeerde trends in dit tweede deel.

Figuur 2.2 Lijst van de fiches die de indicatoren voor een duurzame ontwikkeling groeperen**DRUKINDICATOREN (D)**

- 2.2.1 **Energieproductie en –consumptie:**
evolutie in de wereld
- 2.2.2 **Energieproductie en –consumptie, mobiliteit en vervoer van personen:**
verhouding tot het bbp in België
- 2.2.3 **Mobiliteit en vervoer van personen:**
sociale en ecologische ongelijkheden in België
- 2.2.4 **Tabaksconsumptie:**
evolutie in België en in de wereld
- 2.2.5 **Visvangst en biologische diversiteit in zee:**
evolutie in de Noordzee en in de wereld
- 2.2.6 **Gebruik van genetisch gewijzigde planten:**
evolutie in België en in de wereld
- 2.2.7 **Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën:**
evolutie in Europa en in de wereld

TOESTANDINDICATOREN (T)

- 2.3.1 **Atmosfeer:**
evolutie van broeikasgasconcentraties en opwarming van het klimaat in de wereld
- 2.3.2 **Atmosfeer:**
evolutie van de concentraties aan ozonvoorbereidende gassen en ozonpieken in België
- 2.3.3 **Biodiversiteit:**
bedreigde soorten in België en in de OESO-landen
- 2.3.4 **Gezondheid:**
evolutie van de levensverwachting in België en in de wereld
- 2.3.5 **Gezondheid:**
evolutie van de aandoeningen van de luchtwegen in België
- 2.3.6 **Gezondheid op het werk:**
evolutie van de ziektes en sterfte door asbest in België
- 2.3.7 **Armoede:**
evolutie van de inkomensaspecten in België en in de wereld
- 2.3.8 **Armoede:**
evolutie van verschillende situaties van uitsluiting in België
- 2.3.9 **Fysiek kapitaal:**
evolutie van de voorraad aan uitrustingsgoederen en infrastructuur in België

ANTWOORDINDICATOREN (A)

- 2.4.1 **Ethische financiering van ondernemingen:**
evolutie in België en in Europa
- 2.4.2 **Productiestrategieën van ondernemingen:**
plaats van het milieu in die strategieën in België en in Europa
- 2.4.3 **Sociale economie:**
plaats van de sociale inschakelingseconomie in België

2.2 De druk

Dit tweede hoofdstuk gaat over de druk. Die wordt verduidelijkt met de problematieken van: energieproductie en -consumptie, mobiliteit en vervoer van personen, tabaksconsumptie, visvangst en biologische diversiteit in zee, het gebruik van genetisch gewijzigde planten en het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën. Die druk beschrijft de economische, sociale en ecologische activiteiten, die direct of indirect inwerken op de kapitaalvoorraden. Hij vormt de economische, menselijke en ecologische kapitaalstromen die stijgen of dalen in de tijd en zich minder of meer billijk verdelen onder de mensen.

Een reeks trends vloeit voort uit de indicatoren die in dit hoofdstuk worden weergegeven.

De energieconsumptie en de mobiliteit van personen stijgen in België (zie 2.2.2). De tabaksconsumptie houdt stand op een hoog niveau in de landen met een hoog inkomen, waaronder België (zie 2.2.4), en stijgt in landen met een laag of middelmatig inkomen. De wereldwijde visvangst stijgt steeds (zie 2.2.5). Deze druk kon de afgelopen jaren in het algemeen niet voldoende worden beheerst of gewijzigd om haar buitensporige impact op de gezondheid en het leefmilieu te beperken. Desondanks bestaan enkele uitzonderingen zoals het geval van de ozonvoorbereidende gassen. (zie 2.2.2, figuur 2.8).

Het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) verspreidt zich wereldwijd snel (zie 2.2.7, figuur 2.17). De teelt van genetisch gewijzigde planten ontwikkelt zich ook wereldwijd aan een gestaag ritme (zie 2.2.6, figuur 2.15). De snelle ontwikkeling van deze twee problematieken blijft desondanks gekenmerkt door een bepaald aantal onzekerheden over hun sociale, economische en ecologische gevolgen. Dit verklaart waarom in België de teelt van GGP zich nog in een experimentale fase bevindt.

Zoals bepaalde indicatoren die verband houden met energie (zie 2.2.1, tabel 2.1), transport (zie 2.2.3, figuur 2.9) en ICT (zie 2.2.7, figuren 2.18 en 2.20) het laten zien, zijn bepaalde economische stromen voordelig voor de rijkste landen en binnen deze landen, voor de hoogste inkomensklassen. Desondanks laten de indicatoren over de mondiale consumptie van energie (zie 2.2.1, tabel 2.1) en tabak (zie 2.2.4, figuur 2.11) zien dat bepaalde ontwikkelingslanden, zoals China, geleidelijk dezelfde consumptiepatronen aannemen als die van de geïndustrialiseerde landen. Bij ongewijzigd beleid dreigt het stijgend verbruik van fossiele energie en de gestegen consumptie van tabak negatieve gevolgen te veroorzaken voor de toestand van het economische, menselijke en milieukapitaal van onze planeet.

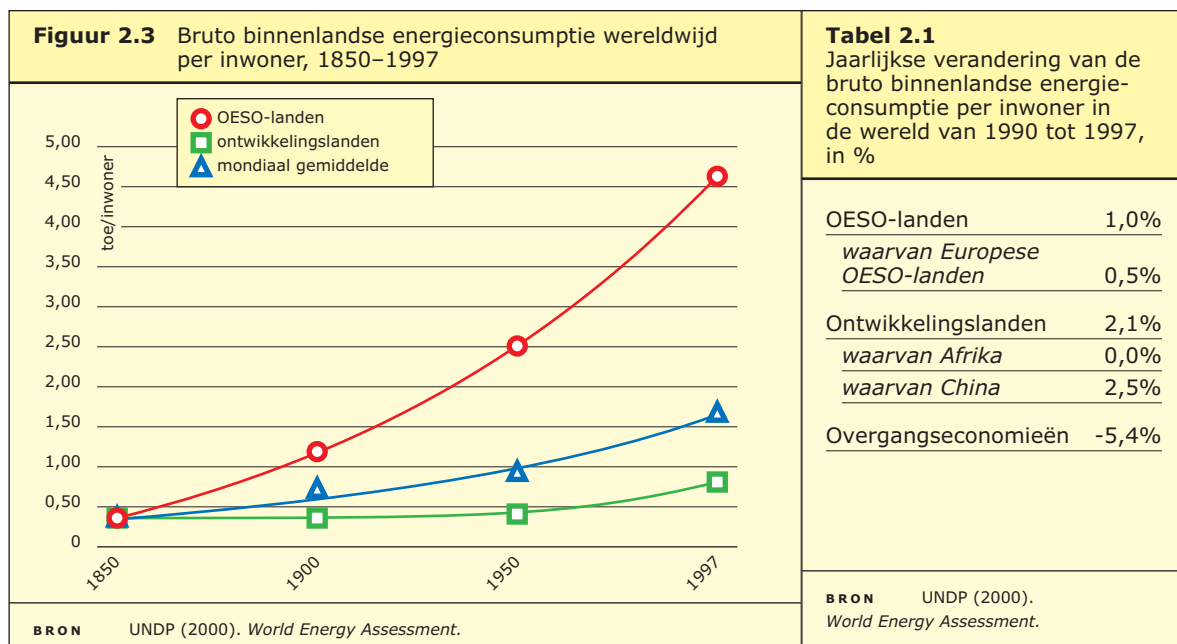
Andere druk wijzigt ook de toestand van de economische, menselijke en milieukapitaalvoorraden. Overbevissing (zie 2.2.5) ondermijnt de mariene biodiversiteit. De ontwikkeling van de biotechnologie (zie 2.2.6) kan ook de biologische diversiteit (zie 2.3.3) aantasten. Zo lang ze vooral op fossiele brandstoffen werken, tasten de energieconsumptie, het transport en het stijgend gebruik van ICT de atmosfeer aan (zie 2.3.1 en 2.3.2). De vervuiling van de atmosfeer en de tabaksconsumptie veroorzaken aandoeningen van de luchtwegen (zie 2.3.5).

2.2.1 Energieproductie en -consumptie: evolutie in de wereld

Wereldwijd is de bruto binnenlandse energieconsumptie per inwoner sinds 1850 gemiddeld blijven stijgen. Vooral in de westerse landen nam die druk toe. Daardoor ontstonden er grote verschillen in energieconsumptie met de ontwikkelingslanden. De energieconsumptie op basis van steenkool en petroleum kende wereldwijd de grootste groei.

Definitie

De bruto binnenlandse energieconsumptie is gelijk aan de som van de primaire productie (elke energiewinning uit de natuur) en de netto energie-import (import min export). Figuur 2.3 toont de bruto binnenlandse consumptie per capita in toe (ton olie-equivalent). Figuur 2.4 geeft de bruto binnenlandse consumptie weer van de verscheidene energiebronnen in gigatoe (Gtoe)¹. De gegevens tussen 1850 en 1950 zijn internationale schattingen van experts².



Situatie en trend

De bruto binnenlandse energieconsumptie per inwoner is in de 20ste eeuw wereldwijd sterk gestegen, namelijk van 0,72 toe per inwoner in 1900 naar 1,67 toe per inwoner in 1997. Hoewel de bruto binnenlandse energieconsumptie per inwoner in de OESO-landen verviervoudigde tussen 1900 en 1997, is ze in de ontwikkelingslanden slechts verdubbeld. De bruto binnenlandse energieconsumptie per inwoner in de OESO-landen is nu zes keer groter dan in de ontwikkelingslanden. De consumptietoename per hoofd in de ontwikkelingslanden vertoont sinds 1950 ook ongelijkheden. Bepaalde Aziatische landen, zoals China, nemen immers geleidelijk de consumptie- en productiepatronen van de industrielanden over. In Afrika daarentegen, stabiliseert sinds 1990 die consumptie per hoofd.

De wereldwijde toename van de primaire-energieconsumptie was vanaf 1850 vooral gebaseerd op steenkool en vanaf 1900 op olie. Nu vertegenwoordigen beide fossiele energiebronnen wereldwijd respectievelijk 25,8% en 62,4% van de consumptie van primaire energie. Kernenergie en waterkrachtcentrales verschenen na 1950. Nu leveren ze 9,7% van die mondiale consumptie per hoofd. De traditionele hernieuwbare energiebronnen die in 1900 nog 50% van de wereldconsumptie vertegenwoordigden, leveren daar nu nog maar 10% van, vooral in de ontwikkelingslanden.

1. giga = 10⁹.

2. UNDP (2000). *World energy assessment: energy and the challenge of sustainability*. USA: UNDP.

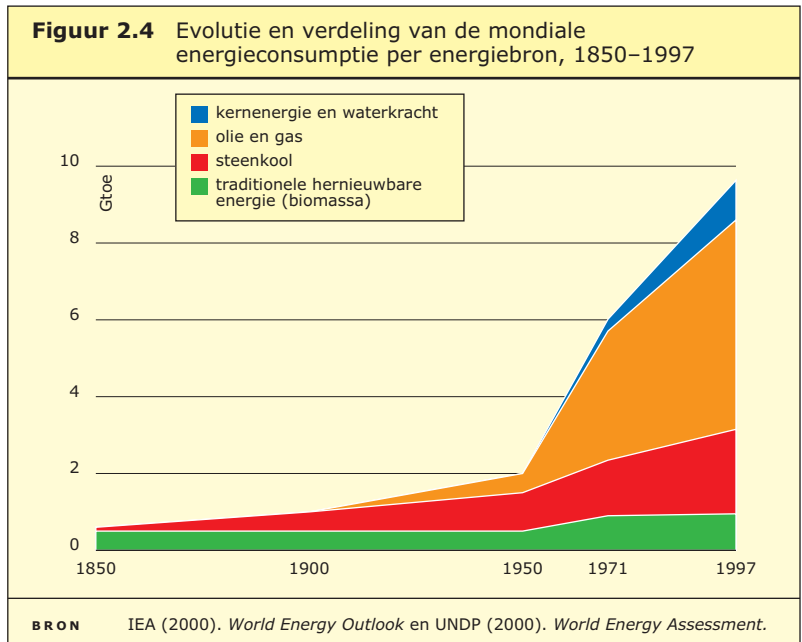
Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Figuur 2.3 toont de ongelijke verdeling van de energieconsumptie. Daaruit blijkt dat niet iedereen geniet van de positieve impact van de energieconsumptie op de levenskwaliteit (zoals wooncomfort, grotere mobiliteit, communicatie, zie 2.2.2 en 2.2.7). Bovendien tonen de indicatoren in de figuren 2.3 en 2.4 dat de consumptie- en productiepatronen van de industrielanden een hoge energieconsumptie vereisen. Die legt een zware druk op het milieu. Ze bestaat immers vooral uit niet-hernieuwbare energiebronnen (steenkool, olie, uranium). Die hebben een

hoge risicofactor (bv. opslag van nucleair afval) of veroorzaken ernstige milieuproblemen (zie 2.3.1 over de opwarming van het klimaat). Maar ook de minder verspreide hernieuwbare energie kan het milieu schaden (bv. ontbossing, impact van grote dammen op het evenwicht van rivierbekkens) en kan risico's inhouden (bv. onregelmatige voorziening). Als de energieverblindende consumptie- en productiepatronen van de industrielanden algemene ingang vinden in de ontwikkelingslanden, dan is dat verontrustend als die patronen ook gebaseerd zijn op zulke energiebronnen.

Doelstelling

Veel overheden stelden rechtstreekse of onrechtstreekse doelstellingen op voor de energiesector om problemen rond energieconsumptie op te lossen. Om de negatieve effecten op de atmosfeer te verminderen, maakten ze internationale afspraken zoals het Raamverdrag inzake Klimaatverandering waaruit het Kyoto-protocol (zie 2.2.2 en 2.3.1) en het LRTAP-verdrag¹ (*Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*, § 494) voortvloeiden. Om de verdere uitputting van de energievoorraad en de afhankelijkheid van import te verminderen, voorziet een Europese richtlijn dat een deel van de elektriciteitsproductie afkomstig is van hernieuwbare energiedragers². In België heeft de federale regering in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* zich ertoe verbonden 2% van zijn bruto binnenlandse consumptie te halen uit hernieuwbare energiedragers (§ 395). Tot slot koos België voor een uitdoofscenario voor de kerncentrales zodra ze 40 jaar oud zijn (§ 396), om de risico's en het afval van de kernindustrie te verminderen.



1. Long Range Transboundary Air Pollution (over lange afstand grensoverschrijdende luchtvervuiling).

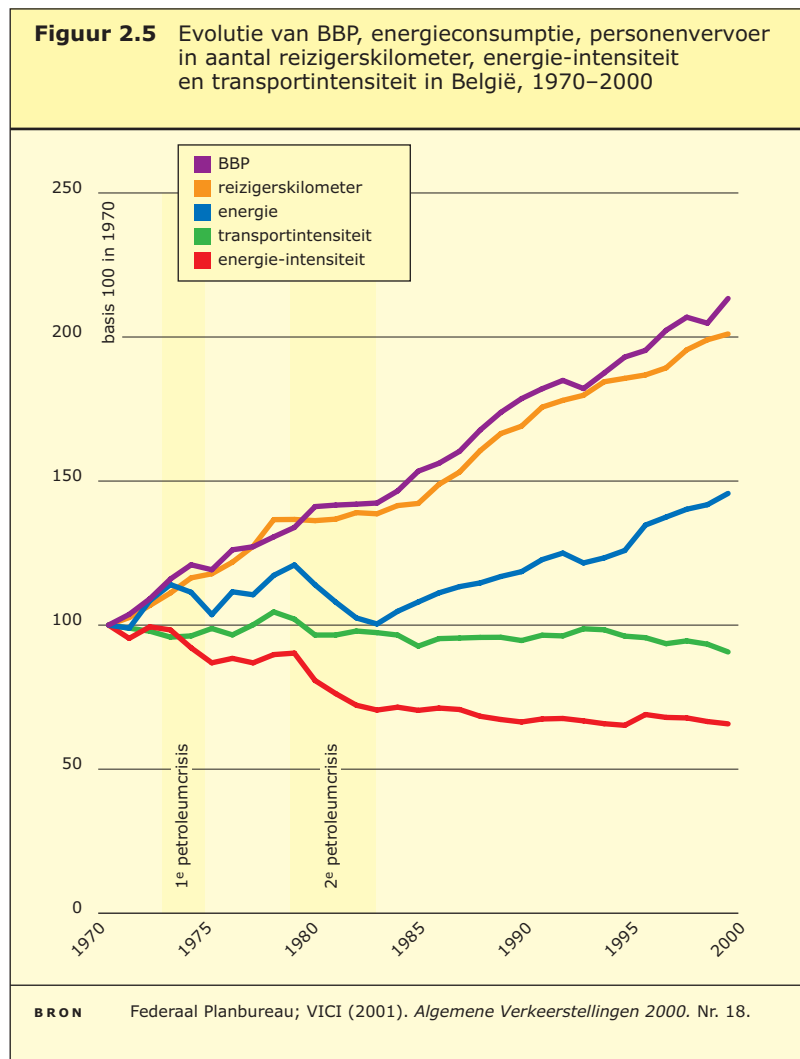
2. Richtlijn 2001/77/EG wil dat de elektriciteitsproductie in 2010 voor 22% van hernieuwbare bronnen komt.

2.2.2 Energieproductie en -consumptie, mobiliteit en vervoer van personen: verhouding tot het bbp in België

De olieschokken buiten beschouwing gelaten, zijn de energieconsumptie en het personenvervoer toegenomen in België aan een tempo dat bijna even hoog is als dat van het bruto binnenlands product (bbp). De directe druk van die consumptie is anders geëvolueerd. De CO_2 -uitstoot als gevolg van de consumptie, bleef groeien als het bbp toenam. De emissies van ozonvoorbereidende gassen bleven stabiel.

Definitie

Figuur 2.5 geeft tegelijk de evolutie van het bbp, de bruto binnenlandse energieconsumptie in ton olie-equivalent (toe, zie 2.2.1), het personenvervoer in aantal afgelegde kilometer of reizigerskilometer¹. Dat laatste is het aantal afgelegde kilometer per persoon (passagier of bestuurder) per jaar, ongeacht het vervoermiddel. Bij die indicatoren komt nog de energie-intensiteit (nl. de verhouding tussen de bruto binnenlandse energieconsumptie en het bbp) en de transportintensiteit (de verhouding tussen het aantal reizigerskilometer en het bbp). Figuur 2.6 geeft dezelfde informatie in een andere grafische vorm. Per jaar geeft ze de hoeveelheid verbruikte energie en de reizigerskilometers in België weer naargelang het bbp van dat jaar. Daardoor komt het verband tussen het bbp en de energieconsumptie en het personenvervoer beter tot uiting.



Figuur 2.7 koppelt de hoeveelheid koolstofdioxide (CO_2) uit de energieconsumptie aan de evolutie van het bbp. CO_2 komt vooral voort uit de verbruikte fossiele energie ($\pm 90\%$).

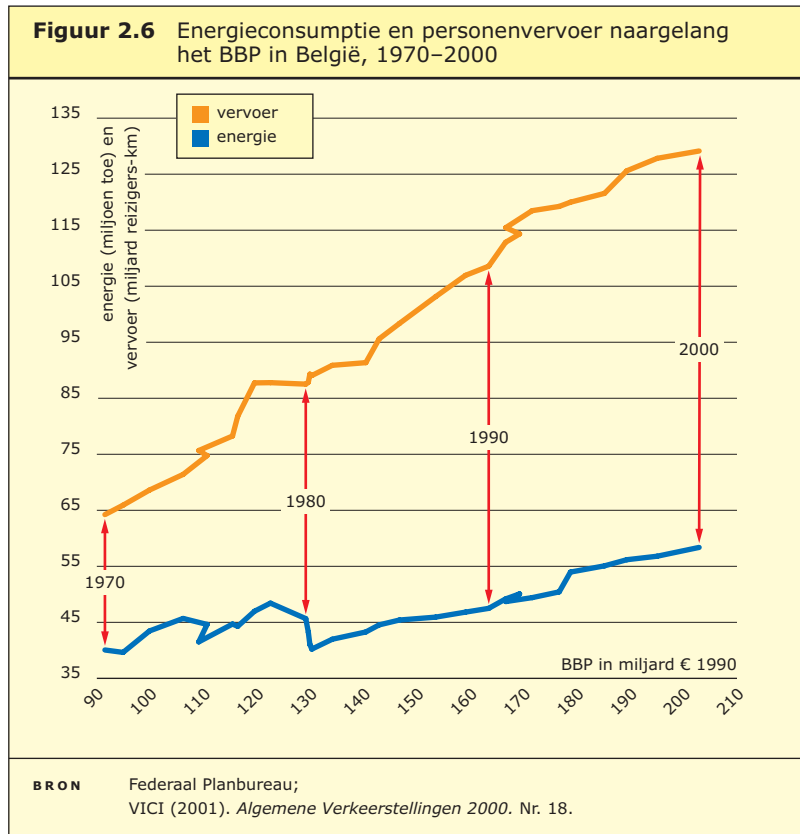
Figuur 2.8 toont het verband tussen de ozonvoorbereidende gassen uit alle economische activiteiten en het bbp. De ozonvoorbereidende gassen zijn koolstofmonoxide (CO), niet-methaanhoudende vluchtige organische stoffen (VOS-NM), methaan (CH_4) en stikstofoxiden (NO_x). Voor een deel komen ze uit de energieconsumptie, maar ook uit landbouw en solventen. Die gassen vormen, onder invloed van zonlicht, het troposferische ozon dat schadelijk is voor mensen en planten (zie 2.3.2).

1. Raming op basis van enquêtes en tellingen door het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur.

Situatie en trend

De olieschokken deden tijdelijk de energieconsumptie dalen en de groei vertragen, na een lange periode waarin beide groeiden. De *tegen-olieschok* veroorzaakte een daling van de energieprijzen. Daardoor leefde de economie op en hernamen de energieconsumptie en het personenvervoer.

Figuur 2.5 toont dat de energie-intensiteit en de intensiteit aan personenvervoer na de tweede olieschok gemiddeld daalden (minder uitgesproken voor vervoer). Een stijging van het bbp die groter is dan die van de bruto binnenlandse energieconsumptie en van het aantal reizigerskilometers, kunnen die trend verklaren. Zoals figuur 2.6 toont, ging sinds 1990 elke toename van 1% van het bbp gepaard met gemiddeld 0,96% meer energieconsumptie en met 0,8% meer reizigerskilometers.

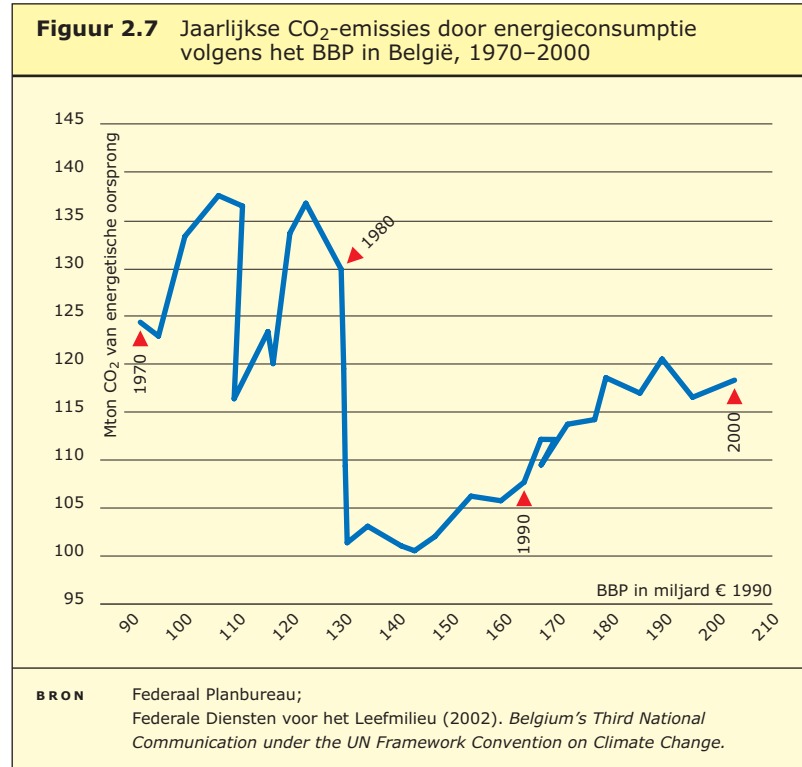


Aan de vraag naar energie werd vooral voldaan met fossiele energie (zie 2.2.1). Aan de vraag naar personenvervoer werd voldaan met de auto die op fossiele energie werkt. Bijgevolg ging sinds 1990 elke groei van 1% van het bbp samen met een gemiddelde toename van 0,34% van de CO₂-emissies (door verbranding van fossiele energiedragers). Andere vervuilende stoffen die voortvloeien uit consumptie van fossiele energie, zoals de ozonvoorbereidende gassen, stabiliseerden of verminderden terwijl het bbp klom, vooral dankzij de technologische vooruitgang.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Deze indicatoren tonen het verband tussen enerzijds de toename van het bbp en anderzijds de energieconsumptie en het personenvervoer. Daarnaast tonen ze het verband tussen de groei van het bbp en de druk die de energieconsumptie en het personenvervoer veroorzaken, in het bijzonder de emissies van koolstofdioxide (CO₂) en vluchtige organische stoffen (vos).

Telkens het bbp in de laatste 20 jaar groeide, stegen de energieconsumptie en het personenvervoer. Die trend vormt een probleem voor zover het verbruik gebaseerd is op vervuilen- de energie of risico-energie (bv. kernenergie). Wat de CO₂-uitstoot betreft, wordt slechts een zwakke loskoppeling vastgesteld sinds het einde van de tweede olie- schok. Volgens vooruitzichten voor de komende 20 jaar zullen bij ongewijzigd beleid de CO₂-emissies blijven klimmen¹ en de opwarming van de aarde bestendigen (zie 2.3.1). Die vooruitzichten gaan uit van een gemiddelde jaar- lijke groei van 2,2% tussen 1995 en 2010 en van 1,5% tussen 2010 en 2020 in de OESO-landen².



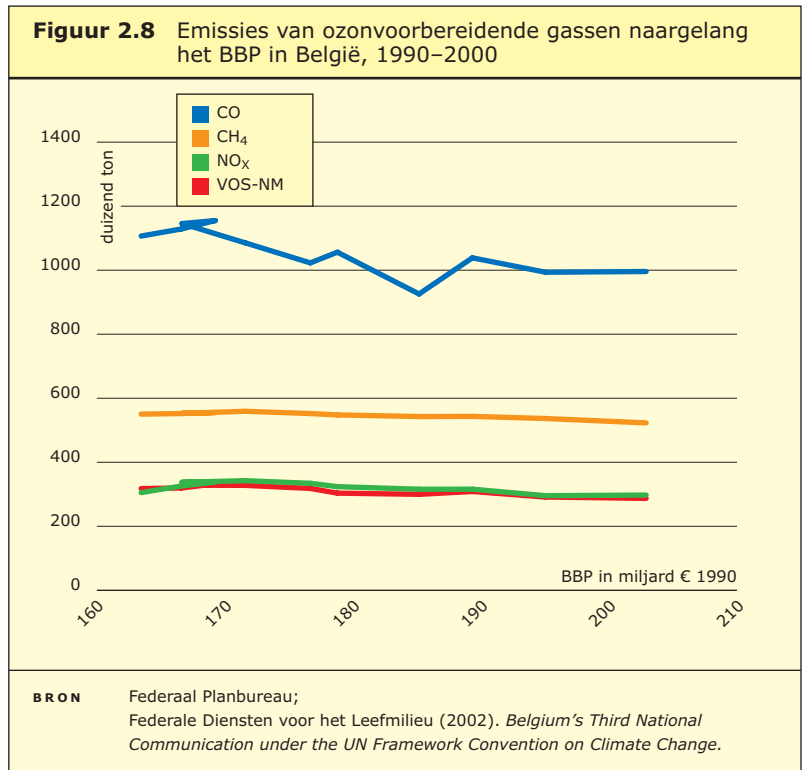
De technologische vooruitgang is er in geslaagd om een sterke ont koppeling³ tussen de vos-emissies en de toename van het bbp te bereiken. Dat is echter, sinds het einde van de tweede olieschok, nog niet gelukt voor CO₂-uitstoot.

1. Vooruitzichten tonen aan dat de emissies van de OESO-landen met zo'n 33% zouden stijgen tussen 1995 en 2020. OESO (2001). *OECD Environmental Outlook*, Parijs: OESO, blz. 157.
2. OESO (2001). *OECD Environmental Outlook*, Parijs: OESO, blz. 59.
3. Het concept van ont koppeling verwijst in een context van duurzame ontwikkeling naar de verhouding tussen de evolutie van het bbp en de milieudruk die voortvloeit uit consumptie en productie. Het ont koppelen van die twee variabelen bestaat in het vergroten van de afstand tussen de groeicijfers van het bbp en van de milieudruk. Het concept wordt gemeten in elasticiteit tussen de beide. Een sterke ont koppeling komt overeen met een elasticiteit lager dan 0. Een zwakke ont koppeling geeft een elasticiteit tussen 0 en 1.

De onomkeerbare impact op het milieu (bv. opwarming van het klimaat door CO₂-emissies, zie 2.3.1) en de gezondheidsproblemen voor de mens door verscheidene vervuilende stoffen die ontstaan uit verbranding van fossiele brandstoffen, zouden een hinderpaal kunnen vormen voor de toekomstige generaties om in hun eigen behoeften te voorzien.

Doelstelling

De doelstelling om de impact van menselijke activiteiten op de atmosfeer te verminderen, is voor België bepaald in verscheidene internationale verbintenissen. Die vloeien voort uit het Kyoto-protocol (van 2008 tot 2012 naar gemiddeld 7,5% minder broeikasgasemissies per jaar dan in 1990), uit het LRTAP-verdrag en in het bijzonder uit het Göteborg-protocol over de verzuring en de ozon in de troposfeer (VOS: -56% tussen 1990 en 2010, NO_x: -47% tussen 1990 en 2010, voorbeelden van pollutanten waarvan de emissies moeten verminderen). Die doelstellingen staan in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (zie ook 3.2).



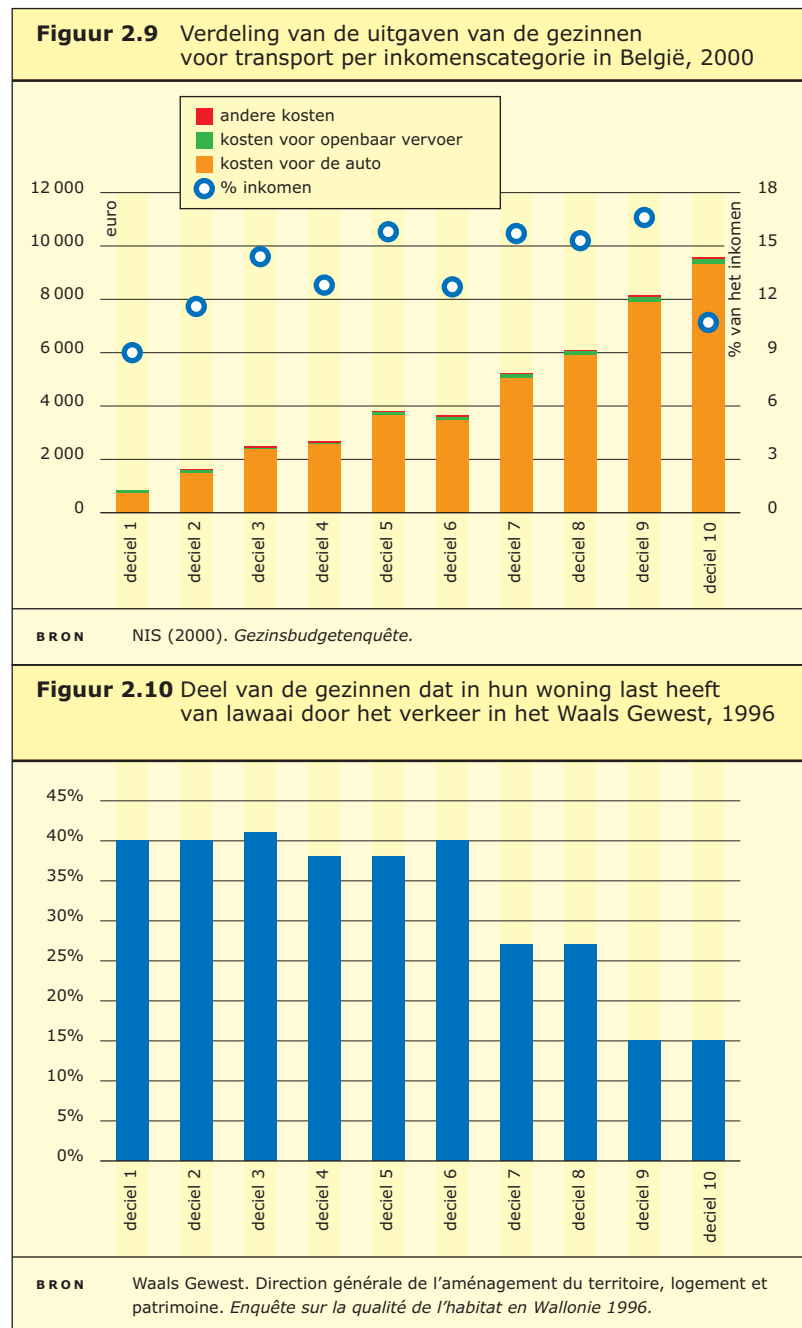
2.2.3 Mobiliteit en vervoer van personen: sociale en ecologische ongelijkheden in België

Het transport is een belangrijke economische druk. In België geven de gezinnen met de hoogste inkomens tien keer meer uit aan transport, in absolute waarde, dan de gezinnen met de laagste inkomens. De grootverdieners doen het vaakst een beroep op de auto en hebben het minst last van geluidsoverlast door het wegverkeer en vice versa.

Definitie

De figuren geven respectievelijk de uitgaven voor transport en de geluidshinder door het wegverkeer per categorie beschikbaar inkomen¹, uitgedrukt in decielen. Elk deciel bevat 10% van de gezinnen. Deciel 1 is gelijk aan 10% van de gezinnen met het laagste inkomen en deciel 10 telt de 10% hoogste inkomens. Vermits de data uit enquêtes komen die niet gelijktijdig afgenomen zijn, komen de decielen niet exact overeen met dezelfde inkomenscategorieën in beide figuren.

De totale uitgaven voor transport in figuur 2.9 zijn opgesplitst in autokosten (aankoop, onderhoud, brandstof, verzekering), kosten voor openbaar vervoer en andere kosten. In dit overzicht zijn de volgende kosten niet opgenomen: vliegtuigkosten die in vakanties zitten en autokosten voor gezinnen die een bedrijfswagen gebruiken – wat vooral de hogere inkomens ten goede komt.



1. Het percentage gezinnen in Wallonië die in hun woning lijden onder lawaai van het wegverkeer is een impactindicator in het DPSIR-model (zie 2.1). Toch werd hij gekozen in dit deel om direct het verband met de voorgaande indicator te tonen. (figuur 2.9).

Situatie en trends

Het deel van hun budget dat gezinnen gemiddeld besteden aan transport, bedraagt voor de meeste zo'n 14%, behalve die aan de extremen - de gezinnen met de laagste en met de hoogste inkomens. Die besteden een kleiner deel van hun budget aan transport. Dat impliceert dat de bedragen die gezinnen aan transport besteden sterk verschillen naargelang de inkomens van de gezinnen. Die met de laagste inkomens geven gemiddeld ongeveer tien keer minder uit aan transport dan grootverdieners, namelijk 842,80 EUR per jaar en 9 593,50 EUR per jaar.

Los van de inkomenscategorie, gaan bijna alle uitgaven aan transport naar de auto, vooral de aankoop, het onderhoud en de verzekering. De uitgaven voor het openbaar vervoer zijn marginaal: gemiddeld 3,6% van de transportuitgaven¹. Toch zijn die uitgaven in verhouding groter bij gezinnen met de laagste inkomens en vertegenwoordigen ze 10% van hun transportuitgaven.

Het percentage gezinnen dat last heeft van geluidshinder afkomstig van het wegverkeer daalt naarmate het gezinsinkomen hoger ligt. De beschikbare gegevens voor het Waalse gewest tonen dus dat de gezinnen met de laagste inkomens het meeste last hebben van dat soort geluidshinder.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Wie die twee indicatoren naast elkaar plaatst, ziet twee opvallende ongelijkheden die de armste gezinnen treffen:

- Sociaal-economische ongelijkheden: deze gezinnen hebben een kleiner budget voor een auto of voor openbaar vervoer, wat hun mobiliteit beperkt. Om te voorzien in de behoeften die nodig zijn voor een algemeen aanvaard levenspatroon (werk, scholing, cultuur enz.), moet een individu zich meestal kunnen verplaatsen. Daarvoor wordt het vaakst de auto gebruikt. De auto wordt immers beschouwd als het gemakkelijkste vervoermiddel om die plaatsen te bereiken waar het individu in zijn behoeften kan voorzien.
- Ecologische ongelijkheid: de armste gezinnen hebben ook het meest last van geluidshinder die het wegverkeer veroorzaakt.

De ontwikkeling van het transport en in het bijzonder het wegvervoer, heeft dus vooral nadelige gevolgen voor de gezinnen met de laagste inkomens.

Doelstelling

Op federaal niveau heeft de overheid beloofd om het spoorverkeer financieel aantrekkelijker te maken voor personen met een laag inkomen, kinderen jonger dan 12, gepensioneerden en voor mindervaliden (§ 450 en 468 van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*). De federale overheid heeft ook beloofd om lawaaihinder van treinen en vliegtuigen te verminderen (§ 463, 475 en 476). Desondanks heeft ze zich tot niets verbonden over de geluidsoverlast die het wegverkeer veroorzaakt en de geluidsoverlast die gezinnen met een laag inkomen ervaren.

1. Dat cijfer moet genuanceerd worden omdat de uitgaven voor openbaar vervoer ruime subsidies ontvangen van de overheid en de werkgevers er een deel van dragen.

2.2.4 Tabaksconsumptie: evolutie in België en in de wereld

De totale tabaksconsumptie maakt deel uit van de directe druk op de gezondheid. Mondiaal gezien, daalt die consumptie in de rijke landen, maar stijgt het in de landen met een laag of gemiddeld inkomen. In België is het percentage rokers het grootst bij de armsten.

Definitie

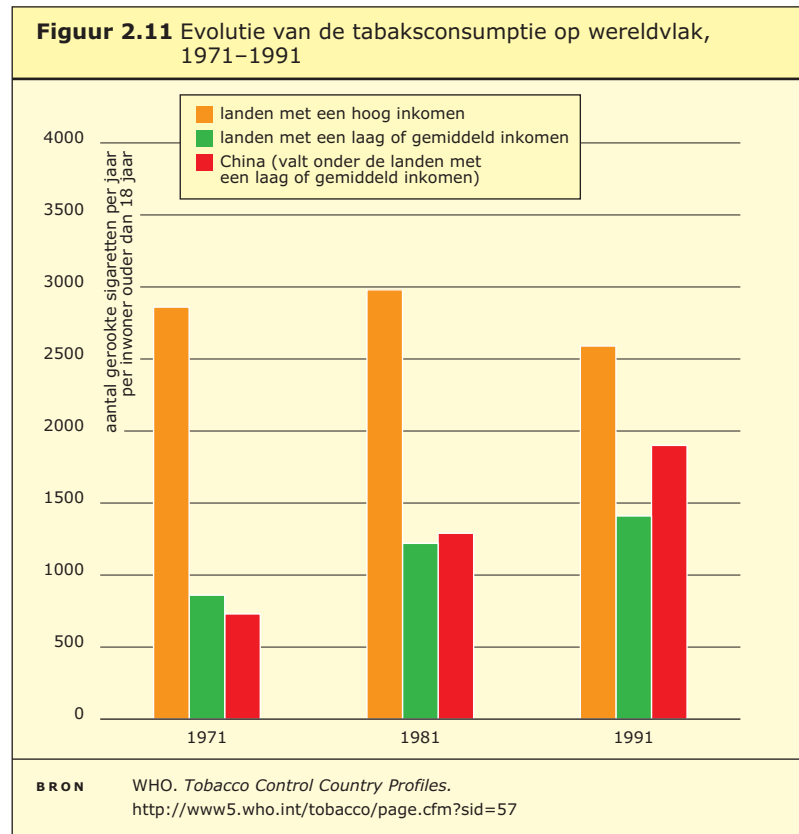
Figuur 2.11 geeft de evolutie weer van de tabaksconsumptie naargelang het gemiddelde inkomen van de inwoners in landen met een hoog inkomen, landen met een laag of gemiddeld inkomen en in China (dat geleidelijk de westerse levensstijl overneemt). De sigarettenconsumptie per inwoner in een land wordt berekend door het aantal aangekochte sigaretten op een jaar te delen door het aantal personen ouder dan 18. Kinderen die roken en de zwarte markt, die zo'n derde van de officiële markt zou bedragen, zitten niet in die cijfers¹. Momenteel zijn er geen data van goede kwaliteit, recenter dan 1991, beschikbaar bij de officiële internationale instellingen.

Daardoor is een vergelijking op wereldschaal niet mogelijk.

De gegevens voorgesteld in figuur 2.12 vloeien voort uit de gezondheidsenquête die in 1997 in België werd gehouden. Ze toont de verspreiding van het rookgedrag naargelang het maandelijks gezinsinkomen². De verschillende kolommen tonen het percentage rokers in elke inkomenscategorie.

Situatie en trend

In de landen met een hoog inkomen is de tabaksconsumptie het grootst. Toch lijkt die consumptie sinds 1981 iets te dalen. Vooral bij mannen uit de hoogste sociaal-economische klassen daalt het verbruik. Bij vrouwen stijgt het verder³. In landen met een laag of gemiddeld inkomen is de tabaksconsumptie lager dan in de rijke landen, maar het groeitempo ligt hoog. In China bijvoorbeeld steeg de tabaksconsumptie explosief: op 20 jaar tijd ligt ze 2,5 keer hoger.



1. Dat de wereldexport van sigaretten is 350 miljard eenheden groter dan de import. Dat geeft een beeld van de smokkel. WHO (1999). *Plans for International Convention to control Tobacco move ahead*. Bulletin of the WHO. Vol 77, Nr. 3.
2. Het maandelijks gezinsinkomen is gelijk aan de som van alle netto beschikbare inkomens in het gezin, aangepast aan de grootte en de samenstelling van het gezin. Dat maakt het mogelijk om de inkomens van gezinnen met uiteenlopende samenstelling te vergelijken. ISSP (1997) *Gezondheid in België, gemeenschappen en gewesten*. Resultaten van de gezondheidsenquête via interview, 1997. ISSP: Brussel blz. 16.
3. WHO (2001). *Poverty and health-Evidence and Action in WHO's European Region*. EUR/RC51/8 + EUR/R51/conf.Doc./6-ref. 10266M.

In België situeert het grootste aantal rokers zich in de laagste inkomensklassen (van 495,79 tot 743,68 EUR), zoals figuur 2.12 toont. Personen die minder verdienen dan 495,79 EUR roken iets minder dan de groep die net iets meer verdient. De kleinste groep rokers bevindt zich in de categorie met de hoogste inkomens die boven 1 487,36 EUR liggen. Recente gegevens van het NIS bevestigen die situatie: gemiddeld vertegenwoordigen de uitgaven voor tabak 2% van het budget van de arme gezinnen tegenover 0,8% van het budget van een gemiddeld gezin¹. Studies hebben ook aangetoond dat er

een negatief verband bestaat tussen het opleidingsniveau en de tabaksconsumptie: de rookverslaving is groter bij mensen met een lage opleiding. Die ongelijkheden werden ook waargenomen voor andere landen².

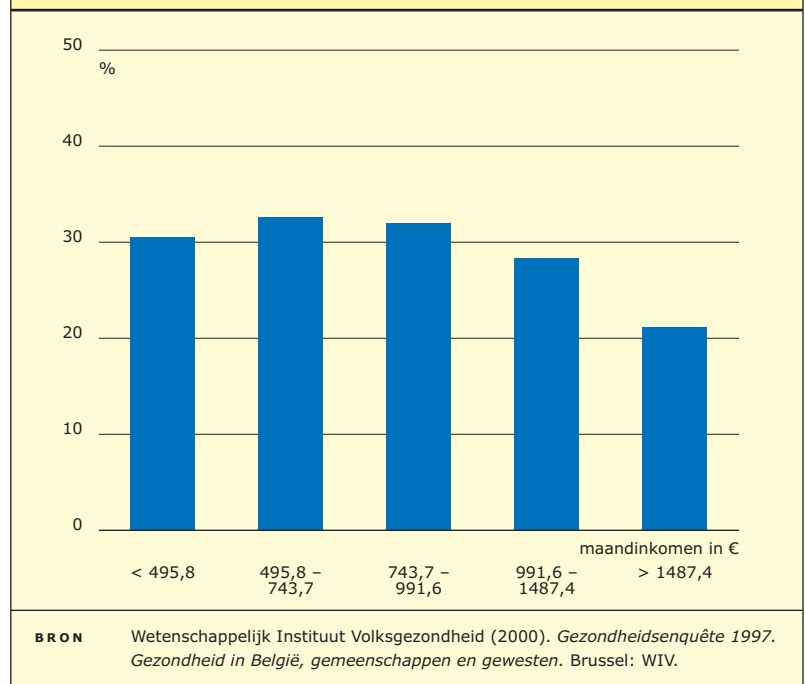
Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De situatie en de evolutie van deze indicatoren zijn verontrustend want rookverslaving veroorzaakt een reeks ziekten en sterfgevallen (zie 2.3.4 en 2.3.5) die kunnen vermeden worden. De toename van rookverslaving in bepaalde landen en de ongelijke verdeling ervan over de bevolking, verstoren de gelijkheid tussen opeenvolgende generaties en binnen een zelfde generatie. Enerzijds is het verbruik op een bepaald ogenblik een indicator van het aantal personen dat 20 of 30 jaar later ziek zal zijn (zie 2.3.5). Als gevolg daarvan draagt de volgende generatie de kosten van die ziekten via de sociale zekerheid. Anderzijds, vermits het grootste aantal rokers zit in gezinnen met een laag inkomen, geven die gezinnen meer uit aan gezondheidszorg en verliezen ze meer werkuren. Zo vergroten ze hun bestaansonzekerheid en dalen de kansen van hun kinderen om daaruit te geraken. Kinderen van rokers missen immers meer lessen wegens ziekte dan anderen³.

Doelstelling

Noch in België, noch op internationaal vlak werd een kwantificeerbare doelstelling bepaald om rookverslaving te verminderen. De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) verdedigt de algemene doelstelling om nicotineverslaving te verminderen. Dat doet ze via haar programma Tobacco Free Initiative (TFI) en via de voorbereiding van een internationale dwingende conventie om de nicotineverslaving mondiaal aan te pakken. Europa steunt de WHO-verbintenissen op dat vlak. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* pleit voor een bestrijding van de rookverslaving, ook de passieve vorm (§ 273), door deel te nemen aan de WHO-acties (zie ook 3.2).

Figuur 2.12 Aandeel rokers volgens het inkomen in België, 1997



1. NIS (2002). *Armen geven meer uit aan gezondheid maar ook aan... tabakswaaren*. Nieuwsflits nr. 11.

2. WHO (2001). *Poverty and health-Evidence and Action in WHO's European Region*. EUR/RC51/8 + EUR/R51/conf.doc./6-ref. 10266M.

3. US Department of Health and Human Services (1986). *The Health Consequences of Involuntary Smoking*. 1986. Surgeon General Report. USA: National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion.

2.2.5 Visvangst en biologische diversiteit in zee: evolutie in de Noordzee en in de wereld

De visvangst maakt deel uit van de druk die het milieukapitaal zwaar belast. De Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) stelt dat driekwart van de mariene visgronden (bijna) overbevist zijn. Daardoor dalen de visvoorraden sterk of herstellen ze slechts traag.

Definitie

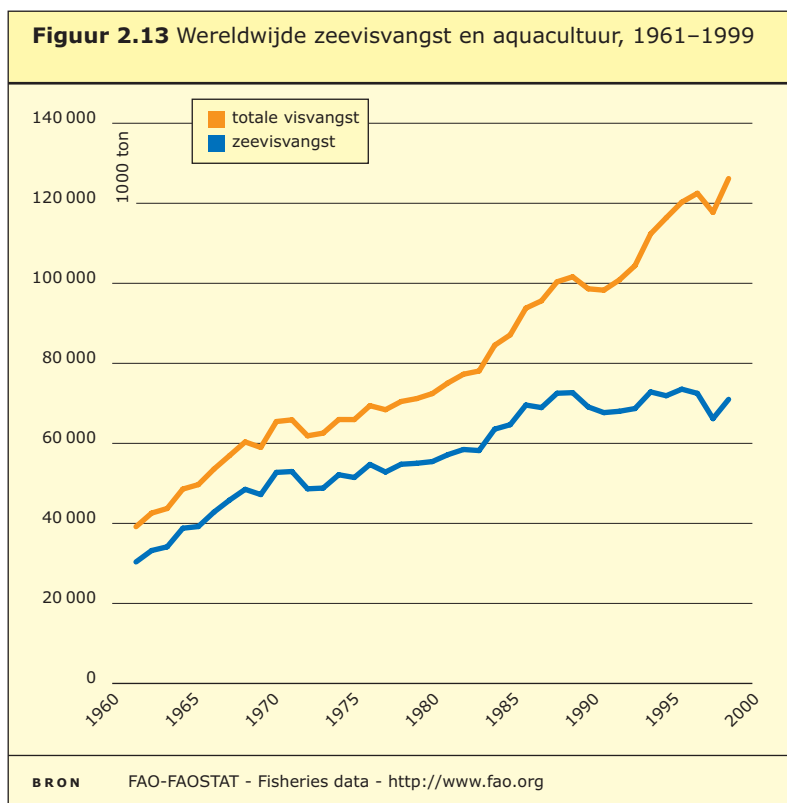
Een visgrond is overbevist als hetzij de visvangst in kwestie de grens overschrijdt die normaal nodig is om het voortbestaan van de vis te waarborgen, hetzij als de vispopulatie in kwestie kleiner is dan nodig om een maximumrendement te halen dat duurzaam blijft op langere termijn. Figuur 2.13 toont de evolutie in ton sinds begin jaren zestig van de wereldwijde zeevisvangst en de evolutie van de totale visvangst, aquacultuur inclusief. De ruimte tussen de twee curven toont dus de visvangst in zoet water en de productie van de aquacultuur. Figuur 2.14 toont de exploitatie van zeetong in de Noordzee sinds eind jaren vijftig. Daarbij maakt ze een

vergelijking met het sterftcijfer van de zeetong door visvangst en de reproductiecapaciteit van de zeetongpopulatie die weergegeven wordt door de biomassa¹ van de reproductievoorraad. De reproductievoorraad is het deel van de populatie dat bijdraagt tot de reproductie van de soort².

Situatie en trend

De evolutie van de wereldwijde zeevisvangst vertoont vanaf eind jaren tachtig een limiet van ongeveer 70 miljoen ton per jaar. Die limiet volgt na een vervijfvoudiging van de visvangst in de laatste veertig jaar. Hij toont dat de visstocks de snelle en vaak ongecontroleerde exploitatie niet meer aankunnen. De totale visvangst neemt echter verder toe door de grotere inbreng van de aquacultuur.

De overbevissing van verscheidene visgronden en vissoorten kan de limiet van de totale visvangst in zee verklaren. Figuur 2.14 illustreert dit. Het sterftcijfer van zeetong door visvangst groeit, terwijl de reproductiecapaciteit van de zeetongpopulatie daalt. De twee horizontale rechten geven de ramingen van de maximale houdbare sterfte voor 2001 en de minimale reproductievoorraad om het voortbestaan van de populatie te waarborgen. Hieruit blijkt dat in 2001 de sterfte door

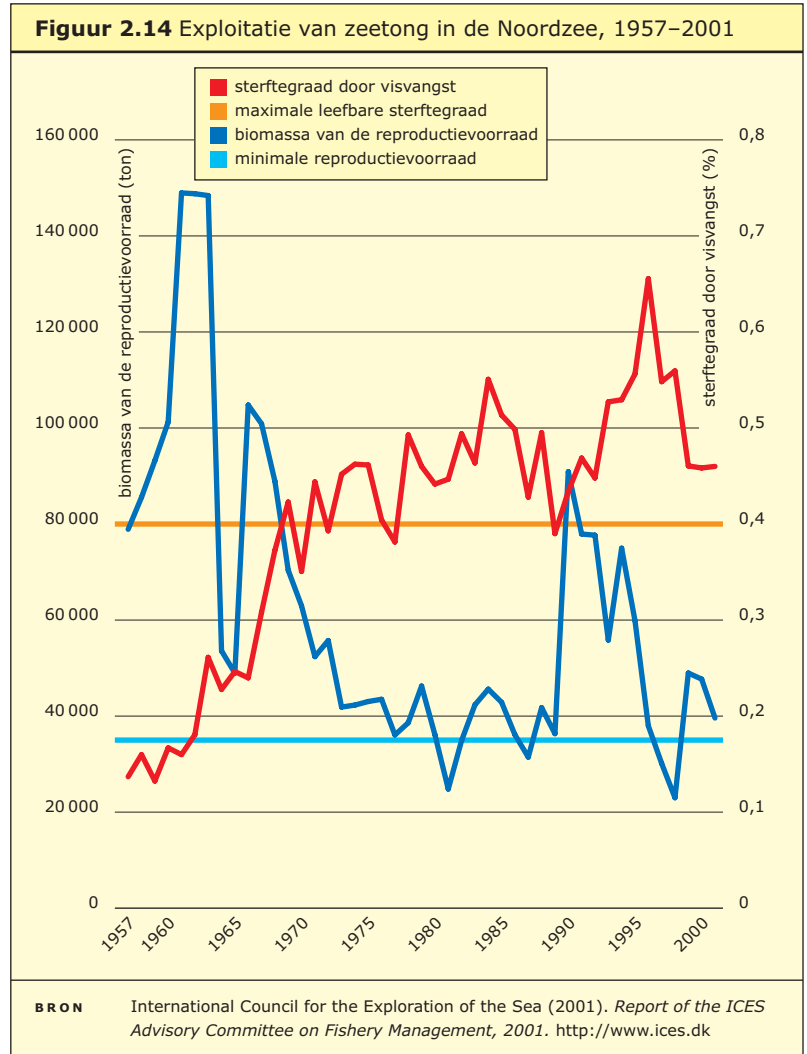


1. Totale gewicht van alle individuen die op een bepaald moment aanwezig zijn in de uitbreidingszone van die voorraad.
2. Figuur 2.14 bevat bepaalde toestandindicatoren die de evolutie van de vruchtbare stock aan tong in de Noordzee laten zien. Om de link te leggen met de sterftegraad zijn ze ook hier opgenomen.

visvangst groter was dan de maximale houdbare sterfte en de biomassa van de reproductievoorraad ligt nauwelijks hoger dan de minimale waarde. De exploitatie van de zeetongpopulatie in de Noordzee waarborgt het voortbestaan van de beschikbare voorraad niet en brengt dus de voortzetting van die exploitatie in gevaar.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Die indicatoren wijzen op de overbevissing en de verdwijning van soorten die hiermee gepaard gaat. Ze tonen aan dat het huidige ontwikkelingspatroon een bedreiging vormt voor het vermogen van de toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien. De ineenstorting van de visbestanden of de verdwijning van soorten kunnen de toekomstige generaties belangrijke, zelfs fundamentele hulpbronnen voor hun ontwikkeling ontnemen. De overbevissing kan een impact hebben op de biodiversiteit (zie 2.3.3). Bijvoorbeeld, in de Noordzee verdwijnen bepaalde zeesoorten (rog, haring, makreel, bruinvissen, dolfinen, zeehonden, purperlakken, platte oesters enz.) en diadromen¹ (steur, zalm, lamprei, aal enz.) of worden zeldzaam. De gevolgen van de ineenstorting van de visvoorraden kunnen niet of moeilijk omkeerbaar zijn.



Doelstelling

De doelstellingen voor de visvangst worden bepaald op Europees vlak binnen het gemeenschappelijk visserijbeleid. De federale overheid belooft in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* om op Europees vlak de achteruitgang van de visvoorraden een halt toe te roepen en een ecosysteemgericht beheer voor de visvangst te ontwikkelen dat overbevissing van de visgronden uitsluit (§ 324). Ze wil ook de mariene biodiversiteit bewaren en bedreigde of verdwenen diersoorten herinvoeren (§ 325) (zie ook 3.2).

1. Deze term wordt gebruikt om soorten aan te duiden die zowel in zoet- als zoutwater leven. Deze categorie omvat de anadrome vissen (zoals de zalm) die om te gaan paaien terugkeren naar zoetwater en catadrome vissen (zoals de paling) die het omgekeerde doen.

2.2.6 Gebruik van genetisch gewijzigde planten: evolutie in België en in de wereld

Het gebruik van genetisch gewijzigde organismen is een nieuwe druk op het milieu-, menselijk en economisch kapitaal. Het areaal genetisch gewijzigde planten is sinds 1996 wereldwijd gestegen, vooral in de vs, Argentinië en Canada. In België bevindt die teelt zich nog in een experimenteel stadium en is het bouwareaal beperkt.

Definitie

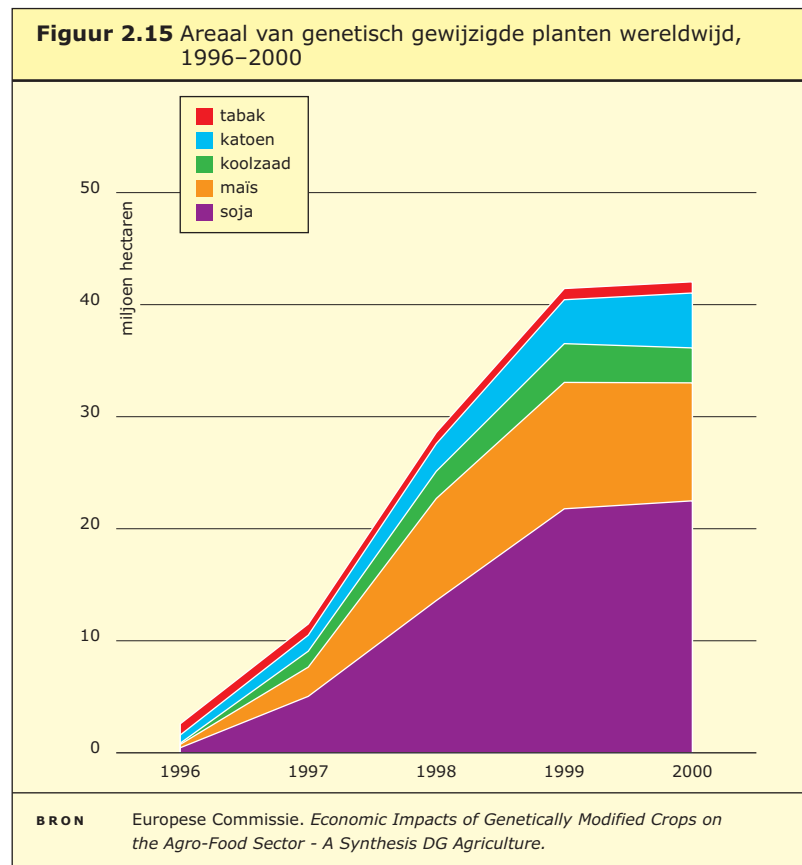
Figuur 2.15 geeft de wereldwijde evolutie weer van het landbouwareaal waarop genetisch gewijzigde planten voor akkerbouw gezaaid zijn. Figuur 2.16 toont de evolutie van de proefvelden voor experimenten met genetisch gewijzigde gewassen in België en het percentage aan landbouwgrond dat die vertegenwoordigen.

Situatie en trend

De eerste teelt van genetisch gewijzigde gewassen dateert van begin jaren negentig. In 1996, werden er in de wereld 2,6 miljoen hectare met zulke gewassen ingezaaid, vooral in de vs. De totale oppervlakte voor genetisch gewijzigde planten (GGP) steeg naar 41,5 miljoen hectare in 1999, vooral in de vs

(69,1% van de oppervlakte voor GGP), in Argentinië (14,0%) en in Canada (9,7%). Europa had 10 000 hectare in 1999 of 0,03% van de oppervlakte voor GGP in de wereld. De adoptiegraad (overgang naar een nieuwe techniek of gewas) van de GGP zoals waargenomen werd in de vs, Canada en Argentinië is erg hoog in vergelijking met de normale adoptiegraad in de landbouw. Voor het seizoen 2000-2001, werd in de vs 68% van het soja-areaal en 69% van het katoenareaal ingezaaid met varianten van GGP.

In België blijft het GGP-areaal voorlopig beperkt tot proefvelden. De vraag naar proefvelden nam toe tussen 1995 en 2000 en bedraagt 120 hectare of 0,009% van de oppervlakte cultuurgrond. Sindsdien daalt hij. De vraag naar proefvelden voor 2002 betreft 34 hectare of 0,004% van de oppervlakte cultuurgrond.



Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

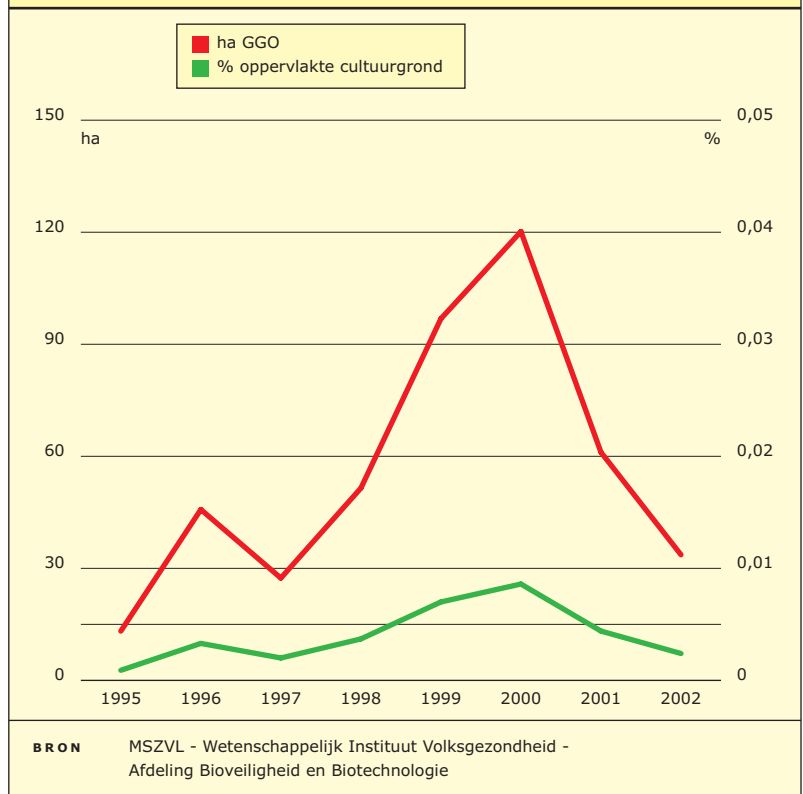
De indicatoren tonen de uitbreiding van de teelt van genetisch gewijzigde planten. Die biotechnologie biedt nieuwe mogelijkheden voor gebruik en opwaardering van de producten en diensten van onze planeet. Ze kan bijvoorbeeld bijdragen tot de instandhouding van de biodiversiteit (zie 2.3.3) of bijdragen tot een betere bescherming van het milieu. Daartoe kan ze niet-destructieve landbouwmethodes gebruiken of efficiëntere industriële processen ontwikkelen voor de omzetting van grondstoffen en de ontgifting van gevaarlijk afval. De biotechnologie zorgt echter ook voor nieuwe bedreigingen en roept vragen op over haar impact op het genetische erfgoed, haar sociaal-economische

impact en de veiligheid rond het gebruik en rond de producten die eruit voortkomen. De milieurisico's verdienen al onze aandacht omdat ze onomkeerbaar kunnen zijn. Als genetisch gewijzigde organismen met gevaarlijke of ongewenste kenmerken, goed gedijen in een natuurlijke of semi-natuurlijke omgeving, kan een stap terug om ze te verwijderen immers onmogelijk worden.

Doelstelling

Het *Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het verdrag inzake biologische diversiteit*¹ beoogt om, vanuit het voorzorgsbeginsel, een gepaste graad van bescherming te verzekeren voor het transport, de behandeling en het gebruik van gewijzigde levende organismen uit de moderne biotechnologie. Voor België is er in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* geen precieze doelstelling opgenomen over het gebruik van genetisch gemanipuleerde organismen of planten. Het Plan vraagt echter de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de ontwikkeling van die biotechnieken (zie ook 3.2).

Figuur 2.16 Toelatingsaanvragen voor experimenten met genetisch gewijzigde planten in België, 1995–2002



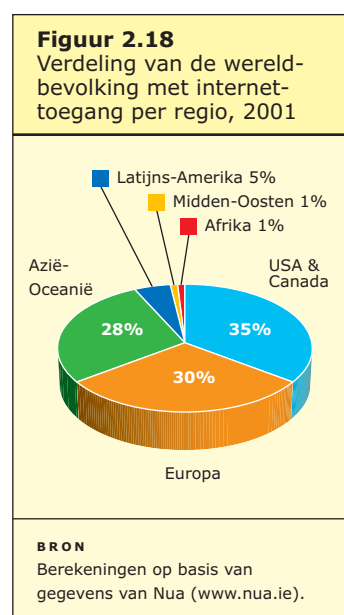
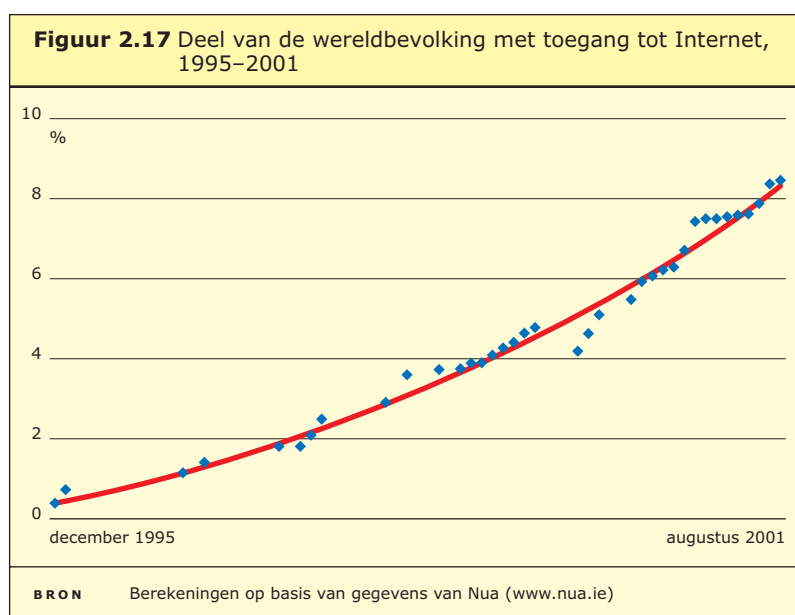
1. Tekst te vinden op: www.biosafety.be/bch/doc/cartagena-protocol-nl.pdf.

2.2.7 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën: evolutie in Europa en in de wereld

Het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën is een nieuwe druk die in volle ontwikkeling is. Wereldwijd groeide het aantal personen met internettoegang bijna ononderbroken sinds 1995. Toch is die nieuwe druk ongelijk verdeeld. De ontwikkelingslanden blijven ervan verstoken. In EU-landen, gebruiken bepaalde sociale categorieën internet minder, net zoals vrouwen, personen met een laag inkomen, ouderen en niet-actieven op de arbeidsmarkt.

Definitie

De figuren 2.17 en 2.18 baseren zich op resultaten van NUA, een internationaal enquêtebureau. De curve, gebaseerd op 37 maandelijks enquêtes, toont de trend van het deel de wereldbevolking met toegang tot internet tussen december 1995 en augustus 2001. De figuren 2.19 en 2.20 steunen op een enquête van Eurobarometer van juni 2001. Deze gegevens zijn schattingen van het totaal aantal personen die internet gebruiken. De Europese Commissie en het ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) gebruiken de NUA-data en de Eurobarometerdata.



Situatie en trend

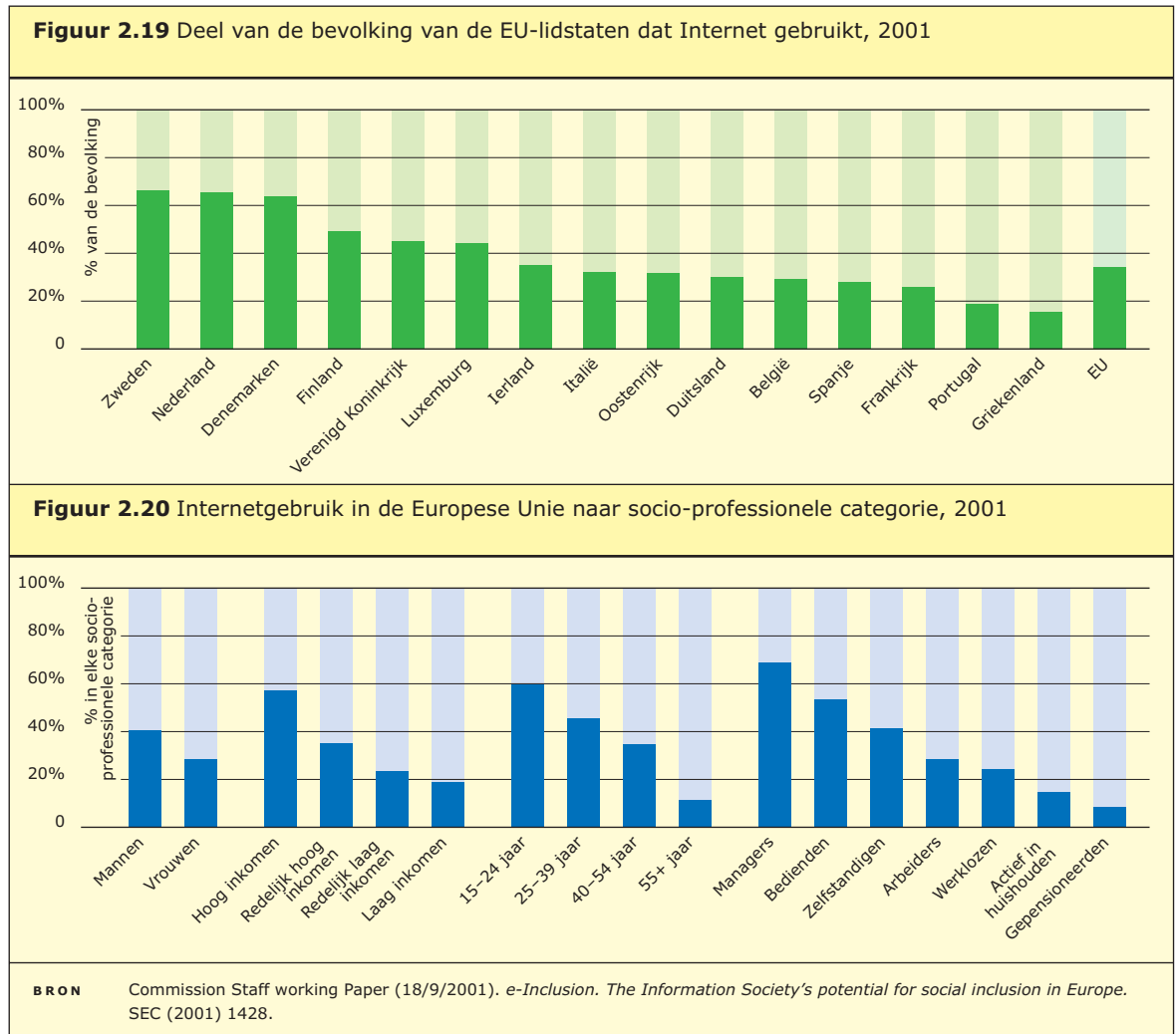
Internet is de meest bekende toepassing van informatie- en communicatietechnologie (ICT). Sinds 1995 is het begonnen aan een wereldwijde verspreiding, vooral in de geïndustrialiseerde landen. Wereldwijd steeg het percentage internetgebruikers tussen eind 1995 en augustus 2001 van 0,4 tot bijna 8,5% van de totale wereldbevolking of 513,41 miljoen personen (figuur 2.17).

Het totaal aantal personen met internettoegang is mondiaal ongelijk verdeeld. Europa en Noord-Amerika tellen 65,3% van alle personen met internettoegang in de wereld (figuur 2.18). In de EU is het aantal internetgebruikers ook verschillend verdeeld. In juni 2001, gebruikten meer dan 63,9% van de Zweden, Nederlanders en Denen internet. Voor Spanje, Portugal en Frankrijk is dit tussen 15,5 en 25,7%. België scoort 29,2% en staat daarmee op de elfde plaats (figuur 2.19). Ook naar socio-professionele categorie verschilt het percentage internetgebruikers in de EU (figuur 2.20). Vrouwen, personen met een laag inkomen en ouderen gebruiken minder internet. Dat geldt ook voor werklozen, personen actief in het huishouden en gepensioneerden.

De Europese Commissie schat dat 66% van de Europese bevolking toegang zal hebben tot internet tegen eind 2004.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De indicatoren tonen aan dat internet de laatste jaren een hoge vlucht nam, maar ook dat er aanzienlijke verschillen zijn inzake toegang tot internet – de *digitale kloof*. De groei van internet als communicatiemiddel en informatiebron biedt aanzienlijke mogelijkheden om ontwikkelingsproblemen aan te pakken.



De digitale kloof tussen de industrielanden en de ontwikkelingslanden, tussen Noord- en Zuid-Europa en binnen de sociaal-professionele categorieën verontrust echter om drie belangrijke redenen. Ten eerste maken ICT-toepassingen meer en meer deel uit van de algemeen aanvaarde consumptie- en productiepatronen. Het niet-gebruik kan mogelijk tot maatschappelijk isolement leiden. Ten tweede heeft iedereen er belang bij dat zoveel mogelijk personen ICT-toepassingen kunnen gebruiken. Hoe meer personen ze kunnen gebruiken, hoe groter immers de communicatiemogelijkheden. Ten derde kunnen de participatiemogelijkheden van dit medium en de kennis die ze ermee kunnen verspreiden, worden aangewend om het welzijn van de maatschappij lokaal en mondiaal te verhogen.

Doelstelling

Het actieplan *e-Europa 2002* (Europese Raad van juni 2000) formuleert een reeks ICT-doelstellingen. De verkleining van de digitale kloof en het vergroten van het aantal publieke toegangspunten tot internet maken er deel van uit (zie ook 3.2).

2.3 De toestand van de kapitaalvoorraden

Dit derde hoofdstuk verduidelijkt de toestand van de kapitaalvoorraden waarop de druk uit het vorige hoofdstuk een impact heeft. Verscheidene indicatoren over de atmosfeer en de biodiversiteit verduidelijken de toestand van het milieukapitaal. De toestand van de voorraad aan menselijk kapitaal blijkt uit indicatoren die de gezondheidstoestand van de mens en de omvang van armoede weergeven. De evolutie van de voorraad aan fysiek kapitaal verduidelijkt de toestand van het economische kapitaal.

Uit deze indicatoren blijkt dat zowel de toestand van de milieukapitaalvoorraad als de toestand van de menselijke kapitaalvoorraad enkele verontrustende trends vertoont.

Wat de milieukapitaalvoorraad betreft, neemt het aantal bedreigde diersoorten verontrustende proporties aan, zowel in België als in andere OESO-landen (zie 2.3.3). De concentratie van verscheidene broeikasgassen in de atmosfeer neemt in een steeds sneller tempo toe sinds het einde van de 19de eeuw en draagt bij tot de opwarming van het klimaat (zie 2.3.1). Hoewel de gemiddelde concentratie van ozonvoorbereidende gassen daalt, laten de ozonpieken zich nog verscheidene dagen per jaar optekenen (zie 2.3.2) wat gevaarlijk is voor de gezondheid en het milieu. Die problemen zijn onderling met elkaar verweven want ozon versterkt het broeikaseffect. De opwarming van het klimaat, die daaruit voortvloeit, zou de verdwijning van soorten in de hand werken en de biodiversiteit aantasten.

Wat de menselijke kapitaalvoorraad betreft, met name de gezondheid, stijgt de levensverwachting in de industrielanden. Tegelijk ondermijnen een reeks niet-besmettelijke ziektes verbonden met productie- en consumptiepatronen (tabak, asbest, luchtvervuiling enz.) de levensverwachting in goede gezondheid. De verschillen in levensverwachting tussen de ontwikkelingslanden en de industrielanden blijven te groot (zie 2.3.4). De armoede in België neemt af als ze bekeken wordt met inkomensindicatoren (zie 2.3.7). Bepaalde indicatoren die andere aspecten van het inkomen analyseren, wijzen echter op andere vormen van armoede die rechtstreeks te maken hebben met de huidige consumptiepatronen, zoals het aantal mensen met een overmatige schuldenlast of dat een beroep doet op voedselhulp (zie 2.3.8).

De economische kapitaalvoorraad, dat is de hoeveelheid infrastructuur en uitrusting (die gemeten met de voorraad aan fysiek kapitaal), is de voorbije 30 jaar in België gemiddeld gegroeid (zie 2.3.9).

De toestand van die drie kapitaalvoorraden is onderling afhankelijk. De achteruitgang van de biodiversiteit verkleint bijvoorbeeld de kans om nieuwe medicijnen tegen bepaalde ziekten te vinden. De problemen van armoede en gezondheid beperken de mogelijkheid van de getroffen personen om een milieuvriendelijk gedrag aan te nemen. Bovendien ondergraven die problemen het economische kapitaal dat nodig is om onderzoek te doen, om het milieu te beschermen en om de gezondheid te verbeteren.

Die verontrustende trends vragen om antwoorden van de actoren uit de samenleving, antwoorden die hoofdstuk 2.4 en deel 3 omschrijven.

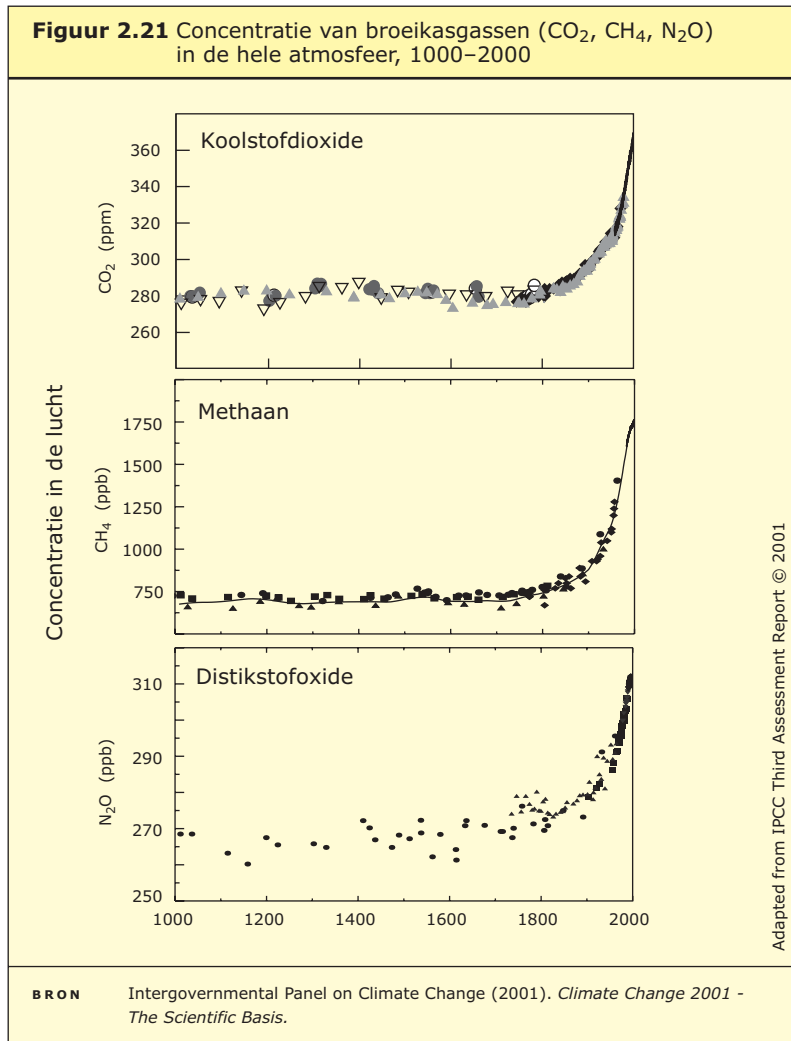
2.3.1 Atmosfeer: evolutie van broeikasgasconcentraties en opwarming van het klimaat in de wereld

De concentraties van broeikasgassen, met name koolstofdioxide (CO_2), methaan (CH_4) en distikstofoxide (N_2O), nemen gestaag toe sinds het begin van het industriële tijdperk en wijzigen de toestand van de atmosfeer. Parallel stijgt de gemiddelde temperatuur op aarde geleidelijk.

Definitie

De indicatoren tonen hoe de concentraties van CO_2 , CH_4 en N_2O en de temperatuur op aarde evolueren. Ze tonen ook het verband tussen beide evoluties. CO_2 , CH_4 en N_2O zijn de drie belangrijkste natuurlijke broeikasgassen die in kleine hoeveelheden in de atmosfeer aanwezig zijn (minder dan 1% van de atmosfeer). Die gassen dragen bij tot het broeikas-effect waarbij ze een deel van de zonne-energie die de aarde terugkaatst, opnemen. Zo warmen ze de atmosfeer en het aardoppervlak op. Het broeikas-effect is een natuurlijk fenomeen. Zonder dat effect zou de temperatuur op aarde zo'n -18°C zijn. Maar de broeikasgassen van menselijke oorsprong destabiliseren de natuurlijke cycli van verschillende gassen en verhogen hun concentratie in de atmosfeer. Dit versterkt het natuurlijk fenomeen van de opwarming van de atmosfeer. Broeikasgassen dragen in verschillende mate bij tot de opwarming van de atmosfeer. CO_2 , een gas dat in een grotere hoeveelheid aanwezig is in de atmosfeer (356 ppm)¹, dient als referentie om dat opwarmingspotentieel na te gaan. Terwijl CO_2 een opwarmingspotentieel van 1 heeft, bedraagt dat van CH_4 23 en dat van N_2O 296.

De concentraties aan broeikasgassen worden berekend op wereldschaal en over tijdsintervallen die veel langer zijn dan de menselijke cyclus. Ze komen vooral vrij bij het gebruik van fossiele brandstoffen (voor CO_2 en CH_4), bosontginning (voor CO_2), runderteelt en rijstteelt (voor CH_4), de chemische industrie, het vervoer en de bemesting (voor N_2O).



1. ppm/ppb: parts per million/billion. Meeteenheid om het aantal deeltjes per miljoen/miljard weer te geven.

Situatie en trend

De concentraties aan CO₂, CH₄ en N₂O stegen met respectievelijk 31%, 151% en 17% sinds 1850 (preïndustrieel tijdperk)¹. Het derde rapport van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) wijst erop dat de concentraties van CO₂ en CH₄ de laatste 420 000 jaar nooit zo hoog zijn geweest als nu. Voor de N₂O-concentratie in de atmosfeer is dat de laatste 1 000 jaar het geval.

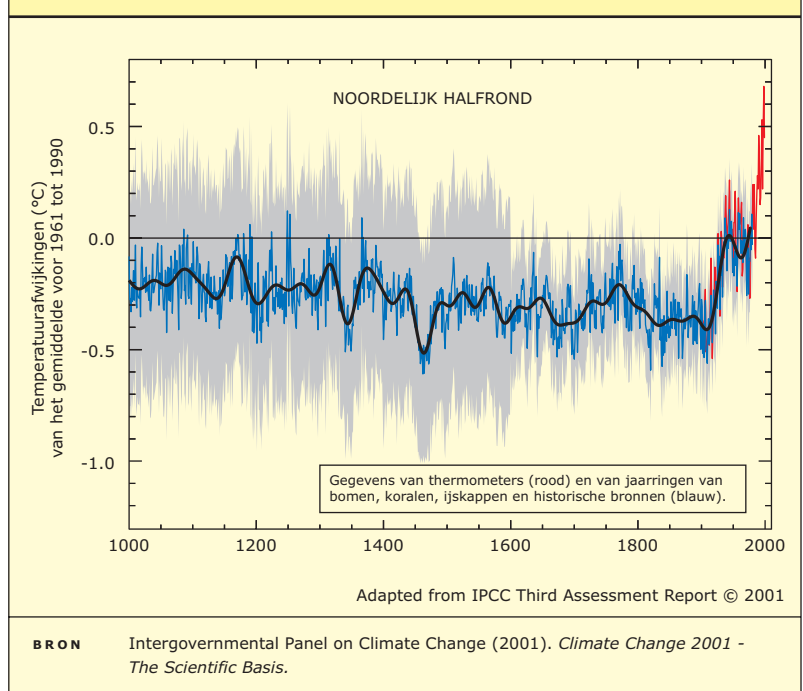
Parallel met de concentraties broeikasgassen in de atmosfeer, is de gemiddelde temperatuur op aarde sinds 1861 toegenomen, de datum waarop de eerste systematische opmetingen werden gemaakt. In de 20ste eeuw steeg de temperatuur gemiddeld met 0,6 °C. Globaal genomen, waren de jaren negentig het warmste. Sinds 1861 bedraagt de rechtstreekse bijdrage van de verscheidene broeikasgassen tot de opwarming van het klimaat 64% voor CO₂, 19% voor CH₄ en 5% voor N₂O. Bij ongewijzigd beleid tot 2100 zou de globale temperatuur op aarde 1,5 à 5,8 °C kunnen stijgen waardoor onder andere het waterpeil van de oceanen met 15 à 88 centimeter zou stijgen.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Deze indicatoren maken een parallel tussen de sterke klim van de broeikasgasconcentraties en de sterke stijging van de oppervlaktetemperatuur van de aarde sinds 1850. Het onevenwicht in de cyclus van de verscheidene broeikasgassen die waarschijnlijk toe te schrijven zijn aan de menselijke activiteit (zie 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 en 2.2.7), zou aan de basis liggen van de opwarming van de algemene temperatuur op aarde. De experts van het IPCC zijn hier steeds meer van overtuigd.

Hoewel de gevolgen van de klimaatopwarming nu niet significant zijn, lijken de studies aan te tonen dat de situatie erg verontrustend is voor de toekomstige generaties. De klimaatopwarming kan de overleving van bepaalde ecosystemen bedreigen. Ze kan ook zware problemen veroorzaken door het versnelde verlies aan biodiversiteit (zie 2.3.3), en aan zoetwaterreserves, de verspreiding van epidemieën en ziekten (zie 2.3.5), meer extreme klimaatomstandigheden (droogte, onweer, orkanen enz.), de lagere landbouwproductiviteit en alle sociaal-economische gevolgen die hieruit voortvloeien².

Figuur 2.22 Temperatuurverandering op aarde, 1000–2000



Doelstelling

Het einddoel van het Klimaatverdrag (1992) is de stabilisering van de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer, op een niveau waarop gevaarlijke verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen. De onderhandelingen die in het kader van dat verdrag gevoerd werden, maakten het mogelijk om in het Kyotoprotocol de eerste tussentijdse doelstellingen te bepalen voor de reductie van broeikasgasemissies (zie ook 2.2.1 en 2.2.2).

1. Volgens het 3de rapport van het IPCC. Dat is een internationale groep van honderden klimaatexperts.
2. Pearce D.W. (1995) *Blueprint 4: Capturing Global Environmental Value*. Londen: Earthscan; Elliot L. (1998). *The Global Politics of the Environment*. Londen: Mac Millan en EEA (1995) *The Dobbris Assessment: Europe's Environment*. Kopenhagen: EEA.

2.3.2 Atmosfeer: evolutie van concentraties aan ozonvoorbereidende gassen en van ozonpieken in België

De concentraties van ozonvoorbereidende gassen beïnvloeden de toestand van de atmosfeer. Jaarlijks dalen ze gemiddeld in België. De ozonpieken, die schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu, worden echter nog verscheidene dagen per jaar gemeten. Dat aantal dagen daalt niet significant.

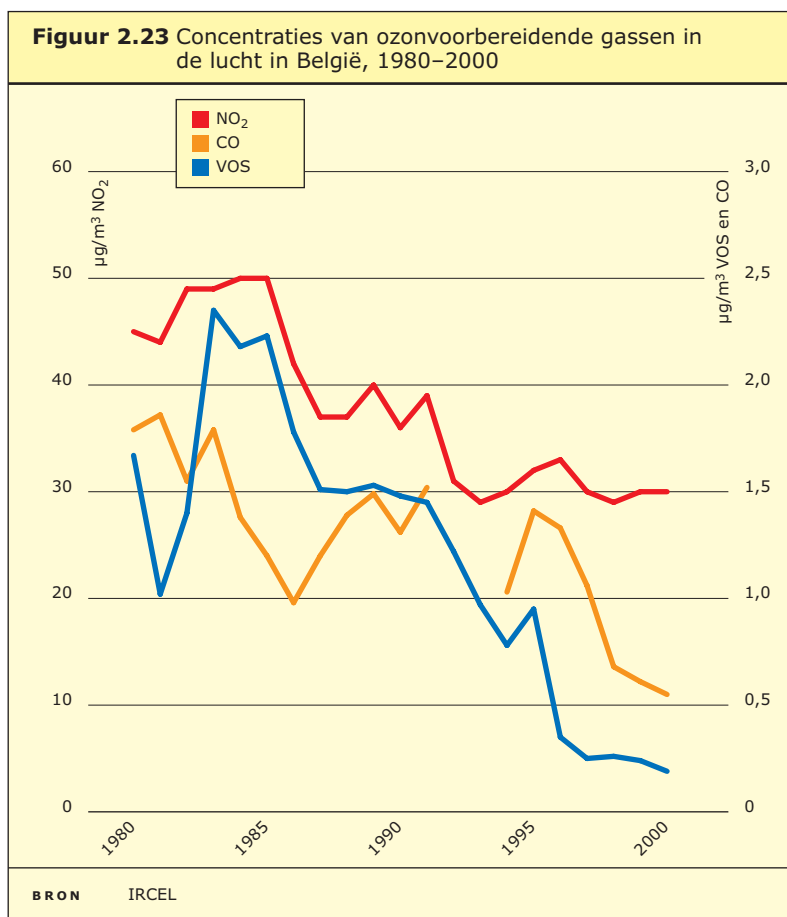
Definitie

De vier ozonvoorbereidende gassen zijn: CO, VOS-NM, CH₄ en NO_x¹. Die gasconcentraties in de atmosfeer veranderen van uur tot uur en van plaats tot plaats. De gemiddelde jaarlijkse concentraties uit figuur 2.23 vloeien voort uit een tijd- en plaatsgemiddelde van de verscheidene stations waar de concentraties gemeten worden (virtueel station). De reacties tussen die gassen in de atmosfeer leiden tot ozonvorming als de zonintensiteit een bepaald peil bereikt. Ozonpieken ontstaan als warme, zonnige periodes samen gaan met hoge plaatselijke concentraties van ozonvoorbereidende gassen (bv. 12 uur in het stadscentrum). Als er op dat moment plaatselijk veel emissies van die gassen gebeuren, de zon schijnt en de temperatuur hoog is, zal

de hoeveelheid troposferisch ozon toenemen. Rond 18 uur bereikt de concentratie dan haar maximum. De ozonpieken in figuur 2.24 zijn het aantal dagen waarop de ozonconcentratie de grens van 180µg per m³ overschrijdt gedurende één uur. Volgens de Europese richtlijn moet de bevolking (1990/30/EG) vanaf die grens een waarschuwing ontvangen.

Situatie en trend

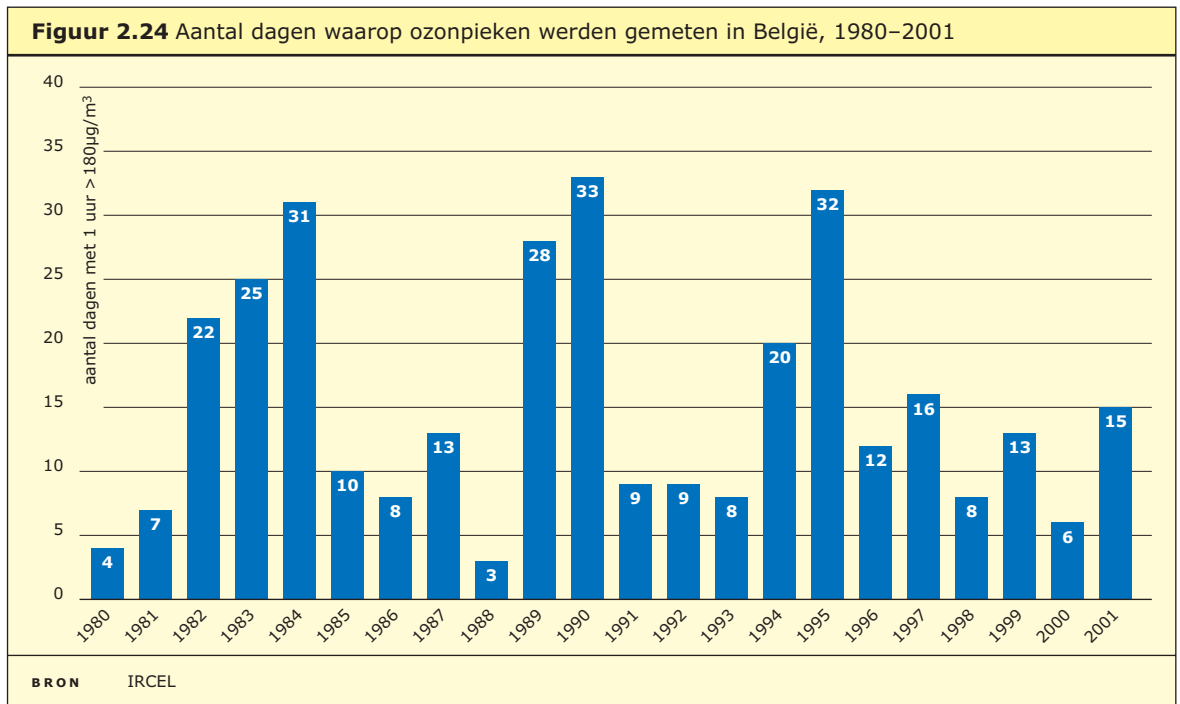
De gemiddelde virtuele concentratie van verscheidene ozonvoorbereidende gassen vertoonde een significante daling in de loop van de laatste tien jaar, namelijk 87% voor VOS, 16% voor NO_x en 58% voor CO (figuur 2.23). De stabilisatie en de daling in de jaren 90 van de emissies van ozonvoorbereidende gassen (zie 2.2.2) kan die trend verklaren. Maar zoals figuur 2.24 aantoont, is het aantal dagen waarop de ozonconcentratie 180µg per m³ overschreed gedurende één uur, niet sterk gedaald. De laatste vijf jaar bedroeg het aantal dagen met ozonpieken gemiddeld 11,6 dagen per jaar.



1. In figuur 2.21, vormen VOS-NM en CH₄ samen VOS. Is er geen onderscheid tussen VOS-NM en CH₄. Bovendien geeft de figuur de evolutie weer van de concentratie van stikstofdioxide (NO₂), één van de stikstofoxiden (NO_x).

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De gemiddelde vermindering van de concentraties van ozonvoorbereidende gassen vormt, vooral dankzij de inspanningen op technologisch vlak (bijvoorbeeld via de invoering van een katalysator), een bemoedigende trend voor duurzame ontwikkeling. Dat volstaat echter niet om de ozonpieken weg te werken die gekoppeld zijn aan nog meer bijzondere situaties: sterke straling van de zon en plaatselijke emissies van ozonvoorbereidende gassen. Gelet op het wisselvallige klimaat en zonder een drastische vermindering van de emissies van enkele ozonvoorbereidende gassen, blijft het aantal ozonpieken hoog.



De ozonpieken zijn schadelijk voor de gezondheid van de mens: aandoeningen aan de luchtwegen (zie 2.3.5) en irritatie aan de ogen bij vooral oudere mensen en kinderen met astma. Ook voor het milieu zijn ze nadelig: verlies van het landbouwrendement, minder weerstand tegen ziekten en versterking van het broeikas effect (zie 2.3.1).

Doelstelling

De bestaande doelstellingen voor vos gaan over de emissiereductie ervan. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* stelt voor tussen 1990 en 2010 emissies te reduceren met 47% voor NO_x en 56% voor vos om zo de doelstellingen van het Göteborgprotocol van 1999 te kunnen naleven (zie 2.2.2).

2.3.3 Biodiversiteit: bedreigde soorten in België en in de OESO-landen

In België, net zoals in de overige OESO-landen, gaat de toestand van de biologische hulpbronnen achteruit en is het aantal bedreigde diersoorten steeds hoger. Vooral soorten vissen, vogels en zoogdieren worden getroffen en zijn in gevaar.

Definitie

Het aantal bekende diersoorten dat uitgestorven, in gevaar of kwetsbaar is, geeft een aanwijzing van de toestand van de biodiversiteit. Dat percentage wordt berekend volgens het totale aantal bekende soorten per klasse. De gegevens voor het Vlaamse Gewest en voor het Waalse Gewest zijn gebaseerd op de methodologie en de categorieën die de Internationale Unie voor Natuurbescherming (IUCN) definieerde.

Tabel 2.2 Toestand van de diersoorten voor verschillende soortcategorieën in het Waals Gewest en het Vlaams Gewest, eind jaren negentig								
	WAALS GEWEST					VLAAMS GEWEST		
	Zoogdieren	Vogels	Vissen	Dagvlinders	Libellen	Inheemse en uitheemse vissen in zoetwater en in brak water	Vogels	
Totaal aantal bekende soorten	68	339	53	114	66	56	74	
Aantal uitgestorven soorten (1)	2	0	8	14	5	11	4	
Aantal soorten in gevaar (2)	5	20	7	15	8	2	19	
Aantal kwetsbare soorten (3)	11	45	14	45	14	1	9	
% (1)+(2)+(3)	26,5	19,2	54,7	64,9	40,8	25,0	43,2	
BRON Ministerie van de Waalse Gemeenschap - DGRNE (2000). <i>Etat de l'environnement wallon. L'environnement wallon à l'aube du XXI^e siècle. Approche évolutive</i> . Instituut voor Natuurbehoud. <i>Natuurrapport 2001 - Toestand van de Natuur in Vlaanderen en Atlas van de Vlaamse Beek- en Riviervissen</i> , uitgave: VZW Water-Energik-Vlario.								

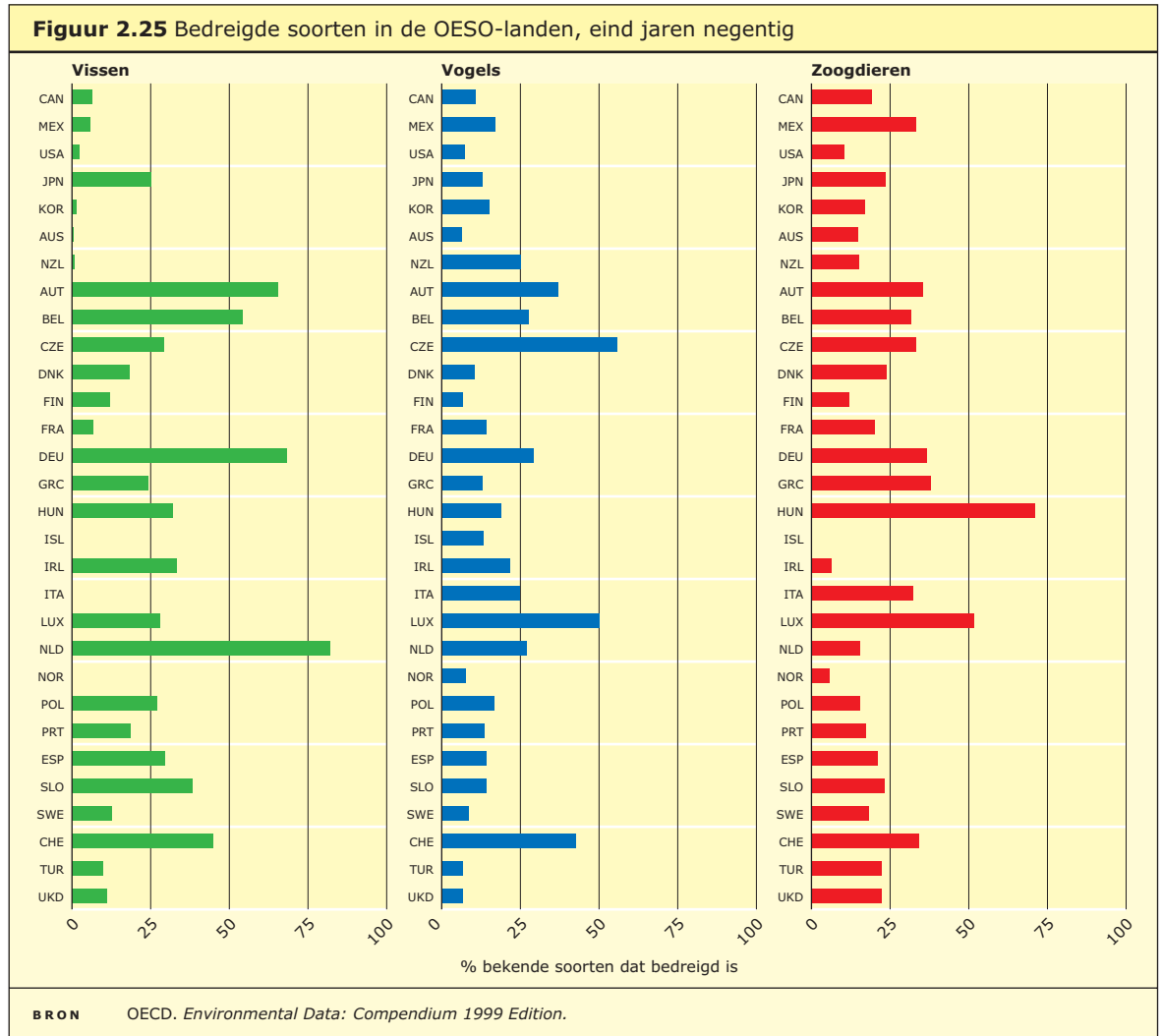
Situatie en trend

België heeft, door zijn gevarieerde fysieke omgeving, een grote biologische diversiteit. Landbouw en veeteelt tasten die natuurlijke diversiteit sterk aan. Op basis van de gegevens uit tabel 2.2 over zoogdieren, vogels en andere categorieën, blijkt dat er momenteel in Wallonië, op 640 diersoorten een derde uitgestorven (4,5%), in gevaar (8,6%) of kwetsbaar (20,2%) is. Meer dan dan 50% van de vissen- en vlindersoorten is uitgestorven, in gevaar of kwetsbaar. In het Vlaamse Gewest zijn 43,2% van de vogelsoorten uitgestorven, in gevaar of kwetsbaar. In de OESO-landen is het aantal bedreigde diersoorten vaak hoger dan 30% (zie figuur 2.25).

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De indicatoren tonen een grote uitholling van de biodiversiteit. Vooral menselijke activiteit veroorzaakt die. Ze leidt tot een verdwijning van soorten, een verarming van het genetische erfgoed en de ecosystemen. In de loop van de laatste 100 jaar nam de druk op flora, fauna en ecologische processen toe door lucht-, water- en bodemvervuiling, de verbrokkeling van de ecosystemen en, recenter, door de intensievere landbouw en zeevisvangst (zie 2.2.5). De toename van de vervuiling door overige menselijke activiteiten heeft ook de componenten van de

biodiversiteit van de vroeger natuurlijke of semi-natuurlijke ecosystemen in gevaar gebracht. Merk op dat de klimaatveranderingen (zie 2.3.1) ook onvoorziene gevolgen kunnen hebben op de toestand van de biologische diversiteit.



Het verdwijnen van soorten is onomkeerbaar. Daardoor zullen de huidige en de komende generaties geen gebruik kunnen maken van belangrijke (bekende of tot op heden onbekende) hulpbronnen. De verarming van het genetische erfgoed en de verdwijning van soorten kunnen het aanpassings- en weerstandsvermogen van de ecosystemen verminderen. Zo komt de menselijke ontwikkeling ernstig in gevaar. Veel essentiële producten en diensten die onze planeet aanbiedt, zijn inderdaad afhankelijk van de biodiversiteit en de vrijwaring ervan. De biodiversiteit kan bovendien nieuwe, tot op heden onbekende diensten leveren, bijvoorbeeld: nieuwe geneesmiddelen, nieuwe plantaardige vezels en genen die cultuurgewassen ziektebestendig maken.

Doelstelling

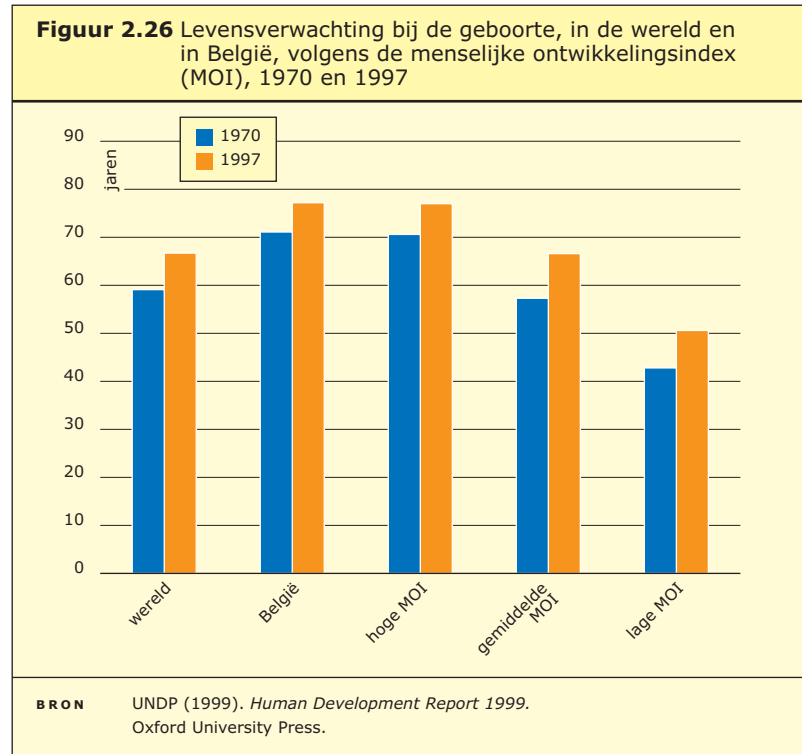
Het *Verdrag inzake Biodiversiteit* werd in 1992 in Rio aangenomen. De doelstellingen ervan zijn: het behoud van de biodiversiteit, het duurzame gebruik van haar elementen en de eerlijke en billijke verdeling van de voordelen van de exploitatie van de genetische rijkdommen. Die doelstellingen zijn vervat in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (§ 320).

2.3.4 Gezondheid: evolutie van de levensverwachting in België en in de wereld

De levensverwachting dient hier om de gezondheidstoestand van de bevolking te omschrijven. De hogere gemiddelde levensverwachting bij de geboorte in België en in de wereld weerspiegelt een verbetering van de menselijke gezondheid. Toch delen alle inwoners van planeet niet in die verbeteringen. Ongelijkheden inzake levensverwachting in goede gezondheid bestaan ook in België.

Definitie

De levensverwachting bij de geboorte is het aantal nog te verwachten levensjaren voor een pasgeborene indien het dan geldende sterftcijfer gedurende zijn of haar hele leven ongewijzigd zou blijven. Dat wordt hier berekend voor 1970 en 1997 door een onderscheid te maken tussen de landen waar de menselijke ontwikkelingsindex (MOI, human development index) hoog is (bv. België), gemiddeld of laag (zie figuur 2.26). De MOI, die de VN publiceren binnen hun ontwikkelingsprogramma (UNDP), wordt berekend door de levensverwachting bij de geboorte, een scholingsindex en een inkomensindex (reel bbb, gebaseerd op de koopkrachtpariteiten) te combineren.



De berekening van de levensverwachting in goede gezondheid (voorgesteld in figuur 2.27) is het aantal jaren dat mensen kunnen leven zonder gezondheidsproblemen te ervaren die hen ervan weerhouden hun gezondheid als bevredigend te beschouwen. Ze wordt hier gegeven voor mannen ouder dan 25 jaar. Dat is ouder dan de leeftijdscategorie met talrijke sterfgevallen door ongeval of zelfmoord. De figuur 2.27 toont dus de leeftijd die deze personen zouden kunnen bereiken volgens hun opleidingsniveau, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen de jaren waarbij deze personen leefden met een goede gezondheid en met een slechte gezondheid.

Situatie en trend

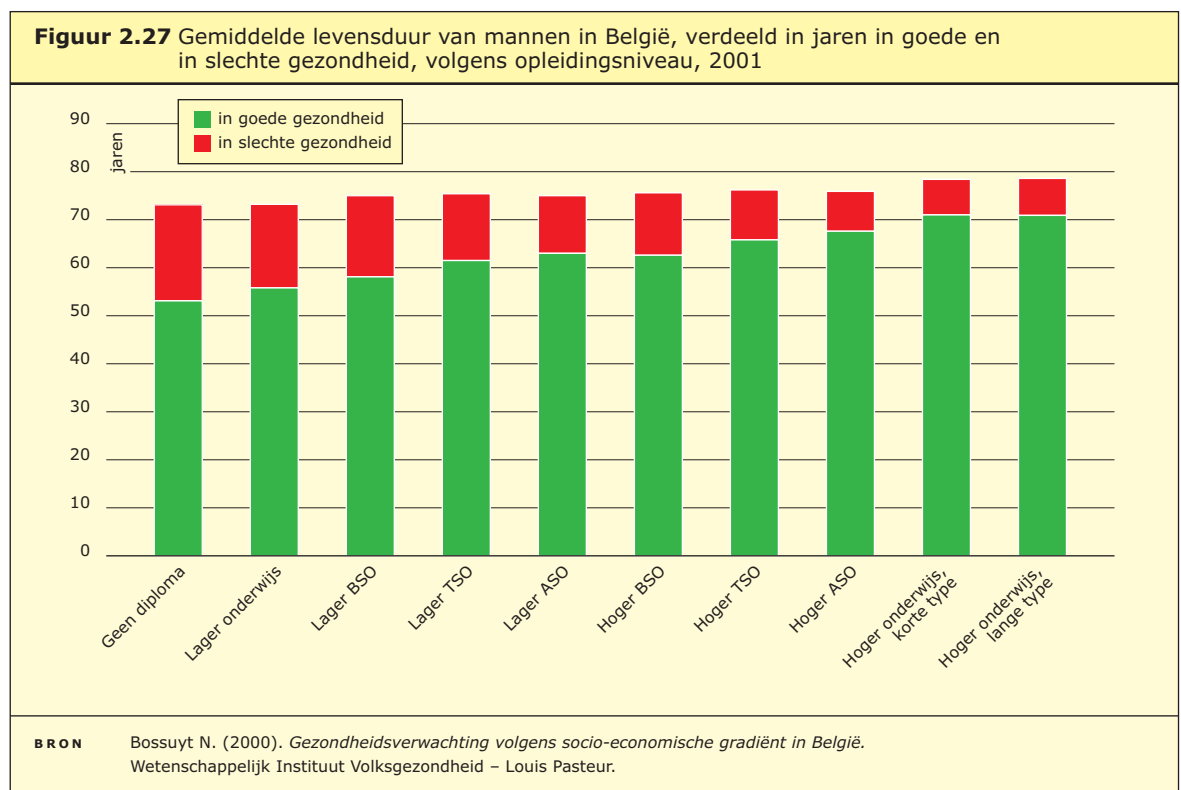
Wereldwijd stijgt gemiddeld de levensverwachting. Toch hebben de landen met de laagste MOI de achterstand die ze bijna 30 jaar geleden hadden op de landen met een hoge MOI, niet weggewerkt. Zo'n 300 miljoen mensen leven in 16 landen waar de levensverwachting gedaald is tussen 1975 en 1995 (in sommige voormalige sovjetrepublieken met vijf jaar in acht jaar tijd¹). De levensverwachting verschilt ook tussen de bewoners van een zelfde land, naar hun opleidingsniveau. In België bedraagt het verschil tussen de hoogste en de laagste scholingsgraad vijf jaar voor mannen en drie jaar voor vrouwen².

1. WHO (2001) *Poverty and Health. Evidence and action in who's European Region*. EUR/RC51/8.
2. Bossuyt N. & Van Oyen H. (2001). *Gezondheidsverwachting volgens socioeconomische gradiënt in België*. Brussel: Instituut voor Volksgezondheid.

Een langere levensduur moet ook bewerkstelligd worden door goede gezondheidsomstandigheden te waarborgen. De indicator over de levensverwachting in goede gezondheid maakt het mogelijk de kwaliteit van de levensduur te evalueren. Enquêtes tonen aan dat de levensduur in goede gezondheid stijgt met het sociaal-economische niveau: hoe hoger het inkomen van een individu, hoe hoger de levensverwachting in goede gezondheid. Er zijn diverse oorzaken voor die verschillen: toegang tot betere zorgverlening, levens- en werkomstandigheden, leefgewoonten. Roken bijvoorbeeld, wordt beschouwd als de oorzaak van meer dan de helft van het mortaliteitsverschil tussen volwassen mannen die behoren tot de hoogste sociaal-economische categorie en mannen die deel uitmaken van de laagste categorie¹ (zie ook 2.2.4).

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De indicatoren tonen de ongelijkheden bij zowel de wereldwijde levensverwachting *stricto sensu* als bij de levensverwachting in goede gezondheid tussen de sociaal-professionele categorieën in België. Die zijn verontrustend. De levensverwachting hangt immers af van de levensomstandigheden (o.m. voeding, toegang tot zorgverlening, oorlogen, ongevallen, geweld, verontreiniging, werkomstandigheden, roken). De verschillen wijzen op de geringe invulling van de basisbehoeften vooral in de ontwikkelingslanden en op de problemen met de huidige consumptie- en productiepatronen in de industrielanden.



De grote ongelijkheden op het vlak van de levensverwachting in goede gezondheid tussen de verschillende sociaal-professionele categorieën beperken bovendien de individuele en collectieve ontwikkelingsmogelijkheden. De jaren in slechte gezondheid zijn immers zowel economisch als sociaal een dure aangelegenheid voor de gezinnen, de bedrijven, de sociale zekerheid.

Doelstelling

Het recht op gezondheid staat in de Verklaring van de Rechten van de Mens (art. 25 : "*ieder heeft recht op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin*"), in art. 23 van de Belgische Grondwet en in het Verdrag van Amsterdam (art. 152, ex 129: "*Bij de bepaling en de uitvoering van elk beleid en elk optreden van de Gemeenschap wordt een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid verzekerd.*")

1. Bossuyt & Van Oyen. idem.

2.3.5 Gezondheid: evolutie van de aandoeningen van de luchtwegen in België

Aandoeningen van de luchtwegen bedreigen de volksgezondheid in België steeds meer. Het aantal overlijdens door aandoeningen aan de luchtwegen groeit voortdurend sinds eind jaren zeventig. De raming van het aantal sterfgevallen door tabaksgebruik bij 35- tot 65-jarigen toont een zekere stabilisering, maar belicht ook het belang van deze mortaliteitsfactor.

Definitie

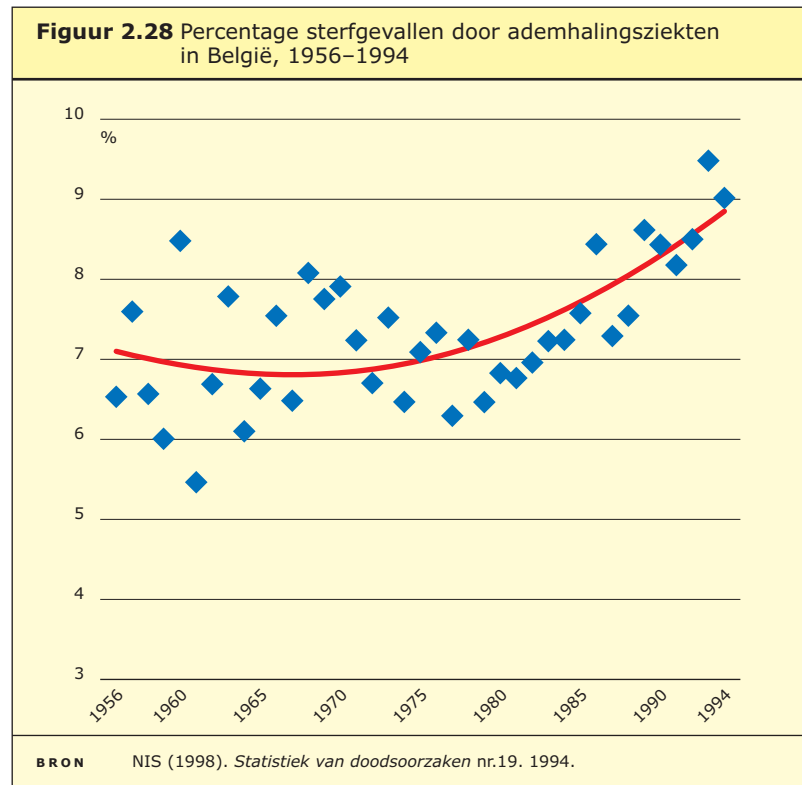
Het percentage sterfgevallen door ademhalingsziekten (figuur 2.28) is berekend op grond van de doodsoorzaken vermeld op de officiële overlijdensakten. Die lijst toont voor elk jaar het aandeel van de ademhalingsziekten in het totaal aantal sterfgevallen. Hij houdt rekening met alle leeftijden en alle ziekten, namelijk: besmettelijke ziekten, ziekten door arbeidsomstandigheden of door tabaksgebruik. Figuur 2.29 toont de geraamde evolutie van het aantal sterfgevallen door tabaksgebruik bij de beroepsbevolking door de verhouding van het aantal overlijdens bij de leeftijdscategorie 35-65 jaar te wijten aan tabak te

vergelijken met het totaal aantal overlijdens in België. Het aantal overlijdens te wijten aan tabak is een schatting gebaseerd op een studie gerealiseerd in de Verenigde Staten met een zeer grote steekproef (waarbij 1 miljoen personen zijn gevolgd). Deze studie had als doelstelling het verband tussen tabaksconsumptie en verschillende doodsoorzaken te analyseren. Daarmee is het mogelijk om het aandeel tabaksdoden voor elke vorm van ziekte (longkanker, cardiovasculaire ziekten enz.) te evalueren in de geïndustrialiseerde landen. De WHO heeft op deze wijze het aantal overlijdens te wijten aan tabak voor de leeftijdscategorie 35-69 jaar geschat. Deze schatting wordt hier vergeleken met het aantal sterfgevallen van personen tussen 35 en 65 jaar in België. Dat geeft een benadering (duidelijk naar boven toe) van het percentage sterfgevallen door tabaksgebruik in deze leeftijdscategorie.

De gegevens over de aandoeningen aan de luchtwegen en de sterfgevallen door roken staan niet op zichzelf. Aangezien roken de longen aantast, zijn rokers gevoeliger voor alle oorzaken van ademhalingsziekten. Zo heeft een roker bijvoorbeeld 50 keer meer kans om bepaalde ziekten door asbest te krijgen (zie 2.3.6)¹.

Situatie en trend

Het percentage sterfgevallen door ademhalingsziekten stijgt sinds de jaren tachtig van ongeveer 7% begin jaren 80 naar 9% midden jaren 90, terwijl het totaal aantal doden per jaar daalde van



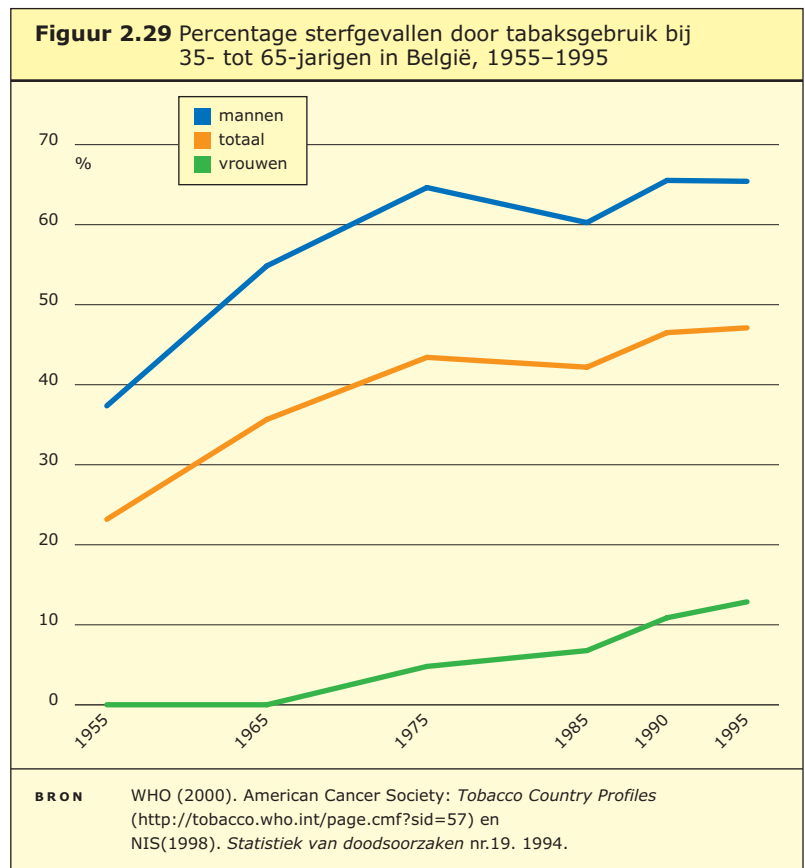
1. FNCLCC (1998). Databank over kanker gerealiseerd door de Nationale Federatie van Kankerbestrijdingscentra: <http://www.fnclcc.fr/-sci/circan/pratique/poumon.htm>.

113 698 in 1980 naar 103 778 in 1994. De grote schommelingen van jaar tot jaar in de figuur hangen wellicht af van griepachtige epidemieën die sommige jaren woedden (sterke infecties van de luchtwegen). In de industrielanden stijgt het aantal niet-besmettelijke ziekten in vergelijking met het aantal besmettelijke ziekten¹. Dat laat zich verklaren door de vooruitgang op het vlak van hygiëne en geneeskunde en de tegengestelde evolutie van het huidige levenspatroon (tabaksgebruik, asbestvervuiling enz.).

Figuur 2.29 toont het belang van de gevolgen van roken voor het sterftcijfer bij 35- tot 65-jarigen. Bij mannen in die leeftijdsgroep is er een sterke stijging van het relatieve sterftcijfer tussen de jaren vijftig en de jaren zeventig, gevolgd door een relatieve stabilisering rond 65% van het aantal doden. Bij vrouwen waren er tot de jaren zestig bijna geen tabaksdoden, waarna hun aantal regelmatig steeg en momenteel zo'n 13% van het totaal bedraagt.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Beide indicatoren tonen aan dat er meer sterfgevallen zijn door bepaalde niet-besmettelijke ziekten, terwijl het totaal aantal sterfgevallen lijkt te verminderen. Het gaat om een verontrustende trend. Er worden immers weinig grote veranderingen vastgesteld inzake consumptie- en productiepatronen (zie de drukindicatoren in 2.2) die deze ziekten veroorzaken. De ademhalingsziekten zijn inderdaad deels het gevolg van de luchtvervuiling op de werkplaats, in de woning en in de auto en in de open lucht. Die vervuiling ligt aan het roken (zie 2.2.4), de industriële productie, het vervoer (zie 2.2.2 en 2.2.3), de gezinsconsumptie enzovoort.



Bij vrouwen is de trend in het percentage sterfgevallen door roken bijzonder verontrustend. Aangezien momenteel 26% van de vrouwen en 36% van de mannen roken, zal het verschil in sterftcijfer gaandeweg verminderen. Het aantal vrouwen dat sterft door tabaksgebruik zou kunnen groeien.

Die ziekten en sterfgevallen treffen rechtstreeks het menselijke kapitaal en onrechtstreeks het economische kapitaal, met name door het absentieisme, de geringere productiviteit en de toename van de socialezekerheidskosten.

Doelstelling

De gezondheid is een erkend recht voor iedereen (zie ook 2.3.4). Het *federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* vraagt: "een vermindering van de factoren die ademhalingsziekten veroorzaken of verergeren, ook die verbonden aan het werk" (§ 244).

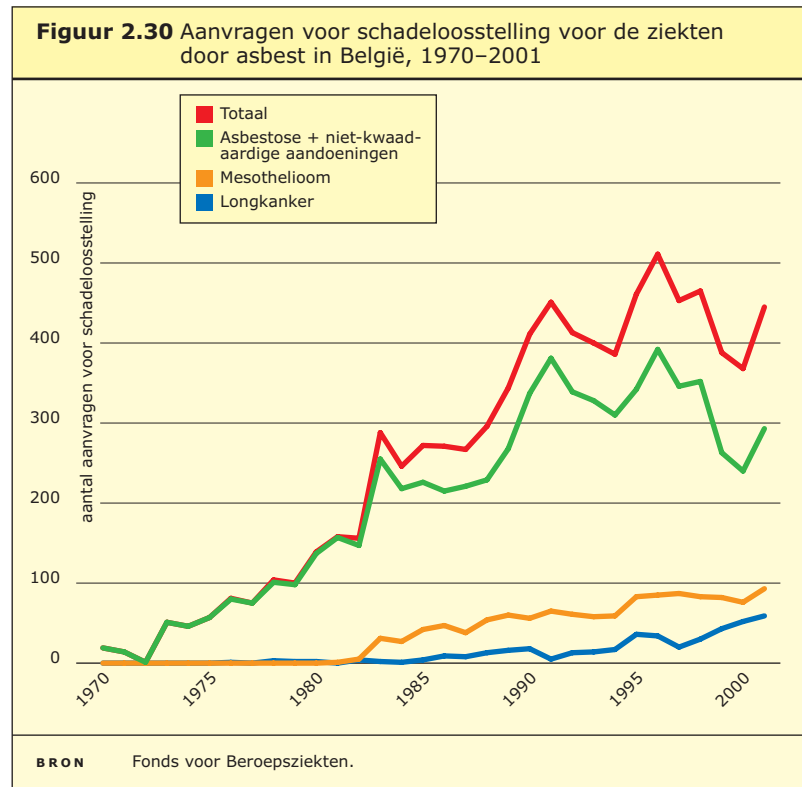
1. WHO (1998) *Life in the 21st century: A vision for all*. World Health Report 1998.

2.3.6 Gezondheid op het werk: evolutie van de ziektes en sterfte door asbest in België

De gezondheidstoestand van de werknemers is gekoppeld aan hun werkomgeving en kan onderhevig zijn aan de aanwezigheid van bepaalde erg toxische stoffen. De gezondheidsproblemen door de aanwezigheid van asbest op de werkplaats dienen hier als voorbeeld. Het aantal vragen voor schadeloosstelling voor alle, ook goedaardige, ziekten door asbest en het aantal sterfgevallen door die ziekten, stijgen in België sinds de jaren zeventig in snel tempo.

Definitie

De aanwezigheid van asbeststof op de werkplaats veroorzaakt verscheidene ziekten die dodelijk kunnen zijn. Het gaat vooral om longkanker, asbestose¹, mesotheliom (borstvlieskanker). In de jaren zestig en zeventig werd het meest asbest gebruikt en was de besmetting dus het grootste. Sommige ziekten die asbest veroorzaakt, blijken pas 30 of 40 jaar na het contact met de stof. Hoewel het in België nu verboden is om asbest te gebruiken, zijn er nog altijd heel wat gebouwen die het bevatten. Werken in deze gebouwen, maken asbeststof vrij dat in de longen kan dringen.



Figuur 2.30 toont de evolutie van het aantal vragen om schadevergoeding voor deze ziekten bij het Fonds voor Beroepsziekten tussen 1970 en 2001. Het Fonds inventariseert de ziekten die werknemers opgelopen hebben op het werk². De gevallen van besmetting bij zelfstandigen en bij familieleden van de werknemers die besmet geraken door de aanwezigheid van asbeststof op de werkkledij, staan dus niet in deze statistieken. Figuur 2.31 toont de evolutie van het aantal sterfgevallen door die beroepsziekten over dezelfde periode.

Situatie en trend

Het totaal aantal aanvragen tot schadevergoeding voor ziekten als longkanker, asbestose, mesotheliom nam de voorbije 30 jaar aanzienlijk toe. Het aantal schadevergoedingen steeg van ongeveer 50 begin jaren zeventig, tot zo'n 150 begin jaren 80 en een 450-tal eind jaren negentig. Die toename werd genoteerd voor deze drie soorten ziekten, met een bijzonder forse groei in het aantal aanvragen tot schadevergoeding voor asbestose en goedaardige infecties.

1. Zoals silicose is asbestose een vorm van longirritatie die littekenzones veroorzaakt op de weefsels waarlangs de uitwisseling van gassen moet gebeuren die nodig is voor de ademhaling.
2. De gevallen die erkend zijn als beroepsziekte geven aanleiding tot een schadevergoeding in verhouding tot de opgelopen schade.

Een gelijkaardige trend blijkt bij het overlijden door deze ziekten. Het aantal sterfgevallen door deze ziekten was bijna nihil in de jaren zeventig. Sindsdien kent het een gemiddelde ononderbroken groei. In 2001 bedroeg het totaal aantal sterfgevallen 146 waarvan 56 door asbestose en goedaardige infecties, 63 door mesotheliom en 27 door longkanker.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Het geval van asbest werd gekozen om de gezondheidsproblemen op het werk te verduidelijken want het verband tussen het product en de ziekten die asbest veroorzaakt, is goed aangetoond en er zijn dus betrouwbare gegevens beschikbaar. Dat is niet zo voor talrijke andere problemen in de werkomgeving, waardoor ze deels onzichtbaar blijven.

De trends voor ziekten en sterfte door asbest, zijn verontrustend, zowel op sociaal als op economisch vlak (hoge kosten voor de gezinnen en de sociale zekerheid). De trend staat in rechtstreeks verband met de productiepatronen van de bedrijven. Bedrijven hebben asbest gebruikt om zijn vele voordelen (uitstekende warmte-isolatie, goedkoop), zonder voldoende rekening te houden met de schadelijke en soms dodelijke gevolgen voor de gezondheid van de werknemers.

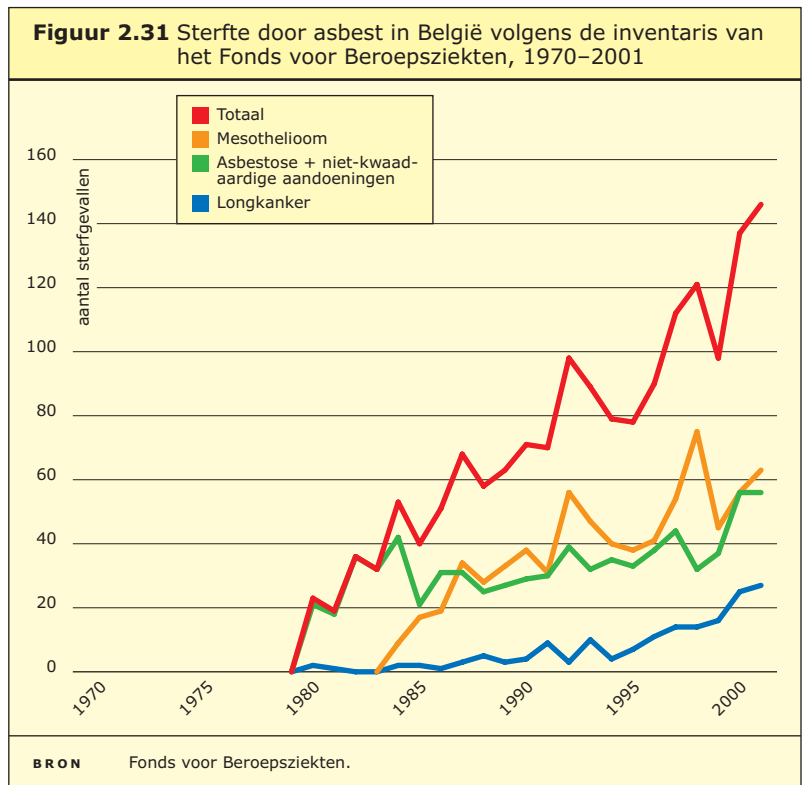
Hoewel al vanaf de 19de eeuw de gevaren van asbestgebruik aangetoond werden, werd het gebruik ervan in België pas in 1998

verboden. De belangrijkste periode van blootstelling is dus voorbij. Aangezien de ziekten door asbest, pas na verloop van tijd optreden, zal het aantal zieken en doden nog blijven stijgen.

Heel wat landen hebben het gebruik van asbest nog altijd niet gereguleerd. Slechts 26 landen ondertekenden de Conventie 162 van de ILO die de voorzorgen bij het gebruik van asbest bepaalt. De situatie in sommige landen kan dus erger worden dan in België. De voorzorgen worden er immers minder in acht genomen, de werknemer krijgt vaak geen informatie over de gevaren en de socialezekerheidsstelsels en de zorgvoorziening zijn er minder performant. In landen waar de stelsels van sociale bescherming bij ziekte weinig uitgebouwd zijn, dragen de werknemers en hun familie de volledige kost. Dat treft de ontwikkeling van de samenleving, vooral die van de kinderen.

Doelstelling

Het Koninklijk Besluit van 13 februari 1998 verbiedt het gebruik van asbest om de gezondheid van de werknemers te beschermen. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* dringt aan op een vermindering van alle factoren die beroepsziekten kunnen veroorzaken en op de noodzaak aan nauwkeurige gegevens ter zake (zie ook 3.2).

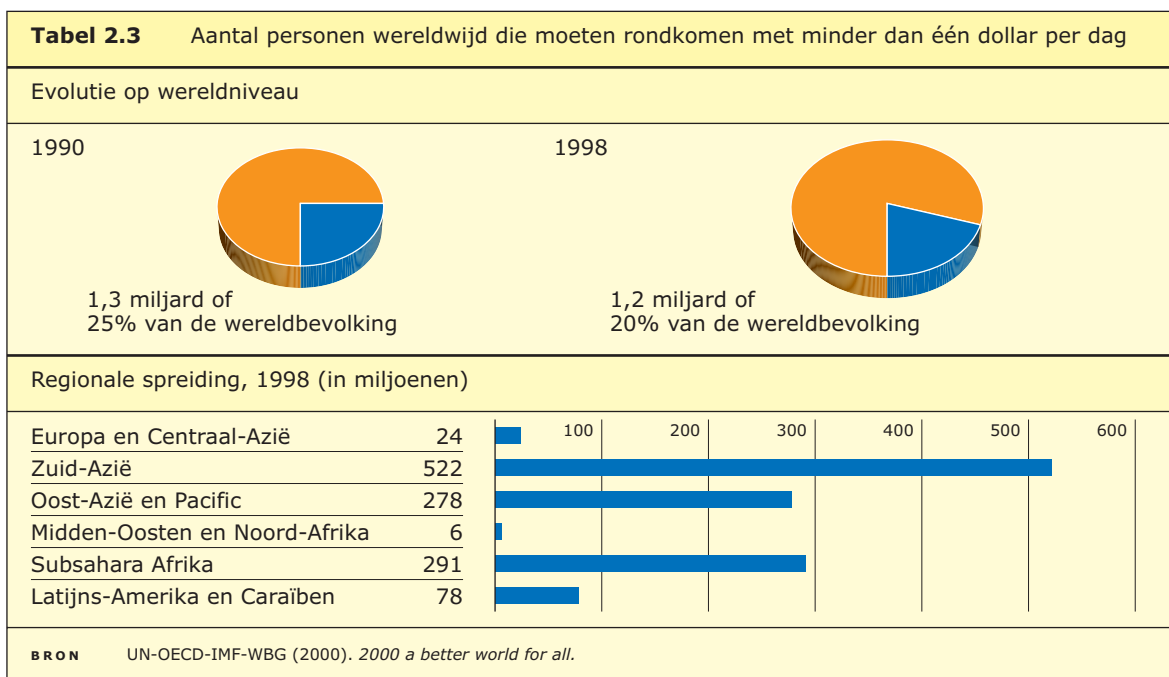


2.3.7 Armoede: evolutie van de inkomensaspecten in België en in de wereld

Het inkomensniveau is een van de indicatoren waarmee het aantal personen in een armoedesituatie kan worden gemeten. Tussen 1990 en 1998 daalde het percentage personen die moeten rondkomen met minder dan één USD per dag in de wereld van 25% tot 20%. In België daalde het aandeel personen met een laag inkomen tijdens het tweede deel van de jaren negentig. De kans op een laag inkomen is veel groter bij bepaalde sociale categorieën, zoals werklozen en alleenstaanden.

Definitie

De gegevens over het deel van de wereldbevolking dat moet rondkomen met minder dan één dollar (USD) per dag zijn gebaseerd op enquêtes die onder meer de hoogte van het gezinsinkomen bevragen. Wat betreft de gegevens voor België en de EU is het inkomen laag wanneer het, rekening houdend met de gezinsgrootte en -samenstelling, lager is dan een 60% van het mediane gezinsinkomen. Ook deze gegevens zijn gebaseerd op enquêtes. Beide indicatoren zijn niet vergelijkbaar omdat verschillende inkomensdrempels worden gebruikt. Naar de gegevens die betrekking hebben op de wereld wordt soms verwezen met de term *extreme armoede* en in de EU met de term *armoederisico*.



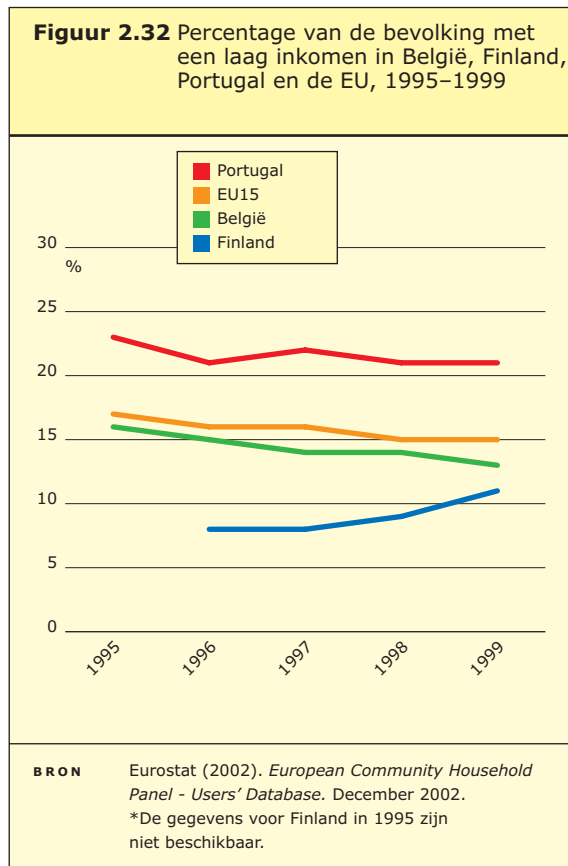
Situatie en trend

In de wereld daalde het aantal personen dat moet rondkomen met minder dan één USD per dag tussen 1990 en 1998 van 1,3 tot 1,2 miljard. Dat stemt overeen met respectievelijk 25% en 20% van de wereldbevolking. Het merendeel van het aantal personen dat rondkomt met minder dan één dollar per dag leeft in de Zuid- en Oost-Azie en Subsahara Afrika (zie tabel 2.3).

In Europa was het percentage personen dat tussen 1995 en 1999 moest rondkomen met een laag inkomen gemiddeld 15,8% (zie figuur 2.32). Voor België daalde deze indicator tussen 1995 en 1999 van 16 tot 13%. België scoort hiermee onder het Europees gemiddelde. Deze figuur vermeldt ook de EU-lidstaten met het hoogste en het laagste percentage, respectievelijk Portugal en Finland.

Uit tabel 2.4 blijkt dat in België volgende categorieën een hoger risico lopen om te moeten leven met een laag inkomen: werklozen, inactieven (andere dan gepensioneerd of werkloos), jonge en

oude eenpersoonshuishoudens, alleenstaande vrouwen en vooral alleenstaande ouders, met tenminste één afhankelijk kind.



Tabel 2.4 Percentage van mensen/huishoudens met een laag inkomen naar type huishouden en meest voorkomende activiteit, in België in 1997

mannelijk gezinshoofd	12%
vrouwelijk gezinshoofd	16%
werkzaam - niet zelfstandig	4%
zelfstandig	15%
werkloos	29%
gepensioneerd	18%
inactief - overige	24%
1-persoonshuishouden, man	15%
1-persoonshuishouden, vrouw	23%
1-persoonshuishouden, < 30 jaar	27%
1-persoonshuishouden, 30–64 jaar	15%
1-persoonshuishouden, > 65 jaar	23%
alleenstaande ouder, met ten minste één afhankelijk kind	30%
2 volwassenen, met één afhankelijk kind	7%
2 volwassenen, met twee afhankelijke kinderen	12%
2 volwassenen, met drie of meer afhankelijke kinderen	18%

BRON Raad Werkgelegenheid en sociaal beleid (2001). soc538 ecofin400 Educ161 San167. *Gezamenlijk verslag inzake sociale integratie - deel III: bijlagen*. 12 December 2001.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De armoede uitgedrukt als het inkomen waarover een individu beschikt, daalt wereldwijd en in België. Dat is bemoedigend in de mate dat het uitroeien van armoede een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling is. Maar het aantal personen met een laag inkomen blijft echter hoog en belemmert de samenleving in de groei naar een duurzame ontwikkeling. Het beschikken over een voldoende inkomen is immers een middel om goederen en diensten aan te kopen die aansluiten bij de maatschappelijk aanvaarde leefpatronen. Onder een bepaalde inkomensdrempel bestaat het risico van geen aansluiting meer te vinden bij deze leefpatronen. Daardoor kan een armoedesituatie ontstaan. Personen met een laag inkomen dreigen bovendien verhoudingsgewijs meer de weerslag van de sociale en ecologische gevolgen van de huidige leefpatronen te dragen (zie 2.2.3).

Doelstelling

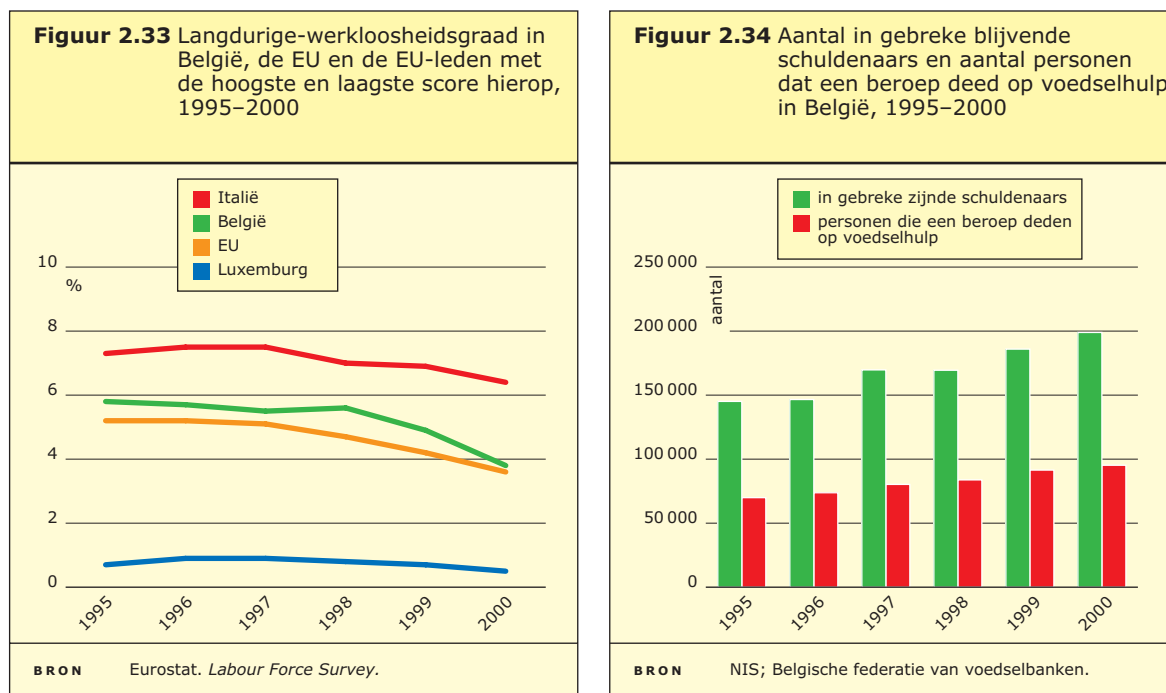
De *Millenniumverklaring* van de VN beoogt de halvering van het aandeel personen dat in extreme armoede leeft tussen 1990 en 2015. De EU heeft een aantal algemene doelstellingen inzake armoedebestrijding en een reeks indicatoren om deze op te volgen vastgelegd. Een concrete doelstelling om het armoederisicopercentage te verminderen tegen een bepaalde datum ontbreekt echter vooralsnog op dit niveau. In België, beschouwt het *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004* de volledige uitbanning van armoede als een uiteindelijk doel. Het stelt dat cijfermatige doelstellingen voor de geleidelijke vermindering van armoede moeten worden bepaald gedurende het komende decennium.

2.3.8 Armoede: evolutie van verschillende situaties van uitsluiting in België

Het inkomen is niet de enige factor die de staat van armoede van de bevolking bepaalt. Andere factoren zijn onder meer: werkgelegenheid, schulden, toegang tot gezondheidszorgen, huisvesting en onderwijs. In de EU en België daalt de langdurige werkloosheidsgraad. In België stijgt het aantal in gebreke zijnde schuldenaars en het aantal behoeftigen die een beroep doen op voedselbedelingen van de Voedselbank. Een belangrijk percentage van de Belgische bevolking zit in een onbevredigende toestand onder andere qua gezondheidszorgen, woning en onderwijs.

Definitie

Figuur 2.33 geeft de evolutie tussen 1995 en 2000 van de langdurige-werkloosheidsgraad voor België, de EU en de EU-lidstaten die het hoogste en het laagste scoren op deze indicator. De werkloosheidsgegevens zijn gebaseerd op de Arbeidskrachtentelling van Eurostat. Een werkloze is iemand van ouder dan 15, zonder baan, die binnen twee weken aan de slag zou kunnen en actief op zoek was naar werk gedurende de vier laatste weken. Een langdurig werkloze is minstens 12 maanden werkloos. De langdurige-werkloosheidsgraad is het aantal langdurige werklozen in verhouding tot de beroepsbevolking. Figuur 2.34 geeft het aantal in gebreke zijnde schuldenaars en het aantal hulpbehoevenden weer dat één of meer voedselpakketten ontving. De Belgische Federatie voor Voedselbanken zamelt die voedselpakketten in en verdeelt ze via diverse organisaties.



Situatie en trend

Uit figuur 2.33 blijkt dat de langdurige werkloosheid gemiddeld daalde in de EU van 5,8% van de beroepsbevolking in 1995 tot 3,8% in 2000. België scoort boven het EU-gemiddelde. Tabel 2.4 gaf aan dat werklozen een beduidend hoger armoederisico hebben (zie 2.3.7).

Figuur 2.34 geeft aan dat het aantal in gebreke zijnde schuldenaars is gestegen van 145 103 in 1995 tot 198 955 in 2000. Het totaal aantal hulpbehoevenden die een beroep doen op voedselhulp steeg van 69 938 in 1995 tot 95 225 in 2000.

Tabel 2.5 vult voor 1997 de informatie over het armoedeprobleem in België aan. Het blijkt dat 9% van de bevolking in een huishouden leeft waar een gezinslid in het voorbije jaar gezondheidszorgen moest uitstellen om financiële redenen. Ze toont ook dat 21% van de bevolking leeft in een woning die niet aan basiscriteria van comfort voldoet en dat 17% van de bevolking (tussen 18-24) een diploma heeft van hoogstens lager secundair onderwijs en geen voortgezette opleiding of training volgt.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

Deze indicatoren illustreren uitsluitingsprocessen in diverse maatschappelijke domeinen, die armoedesituaties in de hand kunnen werken. Ze zijn complementair met de economische benadering in 2.3.7, die inkomensgericht is.

Tabel 2.5 Enkele aspecten van armoede in België, 1997	
Percentage van de bevolking dat leeft in huishoudens waar de referentiepersoon en/of enig ander lid van het huishouden in het voorbije jaar gezondheidszorgen heeft moeten uit- of afstellen om financiële redenen.	9%
Percentage van de bevolking dat leeft in een woning met één of meer van de volgende problemen: gebrek aan klein comfort (sanitair), of twee of meer huisvestingsproblemen (een lekkend dak, geen adequate verwarming, schimmel en vocht, rottende ramen en deuren), onvoldoende ruimte.	21%
Vroege schoolverlaters met niet meer dan lager secundair onderwijs die geen voortgezette opleiding of training volgen in % van de bevolking van 18-24 jaar oud.	17%
BRON Belgisch Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting (2001).	

Deze indicatoren geven verschillende tendensen aan. De daling van de langdurige werkloosheidsgraad in de EU in België is gunstig voor een duurzame ontwikkeling. Toch zijn de stijgingen van het aantal in gebreke zijnde schuldenaars en personen die een beroep doen op voedselhulp meer zorgwekkend. Als de afbetalingslasten in het gezinsbudget te zwaar doorwegen kan een armoedesituatie ontstaan, omdat het beschikbaar inkomen te krap wordt om mee te kunnen met de maatschappelijke leefpatronen. Of de stijging van het aantal hulpbehoevenden die voedselpakketten ontvangen, op een nieuwe vorm van armoede wijst, namelijk voedselarmoede, of dat meer organisaties armen wensen te helpen met voedselbonnen is minder duidelijk.

De andere aspecten van armoede in tabel 2.5 zijn ook verontrustend omdat ze over een belangrijk percentage van de bevolking gaan. Ze laten bovendien negatieve externaliteiten van onze huidige consumptie- en productiepatronen zien. Die kunnen armoedesituaties versterken, in stand houden of ze veroorzaken.

Doelstelling

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* omvat doelstellingen die tegelijk verband houden met de armoedebestrijding en de consumptiepatronen. Het voorziet vooral in de geleidelijke wegwerking van de overmatige schuldenlast (*het aantal kredieten dat niet kan worden afgelost met minstens 10% te verminderen tegen 2003*) en de toegang tot minimale energievoorziening voor iedereen.

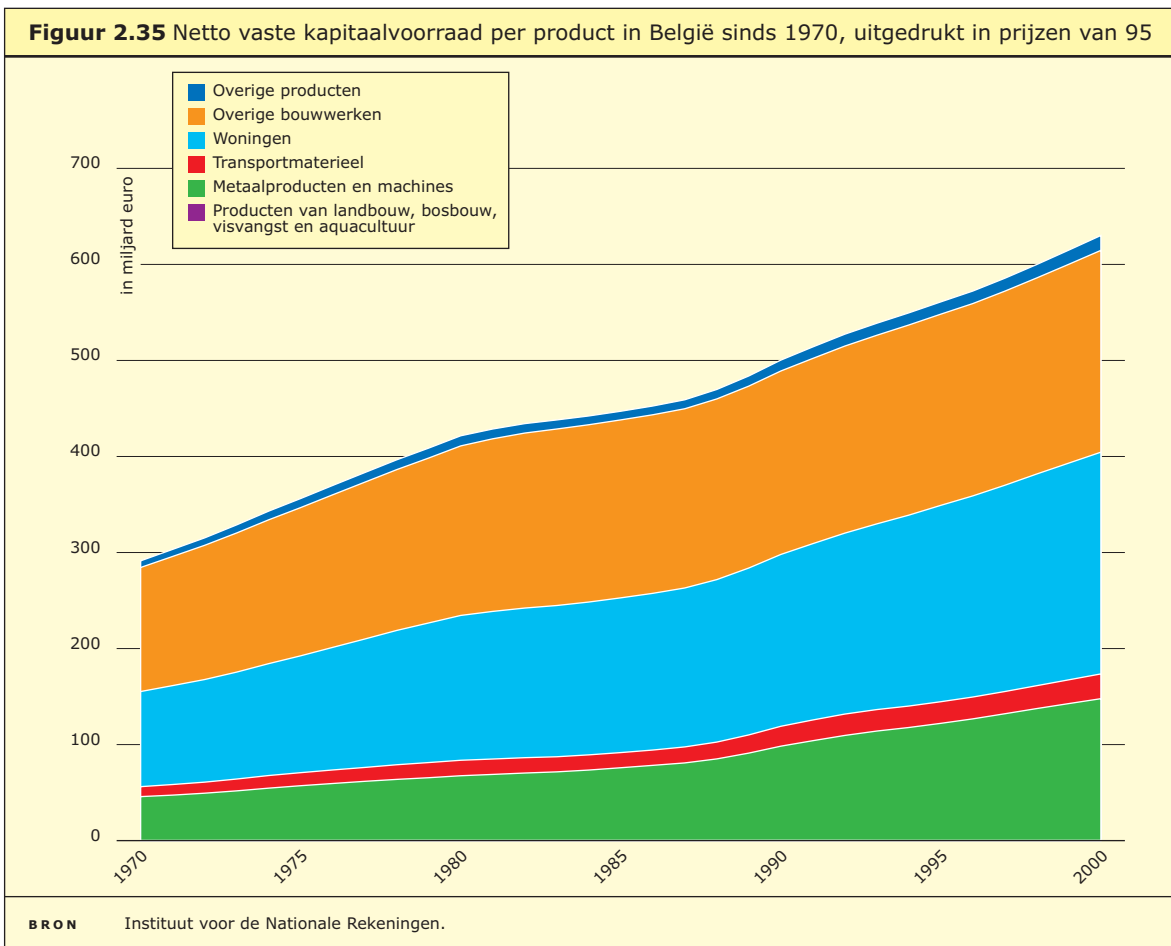
De Europese Raad van Laken (2001) legde 18 indicatoren vast om de uitbanning van armoede op te volgen. Hieronder bevinden zich indicatoren die armoede in een ruimere context plaatsen en niet uitsluitend betrekking hebben op het inkomen.

2.3.9 Fysiek kapitaal: evolutie van de voorraad aan uitrustingsgoederen en infrastructuur in België

De fysieke kapitaalvoorraad geeft een globaal beeld van de toestand van de uitrusting en de infrastructuur van een economie op een gegeven moment. In België kende de kapitaalvoorraad een opmerkelijke groei in het begin van de jaren tachtig. Daarna daalde de kapitaalvoorraad om vervolgens terug te stijgen, zei het minder snel dan in de jaren zeventig. Tussen 1970 en 2000 is de voorraad toch meer dan verdubbeld.

Definitie

De netto vaste kapitaalvoorraad bestaat uit materiële activa (bv. machines, gebouwen) en immateriële activa (bv. software, kunstwerken) die herhaaldelijk of constant in een productieproces worden gebruikt gedurende meer dan één jaar. Die voorraad is de som van de waarden van alle vaste activa op een bepaald ogenblik en in een bepaald gebied. De waarde van die voorraad die in nettotermen wordt uitgedrukt, houdt dus rekening met de waardevermindering van de verscheidene activa en geeft ook de huidige stand van de kapitaalvoorraad. De gebruikte gegevens zijn ramingen die het Instituut voor de Nationale Rekeningen uitvoerde op basis van historische reeksen investeringen.



Situatie en trend

Ondanks een kleine vertraging in de loop van de jaren tachtig, bleef de netto vaste kapitaalvoorraad tegen vaste prijzen stijgen tussen 1970 en 2000, namelijk van 291 miljard EUR in 1970 tot 630 miljard EUR in 2000, wat een stijging betekent van 116%. Die stijging gold voor alle producten maar was het grootst voor metaalproducten en machines (+223%), transport-

materieel (+149%) en huisvesting (+133%). Gebouwen en woningen vertegenwoordigen het grootste deel van de kapitaalvoorraad, namelijk 70% in 2000. Hun aandeel in de nettokapitaalvoorraad daalt echter vooral ten gunste van metaalproducten en machines, die in 2000 23,4% van de netto kapitaalvoorraad vertegenwoordigen tegenover 15,7% in 1970. Het deel van het transportmaterieel is ook iets gestegen, namelijk van 3,6% in 1970 naar 4,1% in 2000.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De netto fysieke kapitaalvoorraad ontstaat uit de accumulatie van de investeringen door de bedrijven, de gezinnen en de Staat in de loop van de tijd. Hij weerspiegelt de economische dynamiek van een land en de toekomstige productiecapaciteit.

De toename van de hoeveelheid fysiek kapitaal is een positieve trend. De economische productie kan immers worden verzekerd voor de toekomst. Bovendien maakt die stijging een substitutie van de menselijke en milieukapitaalvoorraden met economisch kapitaal mogelijk. Om bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling moet die substitutie in die mate gebeuren dat de veerkracht van de milieukapitaalvoorraad en de vereisten inzake rechtvaardigheid en billijkheid van de menselijke kapitaalvoorraad niet in gevaar komen (zie deel 1).

De kwaliteit van het fysieke kapitaal, waarover de hierboven vermelde indicator geen informatie geeft, is minstens even belangrijk voor een duurzame ontwikkeling. De kwaliteit van zowel de machines als de gebouwen kan bijvoorbeeld het werk van de mens vergemakkelijken en de productiviteit verbeteren. Ze kan ook de efficiëntie verhogen van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en/of de vermindering van vervuilende emissies.

Doelstelling

De grote doelstellingen van het economische beleid zijn op Europees vlak vastgelegd in de globale richtsnoeren voor het economische beleid (GREB)¹. In juni 2001 formuleerden de regeringen van de EU opnieuw hun GREB waarin verbintenissen zijn vervat over de investeringsstromen die de fysieke kapitaalvoorraad aanvullen. Die verbintenissen hebben tot doel: "*de totstandbrenging van een investeringsvriendelijk ondernemingsklimaat, ondersteund door een adequate openbare infrastructuur (...)*". Daarnaast beogen ze meer investeringen om "*de innovatie in heel de economie te verspreiden en daardoor een verhoging van het groeipotentieel op de middellange termijn*". De regeringen erkenden ook: "*investeringen in nieuwe, milieuvriendelijke technologie kunnen ook een voorname bron van vooruitgang vormen*".

1. <http://ue.eu.int/emu/nl/index.htm>

2.4 De antwoorden van de samenleving

Dit vierde hoofdstuk verduidelijkt bepaalde antwoorden van de samenleving om het niveau van de kapitaalstromen en -voorraden te wijzigen. Die antwoorden benadrukken de rol die de mens kan spelen in de sturing van het ontwikkelingsmodel (zie deel 1). De indicatoren die werden gekozen om die antwoorden mee te verduidelijken, hebben te maken met de problematieken van de productiestrategieën van ondernemingen, de sociale economie en de ethische financiering van ondernemingen. Die problematieken reiken zelf antwoordelementen aan voor de vastgestelde problemen¹.

De indicatoren plaatsen drie grote trends op de voorgrond:

- Het ethisch beleggen is de voorbije vijf jaar doorgedrongen op de financiële markten zonder tussenkomst van de overheid en kent een forse groei (zie 2.4.1, figuur 2.36). Het kan onder bepaalde voorwaarden als hefboom dienen om de bedrijven aan te zetten tot meer duurzame productiewijzen. Het kan ook de spaarders en de financiële bemiddelaars ontvankelijk maken voor het belang van duurzame ontwikkeling.
- De bedrijven uit de verwerkende nijverheid integreren milieubescherming vooral in het productiestadium en weinig in de andere stadia zoals onderzoek en ontwikkeling, aankoop en distributie (zie 2.4.2, figuur 2.38).
- De sociale economie groeit en draagt bij tot de inschakeling van minder-begunstigden. Die nieuwe sector krijgt staatssteun om de sociale component en de milieucomponent, beter te integreren in de economische ontwikkeling (zie 2.4.3).

De antwoorden kunnen de druk en de toestand van de kapitaalvoorraden wijzigen, zoals blijkt uit de volgende voorbeelden:

- De productiestrategieën van ondernemingen kunnen gericht zijn op een lagere energieconsumptie, minder vervoer of milieuvriendelijkere energiebronnen en transportmiddelen (zie 2.2.1, 2.2.2 en 2.2.3). Ze kunnen ook bijdragen tot een veiliger gebruik van gevaarlijke stoffen om zo het aantal beroepsziekten tegen te gaan (zie 2.3.6).
- De groei van de sociale inschakelingseconomie streeft naar het (her)integreren van minderbedeelden op de arbeidsmarkt. Dat draagt ook bij tot de vermindering van de armoede (zie 2.3.7 en 2.3.8) want het vermindert de langdurige werkloosheid, het verbetert de sociale contacten en het verhoogt de inkomens van mensen die in bestaansonzekerheid leven.
- De ethische financiering streeft naar duurzamere productiepatronen door sommige bedrijven uit te sluiten, bijvoorbeeld: tabaksbedrijven, bedrijven die zonder voorzorgen biotechnieken gebruiken, bedrijven die de rechten van hun werknemers of de milieureglementering niet respecteren.

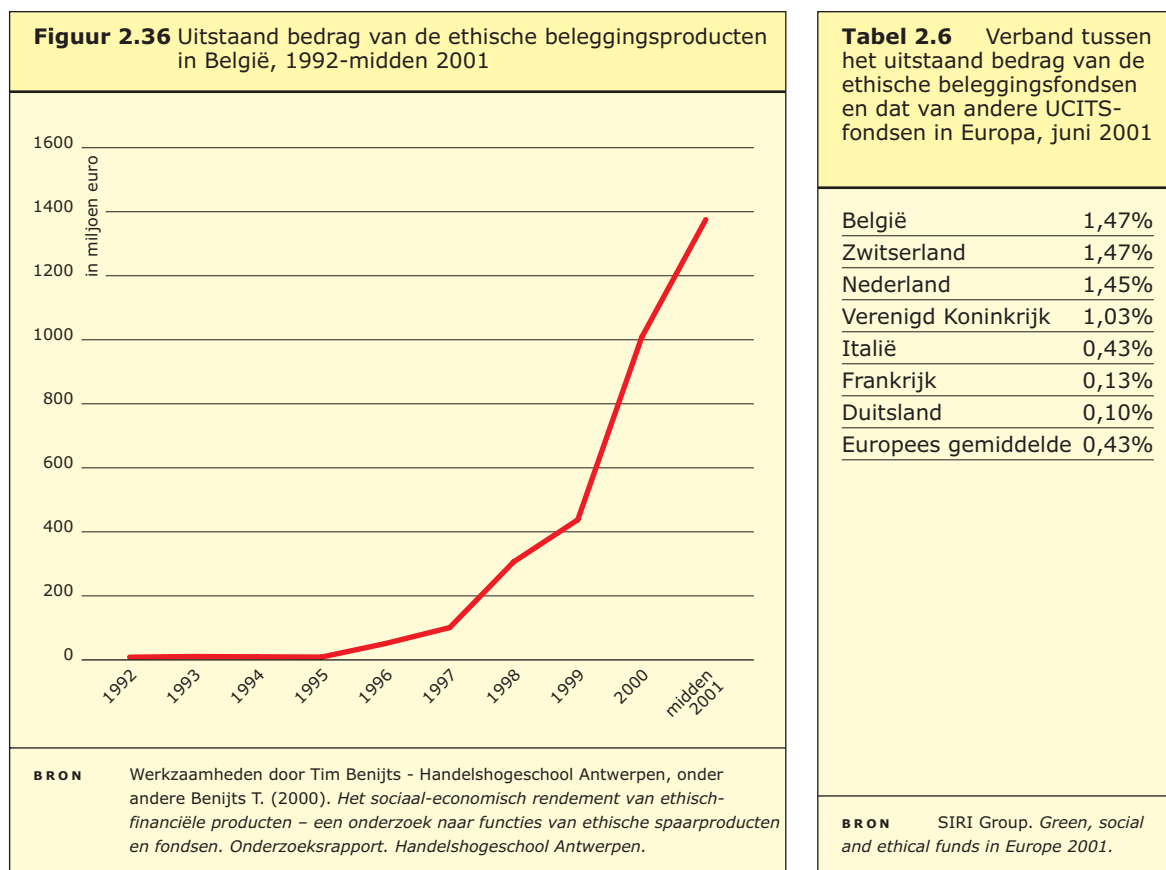
1. Antwoordindicatoren voor andere problematieken van dit rapport werden hier niet opgenomen om de omvang ervan te beperken. Deel 3 beschrijft echter uitvoerig het beleid van de federale overheid voor deze problematieken.

2.4.1 Ethische financiering van ondernemingen: evolutie in België en in Europa

In Europa vormt de opkomst van ethische financiële producten een recent antwoord op de behoefte aan transparantie en ethiek in het kapitaalbeheer. Die producten kennen een exponentiële groei. In België zijn zowel de kapitalen in de ethische beleggingsfondsen als het aantal ethische beleggingsfondsen dat via financiële bemiddelaars is gecommercialiseerd, de jongste jaren fors toegenomen. Toch blijft deze markt in Europa marginaal.

Definitie

De ethische beleggingsproducten zijn delen van collectieve beleggingsorganen (CBO) zoals investeringsmaatschappijen (BEVEK, BEVAK enz.) en beleggingsfondsen (pensioenspaarfondsen, overige), die hun kapitalen investeren in bedrijven die niet alleen economische maar ook sociale en ecologische criteria naleven. Figuur 2.36 toont de evolutie van de kapitalen die in België in die ethische producten werden belegd. Tabel 2.6 vergelijkt in enkele landen de verhouding tussen de gelden die spaarders in ethische fondsen belegden en de gelden die in andere UCITS¹-fondsen terechtkwamen.



Figuur 2.37 toont de verdeling van die producten volgens de generatie of categorie waartoe ze behoren. Generatie 1 zijn de fondsen die steunen op negatieve criteria en bijvoorbeeld de tabaksbedrijven uitsluiten. Zulke fondsen bestaan in België niet. Positieve criteria typeren de volgende generaties, bijvoorbeeld: milieubescherming, het sociale beleid van de onderneming ten aanzien van haar werknemers, haar leveranciers of het naleven van de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie. Generatie 2 houdt dus rekening met enkele positieve criteria voor één of twee componenten van duurzame ontwikkeling. Generatie 3 steunt op een bredere en vollediger waaier van positieve criteria. Generatie 4 is gebaseerd op een even volledige set van

1. Undertaking for Collective Investment in Transferrable Securities. Dat is een collectief beleggingsorgaan voor effecten dat voldoet aan de EU UCITS richtlijn N85/611/EEC. 20/10/1985.

criteria als generatie 3. Een gespecialiseerd instituut analyseert bovendien nauwkeurig of de criteria worden nageleefd. Het dialogueert ook met de onderneming en de betrokkenen om de juistheid te waarborgen en om de prestaties van het bedrijf te verbeteren.

Situatie en trend

In België zijn de kapitalen geïnvesteerd in ethische beleggingsfondsen (figuur 2.36) gestegen van 9,6 miljoen EUR in 1994 tot 1 375 miljoen EUR in 2000. Gedurende die periode zijn ze gemiddeld tien keer sneller gestegen dan het uitstaand bedrag van alle beleggingsproducten. Het aantal ethische beleggingsfondsen dat via financiële bemiddelaars hun weg naar de beleggers vond, steeg van 4 eind 1996 tot 39 midden 2001 (figuur 2.37). De nieuwe fondsen zijn vooral van de tweede en vierde generatie.

Ondanks die groei blijft deze markt marginaal, met 0,43% van het uitstaand bedrag van de andere beleggingsfondsen in Europa. België behoort met Zwitserland tot de landen waar de ethische kapitalen het grootst zijn. Het uitstaand bedrag van de ethische beleggingsfondsen is er 1,47% van het uitstaand bedrag van de andere beleggingsfondsen. Nederland volgt België met 1,45%.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

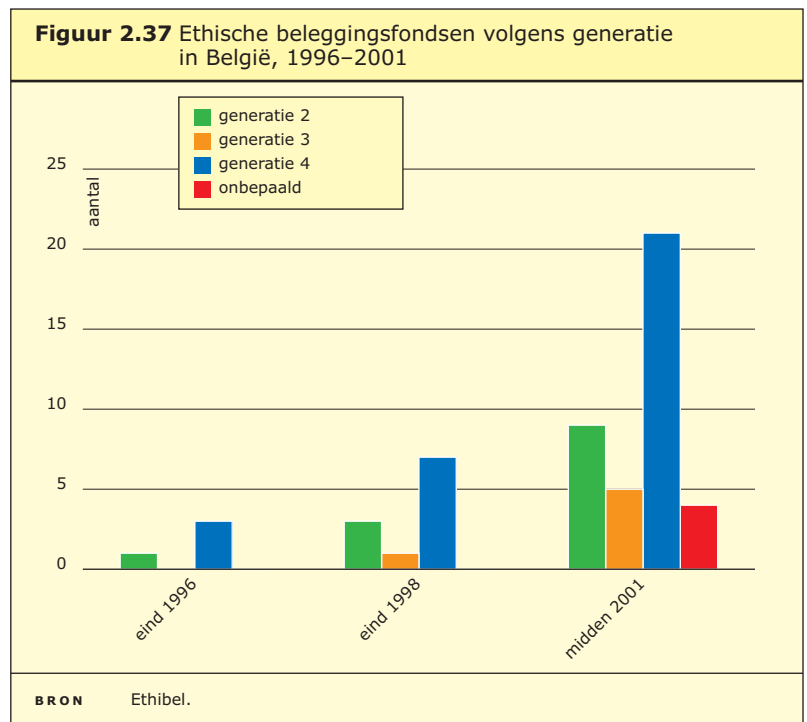
De indicatoren tonen een antwoord dat in grote mate tot stand is gekomen op initiatief van verscheidene actoren op de financiële markten (spaarders, financiële bemiddelaars, bedrijven) om de productieactiviteiten van de bedrijven duurzamer te maken.

De groei van deze markt vormt een werkbare hefboom voor veel actoren (dezelfde als bovengenoemd en de regering) om zich te richten naar duurzame ontwikkeling. Hoe belangrijker die markt wordt, hoe vollediger en veeleisender de criteria, hoe meer de ethische financiering ten gunste zal komen van een duurzame ontwikkeling. De duidelijke vooruitgang van de fondsen van de vierde generatie in België is gunstig voor een duurzame ontwikkeling.

De ontwikkeling van de pensioenfondsen, die steeds grotere kapitalen beheren, kan deze markt nog versterken als die fondsen zich zouden richten op ethische beleggingen, spontaan of onder invloed van de wetgeving.

Doelstelling

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* voorziet de aanmoediging van de ethische beleggingsfondsen, maar omvat geen specifiekere doelstellingen (zie 3.2).

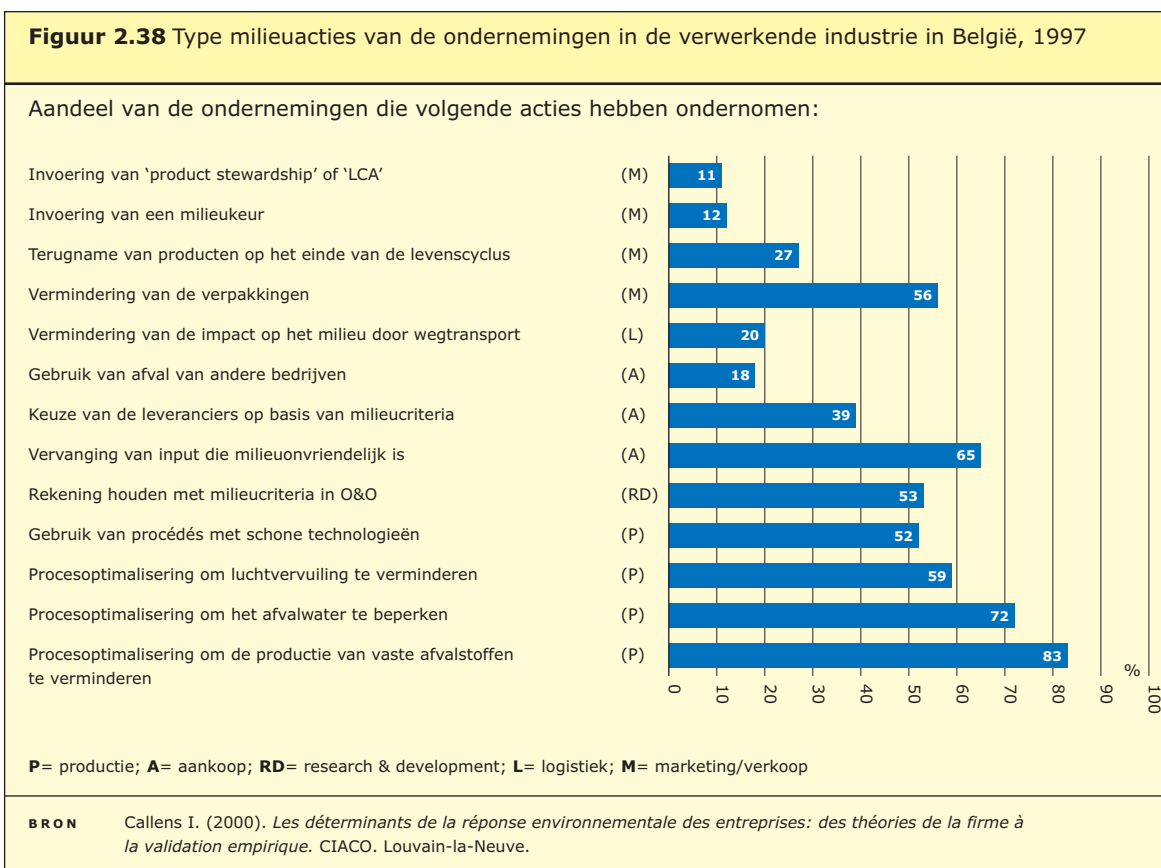


2.4.2 Productiestrategieën van ondernemingen: plaats van het milieu in die strategieën in België en in Europa

De Belgische ondernemingen van de verwerkende nijverheid voerden milieuocties uit in de verscheidene fasen van de levenscyclus van een product om de milieuproblemen aan te pakken. Die acties bevinden zich vooral in de productiefase en duidelijk minder in de overige fasen zoals de aankoop, onderzoek en ontwikkeling, marketing. Het aanbod aan producten met een Europese milieukeur is, vooral in België, nog heel klein.

Definitie

Figuur 2.38 geeft het percentage ondernemingen uit de verwerkende industrie dat tijdens de verscheidene stadia in de levenscyclus van het product milieumaatregelen nam. De gegevens komen uit een enquête die de *Belgian Business Environmental Barometer* in 1997 deed¹. Door de oververtegenwoordiging van de grote ondernemingen in de steekproef en het feit dat precies de meest actieve bedrijven zulke enquêtes beantwoorden, zijn de resultaten waarschijnlijk positiever dan de werkelijkheid.



Figuur 2.39 slaat op de Europese milieukeur die de Europese Commissie toekent aan producten, die aan bepaalde milieunormen beantwoorden (verordening (EG) nr. 1980/2000). Momenteel kan voor de volgende producten een milieukeur worden aangevraagd: afwasmachines, wasmachines, toilet papier, keukenpapier, wasproducten, grondverbeteraar, gloeilampen, verf en vernis, T-shirts, bedlinnen, kopieerpapier, koelkasten. De reglementering wordt momenteel tot andere productgroepen uitgebreid.

1. Deze gegevens werden geanalyseerd in Callens I. (2000). *Les déterminants de la réponse environnementale des entreprises: des théories de la firme à la validation empirique* Nouvelle série-N°358. Université catholique de Louvain. Facultés des sciences économiques, sociales et politiques. Louvain-la-neuve: CIACO.

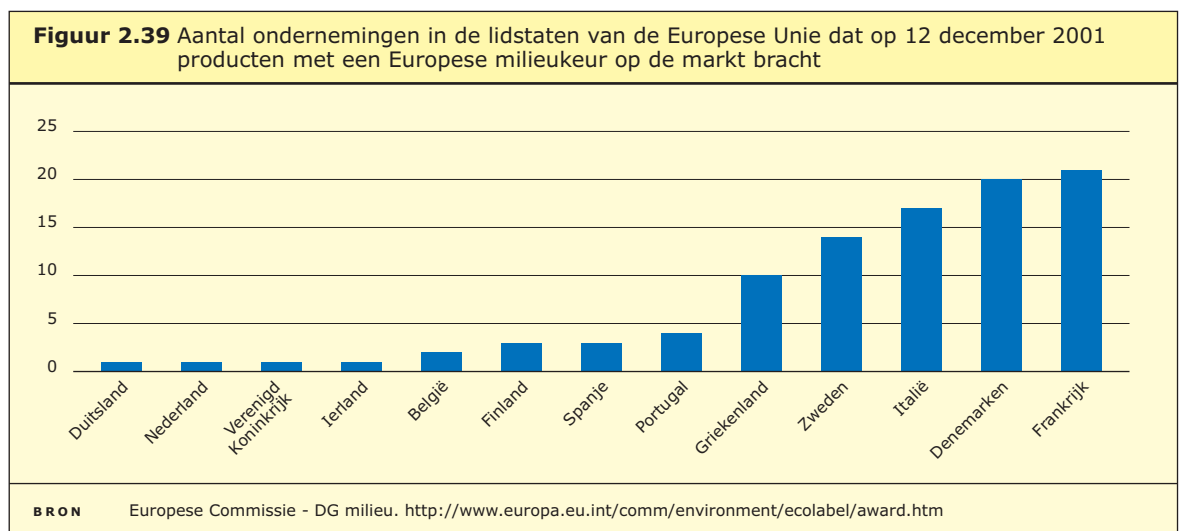
Situatie en trend

Meer dan 50% van de ondernemingen uit de verwerkende nijverheid, die op de enquête geantwoord hebben, past in de productiefase milieuacties toe. De optimalisering van hun productieprocedures is de meest verspreide actie. Daarna volgen maatregelen op het vlak van onderzoek en ontwikkeling en aankopen. Qua marketing en logistiek zijn er gemiddeld slechts weinig milieuacties genomen. Tegenwoordig blijkt de matige interesse voor milieuacties inzake marketing en verkoop ook uit het kleine aantal ondernemingen dat producten met een Europese milieukeur aan de man brengt. Eind 2001 beschikten 106 Europese bedrijven over een vergunning om de Europese milieukeur te gebruiken, waaronder twee Belgische bedrijven. In bepaalde landen zoals Duitsland of Finland kan het bestaan van een goed ingeburgerd nationaal milieulabel, het kleine aantal producten met een Europese milieukeur verklaren. In België bestaat zo'n label niet.

Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De indicatoren tonen dat de acties van de ondernemingen om milieudoelen in hun economische activiteit op te nemen, zich vooral situeren in het productieproces. Dat is te verklaren door de geldende wetgeving. De producten en diensten oefenen echter bij hun distributie (vervoer), hun verbruik en hun verwijdering ook druk uit op het milieu.

Het kleine aantal producten met een Europese milieukeur toont de geringe bereidheid om producten te verhandelen met milieukwaliteiten die officieel in een keurmerk vastliggen. Dat geldt voor zowel ondernemingen als voor consumenten.



De indicatoren in die figuren beperken zich echter tot het milieuaspect van de productiestrategieën en bevatten geen informatie over de ontwikkeling van strategieën die op de drie componenten van duurzame ontwikkeling gericht zijn (zie deel 1). Het gebrek aan gegevens over de productiepatronen van de Belgische ondernemingen maakt een meer gedetailleerde analyse onmogelijk.

Doelstelling

De federale regering heeft geen precieze verbintenis op het vlak van de productiestrategieën van de bedrijven (zie 3.2). Wat de Europese milieukeur betreft, voorziet het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* dat er tegen 2004 ten minste tien producten met de Europese milieukeur op de Belgische markt moeten worden gebracht.

2.4.3 Sociale economie: plaats van de sociale inschakelingseconomie in België

De sociale economie, meer bepaald de sociale inschakelingseconomie, wordt steeds belangrijker in het geheel van de economische activiteit. Als antwoord op verscheidene sociale kwesties draagt ze bij tot de creatie van bedrijven, tot de werkgelegenheid en tot de integratie van minderbedeelden. De acties van ondernemingen situeren zich vooral op het vlak van sociale hulp.

Definitie

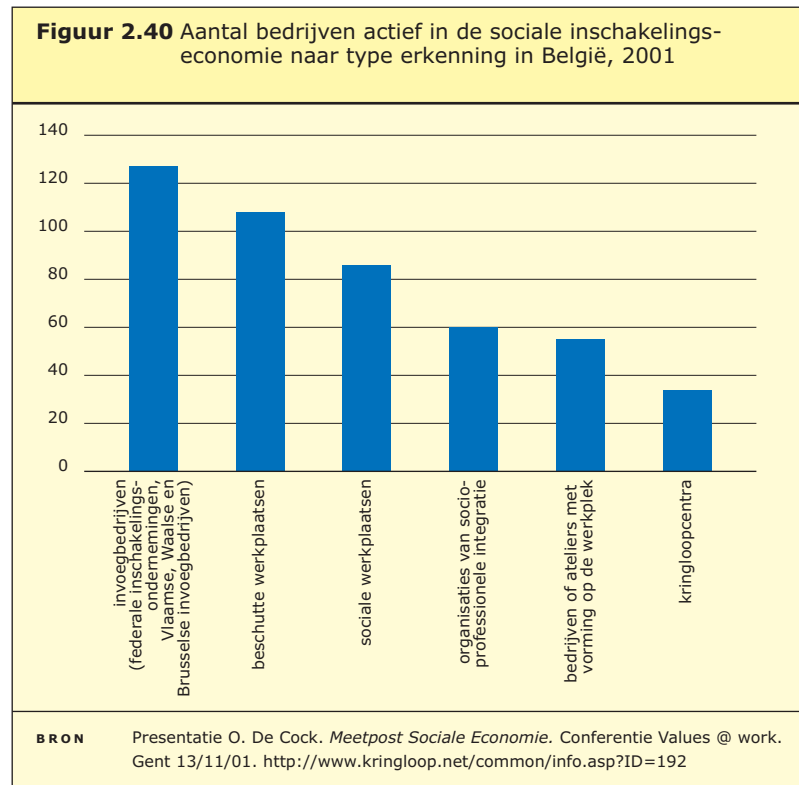
Onder de algemene noemer van de sociale economie, kan de sociale inschakelingseconomie worden onderscheiden. Deze sector, in het algemeen gesubsidieerd, biedt aan kansarme deelnemers (bv. laaggeschoolden of langdurig werklozen) een baan aan, al dan niet gecombineerd met een opleiding. Afhankelijk van het type erkenning, gaat het om een tijdelijke of permanente job. Die erkenning houdt in dat deze bedrijven van de overheid een specifieke, reglementair bepaalde opdracht gekregen hebben.

Beschutte of sociale werkplaatsen bieden aangepaste banen voor personen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen of voor personen die leven in een specifieke probleemsituatie. Invoegbedrijven richten zich tot bepaalde categorieën werkzoekenden. Deze werkvormen bestaan in heel België. De zogenoemde Kringloopcentra, actief in Vlaanderen, stellen personen tewerk met weinig kansen op de reguliere arbeidsmarkt. Ze richten zich op recyclage en afvalverwerking. De zogeheten "Organisations d'insertion socio-professionnelle" en de "entreprises" of "ateliers de formation par le travail" zijn actief in het Franstalig landsgedeelte. Ze bieden ook een aangepaste opleiding en baan aan personen met weinig kansen op de arbeidsmarkt.

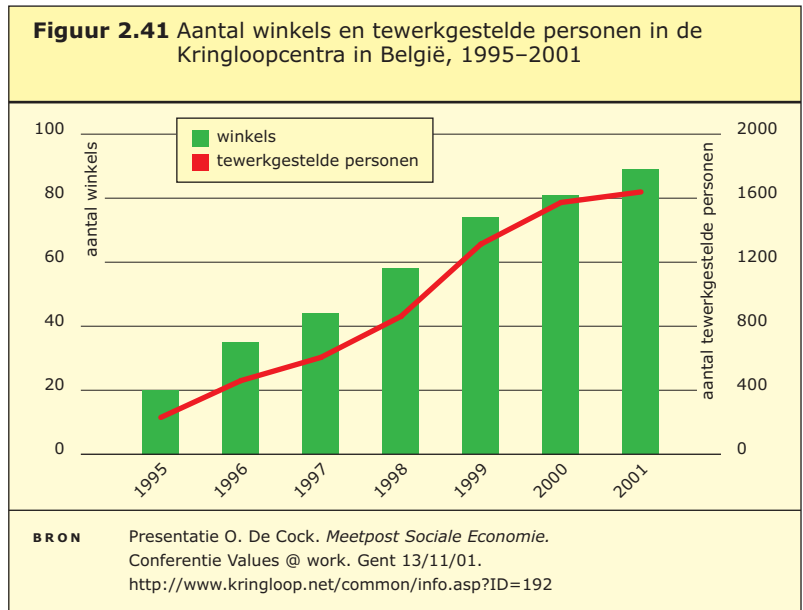
Situatie en trend

Voor 2000 wordt het aantal ondernemingen dat actief was in de sociale inschakelingseconomie geschat op 820. Voor 694 ondernemingen zijn centraal geregistreerde gegevens beschikbaar. Van deze bedrijven werken er 382 met een erkenning. Figuur 2.40 geeft een overzicht van het aantal ondernemingen naar type erkenning. Figuur 2.41 toont dat tussen 1995 en 2001 het aantal kringloopwinkels en het aantal tewerkgestelden daar aanzienlijk is gestegen.

Uit tabel 2.7 blijkt onder meer dat 52 000 personen of 42 000 voltijdsequivalenten in 2000 in de sociale inschakelingseconomie werkten. De activiteiten van de 694 bedrijven waarvoor centraal gegevens beschikbaar zijn, situeren zich vooral in het domein van de sociale hulp (bejaarden- en gezinshulp).



De sociale inschakelings-economie richt zich op markten die soms heel specifiek zijn, zoals recycling en afvalverwerking. De groei van het aantal ondernemingen actief in de sociale inschakelingseconomie hangt enerzijds af van de mate waarin personen uitgesloten zullen blijven van de arbeidsmarkt. Anderzijds hangt die groei af van hoe de individuele en collectieve vraag naar specifieke diensten (aangepaste persoonsverzorging voor ouderen, recycling) zal evolueren.



Relevantie voor een duurzame ontwikkeling

De verdere ontwikkeling van de sociale economie die de indicatoren tonen, is gunstig voor een duurzame ontwikkeling in de mate ze dat kan bijdragen tot de uitbanning van armoede (zie 2.3.7 en 2.3.8) en tot de omvorming van de maatschappelijke consumptie- en productiepatronen naar een duurzame ontwikkeling. De bijdrage van de sociale economie tot de werkgelegenheid komt tegemoet aan een maatschappelijk probleem: de werkloosheid. Dat blijkt uit de gegevens over langdurige werkloosheid in 2.3.8: een aanzienlijk deel van de beroepsbevolking is uitgesloten van de reguliere arbeidsmarkt. De sociale inschakelingseconomie tracht hen, maar ook andere risicogroepen zoals bestaansminimumtrekkers, een aangepaste baan te geven. Hiernaast beoogt ze ook een betere individuele leefkwaliteit: het verhogen van het persoonlijk inkomen, een kleinere afhankelijkheid van ambulante hulpverlening, een stijging van de eigenwaarde en een beter dagritme.

Tabel 2.7 Enkele kerncijfers van de sociale inschakelingseconomie in België, 2000

werknemers	52 000 personen	<i>Sector</i>	<i>Aantal bedrijven</i>
	42 000 voltijdsequivalenten	sociale hulp	424
loonmassa	€ 1,1 miljard	vorming en opleiding	84
lastenverlaging	€ 0,1 miljard	diverse verenigingen	63
omzet	€ 1,0 miljard	andere	123
toegevoegde waarde	€ 0,4 miljard		
overheidstoelagen (1999)	€ 0,7 miljard		

BRON Presentatie O. De Cock. *Meetpost Sociale Economie*. Conferentie Values @ work. Gent 13/11/01.

Doelstelling

Het samenwerkingsakkoord over sociale economie tussen alle Belgische overheden beoogt een verdubbeling van het aantal arbeidsplaatsen tijdens deze legislatuur in de sociale economieprojecten erkend door de bevoegde overheden. Daarnaast wil het dat de verhouding tussen de werkzoekenden en bijstandstrekkers deelnemende aan deze projecten gelijk is aan deze verhouding in de globale populatie. Cijfers om deze doelstellingen na te gaan zijn nog niet beschikbaar (zie 3.2).

2.5 Synthese

Dit tweede deel van het rapport behandelt 66 indicatoren voor de tien problematieken die in dit rapport behandeld worden. Die indicatoren worden voorgesteld in 19 identiek gestructureerde fiches en zijn gerangschikt volgens het druk-toestand-antwoord-model (D-T-A).

Deze indicatoren laten toe om, zoals gesteld in de wet van mei 1997, de bestaande situatie inzake duurzame ontwikkeling te beschrijven en te analyseren. Ze dragen ook bij tot het maatschappelijke debat over de te kiezen indicatoren om kijken of België gaat naar een duurzame ontwikkeling. Deze lijst is helemaal niet definitief. Hij zal evolueren en in de volgende rapporten worden uitgebreid met andere indicatoren. Die zullen andere problemen en kansen inzake duurzame ontwikkeling aangeven afhankelijk van de reacties van de maatschappij en van de activiteiten van de Task Force Duurzame Ontwikkeling.

De lijst van 66 indicatoren sluit aan bij de werkzaamheden op internationaal vlak en in verschillende landen om een lijst van indicatoren voor een duurzame ontwikkeling op te stellen. Omdat die lijst van 66 echter op specifieke en concrete problemen slaat, verschilt hij nogal van de internationale indicatorenlijsten. Indicatoren zoals die op de lijst van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling van de VN en de structurele indicatoren van de Europese Commissie dienen vaak voor problematieken die meestal in het licht van duurzame ontwikkeling behandeld worden: energie, vervoer, visvangst, armoede. De indicatoren behandelen specifieke problemen zoals tabak, biotechnologie, sociale economie en ethische financiering. Ze werpen een nieuw licht op de diversiteit van de vraagstukken en de problematieken waarvoor een benadering van duurzame ontwikkeling een oplossing kan bieden.

Voor bepaalde problemen bestaan er echter geen indicatoren en/of recente en kwalitatieve gegevens, waardoor de juiste toestand onbekend is en niet correct opgevolgd kan worden. Dat is meer specifiek zo voor de tabaksconsumptie wereldwijd, de gezondheid op de werkplaats in België, de productiestrategieën van de bedrijven (de gegevens vertonen nogal wat hiaten) of de sociale economie (er bestaan geen gegevens om de doelstellingen van de overheid te beoordelen). Die hiaten vormen een belangrijke rem op de beoordeling van het beleid voor duurzame ontwikkeling.

De 66 indicatoren waarvoor gegevens gepresenteerd zijn, geven niettemin concrete informatie in hoeverre België, in vergelijking met de ontwikkelingen wereldwijd, op een duurzame ontwikkeling gericht is. Hoewel de indicatoren niet alle aspecten van de ontwikkeling beslaan, maken zij het toch mogelijk bepaalde kritieke situaties en trends voor de toekomst aan het licht te brengen zowel voor België als wereldwijd:

- De indicatoren die in dit rapport de druk verduidelijken, tonen dat de menselijke activiteit nog altijd een zware druk uitoefent op het menselijke en het milieukapitaal: de energie- en tabaksconsumptie, het personenvervoer en de visvangst nemen toe. Nieuwe activiteiten zoals het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën en van genetisch gewijzigde planten (GGP) kennen wereldwijd steeds meer succes. Toch is het zo dat de teelt van GGP in België bijna onbestaand is.
- Door die druk gaat de toestand van het milieu-, menselijk en economisch kapitaal stilaan veranderen. De indicatoren tonen dat de toename van de broeikasgassen, het verschijnsel van de ozonpieken (ondanks de gemiddelde daling van de concentratie aan ozonvoorbereidende gassen)

en het groot aantal bedreigde levensvormen het milieukapitaal steeds kwetsbaarder maken. Qua menselijk kapitaal zijn de ontwikkelingslanden er niet in geslaagd de achterstand, die zij tegenover de industrielanden op het vlak van de levensverwachting hadden, op te halen en is de armoede er nog steeds heel groot. In België steeg de levensverwachting door de medische en sociale vooruitgang en werd in de jaren negentig de armoede, indien ze gemeten wordt volgens het inkomen, bedwongen. Maar qua gezondheid en armoede winnen andere problemen aan belang zoals de overmatige schuldenlast en sterfte als gevolg van ademhalingsziekten. Tegelijkertijd kent het fysieke kapitaal in België sinds 30 jaar gemiddeld een voortdurende stijging, wat een weergave is van de economische dynamiek in die periode.

- De samenleving reikt antwoorden aan om die verontrustende trends op het vlak van druk en toestand om te buigen. Sommige daarvan, die in de dit deel worden verduidelijkt, zijn zeer bemoedigend. Het gaat om de ethische financiering en de sociale economie, die zich de jongste vijf jaar sterk ontwikkeld hebben en waarvan de bijdrage tot duurzame ontwikkeling gevaloriseerd en benadrukt moet worden. Hoewel milieuoverwegingen nog maar weinig in de productiestrategie van de ondernemingen uit de verwerkende nijverheid geïntegreerd zijn, zijn zij wel al aanwezig in hun productieproces.

Bovendien wijst het D-T-A-model op bepaalde verbanden tussen de economische, sociale en ecologische componenten van de ontwikkeling en maakt zij de mogelijke wisselwerking tussen de problematieken, die in dit rapport worden behandeld, duidelijk. Een voorbeeld: de hoge tabaksconsumptie in de rijke landen tijdens de jongste 30 jaar ligt aan de basis van een groot aantal sterfgevallen als gevolg van ademhalingsziekten. Die sterfgevallen zorgen voor hoge sociale en economische kosten. De ethische financiering, die in vele gevallen de tabaksproducenten bestraft, zou die ondernemingen ertoe kunnen aanzetten hun activiteit te heroriënteren en/of minder schadelijke producten te ontwikkelen. Dat zou dan weer een impact op het tabaksverbruik hebben. Een ander voorbeeld is het vervoer: doordat er steeds meer een beroep gedaan wordt op het transport, is er een hogere uitstoot van CO₂ en andere vervuulende stoffen in de atmosfeer. Die druk ligt op zijn beurt aan de basis van de opwarming van het klimaat en van sterfgevallen als gevolg van ademhalingsziekten. Door hun transportbehoeften te wijzigen, kunnen ondernemingen via hun productiestrategie een antwoord voor die problemen aanreiken.

Deel 2 knoopt aan met deel 3 van het rapport door in elke fiche, die de indicatoren omschrijft, een rubriek met doelstellingen op te nemen. Door die rubriek kunnen de indicatoren aan het overheidsbeleid gekoppeld worden. Zij vermeldt de doelstellingen van de overheid in verband met de voorgestelde indicatoren en geeft aan of de intermediaire doelstellingen bereikt werden. Hieruit blijkt dat er slechts in een paar gevallen kwantitatieve intermediaire doelstellingen bestaan: energie (hernieuwbare energie, Kyoto-protocol enz.), de gezondheid op de werkplaats (het gebruik van asbest), de armoede (de overmatige schuldenlast), de productiestrategie van de ondernemingen (Europese milieukeur), de sociale economie (het aantal tewerkgestelden in de sociale economie). In de overige gevallen zijn er voor de uiteindelijke doelstellingen geen tussentijdse doelstellingen voorzien of werden ze niet gekwantificeerd.

De analyse van de doelstellingen wordt verdergezet in deel 3. Dat behandelt de antwoorden van het beleid op de tien besproken problematieken.



Het beleid voor duurzame ontwikkeling

Volgens de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* bevat het *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*: "een beschrijving, een analyse en een evaluatie van het tot dan toe gevoerde duurzaamheidsbeleid" (artikel 7, 2°). Deel 3 van het rapport geeft een beschrijving, analyse en evaluatie van dit beleid van juli 1998 tot en met december 2001. Waar nodig, gaat er ook aandacht naar de periode voordien.

Een evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling is een beoordeling van dat beleid op basis van bepaalde criteria. Deze evaluatie is een instrument om het beleid te verbeteren en de ontwikkeling duurzamer te maken. Ze is zeker niet bedoeld als goed- of afkeuring van de beleidsverantwoordelijken. Het rapport wil daarentegen elementen aanvoeren voor een democratisch debat over het beleid inzake duurzame ontwikkeling. De beschrijvingen en analyses in dit deel dienen vooral om gegevens aan te dragen voor de evaluatie. In de tweede plaats dienen ze om de lezer te informeren over het gevoerde beleid.

Het beleid inzake duurzame ontwikkeling is bijzonder omvattend. Een beschrijving, analyse en evaluatie ervan vereist steeds een afweging tussen de breedte van het onderzochte terrein en de diepgang van het onderzoek. Daarom werd in het rapport gekozen voor drie vormen van evaluatie met een verschillende focus. De eerste is een brede en minder diepgaande evaluatie van het hele beleid zoals de federale regering dat jaarlijks in de beleidsnota's bij de begroting voorstelt (zie 3.1). De tweede is specifiek en grondiger. Deze evaluatie is beperkt tot de doelstellingen voor de tien problematieken van duurzame ontwikkeling uit deel 1 (zie 3.2). De derde is zeer specifiek en grondig. Deze evaluatie bestaat uit gevalstudies over beleidsbeslissingen binnen de problematieken (zie 3.3).

De nadruk van het rapport ligt bij beleidsprocessen en dus niet bij de impact van het beleid. Die laatste komt in deel 2 aan bod. Om methodologische redenen is het verband tussen beleidsprocessen en hun impact niet onderzocht. Er wordt vanuit gegaan dat processen die duurzame ontwikkeling in rekening nemen daar een positieve impact op willen hebben.

Het rapport gaat uit van een schematische voorstelling van het beleid als een proces in vijf etappes. Deze etappes zijn: 1) de beleidsvoorbereiding, 2) de beleidsinvoering, 3) de beleidsuitvoering, 4) de beleidsbewaking en 5) de beleidsevaluatie (zie 3.3.1.2). De evaluatie in de hoofdstukken 3.1 en 3.2 betreft voornamelijk de eerste etappe van dit schema. Van de elf gevalstudies in hoofdstuk 3.3 bevinden er zich vier in de voorbereidingsfase, drie in

de invoeringsfase en vier in de uitvoeringsfase. Het hele rapport is een bijdrage tot de vijfde etappe van het beleidsproces.

De hoofdstukken 3.1, 3.2 en 3.3 bevatten naast de eigenlijke evaluatie ook meer bijzonderheden over de gebruikte evaluatiemethoden. Ten slotte biedt hoofdstuk 3.4 een synthese van deel 3.

3.1 Duurzame ontwikkeling in de beleidsnota's 1998-2002

3.1.1 Methodologie

3.1.1.1 Vraagstelling

Deel 1 gaf toelichting bij de keuze en betekenis van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling. Is er vooruitgang in de verspreiding van die beginselen in federale beleidsnota's? Dit hoofdstuk evalueert de verspreiding ervan in de verschillende domeinen van het federale beleid tussen 1998 en 2002.

3.1.1.2 Context

Duurzame ontwikkeling heeft de voorbije jaren een paar belangrijke impulsen gekregen. In punt 24.a van het VN-document *Programme for the Further Implementation of Agenda 21* van juni 1997 verbinden staten zich ertoe om een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen. De wet *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling* van 1997 is ter zake voor België een belangrijke stap vooruit geweest. Het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* reikte de beleidsmakers in 1999 een reeks denkbeelden aan. Die waren nuttig om het verdere beleid op te baseren. Met het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* vervulde België Europees en zelfs mondiaal een pioniersrol op het vlak van strategieën voor duurzame ontwikkeling.

Ook in ruimere kringen vindt duurzame ontwikkeling weerklank. De inleiding van het federale Regeerakkoord van 1999 vernoemt het als een van de vier krijtlijnen om het beleid op te oriënteren. In die zin krijgt duurzame ontwikkeling een status als richtinggevend voor het hele beleid. Het hoofdstuk *Mobiliteit en duurzame ontwikkeling* van het Regeerakkoord verengt het begrip echter tot het leefmilieu en daarmee gerelateerde problemen. Daarom is het nuttig om met een duidelijk idee van wat duurzame ontwikkeling is, op een systematische manier te bekijken welke vooruitgang er is (zie deel 1).

3.1.1.3 Bronnen

Het federale beleid is zo omvangrijk dat het niet eenvoudig is om er een overzichtelijk beeld van te krijgen. Daarom werd gekozen om gebruik te maken van de jaarlijkse federale beleidsnota's die de regeringsleden bij de opmaak van de begroting indienen. De evaluatie betreft de nota's voor de begrotingsjaren 1998 tot en met 2002.

Wat zijn die nota's precies? Jaarlijks, in het najaar, maken de leden van de federale regering een beleidsnota over aan de Kamer. Ze begeleidt de cijfermatige begrotingsvoorstellen en geeft een overzicht van wat het regeringslid wil doen in het volgende begrotingsjaar. Soms bevat ze ook een terugblik op wat in gang gezet werd. De Kamer bespreekt de beleidsnota's.

Tabel 3.1 - Overzicht van de beleidsnota's voor de begrotingsjaren 1998-2002

1998	1999	2000	2001	2002
<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenarenzaken • Binnenlandse zaken • Buitenlandse zaken en buitenlandse handel • Economische zaken • Diensten van de eerste minister • Justitie • Ontwikkelings-samenwerking • Pensioenen • Rijksschuld • Landsverdediging • Middenstand en Landbouw • Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu • Tewerkstelling en arbeid • Verkeer en infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Algemene politiesteundienst en rijkswacht • Ambtenarenzaken • Binnenlandse zaken • Buitenlandse zaken en buitenlandse handel • Economische zaken • Financiën • Diensten van de eerste minister • Justitie • Landsverdediging • Middenstand en Landbouw • Ontwikkelings-samenwerking • Pensioenen • Rijksschuld • Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu • Tewerkstelling, arbeid en gelijkemansbeleid • Verkeer en infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtenarenzaken • Binnenlandse zaken • Buitenlandse zaken en buitenlandse handel • Diensten van de eerste minister • Economische zaken • Financiën • Internationale samenwerking • Justitie • Landsverdediging • Middenstand en Landbouw • Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu • Telecom, overheidsbedrijven, participaties • Tewerkstelling, arbeid en gelijkemansbeleid • Verkeer en infrastructuur 	<ul style="list-style-type: none"> • Binnenlandse zaken • Buitenlands beleid • Diensten van de eerste minister • Diensten van de eerste minister, DWTC • Economische zaken • Federale politie • Financiën • Grootstedenbeleid • Justitie • Landsverdediging • Middenstand en landbouw • Ontwikkelingssamenwerking • Openbaar ambt • Sociale Zaken en pensioenen • Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu • Staatsschuld • Telecommunicatie, overheidsbedrijven en participaties • Verkeer en infrastructuur • Werkgelegenheid en gelijkemansbeleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeid en tewerkstelling • Binnenlandse zaken • Buitenlands beleid • Economische zaken • Informatie en communicatie-technologie • Kanselarij en Algemene diensten • Energie en Duurzame ontwikkeling • Grootstedenbeleid • Justitie • Landbouw • Landsverdediging • Maatschappelijke integratie en sociale economie • Ontwikkelings-samenwerking • Opvang asielzoekers • Personeel en organisatie • Federale politie en de geïntegreerde werking • Rijksschuld • Sociale Zaken en pensioenen • Telecommunicatie, overheidsbedrijven, participaties en middenstand • Verkeer en infrastructuur • Volksgezondheid en leefmilieu • Wetenschapsbeleid

In principe is er één nota per departement, maar hun aantal neemt toe en hun indeling varieert (zie tabel 3.1). Soms zijn verschillende onderwerpen of overheidsdiensten onder één titel opgenomen terwijl ze elders gesplitst werden. Er zijn ook nieuwe onderwerpen of diensten, zoals Grootstedenbeleid sinds 2001. Andere krijgen een totaal nieuwe inhoud, bijvoorbeeld vanwege de politiehervorming.

De jaartallen van de beleidsnota's kunnen verwarring wekken omdat de regeringsleden ze opstellen in de herfst vóór het jaar waar ze over gaan. Om die verwarring te vermijden verwijst deze tekst steeds naar het begrotingsjaar. De nota opgesteld in 2001 refereert naar 2002, het jaar van haar uitvoering.

Deze documenten bevatten concretere voorstellen dan bijvoorbeeld een regeringsverklaring. Ze zijn publiek, wat van belang is voor de controleerbaarheid van de analyse¹. Samen behandelen ze het hele spectrum van het federale regeringsbeleid. Dat duidt tegelijk op een beperking van de methodologische keuze om de beleidsnota's als bronnen te gebruiken. De regering is immers maar één van de actoren in het beleidsproces. Onder andere het Parlement, de overheidsdiensten en -instellingen spelen ook een rol. Een ander nadeel is hun juridisch niet-bindende inhoud. Toch zijn de beleidsnota's een bron die voldoende beheersbaar, systematisch – jaarlijks en per departement – en rijk aan informatie is, om er interessante lessen uit te trekken.

3.1.1.4 Methode

De nota's werden grondig gelezen, op zoek naar de elementen die kunnen passen in de vijf beginselen die in deel 1 gepresenteerd werden. Het was niet de bedoeling te zoeken naar letterlijke verwijzingen naar deze criteria. Voorbeelden van elementen die verwijzen naar het beginsel van dubbele billijkheid zijn: preventie, gebruik van vooruitzichten en scenario's, van meerjarenplannen en doelstellingen op lange termijn. Zulke elementen zijn niet noodzakelijk de toepassing van de gekozen vijf beginselen van duurzame ontwikkeling. Een dienst die bijvoorbeeld toekomstscenario's onderzoekt, past zijn activiteiten niet noodzakelijk in een dubbele billijkheid. Hij zet wel een stap in de goede richting om zo'n visie te ontwikkelen. Een overzicht van zulke elementen diende als basis voor de evaluatie die nu volgt.

Het is niet zinvol om verschillende overheidsdiensten met elkaar te vergelijken. Door hun opdrachten is duurzame ontwikkeling voor sommige meer relevant en voor andere minder. Het is ook belangrijk om in het achterhoofd te houden dat een analyse van deze beleidsdocumenten niet hetzelfde is als de analyse van het beleid zelf.

3.1.1.5 Invloeden die los staan van duurzame ontwikkeling

Bij het lezen van de beleidsnota's valt op dat de actualiteit van het moment van hun opmaak een belangrijke impact heeft. Zo blijkt dat ze voor de verkiezingen meer terugblikken naar wat in de aflopende legislatuur gerealiseerd werd. Na de verkiezingen van 13 juni 1999 vermelden de nota's veel intenties en plannen. Naarmate het Belgische EU-voorzitterschap (juli tot december 2001) naderde, kregen ze meer aandacht voor de EU-context. Gebeurtenissen zoals de dioxinecrisis laten uiteraard ook hun sporen na.

3.1.2 Evaluatie volgens de gekozen vijf beginselen van duurzame ontwikkeling

3.1.2.1 Verantwoordelijkheid

Er is tussen 1998 en 2002 een trend waarbij de beleidsnota's problemen meer in een ruimere geografische context plaatsen. Dat kan een stap in de goede

1. De nota's zijn beschikbaar bij de dienst Algemene zaken van de Kamer en gedeeltelijk ook op de website van de Kamer: www.dekamer.be. Hun referentienummers beginnen per jaar met dezelfde cijfers. Voor 1998 is dat 1249, voor 1999: 1782, voor 2000: 0198, voor 2001: 0905 en voor 2002: 1448. Kamerdocumenten dragen ook een nummer per legislatuur (hier 49 en 50).

richting zijn. Het is evenwel onvoldoende om te stellen dat ze de opties van het federale beleid plaatsen in de uitdagingen van een duurzame ontwikkeling voor de hele planeet. Ze passen het beginsel van verschillende maar gedeelde verantwoordelijkheden zelden toe.

De voornaamste trend is dat een aantal diensten een EU-dimensie aan de beleidsnota's toevoegen. Op sommige domeinen is dat een gevolg van de voortschrijdende Europese integratie en samenwerking, bijvoorbeeld bij Justitie. Voor andere diensten is dat waarschijnlijk een gevolg van het Belgische EU-voorzitterschap. Er zijn uiteraard ook diensten die al in 1998 hun activiteiten in een Europese context plaatsten en dat blijven doen, bijvoorbeeld Landbouw.

Een aantal diensten hebben duidelijk meer aandacht voor de werkzaamheden van andere internationale organen zoals de VN, bijvoorbeeld Ontwikkelings-samenwerking. De beleidsnota's van Economische zaken leggen daarbij de link naar de mondialisering van de economie. Er zijn ook diensten die al in het eerste beschouwde jaar (1998) een sterk verband legden met de internationale context en dat blijven doen, bijvoorbeeld Volksgezondheid.

In de beleidsnota's ontbreekt het inzicht dat veel beleidshandelingen in België en Europa een weerslag hebben op de Noord-Zuidverhoudingen. Een tegen-voorbeeld, waar het besef van verschillende maar gedeelde verantwoordelijkheid wel uit blijkt, is het investerings- en garantiefonds voor eerlijke handel dat aan bod komt in de nota's Ontwikkelingssamenwerking 2001 (blz. 4) en 2002 (blz. 5). Het legt het verband tussen koopgedrag van de Belgen en een duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden.

3.1.2.2 Dubbele billijkheid

Denken op langere termijn is duidelijk een zwak punt van de beleidsnota's. Hier en daar verwijst er één naar toekomstige generaties, maar dat blijft erg vaag. In sommige gevallen zijn er sporen van toekomstgericht denken als het gaat over risicopreventie, bijvoorbeeld inzake voedselveiligheid. In andere gevallen heeft een dienst een meerjarenplan, meestal op vier of vijf jaar. Het is opvallend dat de beleidsnota's geen expliciet verband leggen met oriëntaties van die meerjarenplannen. Soms loopt een nieuw meerjarenplan vooraleer het vorige is volbracht. Zo waren er in de vijf onderzochte jaren drie verschillende meerjarenplannen voor Defensie, waarvan het laatste wel een looptijd van 15 jaar heeft.

Er zijn slechts enkele diensten die hun beleidsnota staven met vooruitzichten, bijvoorbeeld Arbeid en tewerkstelling of Pensioenen. Een vooruitzicht op langere termijn is echter geen garantie dat de betrokken nota ook een visie op dubbele billijkheid ontwikkelt. Vooruitzichten kunnen ook dienen om de kosten voor het volgende jaar in te schatten. Er is geen tendens waar te nemen die wijst op beterschap. Een lichtpuntje is dat de nota Verkeer en infrastructuur voor 2002 ook vooruitzichten vermeldt voor 2010 inzake vervoermiddelen. Het valt af te wachten of dat eenmalig is of niet.

3.1.2.3 Integratie van componenten

Er zijn verscheidene interpretaties van integratie. Het kan gaan over de integratie van de milieudimensie in alle geledingen van het beleid, bijvoorbeeld

via milieuzorg. Een ruimere interpretatie plaatst de drie componenten van duurzame ontwikkeling op gelijke voet. Het kan ook gaan over de samenwerking tussen overheidsdiensten (binnen en tussen beleidsniveaus) om concrete problemen aan te pakken.

De integratie van de milieudimensie in alle geledingen van het beleid verloopt moeizaam. Bij een aantal onderwerpen waar verbanden met het leefmilieu evident lijken, bijvoorbeeld de Regie der Gebouwen, komt het niet aan bod. Toch wint de bezorgdheid voor een beter leefmilieu hier en daar terrein, bijvoorbeeld bij Ontwikkelingssamenwerking en Verkeer. Voor sommige diensten ligt het verband met het leefmilieu niet voor de hand. Toch maakt bijvoorbeeld de nota Justitie 2002 melding van de inspanningen inzake milieuzorg in het departement.

Integratie in de betekenis waarbij de economische, ecologische en sociale pijler op gelijke voet staan, vindt gemakkelijker ingang in diensten met sociale en ecologische kerntaken. De beleidsnota's over overheidsbedrijven en -participaties, telecommunicatie en middenstand schenken bijvoorbeeld weinig of geen aandacht aan sociale of ecologische gevolgen van hun activiteiten. De nota's voor Economische zaken hebben wel meer oog voor integratie van de drie pijlers, zelfs expliciet in de context van duurzame ontwikkeling. De nota voor 2001 (blz. 19) kondigt het volgende aan: "[...] *de bevordering en de coördinatie van de consumentenbelangen [zullen] zo ruim mogelijk worden uitgebreid, met name wat betreft de effecten op het milieu of de ethische gevolgen van bepaalde consumptiedaden, de duurzame ontwikkeling, [...]*".

Integratie volgens de derde interpretatie is goed ingebed in de courante beleidspraktijk. Er zijn structuren voorhanden die samenwerking mogelijk moeten maken, zoals samenwerkingsakkoorden, interministeriële conferenties en interdepartementale commissies. De Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) komt alléén ter sprake in de beleidsnota Duurzame ontwikkeling voor 2002 (blz. 4).

3.1.2.4 Voorzorg

De erkenning van wetenschappelijke onzekerheden en de toepassing van het voorzorgsbeginsel komen nagenoeg niet aan bod in de beleidsnota's. Een uitzondering is de dienst Leefmilieu. Die spreekt wel over risicobeheer en -evaluatie. Het onderzoek naar mogelijke risico's hangt samen met het toekomstgerichte denken, dat evenmin ingeburgerd is. Meestal is preventie een reactie op dingen die in het verleden misliepen, bijvoorbeeld inzake racisme bij Defensie.

Geregeld geeft een nota blijk van erkenning van onzekerheden wanneer ze melding maakt van een onderzoek of een evaluatie. Daarnaast zijn er twee trends. Enerzijds veroorzaakt de voortschrijdende informatisering een toegenomen aandacht voor databeheer en indicatoren, bijvoorbeeld bij Economische zaken. Anderzijds is er een zwakke tendens om de eigen werking meer te evalueren. De nota Verkeer en infrastructuur evalueert elk jaar een ander deel van de eigen werking.

Een voorbeeld van een beleid dat bedoeld is om risico's het hoofd te bieden is de oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV). Het voorziet zowel in routinecontroles als in een crisisscenario.

De oprichting ervan illustreert weliswaar dat risico's pas erkend worden nadat ze reëel zijn gebleken.

3.1.2.5 Participatie

Participatie is goed ingeburgerd in de Belgische beleidspraktijk. Ze vindt plaats via permanente structuren of *ad hoc*. Er blijkt geen specifieke tendens ter zake. Uit de beleidsnota's blijkt niet waarom soms een aanpak *ad hoc* de voorkeur geniet boven een structurele aanpak of omgekeerd. Het is meestal niet duidelijk wie geconsulteerd wordt en op welke basis. Inzake verantwoordelijk bestuur neemt de aandacht voor administratieve vereenvoudiging toe.

Participatie betekent niet alleen dat maatschappelijke groepen hun stem kunnen laten horen en een inbreng hebben in het beleid, maar ook dat ze verantwoordelijkheden nemen. De onderzoeksmethode laat niet toe om daarover iets te zeggen. Nochtans spelen bijvoorbeeld consumenten een belangrijke rol door het gebruik van keurmerken en door hun consumptiegedrag.

3.1.3 De invloed van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*

In het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* staan een aantal maatregelen die betrekking hebben op de inhoud van de jaarlijkse beleidsnota's. Een doel van voorliggend federaal rapport is te waken over de uitvoering van het plan. Daarom gaat dit onderdeel kort na of die maatregelen weerklank hebben.

In het plan (§ 632 en 640) staat dat indicatoren voor duurzame ontwikkeling in de beleidsnota's moeten opgenomen zijn. De beleidsnota's voor 2001 en 2002 doen niet meer beroep op indicatoren van duurzame ontwikkeling dan voorheen. Paragraaf 768 beveelt aan dat elke beleidsnota een onderdeel *Duurzame ontwikkeling* zou bevatten. Er zijn enkele beleidsnota's waarin zo'n onderdeel aanwezig is. Meestal gaat het dan wel over diensten waar al sprake was van duurzame ontwikkeling voor de regering in 2000 het plan goedkeurde. Daarnaast zou dat onderdeel twee nieuwe maatregelen voor duurzame ontwikkeling moeten voorstellen (§ 769). Alleen de beleidsnota's 2002 voor Energie en duurzame ontwikkeling en voor Verkeer en infrastructuur maken melding van deze twee maatregelen.

Sommige beleidsnota's vermelden het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* wel om bepaalde keuzes te motiveren. Voor begrotingsjaar 2001 zijn er drie die het plan minstens één keer expliciet vermelden: Sociale zaken, volksgezondheid en leefmilieu (blz. 91), Verkeer en infrastructuur (blz. 8) en Middenstand en landbouw (blz. 10). Voor 2002 zijn er dat vijf: Energie en duurzame ontwikkeling (blz. 3), Justitie (blz. 11), Maatschappelijke integratie en sociale economie (blz. 19), Verkeer en infrastructuur (blz. 23) en Volksgezondheid en leefmilieu (blz. 65).

De goedkeuring van het plan heeft binnen de regering geen kentering veroorzaakt in de verspreiding van de beginselen van duurzame ontwikkeling die het voorstaat. Toch is er een duidelijke invloed van merkbaar in het taalgebruik en de inhoud van sommige beleidsnota's.

3.1.4 Besluit

De beleidsnota's zijn belangrijke documenten voor de evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Om die rol in de toekomst beter te kunnen vervullen zouden de politici in de beleidsnota's hun keuzes meer in een context van duurzame ontwikkeling moeten duiden.

Twee beginselen zijn zo goed als afwezig in de beleidsnota's: voorzorg en dubbele billijkheid. Er zijn elementen aanwezig die een invulling kunnen zijn van de overige drie beginselen van duurzame ontwikkeling. Daarin is een bescheiden vooruitgang waarneembaar tussen 1998 en 2002.

De beleidsnota's verwijzen alsmaar meer naar de internationale context. In de meeste ontbreekt evenwel een Noord-Zuiddimensie. De integratie van componenten gaat vooruit waar het erom gaat milieubekommernissen te integreren in het beleid. Er zijn echter nog overheidsdiensten waar daar helemaal geen sprake van is. Participatie van betrokken maatschappelijke groepen is een gangbare praktijk. Uit de beleidsnota's valt evenwel niet op te maken waarom en in welke gevallen bepaalde maatschappelijke groepen al dan niet gehoord worden.

3.2 Beleidsdoelstellingen voor tien problematieken

Hoofdstuk 3.2 evalueert de beleidsdoelstellingen voor de tien problematieken uit hoofdstuk 1.3. Om daarin inzicht te krijgen, werden basisdocumenten voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling en andere beleidsdocumenten onderzocht, zowel voor het federale België als voor de EU en het mondiale niveau. 3.2.1 geeft een overzicht van deze documenten en van de gebruikte methode. Op basis van de onderzochte documenten beschrijft 3.2.2 de beleidsdoelstellingen. In 3.2.3 volgt een evaluatie van deze doelstellingen. Daartoe werd nagegaan of er samenhang tussen de doelstellingen bestaat en of er een rangorde vast te stellen is.

3.2.1 Methodologie

De evaluatie van de beleidsdoelstellingen steunt op een zorgvuldige lezing en analyse van een groot aantal beleidsdocumenten. Nagegaan werd of er samenhang tussen de doelstellingen bestaat en of er een rangorde is.

3.2.1.1 Evaluatie van doelstellingen

Doelstellingen spelen een belangrijke rol in het beleid. Ze geven aan wat de beleidsverantwoordelijken willen bereiken. Ook in de evaluatie van het beleid nemen doelstellingen een voorname plaats in. Immers, beleidsevaluatie betekent onder meer nagaan of de doelstellingen werden gehaald. Zonder duidelijke doelstellingen blijft dat een uiterst moeilijke of zelfs onmogelijke opdracht. De ambitie van dit hoofdstuk reikt echter minder ver. Ze is beperkt tot een *evaluatie van de doelstellingen zelf*.

Om de beleidsdoelstellingen te evalueren werd nagegaan of er samenhang tussen de doelstellingen bestaat en of er een rangorde vast te stellen is. Het onderzoek werd uitgevoerd op basis van een groot aantal beleidsdocumenten (zie 3.2.1.2). Twee vormen van samenhang of coherentie tussen doelstellingen werden onderzocht. Ten eerste werd de samenhang tussen beleidsniveaus geanalyseerd. Als coherentie betekent dat verschillende beleidsniveaus dezelfde doelstellingen hebben, dan is ze gemakkelijk te beoordelen. Ten tweede werd de samenhang tussen en binnen beleidsterreinen bekeken. Deze vorm van coherentie is moeilijker te beoordelen omdat rekening moet worden gehouden met de gevolgen van de maatregelen die nodig zijn om de doelstellingen te realiseren. Daarbij treden diverse onduidelijkheden op, zowel over de maatregelen zelf als over hun effecten. Enkele concrete voorbeelden tonen wel aan dat het beleid soms tegenstrijdige doelstellingen nastreeft. In de beleidsdocumenten werd ook naar een rangorde of hiërarchie van doelstellingen gezocht.

3.2.1.2 Onderzochte beleidsdocumenten

Zowel basisdocumenten voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling als andere beleidsdocumenten werden onderzocht en met elkaar vergeleken en dit voor drie beleidsniveaus: het federale, het Europese en het mondiale. Het basisdocument voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling voor het federale België is het in juli 2000 goedgekeurde *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*. Voor de EU is dat de strategie voor duurzame ontwikkeling die de staatshoofden en regeringsleiders tijdens de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 aannamen. Op wereldniveau gaat het om documenten van de VN: *Agenda 21* van juni 1992, het *Programme for the Further Implementation of Agenda 21* van juni 1997 en de jaarlijkse besluiten van de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD, Commission on Sustainable Development).

Beleidsdoelstellingen werden ook gezocht in andere beleidsdocumenten. De volgende federale documenten werden onderzocht: *De brug naar de eenentwintigste eeuw* of het regeerakkoord van 7 juli 1999, de regeringsverklaring van 14 juli 1999, de jaarlijkse beleidsverklaringen van de regering bij de opening van de parlementaire zitting¹ en de relevante beleidsnota's voor de begrotingsjaren 1998 tot en met 2002. Voorts de Belgische grondwet, een aantal specifieke actieplannen en ook samenwerkingsakkoorden met de gewesten en gemeenschappen.

Voor de EU viel de keuze in de eerste plaats op de conclusies van de Europese Raden tussen 1 juli 1998 en 31 december 2001². Ook werden voor diezelfde periode relevante documenten onderzocht van de Raad van de EU, met andere woorden van de ministerraden die volgens het onderwerp anders zijn samengesteld (bv. de raad van milieuministers). Ten slotte werden het verdrag van de EU en relevante EU-wetgeving, zoals richtlijnen, bekeken. Voor het mondiale niveau werden relevante verdragen die België ondertekende en besluiten van conferenties van de VN geanalyseerd.

1. 12/10/1999, 17/10/2000 en 9/10/2001.

2. De staatshoofden en regeringsleiders vergaderden in december 1998 in Wenen, maart 1999 in Berlijn, juni 1999 in Keulen, oktober 1999 in Tampere, december 1999 in Helsinki, maart 2000 in Lissabon, juni 2000 in Santa Maria da Feira, december 2000 in Nice, maart 2001 in Stockholm, juni 2001 in Göteborg, september en december 2001 in Brussel en Laken.

3.2.2 Federale en supranationale beleidsdoelstellingen voor elke problematiek

Op basis van de onderzochte beleidsdocumenten probeert 3.2.2 een duidelijk beeld te schetsen van de federale en supranationale beleidsdoelstellingen voor elke van tien problematieken van duurzame ontwikkeling. Dit beeld is zeker niet volledig. Het gaat noch in op alle doelstellingen, noch op alle bijzonderheden. Bovendien betekent de vermelding van een bepaald document niet noodzakelijk dat dit het eerste of het enige document is waarin een specifieke doelstelling voorkomt.

3.2.2.1 Productiestrategieën van ondernemingen



De onderzochte federale beleidsdocumenten bevatten geen uitdrukkelijke doelstellingen inzake productiestrategieën van ondernemingen. Wel kondigde de regering in het regeerakkoord van 1999 aan dat ze onderzoek naar milieuvriendelijke producten en technieken zou ondersteunen. Zulk onderzoek kan uiteraard relevant zijn voor de manier waarop ondernemingen produceren. Voorts pleiten beleidsmakers in toenemende mate voor *maatschappelijk verantwoord ondernemen* (zie ook 3.2.2.2). Dat heeft ook gevolgen voor de productiewijze van ondernemingen. In het algemeen trouwens beïnvloeden talloze beleidsbeslissingen die productiewijzen – bijvoorbeeld via belastingen, arbeid en milieu – en dit op verscheidene beleidsniveaus.

Diverse supranationale beleidsdocumenten verwijzen naar *eco-efficiëntie* als strategie om de productie duurzamer te maken. Zo stelden de milieuministers van de EU in juni 2001: "*Er moet op lange termijn gestreefd worden naar producten die in hoge mate efficiënt zijn wat betreft materiaal en energie en die geen stoffen bevatten noch het gebruik van stoffen vereisen die gedurende de levenscyclus van deze producten tot negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu kunnen leiden.*"¹ De raad Industrie van 29 april 1999 vermeldde eco-efficiëntie in zijn conclusies over de integratie van milieuoverwegingen en duurzame ontwikkeling in het industriebeleid van de EU. Op het mondiale niveau noemen de VN eco-efficiëntie een belangrijk instrument om de productie duurzamer te maken, onder meer in hun *Programme for the Further Implementation of Agenda 21* van juni 1997 (§ 28).

3.2.2.2 Ethische financiering van ondernemingen



Ethische financiering van ondernemingen komt in enkele federale beleidsdocumenten aan bod. Volgens het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* moet de Interdepartementale Werkgroep over de Vergroening van de Fiscaliteit bestuderen of en hoe de belastingen kunnen worden ingezet om tot duurzame ontwikkeling bij te dragen, onder meer door ethische beleggingsfondsen te stimuleren (§ 622). De beleidsnota Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu voor het begrotingsjaar 2001 noemt ethische beleggingsfondsen: "*een belangrijk instrument met betrekking tot de uitbouw en ondersteuning van de sociale economie en in het kader van de bredere doelstelling van het maatschappelijk verantwoord ondernemerschap*" (blz. 43). Ook de beleidsnota Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie voor 2002 kondigt voorstellen aan om inzake de sociale economie ethisch-financiële producten, zowel beleggingen als kredietverlening, te ondersteunen (blz. 37).

1. Raad van de Unie "Milieu", 7/6/2001, Conclusies over geïntegreerd productbeleid, nr. 8.

De EU stelde reeds in haar vijfde milieuoactieprogramma¹: "*Financiële instellingen die het risico van bedrijven en installaties op zich nemen, kunnen een sterke en soms zelfs een beslissende invloed uitoefenen op investerings- en beheersbeslissingen die ten behoeve van het milieu kunnen worden ingezet.*" Op het mondiale niveau stelde de Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) van de VN dat regeringen samen met internationale organisaties en met betrokkenheid van de belangrijke maatschappelijke groepen, studies zouden moeten uitvoeren over de rol van de financiële sector inzake duurzame consumptie en productie².

3.2.2.3 Sociale economie



De sociale economie is een instrument onder meer om de armoede terug te dringen. Op 4 juli 2000 ondertekenden de federale staat, de gewesten en de Duitstalige gemeenschap een *Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie*. Het akkoord is gericht op de ondersteuning van sociale-economie-initiatieven, van maatschappelijk verantwoord ondernemen en van buurt-diensten. De betrokken regeringen streven er twee concrete doelstellingen mee na. De eerste doelstelling is de verdubbeling van de tewerkstelling in de sociale economie in de loop van de regeerperiode. De tweede doelstelling is dat de bestaansminimumgerechtigden en de financiële steuntrekkers in dezelfde mate zouden vertegenwoordigd zijn in de tewerkstellingsprogramma's als in de werkloosheid en bijstandstelsels.

Ook in heel wat beleidsdocumenten van de EU is de sociale economie een instrument om werkgelegenheid te scheppen. Wel wordt het begrip "sociale economie" vaak niet uitdrukkelijk vermeld. Dat laatste geldt ook voor het mondiale niveau. Ook documenten van dat niveau sommen dikwijls doelstellingen en maatregelen op die bij de sociale economie aansluiten, maar zonder dat ze zo worden genoemd. In het slotdocument van de Sociale Top +5 uit 2000, stellen de VN bijvoorbeeld voor het tewerkstellingsbeleid te gebruiken om de armoede te verminderen³.

3.2.2.4 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën



In het regeerakkoord van 1999, onder de tussentitel "*een doeltreffende en zorgzame overheid*", kondigt de regering aan informatie- en communicatietechnologie (ICT) te zullen gebruiken. De creatie van "*een voor iedereen toegankelijk digitaal loket*" is een concrete doelstelling op dit vlak. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* vermeldt op talloze plaatsen het belang van informatie en communicatie, maar gaat niet in op ICT. Het Belgische *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting* voor de periode 2001-2003 wijst op de nieuwe kloof tussen wie wel en wie geen toegang heeft tot ICT (5.6.2.e). Dit plan kondigt ook acties aan om de ICT-vaardigheden te bevorderen en vraagt bijzondere aandacht voor de toegang van vrouwen tot de nieuwe technologieën. De federale overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie stelt in zijn beleidsnota voor het begrotingsjaar 2002 dat de digitale kloof moet worden vermeden (blz. 7-8).

1. *Een beleidsplan en actieprogramma van de Europese Gemeenschap op het gebied van het milieu en duurzame ontwikkeling*, Publicatieblad v.d. Europese Gemeenschappen, nr. c 138, 17/5/1993.
 2. CSD (1999). 7de zitting, Decision 7/2, nr. 12.b.
 3. VN (2000). *Further initiatives for social development*. A/RES/S-24/2; III, 27, g).

De bestrijding van die kloof is ook een doelstelling van de EU. Zo onderschreven de staatshoofden en regeringsleiders van de EU tijdens de Europese Raad van Santa Maria da Feira (juni 2000) het actieplan *e-Europa 2002*. Ze riepen voorts op "*langetermijnperspectieven op te stellen voor een kennis-economie die de integratie door informatietechnologie en het dichten van de informaticakloof bevordert*" (nr. 22). Op korte termijn moeten volgens de staatshoofden en regeringsleiders de kosten van internettoegang verlagen. Voor het mondiale niveau zijn er ook veel beleidsdocumenten die informatie en informatievoorziening belangrijk noemen.

3.2.2.5 Visvangst en biologische diversiteit in zee



Het regeerakkoord van 1999 bevat geen doelstellingen inzake visvangst en biologische diversiteit in zee. De bescherming van de zee en van de biologische diversiteit van de zee zijn wel doelstellingen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (§ 321-326). Dat houdt onder meer in: de uitstoot van gevaarlijke stoffen verminderen zodat hun concentratie in zee afneemt en de visvangst verenigbaar maken met een duurzaam beheer van de visvoorraden.

Zulke doelstellingen zijn te vinden in de strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU. Zo is de vrijwaring van de biologische diversiteit opgenomen in de conclusies van de Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001. Meer in het bijzonder kwamen de staatshoofden en regeringsleiders in Göteborg overeen "*dat de herziening van het gemeenschappelijk visserijbeleid in 2002 op basis van een breed politiek debat de algemene visserijdruk moet aanpakken door de visserij-inspanning van de EU aan te passen aan de beschikbare visbestanden, rekening houdend met de sociale gevolgen en met de noodzaak overbevissing te voorkomen*" (nr. 31). Bovendien nam de EU-raad Visserij van 18 juni 2001 conclusies aan over het *Biodiversiteitsactieplan voor de visserij*. De visserijministers stelden onder meer "*dat het noodzakelijk is [...] de duurzaamheid van de visserijsector te verbeteren*" (nr. 6). Dat ligt in de lijn van *Agenda 21* (hoofdstukken 15 en 17), van het *Verdrag inzake biologische diversiteit* en van heel wat andere internationale beleidsdocumenten.

3.2.2.6 Gebruik van genetisch gewijzigde planten



In het regeerakkoord van 1999 kondigt de regering aan dat ze inzake het gebruik van genetisch "gemanipuleerde" organismen het voorzorgsbeginsel zal toepassen en ze verwijst daarbij uitdrukkelijk naar de EU. Volgens het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* kunnen genetisch "gemodificeerde" organismen bijdragen tot een grotere en betere productie in de landbouw en de veeteelt en tot een bevordering van de volksgezondheid. Er zijn echter ook risico's aan verbonden. De toepassing van het voorzorgsbeginsel is dus zeer belangrijk (§ 349, 361 en 367).

Intussen nam de EU op 12 maart 2001 een richtlijn aan over *de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu*¹. Het doel van deze richtlijn is de harmonisatie van wetgeving tussen EU-lidstaten en: "*de bescherming van de volksgezondheid en het milieu*" (artikel 1). Op het mondiale niveau ten slotte, bevat *Agenda 21* een hoofdstuk over biotechnologie. Die kan: "*een belangrijke bijdrage [...] leveren aan de ontwikkeling van, bijvoor-*

1. Richtlijn 2001/18/EG *inzake de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu en tot intrekking van Richtlijn 90/220/EEG*.

beeld, een betere gezondheidszorg, een betere en veiliger voedselvoorziening door middel van duurzame landbouw, een betere drinkwatervoorziening, efficiëntere industriële processen voor de verwerking van grondstoffen, ondersteuning van duurzame methoden voor bebossing en herbebossing, en het onschadelijk maken van gevaarlijk afval" (nr. 16.1).

In 2000 ondertekende België het *Protocol van Cartagena inzake bioveiligheid bij het verdrag inzake biologische diversiteit*. Dat verwijst naar het voorzorgsbeginsel en heeft als doel "*bij te dragen tot een afdoende beschermingsniveau op het gebied van de veilige overdracht, de veilige behandeling en het veilige gebruik van veranderde levende organismen, voortgekomen uit de moderne biotechnologie, die nadelige gevolgen kunnen hebben [...]*" (art. 1).

3.2.2.7 Energieproductie en -consumptie



Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* bevat diverse doelstellingen voor een duurzaam energiebeleid. Ten eerste stelt het plan dat België in 2010 7,5% minder energie zou moeten verbruiken dan in 1990 (§ 391). Ten tweede moet de regering bijdragen tot de ontwikkeling van schonere of hernieuwbare energie (§ 392-395). En ten derde wil de regering afstappen van kernenergie door kerncentrales te sluiten zodra ze 40 jaar oud zijn (§ 396). De bijkomende doelstellingen, ten slotte, zijn: voorzieningszekerheid inzake energie, recht op een minimale energievoorziening voor iedereen, bescherming van de consument en het milieu, en concurrerende prijzen (§ 397).

De Europese Raad pleit voor het gebruik van nieuwe, milieuvriendelijke technologieën in de energiesector en voor de loskoppeling van de economische groei van het gebruik van hulpbronnen¹. Tegen 2010 wil de EU 22% van het elektriciteitsverbruik produceren uit duurzame energiebronnen (idem, nr. 28). Ook wereldwijde beleidsdocumenten bevatten doelstellingen over energie. Zo sprak CSO 9 zich onder meer uit voor een groter aandeel van energie uit hernieuwbare bronnen, voor een verbetering van de energie-efficiëntie en voor een doorgedreven gebruik van vooruitstrevende energietechnologieën².

3.2.2.8 Mobiliteit en vervoer van personen



Het regeerakkoord van 1999 wijst op de negatieve gevolgen van de voortdurende stijging van het wegvervoer. Met meer auto's op de weg nemen de verkeersopstoppingen, de luchtvervuiling, de geluidshinder, het energieverbruik, de ongevallen en de slijtage van de infrastructuur toe. De regering kondigt aan dat ze deze problemen met een geïntegreerd mobiliteitsbeleid zal aanpakken. Volgens het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* moet België een *nationaal mobiliteitsplan* met twee grote doelstellingen uitwerken (nr. 445). Ten eerste zou de vervoerssector tegen 2010 zijn CO₂-uitstoot met 5% moeten verminderen ten opzichte van de uitstoot in 1990 (nr. 446). Daartoe moet de overstap van de auto naar andere vervoermiddelen centraal staan in het beleid (nr. 447-450). Daarnaast moet de verkeersveiligheid de tweede grote doelstelling van het federale vervoerbeleid zijn (nr. 451). De beleidsnota's verkeer en infrastructuur bevatten een doelstelling over de vlothed van het verkeer (1999 en 2001) en over de beheersing van de groei in het aantal verplaatsingen (2000).

1. *Conclusies van de Europese Raad van Göteborg*, 15 en 16/6/ 2001, nr. 21.
2. CSO (2001). 9de zitting, Decision 9/1, nr. 4.

Duurzaam vervoer is ook een prioriteit in de strategie voor duurzame ontwikkeling van de EU. Volgens de staatshoofden en regeringsleiders van de EU moet het beleid aanzetten tot een volledige internalisering van de sociale en milieukosten van het vervoer. De EU pleit er ook voor de groei van het vervoer "in aanzienlijke mate te ontkoppelen" van de BBP-groei¹. Op wereldniveau vermeldt *Agenda 21* doelstellingen voor het vervoer in het kader van de stadsplanning (nr. 7.52) en van de bescherming van de atmosfeer (hoofdstuk 9, B.2).

3.2.2.9 Gezondheid op het werk



Volgens artikel 23 van de Belgische grondwet heeft iedereen recht op een menswaardig leven. Dat houdt onder meer in: "het recht op [...] bescherming van de gezondheid en [...] van een gezond leefmilieu". Hetzelfde artikel vermeldt ook het recht op arbeid. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* bevat enkele doelstellingen inzake gezondheid op het werk. Zo wenst de regering een vermindering van ademhalingsziekten, allergieën, kanker en ongevallen die met de arbeidsomstandigheden verband houden (§ 244-247).

Op het gebied van gezondheid en veiligheid op het werk speelt de EU een belangrijke rol. Er bestaat immers heel wat EU-wetgeving die specifieke doelstellingen en acties hiervoor vastlegt. Ook op wereldniveau is de gezondheid van werknemers een voorname doelstelling, onder meer van de Internationale Arbeidsorganisatie en de Wereldgezondheidsorganisatie. In het algemeen zijn alle beleidsniveaus het erover eens dat meer informatie nodig is en dat de risico's moeten verminderen, maar slechts zelden heeft het beleid tegelijk oog voor milieubescherming en voor gezondheid op het werk.

3.2.2.10 Tabaksconsumptie



In haar beleidsnota over drugs van 19 januari 2001 behandelt de regering zowel illegale als legale drugs. Tabak behoort tot de laatste categorie. De nota stelt dat *tabakspreventie* noodzakelijk is en wijst erop dat de federale regering bevoegd is voor een aantal maatregelen om het *tabaksverbruik te verminderen* (4.3.3). De regering kondigt aan dat ze extra middelen zal vrijmaken om de strijd tegen tabak op te voeren. Ze deelt ook mee dat de minister van Volksgezondheid de problematiek verder zal uitwerken in een specifieke nota over het antitabaksbeleid. In haar beleidsnota voor het begrotingsjaar 2002 deelt de minister onder meer mee dat ze een fonds voor de strijd tegen het tabaksgebruik zal instellen (2.4.2). Volgens dezelfde nota is de bescherming van de niet-rokers ook een doelstelling van het beleid. Tabaksrook schaadt immers ook hun gezondheid.

Ook de EU strijdt tegen tabaksgebruik. Zo legt de tabaksrichtlijn van 5 juni 2001 allerlei voorschriften op om het aantal rokers te verminderen en om het gebruik van tabak minder ongezond te maken². Voorts sprak de raad Volksgezondheid van de EU op 5 juni 2001 zijn steun uit voor het kaderverdrag over tabaksgebruik (*Framework Convention on Tobacco Control*) waaraan de

1. *Conclusies van de Europese Raad van Göteborg*, 15 en 16/6/2001, nr. 29.

2. Richtlijn 2001/37/EG betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten.

Wereldgezondheidsorganisatie werkt. De raad wees er onder meer op "*dat de bescherming van de volksgezondheid het doel is van het kaderverdrag ter bestrijding van tabaksgebruik*".

3.2.3 Evaluatie van de federale beleidsdoelstellingen

Om de federale beleidsdoelstellingen te evalueren werd nagegaan of er samenhang tussen de doelstellingen bestaat en of er een rangorde vast te stellen is.

3.2.3.1 Overeenstemming tussen beleidsniveaus en -terreinen

Uit de beschrijving van de beleidsdoelstellingen in 3.2.2 blijkt dat voor elk van de problematieken een grote overeenstemming tussen de diverse beleidsniveaus bestaat. In de onderzochte federale beleidsdocumenten staan ongeveer dezelfde doelstellingen als in de documenten van de EU en van het mondiale niveau. In die zin is er coherentie tussen deze drie niveaus. De doelstellingen die België op het internationale niveau mee uitwerkte en onderschreef, worden in het federale beleid weerspiegeld. Dat kan vanzelfsprekend lijken, maar toch vergt deze doorstroming tijd en inspanning.

Uit de onderzochte beleidsdocumenten blijkt ook dat de regering voor beleids-onderdelen naar coherentie streeft, zowel tussen beleidsniveaus als tussen beleidsterreinen. Het Belgische *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting* voor de periode 2001-2003 is hiervan een voorbeeld. Dit plan wil sociale insluiting bevorderen en armoede en sociale uitsluiting bestrijden. De federale regering en de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten stelden het plan samen op. Daarmee is het een poging tot afstemming tussen beleidsniveaus en tot samenhang tussen beleidsterreinen. Het bevat immers maatregelen inzake inkomen, tewerkstelling, huisvesting, onderwijs en gezondheid. Volgens de persmededeling van 1 juni 2001 van de federale minister van Maatschappelijke Integratie schreven dertig ministers mee aan dit actieplan.

3.2.3.2 Spanning en conflicten

Een moeilijke vraag is of de vele en heel verscheiden doelstellingen voor de diverse federale beleidsterreinen en problematieken onderling coherent zijn. Met andere woorden: bestaat er samenhang tussen deze doelstellingen of zijn sommige ervan strijdig met andere? *Logisch* gezien sluiten de doelstellingen uit de onderzochte beleidsdocumenten elkaar niet uit. Er werden geen gevallen aangetroffen waarin de regering beweert een bepaald doel na te streven, waarvan ze elders het tegendeel beweert. Maar *praktisch* gezien bestaat er op zijn minst een *spanning* tussen de doelstellingen. Beleidsmakers kunnen immers meer tegelijk willen dan ze tegelijk kunnen realiseren. De beschikbare middelen, zowel personeel als geld, zijn beperkt en stellen grenzen aan wat bereikbaar is. Daarom veronderstelt regeren altijd afwegingen en keuzes maken om een programma te bepalen dat alle betrokkenen kunnen aanvaarden. De zes regeringspartijen noemden het regeerakkoord van 1999 een "*coherent project*". Dat betekent waarschijnlijk dat ze het *in zijn geheel*

beschouwd als een goed of aanvaardbaar evenwicht tussen de vele om middelen strijdende doelstellingen.

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* spreekt van *conflicten* (op korte termijn) tussen de economische, de sociale en de ecologische doelstellingen van duurzame ontwikkeling (nr. 67). Het energiebeleid levert daarvan twee voorbeelden. Ten eerste is het stopzetten van nucleaire energie in tegenspraak met de emissiereducties voor CO₂. De regering is zich daarvan bewust en heeft zich ertoe verbonden om daarover een nota op te stellen. Die zou midden 2001 beschikbaar zijn (Federaal plan, § 396). Die nota is op 31 december 2001 nog niet verschenen. Ten tweede staan de lagere energie- en elektriciteitsstarieven die het regeerakkoord van 1999 voorstaat (in het hoofdstuk *Mobiliteit en duurzame ontwikkeling*) op gespannen voet met de doelstelling om het energieverbruik te verminderen (zie 3.2.2.7). Meestal leiden lagere prijzen immers tot een hoger verbruik. De regering onderkent dit probleem. Dat blijkt uit het federaal plan, waarin de regering stelde dat ze met een prijsbeleid een rationeel energieverbruik moet aanmoedigen (§ 403-406). Dat kondigde ze trouwens ook in het regeerakkoord al aan.

Ook in het beleid inzake vervoer en mobiliteit (zie 3.2.2.8) kunnen doelstellingen die op het eerste zich complementair zijn, elkaar in de praktijk tegenwerken. Het beleid streeft bijvoorbeeld zowel naar een vlotte doorstroming van alle verkeer, als naar een vermindering van de groei in het verkeersvolume en van de luchtvervuiling daardoor. Als het verkeer echter vlot verloopt, trekt het immers meer gebruikers aan; en als het verkeersvolume stijgt, neemt de luchtvervuiling door het verkeer toe. Het is dus onmogelijk om alle huidige verkeersstromen vlot te laten verlopen en tegelijk de groei van het verkeersvolume en de uitstoot door het verkeer te verminderen. Om de twee doelstellingen met elkaar te verzoenen zijn maatregelen nodig die verschillend inspelen op de diverse vervoerswijzen.

Een ander voorbeeld van tegenstrijdige doelstellingen levert het beleid in verband met tabak. Enerzijds bestaat er een grote eensgezindheid over de negatieve gevolgen van tabaksgebruik voor de gezondheid. Daarom is de strijd tegen het tabaksgebruik een doelstelling van alle beleidsniveaus (zie 3.2.2.10). Anderzijds stimuleert de overheid de tabaksproductie met subsidies. Zo kent de EU onder bepaalde voorwaarden premies toe voor de teelt van tabak. De voornaamste doelstelling van deze premies is de bescherming van de werkgelegenheid en het inkomen van de telers. De EU steunt echter ook telers die de tabakssector verlaten.

Dat een afweging van verschillende doelstellingen – en daarmee verbonden belangen – vaak centraal staat in het beleid blijkt ook uit enkele gevalsstudies in 3.3. Zo wil een geïntegreerd productbeleid de economische activiteiten milieuvriendelijker maken (zie 3.3.2.1). Ook in het geval van groene elektriciteit trachten beleidsmakers economische en milieudoelstellingen beter met elkaar te verzoenen (zie 3.3.2.3). Bij de instelling van een sociaal keurmerk (zie 3.3.2.7) en het verbod op tabaksreclame (zie 3.3.2.9) gaat het om het evenwicht tussen economische en sociale doelstellingen.

3.2.3.3 Veel prioriteiten

Op basis van de onderzochte beleidsdocumenten is het moeilijk uitspraken te doen over een hiërarchie in de doelstellingen voor de tien problematieken. Uit de documenten valt niet echt een indeling van doelstellingen in volgorde van belangrijkheid af te leiden. Ze vertonen veeleer een beeld van doelstellingen naast elkaar. Zowel in het regeerakkoord van 1999 als in de jaarlijkse beleidsverklaringen van de regering staan veel "*prioriteiten*". Ook het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* bevat er heel wat.

Wellicht kunnen de doelstellingen en de ermee verbonden acties worden gerangschikt op basis van de middelen die de regering ervoor uittrekt. Zo'n rangschikking zou een eerste aanduiding kunnen zijn van het gewicht dat de regering aan de diverse doelstellingen en acties toekent.

Bij gebrek aan een overzicht van de cijfers over de uitgetrokken middelen, valt over de onderlinge verhouding van de doelstellingen misschien alleen maar te besluiten dat in het algemeen de economische doelstellingen op de eerste plaats komen, gevolgd door de sociale doelstellingen en de ecologische doelstellingen. In die zin noemde de FRDO, in zijn *Advies over het Voorontwerp van federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2003*, de ecologische en de sociale pijler "*de zwakkere componenten*", waarvoor "*inhaalbewegingen*" noodzakelijk kunnen zijn¹. Dat de regering begin 2002 "de aanpak van de sociaal-economische problemen" haar "belangrijkste doelstelling" noemde, wijst in dezelfde richting². Uiteraard betekent dit algemene oordeel niet dat er geen gevallen zijn waarin beleidsverantwoordelijken tegelijk en op een evenwichtige wijze met economische, sociale en ecologische doelstellingen rekening houden.

3.2.4 Besluit

De evaluatie van de beleidsdoelstellingen voor tien problematieken van duurzame ontwikkeling leidde tot de volgende conclusies. Ten eerste bestaat er een grote overeenstemming inzake doelstellingen tussen de onderzochte beleidsniveaus en ook tussen beleidsterreinen streeft de regering naar coherentie (zie 3.2.3.1). Ten tweede heerst er tussen de doelstellingen onderling op zijn minst een spanning; in sommige gevallen bestaan er zelfs conflicten (zie 3.2.3.2). Ten derde verschijnen de doelstellingen voor de tien problematieken niet in een hiërarchie, maar staan ze naast elkaar (zie 3.2.3.3).

1. Advies 2000-02 van 4/4/2000, nr. 3 III en 15.

2. Ministerraad van 18/1/2002, *Sociaal-economische prioriteitennota 2002-2003*.

3.3 Beleidsprocessen bij elf gevalsstudies

3.3.1 Methodologie

3.3.1.1 Vraagstelling

Waar in een beleid zijn de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling die in deel 1 gepresenteerd werden van toepassing en op welke punten kan die toepassing verbeteren?

3.3.1.2 Context

Wie de actualiteit volgt, is ongetwijfeld vertrouwd met het politieke gebeuren waarin maatschappelijke noden en belangen via maatschappelijke groepen en politieke partijen een plaats kunnen verwerven op de politieke agenda. In een later stadium becommentariëren diezelfde actoren plannen en besluiten, onder meer in de media. Wat daar tussenin zit is minder bekend. Het is een soort *black box* waarin beslissingen vorm krijgen. Dit hoofdstuk wil de lezer een beter inzicht geven in wat er zich daarin afspeelt en hoe dat van belang kan zijn voor duurzame ontwikkeling.

Deel 1 gaf een definitie van ontwikkeling die het procesmatige karakter ervan beklemtoont. Die klemtoon staat ook in dit hoofdstuk centraal. Om een politiek idee in de praktijk te brengen, is meestal een parcours nodig via onder andere overleg, onderzoek, controles, stemming, amendering. Zo'n parcours is een beleidsproces. Dit hoofdstuk gaat over beleidsprocessen. Die kunnen in etappes opgesplitst worden. De indeling hier heeft er vijf.

1. **Voorbereiding:** keuze van tijdschema, instrumenten en intermediaire doelen.
Dat gaat theoretisch tot het moment waarop doelen en instrumenten duidelijk zijn en klaar om in een regelgevende tekst te gieten.
2. **Invoering:** formulering, goedkeuring en afkondiging van maatregelen.
Dat gaat in theorie tot het moment dat een maatregel van kracht wordt.
3. **Uitvoering:** toepassing van maatregelen en afdwinging.
Dat gaat over de toepassing van de regelgeving nadat ze van kracht werd.
4. **Monitoring:** verzamelen van gegevens over de uitvoering, waarna eventueel bijstellingen kunnen volgen.
Dat loopt gelijktijdig met de uitvoering van een beleid.
5. **Evaluatie:** praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, advisering over de opzet en begeleiding.
Dat kan gebeuren voor, tijdens en na elke van de etappes hierboven.

Deze etappes sluiten aan bij het cyclische leerproces dat in deel 1 al aan bod kwam. De lezer zal vaststellen dat de etappes in het beleidsproces niet altijd duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn. Vaak blijken de doelen en instrumenten van de etappe voorbereiding pas voor het eerst uit een ontwerp-kb of in een samenwerkingsakkoord, wat strikt gezien in de etappe invoering valt. Die etappe valt soms moeilijk te begrenzen omdat een beleid steunt op meer dan één wetskrachtig document, die niet allemaal tegelijk van kracht worden.

De etappes lopen dus over in elkaar. Ze zijn dan ook niet meer dan een theoretisch hulpmiddel om de abstracte idee van een beleidsproces uit te leggen. Om de voorgeschiedenis van een beleid toe te lichten, kunnen gevalsstudies over de latere etappes ook informatie over de voorgaande etappes geven.

De keuze van de gevalsstudies is gebaseerd op evenwichten tussen de economische, de sociale en de ecologische componenten, tussen gevallen met een internationale of Europese dimensie en nationale aangelegenheden en tussen de etappes van een beleidsproces. De selectie van de onderzochte gevallen is niet representatief voor het hele federale beleid. De presentatie van de gevalsstudies is gebaseerd op het bovengenoemde beleidsproces. Naarmate de gevallen verder staan in het schema met vijf etappes, komen ze later in de tekst aan bod. De elfde gevalstudie, over inventarissen van broeikasgassen is een toemaatje, dat niet direct verbonden is met een specifieke problematiek.

Tabel 3.2 - Onderwerpen van de gevalsstudies volgens de etappes van het beleidsproces

Keuze van tijdschema, instrumenten en intermediaire doelen	Formulering, goedkeuring en afkondiging van maatregelen	Uitvoering van maatregelen en controle
<ul style="list-style-type: none"> • Voorbereiding van een geïntegreerd productbeleid • Dialoog over de sociale economie • Certificaten voor groene energie • Afbakening van beschermd zeegebieden 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie over werknemersrisico's van stoffen en preparaten • Label voor sociaal verantwoorde productie • Fiscale impulsen voor een schoner verkeer 	<ul style="list-style-type: none"> • Publieke toegang tot internet • Verbod op de tabaksreclame • Reglementering van de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen • Inventarissen van broeikasgasemissies

3.3.1.3 Bronnen

Het gamma aan geraadpleegde bronnen is heel breed. Het betreft onder andere: verdragen, wetten, wetsontwerpen en -voorstellen en amendementen erop, groenboeken en mededelingen van de Europese Commissie, vergaderverslagen, samenwerkingsakkoorden, adviezen, rapporten en nota's van overheidsdiensten en van adviesraden en wetenschappelijke studies.

3.3.1.4 Methode

De methode is beschrijvend van aard. Elke gevalstudie werd gemaakt volgens een zelfde stramien, met specifieke bronnen en vraagstellingen per etappe in het beleidsproces en afhankelijk van het beleidsniveau. Dit hoofdstuk geeft de resultaten daarvan en sluit af met een overkoepelende evaluatie volgens de vijf beginselen die in deel 1 gepresenteerd werden. De gevallen zijn beschreven tot 31 december 2001. Als het dossier begin 2002 opmerkelijk evolueerde, staat dat in een voetnoot.

Onderdeel 3.3.2 stelt de gevalsstudies voor. Elke gevalstudie start met een alinea die de lezer een idee geeft van welke elementen uit de beschrijving belangrijk zijn voor de evaluatie. Daarna volgt de beschrijving en analyse van het dossier. In 3.3.3 volgt een evaluatie volgens de vijf geselecteerde beginselen van duurzame ontwikkeling.

3.3.2 Presentatie van de gevalsstudies

3.3.2.1 Voorbereiding van een geïntegreerd productbeleid



De eerste gevalsstudie illustreert een nieuw beleid dat concentreert op producten om de productiewijzen meer duurzaam te maken. Dat is belangrijk voor een duurzame ontwikkeling. Zijn invulling houdt rekening met het gebrek aan kennis en beantwoordt ze door leerprocessen in te bouwen. De eerste stappen om het te concretiseren worden financieel niet echt aangemoedigd.

Onderwerp

Een geïntegreerd productbeleid moet ondernemingen helpen en aanzetten tot de integratie van de milieucomponent in hun productiestrategie. Het steunt vooral op werk van de Europese Commissie. In februari 2001 bracht die er een Groenboek over uit. Dat definieert het als een productbeleid dat: "[...] *ernaar streeft de milieueffecten van producten gedurende de levenscyclus te verminderen: van grondstofontginning tot productie, distributie, gebruik en afvalbeheer.*" Het geïntegreerde productbeleid stelt de producten centraal in het streven om de productiewijzen meer duurzaam te maken via een globale aanpak van hun levenscyclus. Het richt zich op: "*die beslissingspunten die de milieueffecten van producten gedurende de levenscyclus sterk beïnvloeden en die mogelijkheden bieden voor verbetering, met name met betrekking tot het eco-ontwerp van producten, bewuste consumentenkeuze, het 'principe van de vervuiler betaalt' en productprijzen. Het beleid propageert tevens instrumenten en hulpmiddelen die zich richten op de hele levenscyclus van producten.*"¹.

Beleidsproces

Het productbeleid is een belangrijke bevoegdheid van de federale overheid om een bijdrage aan een milieubescherming te leveren. De regering verbindt er zich in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (§ 137) toe om tegen september 2001 een *Richtplan producten* uit te werken. Daartoe zocht de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling (ICDO) aansluiting bij een bestaande werkgroep van experts inzake productie en verandering van productiewijzen die bezig was om dit plan uit te werken. Die werkgroep is de stuurgroep Duurzame Productie- en Consumptiepatronen van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM)². De ICDO formaliseerde het contact met het CCIM door het op 25 juni 2001 een mandaat te geven.

Tijdens de tweede trimester van 2001, maakte de stuurgroep een document op: *Productbeleid en milieu. Federaal richtplan in hoofdlijnen*³. Dat legt de grote lijnen van het Richtplan vast. Het document definieert in detail het concept van geïntegreerde productbeleid. Het benadrukt de integratie op termijn van de drie ontwikkelingscomponenten. Het definieert ook de rol van nationale en internationale (bv. EU, OESO, WTO) instellingen en onderstreept de nood aan integratie tussen de verschillende instellingen zowel binnen als tussen bevoegdheidsniveaus. Het beklemtoont ook de nood aan wetenschappelijk onderzoek om dit beleid te ondersteunen en de noodzaak om de effecten op ontwikkelingslanden in rekening te nemen. Het document dient om het onderwerp af te bakenen en om de belangstelling van de betrokken actoren, zoals overheidsdiensten, te wekken.

1. Europese Commissie (2001). *Groenboek geïntegreerd productbeleid* (COM(2001)68), blz. 5.
 2. Het CCIM is een vaste administratieve structuur van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL), het overlegorgaan tussen de federale en de gewestelijke milieuministers.
 3. Dat verscheen op 1/1/2002.

Op basis van dit document, zou de stuurgroep (vanaf maart 2002) de oriëntaties van het Plan definiëren. De Federale Diensten voor het Leefmilieu zouden dat plan opstellen, samen met andere betrokken federale diensten. De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), de Hoge Gezondheidsraad (HGR), de Raad voor het Verbruik (rvv) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) zouden een eerste voorontwerp voorgelegd krijgen. Dat zal dan aangepast worden, rekening houdend met de adviezen. Het resultaat daarvan zou een *Ontwerp van Richtplan* zijn dat de ministerraad ter goedkeuring voorgelegd krijgt in januari 2003. Als die het goedkeurt zal er sprake zijn van een eerste *Richtplan producten*.

Het is de bedoeling dat vierjaarlijks een Richtplan verschijnt, telkens één jaar na het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Toezicht daarop zou in een jaarprogramma dat toegevoegd worden aan de begroting. Dat programma evalueert het beleid van het voorbije jaar én bereidt het beleid van het volgende jaar voor. Bovendien moet in de loop van 2005 een algehele evaluatie worden gemaakt van het productbeleid.

Tijdens het begin van de opmaak van het *Richtplan producten*, organiseerden de Federale Diensten voor Leefmilieu op 23 en 24 oktober 2001 in de context van het Belgisch EU-voorzitterschap een belangrijke conferentie. Die had tot doel om de ontwikkeling van dit beleid op Europees vlak en in de EU-lidstaten te bevorderen. Terzelfder tijd hadden de bevoegde diensten ook een verhoging van het budget gevraagd om het eigenlijke Richtplan uit te werken. Die is niet toegekend.

Analyse

Dit beleid staat echt nog in zijn kinderschoenen. Begin 2002 is het toch al mogelijk om interessante conceptuele en operationele elementen te ontdekken.

Op **conceptueel** vlak is dit beleid opgevat als een cyclus die toelaat proefondervindelijk te leren, net zoals de procedure voor het maken van een *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Dat is belangrijk voor dit nieuwe type van beleidsdomeinen omdat veel maatschappelijke groepen betrokken zijn en er nog veel onzekerheden zijn. De voorbereidingsfase, die toeliet om de grote lijnen van het toekomstige Richtplan te definiëren, is ook een constructieve bijdrage aan de invulling en uitvoering van het geïntegreerd productbeleid. Het helpt in principe om de instanties die aan de uitwerking en uitvoering van het *Richtplan producten* meewerken er voor ontvankelijk te maken.

Op **operationeel** vlak lijkt het een efficiënte keuze om het CCIM, dat een werkgroep van experts over productie behelst, te mandateren. Dat heeft twee redenen:

- Er werd geen nieuwe structuur opgericht. De stuurgroep consumptie- en productiewijzen bracht al experts samen die rond dit onderwerp werken, dus lag het voor de hand met die groep te werken.
- Er werd samengewerkt met de gewesten aangezien die ook in de ICDO en het CCIM vertegenwoordigd zijn. Dat is belangrijk omdat een productbeleid zich stroomopwaarts bevindt van het gewestelijk leefmilieubeleid.

Het feit dat het budget voor dit beleid niet verhoogd werd, helpt niet om het werk, dat trager dan gepland verloopt, te dynamiseren. Het staat ook in contrast met de intentie van de regering om voor de productie meer duurzaam te maken. Die blijkt onder andere uit de beleidsnota Sociale Zaken, Volksgezond-

heid en Leefmilieu voor het begrotingsjaar 2001. Die stelt: "*Het stimuleren van duurzame productiemethoden en consumptiepatronen is duidelijk een prioriteit voor het beleid*" (blz. 91). Het belang dat de regering aan duurzame productie hecht, bleek ook uit de organisatie van een conferentie op dit onderwerp in de context van het Belgisch EU-voorzitterschap.

3.3.2.2 Dialoog over de sociale economie



De sociale economie kreeg in 1999 voor het eerst een eigen minister. In de uitwerking van zijn beleid gaf de minister een centrale plaats aan dialoog: tussen diverse federale ministeries, tussen de federale overheid en andere bevoegde overheden, maar vooral met de sector van de sociale economie zelf. Zo wilde de minister te weten komen wat de sector zelf op korte termijn van de federale overheid verwachtte. Hierbij heeft hij getracht om rekening te houden met de diversiteit van de sector en met problemen van afbakening.

Onderwerp

Dit onderdeel behandelt de dialoog over de sociale economie. Die sector produceert goederen en diensten waar vraag naar is maar die de overheid en de privé-ondernemingen niet of onvoldoende aanbieden. De sector omvat heel uiteenlopende activiteiten zoals sociale dienstverlening, inschakeling van risicogroepen in het werkmilieu, opleiding en huishoudhulp. De sociale economie onderscheidt zich van de overheidssector doordat ze op privé-initiatief steunt. Ze onderscheidt zich van privé-ondernemingen doordat winst niet haar hoofddoel is. De sociale economie legt de nadruk op het belang van de leden of de maatschappij, op autonomie, democratie en voorrang van mens en arbeid op kapitaal. Een eenduidige omschrijving van het begrip sociale economie bestaat niet. Dat is een probleem voor de overheid die een beleid voor de sector uitwerkt.

Beleidsproces

Bij de regeringsvorming in 1999 kreeg België voor het eerst in de geschiedenis een federaal minister van Sociale Economie. In april 2000 richtte hij de cel Sociale Economie op bij het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu¹. Zo creëerde hij een dienst die zijn beleid moet ondersteunen. De cel heeft onder meer een belangrijke rol als aanspreekpunt voor alle betrokkenen.

De cel Sociale Economie verzorgt het secretariaat van de Interdepartementale Projectgroep Sociale Economie die in mei 2000 werd opgericht. Deze groep bestaat uit vertegenwoordigers van vier federale ministeries – Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu; Arbeid en Tewerkstelling; Economische Zaken; en Financiën – en van twee andere federale overheidsinstellingen – het Nationaal Instituut voor de Statistiek en het Federaal Planbureau. De voornaamste taak van de projectgroep is overleggen over thema's inzake sociale economie die de bevoegdheid van de minister van Sociale Economie overschrijden. De BTW-regels die gelden voor de sector zijn daarvan een voorbeeld.

In België behoort de sociale economie tot de bevoegdheid van verscheidene overheden. Daarom sloten de federale staat, de drie gewesten en de Duitstalige Gemeenschap er in juli 2000 een samenwerkingsakkoord over af². In dit

1. *Beleidsnota Sociale Economie* van 23/11/99. <http://www.lachambre.be/documents/198/17.pdf>.
 2. Federale wet van 26/6/2001 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie. BS 28/8/2001.

kader werd het Interministerieel Overlegcomité Sociale Economie opgericht. De cel Sociale Economie fungeert ook als secretariaat van dit overlegcomité.

De minister maakte niet alleen werk van overleg met andere departementen en andere overheden, maar ook en vooral van een dialoog met de sector zelf. Daartoe organiseerde hij workshops over drie onderwerpen: de rol van de sociale economie respectievelijk in de inschakeling, in de buurtdiensten en in een meerwaardeneconomie. Een studie door drie universiteiten in opdracht van de Federale diensten voor wetenschappelijke, technische en culturele aangelegenheden (DWTG) vormde de inspiratiebron voor de bepaling van deze onderwerpen. Met de workshops wilde de minister te weten komen wat de sector op korte termijn precies van de federale overheid verwachtte. Zoals gezegd, is het moeilijk om de sector van de sociale economie af te bakenen. De workshops probeerden zo veel mogelijk alle actoren te betrekken bij het overleg, rekening houdend met de diversiteit van de sector. De workshops werden mee voorbereid en georganiseerd door een studiebureau.

- De groep over de rol van de sociale economie in de inschakeling bestond uit vertegenwoordigers van netwerken en federaties van de sociale inschakelingseconomie. Ook wetenschappers, kabinetsmedewerkers en ambtenaren namen aan de bijeenkomsten deel. De groep van ruim dertig personen vergaderde drie keer en leverde in juli 2000 zijn rapport af¹. De meeste deelnemers waren tevreden over de dialoog, hoewel sommigen bedenkingen hadden bij het tijdschema, de samenstelling van de groep en de werkwijze. De voorstellen van de groep hadden onder meer betrekking op de omschrijving van de sociale economie en mogelijke steunmaatregelen door de overheid.
- De groep over de rol van de sociale economie in de buurtdiensten was moeilijker samen te stellen dan die over de inschakeling. De buurtdiensten hebben zich tot nu toe immers minder verenigd in overkoepelende organisaties. Bij de uitnodiging werd er wel naar gestreefd recht te doen aan de grote verscheidenheid van de sector. Bovendien kon wie niet op workshops was, schriftelijk bijdragen. De groep van een dertigtal personen vergaderde vier keer en presenteerde zijn rapport in december 2000².
- Over het derde onderwerp vonden geen vergaderingen plaats. Anders dan inschakeling en buurtdiensten, is de meerwaardeneconomie geen deelsector van de sociale economie, maar een politiek project. Het wil de meerwaarde van de sociale economie omschrijven en evalueren, met andere woorden ingaan op de betekenis van de sociale economie en haar waarden voor de maatschappij, het leefmilieu en de burger. Om dit delicaat dossier toch vooruit te helpen, stelde het betrokken studie-bureau wel een document op dat aan de grote federaties van de sociale economie werd bezorgd³. Zeven federaties hebben daarop schriftelijk gereageerd.

Intussen heeft de overheid de ontvangen voorstellen bestudeerd en een aantal acties ondernomen. Een KB van 20 september 2000 verlaagde de BTW voor sommige producten van de sociale economie. Het *Lenteprogramma: Wie*

1. Workshop sociale economie (28/7/2000), *Voorrapport Overleggroep "Inschakeling"*. <http://www.alter.be/forum1/nl/pdf/esirap.pdf>.
 2. Workshop buurtdiensten (26/12/2000), *Goedgekeurde besluiten van de Workshop sociale economie m.b.t. buurtdiensten, augustus tot november 2000*. <http://www.alter.be/forum1/nl/pdf/prorap.pdf>.
 3. Alter&i. *Vorbereidende nota voor de Workshops Sociale Economie, deel "meerwaardeneconomie"*. <http://www.alter.be/forum1/nl/pdf/meenota.pdf>.

werkt, wint - De actieve welvaartsstaat voor bestaansminimum- en steun-gerechtigden van maart 2000 verruimde de tewerkstellingsmogelijkheden binnen de sociale economie. Voorts kreeg een universitair instituut een studie-opdracht over het statuut van de werkgevers en de werknemers uit de inschakelingssector. En om tegemoet te komen aan de problemen en verwachtingen van de buurtdiensten werd een experimentenfonds voor die sector in het vooruitzicht gesteld.

Op haar website geeft de bevoegde administratie aan dat de dialoog met de sector in de toekomst kan voortgezet worden¹. Maar het is nog niet uitgemaakt volgens welke formule. De initiatieven totnogtoe tonen alleszins dat er ook andere mogelijkheden zijn dan de workshops. Zo werd in november 2000 het eerste *Forum* over de sociale economie georganiseerd. In november 2001 volgde, in het kader van het Belgisch EU-voorzitterschap, *Values@Work, Europese conferentie over de perspectieven van de sociale economie in het kader van duurzame ontwikkeling*. Beide waren een gelegenheid tot contacten tussen de sector en de overheid.

Analyse

Politiek betekende een minister voor de sociale economie zeker een stap vooruit. Het beleidsterrein werd er zichtbaarder door. Met een eigen minister vergrootten ook de mogelijkheden om een gecoördineerd beleid te voeren en zo de sector te versterken. Dat laatste is bovendien des te meer het geval omdat de bevoegde minister tegelijk vice-premier is en ook nog verantwoordelijk voor Begroting en Maatschappelijke Integratie. Het bestaan van de project-groep versterkt ongetwijfeld de betrokkenheid van andere departementen bij de sociale economie.

De formule van workshops liet toe om contact te hebben met de sector, rekening houdend met het afbakeningsprobleem en met de diversiteit van de sector. Dat is ongetwijfeld een eerste grote stap in een leerproces. In de workshops benadrukten de sectororganisaties echter dat ze een *structureel* overleg met de federale overheid wensen. In een nota aan de minister merkte de cel Sociale Economie in het voorjaar van 2001 bovendien op dat de sociale gesprekspartners nog niet bij de dialoog werden betrokken². Bij de vormgeving van het overleg moet ook over hun rol worden nagedacht.

3.3.2.3 Verhandelbare groenestroomcertificaten



Deze gevalsstudie illustreert dat de federale regering in haar beleid en haar keuze van beleidsinstrumenten sterk kan worden beïnvloed door de EU en de gewesten. Dit geval toont ook enkele mogelijke knelpunten bij de raadpleging van belanghebbenden.

Onderwerp

De federale regering wenst de opwekking van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen of zogenaamde groene elektriciteit, te bevorderen. Energieproductie uit hernieuwbare bronnen (zie 1.3.7) kan energieproductie uit fossiele brandstoffen gedeeltelijk vervangen. Zo kan ze bijdragen tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen en tot een verminderde klimaatverandering. Bovendien maakt zulke energie België minder afhankelijk van het buitenland inzake energie. Verhandelbare certificaten zijn een

1. <http://www.minsoc.fgov.be/socialeconomy/nl/workshops.htm>.
 2. Cel Sociale Economie (2001). *Nota aan de Minister van Sociale Economie. Verslag over de stand van zaken van de werkzaamheden van de interdepartementale werkgroep sociale economie en over de vooruitzichten voor de toekomst*. Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

instrument om de productie van groene elektriciteit te stimuleren. Die productie kan echter ook met andere instrumenten worden aangemoedigd.

Om te beginnen legt de overheid vast welk percentage van de elektriciteitsleveringen uit hernieuwbare bronnen moet worden opgewekt. Producenten van groene elektriciteit ontvangen onder bepaalde voorwaarden groenestroomcertificaten. Dat zijn attesten voor de hoeveelheid elektriciteit die ze uit hernieuwbare energiebronnen voortbrengen. Deze certificaten kunnen worden verhandeld. Leveranciers¹ van elektriciteit moeten voor hun stroomleveringen aan eindafnemers het opgelegde minimumaandeel aan groene elektriciteit bereiken. Voor dat percentage van hun leveringen moeten ze groenestroomcertificaten voorleggen. Leveranciers kunnen deze certificaten verwerven door zelf groene stroom te produceren of ze kunnen er kopen op de markt. Indien leveranciers geen of onvoldoende certificaten kunnen voorleggen dan moeten ze voor de ontbrekende certificaten een boete betalen.

Beleidsproces

Op 5 april 2000 besliste de federale ministerraad de productie van groene elektriciteit te stimuleren op basis van een systeem van verhandelbare certificaten. De regering werkte deze beslissing uit in een *ontwerp van KB betreffende de markt voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen*. De ministerraad keurde dit ontwerp-KB goed op 7 december 2001. Met dit ontwerp voert de regering een bepaling uit van de *wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt*. Die wet zelf werd aangenomen in uitvoering van richtlijn 96/92/EG *betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit*. De richtlijn en de wet zijn gericht op een geleidelijke liberalisering van de elektriciteitsmarkt. Op die vrijgemaakte markt moet de gebruiker tussen verschillende leveranciers kunnen kiezen. Dat zou tot lagere prijzen en een betere dienstverlening moeten leiden. De beleidsverantwoordelijken wensen echter tegelijk ook ecologische doelstellingen te realiseren. Daarom legt de regering aan de elektriciteitssector verplichtingen op zoals de regels over groene elektriciteit.

Het ontwerp-KB over elektriciteit uit hernieuwbare bronnen regelt vooreerst de toekenning van certificaten voor de productie van groene elektriciteit in het Belgische deel van de Noordzee. Vervolgens bevat het bepalingen over de organisatie van een markt voor de verhandeling van groenestroomcertificaten. Het ontwerp legt ook de minimale hoeveelheid groene stroom vast die leveranciers aan eindafnemers moeten leveren. In 2004 is dit 3%, in 2006 4% en 6% vanaf 2010. Voorts bepaalt het ontwerp-KB gewaarborgde minimumprijzen waartegen producenten hun groenestroomcertificaten kunnen verkopen. De minimumprijs verschilt naar gelang van de gebruikte technologie. Voor windenergie geproduceerd op zee bijvoorbeeld bedraagt hij 0,09 EUR per kilowattuur, voor zonne-energie 0,15 EUR per kilowattuur. Ten slotte legt het ontwerp-KB de boete vast voor leveranciers die hun verplichting niet nakomen. Vanaf 2004 zullen ze per ontbrekend certificaat van 1 000 kilowattuur 125 EUR moeten betalen. Op te merken valt dat tegelijk met de certificaten tijdelijk ook een ander federaal instrument blijft bestaan, namelijk directe prijssteun voor de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen.

Over een voorontwerp van het KB vroeg de staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling het advies van de Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas (CREG). Dit advies is door de elektriciteitswet van

1. Leveranciers verkopen elektriciteit die ze zelf hebben geproduceerd of die ze bij andere producenten hebben aangekocht.

1999 verplicht. De CREG bracht op 28 juni 2001 haar advies uit. De regering vroeg ook het advies van het Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas (CCEG). Het CCEG behandelde in zijn advies van 26 september 2001 maar één enkel artikel van het voorontwerp van KB, wat de regering in haar adviesvraag trouwens zelf had gesuggereerd. De staatssecretaris voor Energie en Duurzame Ontwikkeling besliste om het advies van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) niet te vragen. Hij deelde mee dat het voorontwerp van KB volgens hem te technisch was voor de FRDO, die niet samengesteld is uit experts ter zake. Bovendien wilde hij deze adviesraad niet overbelasten.

In België zijn zowel de federale overheid als de gewesten bevoegd voor elektriciteit. De federale bevoegdheden zijn: de productie van elektriciteit in de Noordzee, het transport van elektriciteit op spanningen hoger dan 70 kilovolt, de nucleaire toepassingen en de elektriciteitsstarieven. Voor het overige zijn de gewesten bevoegd. In het kader van de volledige omzetting van de Europese elektriciteitsrichtlijn van 1996 beslisten de federale overheid en de drie gewesten om permanent samen te werken.

Op 5 mei 2000 begonnen de vier regeringen met de voorbereiding van een samenwerkingsakkoord. De federale ministerraad keurde het ontwerp van *samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de administratieve coördinatie inzake organisatie van de elektriciteitsmarkt* goed op 21 september 2001. Onder meer de organisatie van de markt voor groene stroom komt in dit akkoord aan bod. De vier regeringen zijn van oordeel dat ze omwille van de beperkte omvang van hun afzonderlijke markten moeten samenwerken inzake groenestroomcertificaten. Op termijn willen ze een onbeperkte uitwisseling van certificaten realiseren. Ook over het voorontwerp van KB over groene elektriciteit overlegde de federale regering met de gewestregeringen. De wet van 1999 *betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt* verplicht haar tot dit overleg.

Over het ontwerp-KB dienen de Raad van State en de Commissie van de EU zich nog uit te spreken¹.

Analyse

Hier blijkt dat een beleid van de federale overheid duidelijk verbonden is met dat van de EU en van de gewesten. In zulke gevallen zijn een zekere afstemming en samenwerking tussen de betrokkenen noodzakelijk.

Dit geval laat ook zien dat de keuze van beleidsinstrumenten vaak geen louter principiële aangelegenheid is op grond van de voor- en nadelen van de instrumenten. Dikwijls is die keuze veeleer pragmatisch. De overheid kan de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen met diverse instrumenten aanmoedigen. In april 2000 besliste de federale regering om daarvoor groenestroomcertificaten in te zetten. Deze beslissing kan met diverse argumenten worden gemotiveerd, maar ongetwijfeld werd ze in belangrijke mate beïnvloed door de eerdere keuze van het Vlaams Gewest voor dit instrument. Met deze keuze voerde de federale regering weliswaar een bepaling van de elektriciteitswet van 1999 uit. De opstellers van de wet hadden echter een ander systeem, namelijk vaste prijzen, voor ogen. Bovendien combineert de regering de groene certificaten met minimumprijzen waartegen

1. Die oordeelde op 2/5/2002 dat de federale overheid niet bevoegd is voor de promotie van hernieuwbare energie. De minister heeft rekening gehouden met deze uitspraak in het KB van 16/7/2002 *betreffende de instelling van mechanismen voor de bevordering van elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen*.

producenten hun certificaten kunnen verkopen. Tegelijk blijft ze ook nog een ander instrument, namelijk directe prijssteun, gebruiken. De regering liet vooraf geen vergelijkende studie over de verschillende instrumenten uitvoeren. Het is dus niet duidelijk of het geschiktste instrument werd gekozen. Volgens de CREG staat het echter wel vast dat de kosten verhogen doordat momenteel diverse instrumenten naast elkaar bestaan.

Deze gevalsstudie wijst ten slotte op enkele knelpunten bij de participatie van betrokkenen via adviezen. Een eerste probleem betreft wie moet worden geraadpleegd. Soms schrijft een wet dit voor. De elektriciteitswet van 1999 bepaalt bijvoorbeeld dat de regering over koninklijke besluiten inzake groene elektriciteit vooraf het advies van de CREG moet vragen. In andere gevallen hangt de adviesvraag af van de persoonlijke beoordeling van regeringsleden op basis van onduidelijke criteria. Zo bijvoorbeeld de beslissing om aan een betrokken adviesraad geen advies te vragen omdat een onderwerp te technisch is of uit vrees die raad te overbelasten. Een tweede probleem betreft de beschikbare tijd om een advies te formuleren. Soms is die onvoldoende. Zo wilde de regering het advies van de CREG over groene elektriciteit binnen de maand ontvangen. Het Directiecomité van de CREG slaagde er wel in om ongeveer binnen die termijn een advies voor te bereiden en dat naar de staatssecretaris te sturen. De tijd was echter te kort om de Algemene Raad van de CREG, waarin de belanghebbenden vertegenwoordigd zijn, de kans te geven zich over de ontwerp tekst uit te spreken.

3.3.2.4 Afbakening van beschermde zeegebieden



Deze gevalsstudie illustreert in de eerste plaats hoe een beleid kan falen wanneer participatie en wetenschappelijke ondersteuning gebruikt worden op een manier die het dossier verlamt. De gevalsstudie laat ook zien dat de beleidsverantwoordelijken het belang van integratie van componenten van duurzame ontwikkeling aanvankelijk onderschat hebben. Het feit dat de maatregelen in een verkiezingsperiode zijn genomen, heeft het belangenconflict erger gemaakt.

Onderwerp

Op 20 januari 1999 nam het Parlement de *wet ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België* unaniem aan. Ze laat toe om de fauna en flora in enkele categorieën van zeegebieden te beschermen met uitvoeringsbesluiten die er onder andere de activiteiten beperken of verbieden.

De wet maakt het mogelijk om internationale verbintenissen uit te voeren die België ondertekende en ratificeerde. Het gaat onder andere om: de *Overeenkomst van Ramsar (1971) inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats van watervogels*, het *Verdrag van Bern (1979) inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk leefmilieu in Europa*, het *verdrag van Bonn (1979) inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten*, het *Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR, 1992)* en het *Verdrag inzake biologische diversiteit (1992)*. Daarbij komen nog twee Europese Richtlijnen: *79/409/EEG inzake behoud van de vogelstand* en *92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna*. Het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* vertelt de uitgebreide voorgeschiedenis van de wet (blz. 212 tot 224).

Beleidsproces

Alvorens deze wet op 12 maart 1999 in het Staatsblad verscheen, bereidde het kabinet van de staatssecretaris voor Leefmilieu drie ontwerp-KB's voor: over de toewijzing van beschermde zeegebieden, over beheersing en beperking van de visserij in die zones en over het beheer, de bescherming en de bewaring ervan. Het voorontwerp van KB bakent negen beschermde zeegebieden af, op grond van een voorstel van de Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium (BMM). De eerste versie van die teksten bevatte een verbod op visvangst in die gebieden. Na overleg met de minister van Landbouw, die bevoegd is voor visserij, werd dat geschrapt. Dat leidde tot een incoherentie aangezien lichtere activiteiten, zoals watersport, in de beschermde zones wel verboden bleven.

De federale minister van Landbouw vroeg een advies aan de Bijzondere Raadgevende Commissie Visserij van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven. Dat advies van 31 maart 1999 (CRB 1999/315) stelt vragen bij de "*biologische effecten*" (blz. 4) van de bescherming van deze gebieden en bij de verstoring door menselijke activiteiten. Het pleit voor een afweging van de economische activiteiten tegen de "*bio-economische effecten*" (blz. 5) van de maatregelen. Als er onomstootbare wetenschappelijke bewijzen voor die effecten zijn, is de Commissie bereid te praten over de afbakening van zones.

Op 17 maart 1999 organiseerde de Provincie West-Vlaanderen een vergadering met de kustburgemeesters, op vraag van de staatssecretaris. Daar werden de drie ontwerp-KB's bekendgemaakt en besproken. Nog voor deze vergadering plaatsvond stuitten de ontwerpen op publieke reacties van vissers, onder andere via de Rederscentrale, de Belgische Transportbond en het Belgische Zeemansverbond. Andere reacties kwamen van liefhebbers van watersport via de Vlaamse Vereniging voor Watersport en van kustburgemeesters. Ze maakten zich zorgen dat inkomens uit visserij en toerisme zouden lijden onder het beleid. Ook kwam er kritiek op het gebrek aan overleg over de ontwerp-KB's en op enkele incoherenties in de teksten. De volgende dag vond een protestvergadering plaats met tegenstanders van de ontwerpen en enkele federale parlementsleden uit de kuststreek. Vermoedelijk heeft het pre-electoraal klimaat de dramatisering van het dossier in de hand gewerkt.

Leden van het Vlaamse Parlement interpeleerden de Vlaamse minister van economische zaken, KMO's, landbouw en media. De federale staatssecretaris voor Leefmilieu beantwoordde een vraag in het federale Parlement¹. Daar zei hij dat de ontwerp-KB's pas aangenomen zouden worden na uitgebreide consultatie van de kustsectoren. De provinciegouverneur werd belast met de organisatie daarvan en met de rapportage erover vóór 15 september 1999, na de verkiezingen. De consultatie vond plaats in het najaar en bestond uit drie stappen: een studiedag met de betrokken sectoren, een overleg met de milieubewegingen en een overleg met de betrokken overheidsdiensten.

Op 2 mei 2000 stuurde de gouverneur een aanbevelingsnota naar de minister. Ze wijst op zwakke punten van de wet van januari 1999 zoals het verbod op alle activiteiten in de zeereservaten met uitzondering van de zwaarste, zoals professionele visvangst, scheepvaart en militaire activiteiten. Daarnaast bevat de nota ook aanbevelingen zoals:

- Het gebruik van instrumenten om de beschermde zones af te bakenen, zoals zeekaarten die de ecologische waarde aanduiden en een inventaris van alle socio-economische activiteiten in tijd en in ruimte.

1. Interpellatie van J. Peeters door J. Vande Lanotte en antwoord op 18/3/1999 (Kamer van Volksvertegenwoordigers 49ste legislatuur - analytisch verslag - plenaire zitting 19/3/1999).

- De sectoren die actief zijn in het gebied betrekken bij de bestudering van de maatregelen en eventueel suggesties laten doen.

Na de aanbevelingen van de gouverneur heeft de minister voor Leefmilieu zich ertoe verbonden om de afbakening van de beschermde zones eerst wetenschappelijk te laten bestuderen. In januari 2002 is er van die intentie nog geen zichtbaar resultaat.

Analyse

Deze gevalstudie maakt duidelijk dat het invoeren van wetenschappelijk onderzoek en participatieprocessen misbruikt kan worden om een dossier te blokkeren. Sommige tegenstanders van het ontwerp hebben de voorziene participatie in snelheid genomen door op voorhand al het gebrek aan participatie aan te klagen. Ze hebben bovendien het argument gebruikt dat wetenschappelijke zekerheid noodzakelijk is om een beschermingsmaatregel te nemen. Door een participatieronde in te lassen stelde de staatssecretaris voor Leefmilieu het dossier uit tot na de verkiezingen. Dat voorkwam waarschijnlijk dat het ontwerp de doodsteek kreeg. De aanbeveling van de gouverneur om diepgaander onderzoek uit te voeren, heeft er waarschijnlijk toe bijgedragen dat de aanvaarding van de maatregel nogmaals uitgesteld werd.

De BMM maakte in november 2001 een rapport over de uitvoering van de wet ter bescherming van het mariene milieu van 1999¹. Daarin stelt ze een klassenment van zones voor, volgens hun belang en de gevaren waar ze aan blootstaan. Dat bevat ook een analyse van de baten die de bescherming van deze zones heeft op gebieden die grenzen aan de beschermde zones. Nu is de wetenschappelijke basis om een beslissing te nemen dus wel voorhanden.

De toepassing van de wet lijkt echter verder af dan voordien. De beleidsnota's Leefmilieu voor 1999, 2000 en 2001 kondigden de aanneming van de KB's aan. Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* stelt: "*De oprichting van beschermde mariene zones en het opstellen van beheersplannen voor die zones zullen prioritaire maatregelen zijn.*" (nr. 339). De beleidsnota Leefmilieu voor 2002 verwijst er nog slechts vaag naar: "*Een tweede groot project bestaat uit het ter beschikking hebben van alle mogelijke informatie nodig om, steeds in samenspraak met alle betrokkenen, zeereservaten aan te duiden die een bijzondere bescherming nodig hebben en hiervoor beheersplannen uit te tekenen.*" (blz. 72).

3.3.2.5 Informatie over risico's van stoffen en preparaten voor werknemers



Dit onderdeel gaat over een onderdeel van gezondheid op het werk, namelijk de bescherming van werknemers tegen risico's van gevaarlijke stoffen waar ze aan blootstaan. Dat beleid kan een flexibel aanpasbare vorm aan nemen, maar laat kansen liggen om informatie optimaal te benutten.

Onderwerp

De substanties en preparaten waarop de hier bestudeerde wet betrekking heeft, zijn chemische elementen en combinaties ervan die in industriële processen gebruikt worden (met uitzondering van oplosmiddelen). Het is belangrijk dat de mogelijke gevaren van deze producten gekend zijn. Ze kunnen immers aanwezig zijn in de lucht van de werkplaatsen en zo een uitwerking

1. BMM (2001). *Uitvoering van de wet ter bescherming van het mariene milieu. Jaarlijks activiteitenrapport 15/10/2000 - 15/10/2001.*

hebben op werknemers die er gedurende lange tijd aan blootstaan. Benzeen, lood of silicium zijn bijvoorbeeld ziektebronnen als ze ingeademd worden. De aanwezigheid en risico's van zulke stoffen moeten bekend zijn, net zoals de nodige beschermende maatregelen.

Beleidsproces

Op 28 januari 1999 keurde het Parlement de wet goed over *waarborgen die stoffen en preparaten inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers met het oog op hun welzijn moeten bieden*. De wet zegt aan leveranciers van chemische producten welke informatie ze moeten geven bij de producten die ze verkopen, zodat de gebruikers de gevaren kennen en de manieren om zich te beschermen. Door de wet kan de overheid ook producten verbieden.

De nieuwe wet doet de Belgische wetgeving overeenstemmen met de effecten van de regionalisering en met nieuwe Europese wetgeving. De bewegingsruimte van de wetgever is dus beperkt. Het Economische en Sociale Comité van de EU gaf advies bij de voorbereiding van richtlijn 98/24/EG *betreffende de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van werknemers tegen risico's van chemische agentia op het werk*. Het wees erop dat de vele stoffen, het veelvuldige gebruik en de risico's voor veiligheid en gezondheid een algemene maar duidelijke reglementering en controle vergen.

Om van toepassing te zijn, moet de wet wel worden ingevuld met KB's. Daardoor kan de regering flexibel en snel optreden. Twee KB's liggen klaar voor goedkeuring door de ministerraad. Het eerste preciseert wat de verplichtingen van de leveranciers zijn en hoe het zit met controles daarop. Het tweede regelt het verband met twee andere, oudere KB's.

Producenten die nieuwe industrieel gebruikte producten op de markt brengen, hebben de plicht alle informatie over de risico's daarvan wetenschappelijk te laten onderzoeken en mee te delen aan de leveranciers. Die moeten de info doorgeven aan de gebruikers. Een onderzoek naar gezondheidsrisico's kan ook gebeuren als het gaat over producten die al verkrijgbaar zijn.

De Technische Inspectie van het Ministerie van Arbeid en Tewerkstelling zal de toepassing van de wet controleren. Ondanks de bijkomende taken komt er geen uitbreiding van het personeelsbestand.

Analyse

De informatie die gegeven wordt is onderhevig aan wetenschappelijke onzekerheid. Bovendien veranderen normen over welke risico's aanvaardbaar zijn en welke niet doorheen de tijd. Tot slot is openheid niet vanzelfsprekend, aangezien er ook een belangrijk financieel belang mee gemoeid is.

De wet schrijft niet voor dat artsen informatie ontvangen over de gezondheidsrisico's voor werknemers. Het zijn dus werknemers zelf die moeten melden aan hun arts dat ze met gevaarlijke producten werken of gewerkt hebben. De wet zegt niet dat werkgevers hun werknemers of de vakbonden moeten informeren. Om een optimale bescherming te genieten, moeten ze ook steunen op de wet van 4 augustus 1996 *betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk* en op een KB van 27 maart 1998. Die zeggen dat werkgevers verantwoordelijk zijn voor het welzijn van hun werknemers en verplichten om werknemers in te lichten over veiligheids- en gezondheidsrisico's.

Noch de wet, noch de KB's voorzien in een koppeling tussen de informatie over gezondheidsrisico's en de lijst van erkende beroepsziekten van het Fonds voor Beroepsziekten. Die lijst maakt het voor een slachtoffer eenvoudig om de blootstelling aan een risico en de beroepsziekte te bewijzen. Stond een zieke werknemer bloot aan een zeker risico en staat zijn ziekte op de lijst, dan wordt ze als beroepsziekte erkend. De bewijslast ligt dan niet bij het slachtoffer. Als het Fonds voor Beroepsziekten de informatie over gevaarlijke producten zou krijgen, dan kon het de werknemers beter beschermen en aan preventie doen.

De controle door de Technische Inspectie lijkt niet van aard om een goede naleving van de wet mee af te dwingen. Toch worden dergelijke wetten tamelijk goed nageleefd. Een overtreding kan immers leiden tot een hoge boete. Bovendien is er de kans dat schade door nalatigheid kan leiden tot schadeclaims, wat de bedrijven uiteraard liever voorkomen. Maar ook de vakbonden houden een oogje in het zeil, hoewel de wet hen bij die taak niet ondersteunt. Ze moeten wettelijk gezien immers niet geïnformeerd worden.

3.3.2.6 Fiscale maatregelen voor een schoner verkeer



Deze gevalsstudie behandelt verscheidene maatregelen om het verkeer minder milieuvervuilend te maken. Deze maatregelen proberen de milieuschade door het verkeer te verlichten. Het pakket blijft echter onvoldoende om de druk van het verkeer op het milieu echt te verminderen. Uit deze studie blijkt ook dat een land dat internationale afspraken maakt, ruimte voor complementaire maatregelen behoudt. Voorts toont deze gevalsstudie dat de staatshervorming andere beleidsprocessen kan doorkruisen.

Onderwerp

Het verkeer is een belangrijke bron van milieuvervuiling. Met diverse fiscale maatregelen probeert de overheid die vervuiling te beperken. Door sommige belastingen te verhogen en andere te verlagen, kan de regering immers bepaalde vervoermiddelen en motorbrandstoffen aanmoedigen en andere ontmoedigen.

Beleidsproces

De federale regering wijzigde ten eerste enkele bepalingen over het woonwerkverkeer in de personenbelasting¹. Het parlement keurde deze maatregel goed als onderdeel van een veel ruimere hervorming van de personenbelasting. Hierdoor krijgen vanaf het inkomstenjaar 2001 onder meer verplaatsingen met het openbaar vervoer, met de fiets en te voet een gunstiger fiscale behandeling.

Ten tweede stelde de federale regering een premie in voor de plaatsing van een LPG-installatie in een benzinevoertuig². Het voertuig moet in 2001 of 2002 worden omgebouwd.

Ten derde besliste de federale regering in oktober 2001 om zwavelarme benzine en diesel aantrekkelijker te maken door de accijns op de zwavelrijke producten te verhogen³.

1. Wet van 10/8/2001 houdende hervorming van de personenbelasting (BS 20/9/2001, blz. 31516-30), art. 6 tot en met 9.

2. Wet van 2/1/2001 houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen (BS 3/1/2001, blz. 81-128), art. 14.

3. KB van 29/10/2001 tot wijziging van de wet van 22/10/1997 betreffende de structuur en de accijnstarieven inzake minerale olie (BS 1/11/2001, blz. 37945-50).

Ten vierde keurde de ministerraad van 19 juli 2001 een voorontwerp van wet goed om de belasting op de inverkeerstelling (BIV) voor bepaalde voertuigen te wijzigen. Zo zou de BIV worden verlaagd voor benzine- en dieselauto's die nu al voldoen aan de verplichtingen die pas vanaf 2005 zullen gelden en dus kleinere hoeveelheden schadelijke stoffen uitstoten. Ook LPG-voertuigen zouden een vermindering van de BIV verkrijgen. Omgekeerd zou deze belasting voor de meer vervuilende tweedehandsauto's verhogen.

Ten slotte besliste de regering, ook op 19 juli 2001, om bij de berekening van de jaarlijkse verkeersbelasting rekening te gaan houden met de mate waarin auto's de lucht vervuilen.

Analyse

De onderzochte maatregelen maken duidelijk dat de fiscaliteit een instrument voor duurzame ontwikkeling kan zijn. Al deze maatregelen dragen in zekere mate bij tot een vermindering van de milieuschade door het verkeer. Een auto die nu al voldoet aan de strengere normen, die pas vanaf 2005 zullen gelden, stoot per gereden kilometer minder schadelijke stoffen uit. Als de overheid zulke auto's bevoordeelt, is dat zeker een stap in de goede richting. Maar om de ambitieuze beleidsdoelstellingen inzake vervoer (zie 3.3.2.10) te realiseren, zal er heel wat meer nodig zijn. Een volledige verrekening van de milieukosten die nu niet in de prijzen tot uiting komen, blijft met de genomen en voorgenumen maatregelen nog veraf.

Over het milieu maken regeringen heel wat internationale afspraken. Het zwavelgehalte van benzine en diesel en de normen waaraan de uitlaatgassen van auto's moeten voldoen, zijn daarvan voorbeelden. In beide gevallen bestaan reeds overeenkomsten over strengere regels die vanaf 2005 zullen gelden. Tegelijk laten deze voorbeelden zien dat landen toch een zekere ruimte voor een eigen beleid behouden. Het blijkt mogelijk om op bepaalde punten verder te gaan dan de internationale afspraken. Zo belooft België wie de strengere regels nu reeds toepast. In het ene geval door zwavelarme benzine en diesel te bevoordelen via een hogere accijns op brandstoffen die meer zwavel bevatten. In het andere geval door een verlaging van de BIV voor auto's die nu reeds voldoen aan de zogenaamde *Euro 4-norm*¹. Wel zijn de toepassing en het effect van beide maatregelen maar tijdelijk, want vanaf 2005 zijn de strengere regels voor alle producenten in de EU verplicht.

Deze gevalsstudie illustreert ook dat een maatregel in de loop van het beleidsproces van gedaante kan veranderen. Om de zwavelarmere autobrandstoffen fiscaal te bevoordelen werd eerst gedacht aan een accijnsvermindering voor die producten. Zo'n maatregel zou echter de overheidsinkomsten doen dalen. Daarom besliste de regering uiteindelijk om de accijns op de producten die meer zwavel bevatten te verhogen. Ook die maatregel zou er de producenten moeten toe bewegen om vóór 2005 al op de zwavelarme varianten over te schakelen.

Dit geval toont voorts dat de overheid soms spitsvondige mechanismen gebruikt om maatregelen zo pijnloos mogelijk in te voeren. Zo besliste de regering om de accijnsverhoging pas toe te passen als de prijs van de auto-

1. Die Euro-normen zijn de populaire benaming van richtlijnen waarmee de EU autoconstructeurs verplicht om auto's te produceren die kleinere hoeveelheden van bepaalde verbrandingsgassen uitstoten. Die normen zijn zo geprogrammeerd in de tijd dat ze stap na stap strenger worden. Krachtens richtlijn 98/69/EG met betrekking tot maatregelen tegen luchtverontreiniging door emissies van motorvoertuigen, die omgezet is in Belgisch recht, moeten in 2005 alle nieuwe auto's voldoen aan de norm Euro 4.

brandstoffen zou dalen, dat ze maar de helft van een prijsdaling zou benutten en dat de totale accijnsverhoging van 0,0149 EUR per liter eventueel in verscheidene stappen zou worden ingevoerd. Op die manier voelen de betrokkenen de accijnsverhoging minder, omdat de belastingverhoging met een prijsdaling gepaard gaat.

Tot slot blijkt ook uit deze gevalstudie dat de staats hervorming kan interfereren met andere beleidsprocessen. Op 19 juli 2001 aanvaardde de federale ministerraad een hervorming van de BIV en de verkeersbelasting. In dezelfde periode droeg hij echter de bevoegdheid voor deze belastingen vanaf 1 januari 2002 over aan de gewesten¹. Dit conflict tussen twee beleidsprocessen kon echter opgelost worden: op 7 december 2001 besloten de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord te sluiten over hervorming van de BIV en de verkeersbelasting.

3.3.2.7 Label voor een sociaal verantwoorde productie



Deze gevalstudie toont aan dat voor een relatief nieuw beleidsinstrument de weg van een voorstel in het Parlement tot de aanvaarding, bijzonder lang kan zijn. Ze toont ook dat de regeringen van ontwikkelingslanden niet opgetogen zijn met een nationaal unilateraal initiatief dat in zijn streven naar duurzame productiewijzen raakt aan de productiewijzen in hun land.

Onderwerp

Deze gevalstudie gaat over een wetsvoorstel voor een label voor sociaal verantwoorde productie. Een sociaal keurmerk of label is een communicatiemiddel over sociale omstandigheden bij de productie of levering van goederen en diensten. Dat kan via een formule of een symbool op de verpakking. Het doel is om de keuzes van consumenten te beïnvloeden. Ook aan spaarders en institutionele investeerders geeft het label officiële informatie. Zij kunnen het gebruiken als evaluatie-instrument indien ze hun kapitaal in sociaal verantwoorde ondernemingen willen investeren.

Het doel van dit label is om de basisarbeidsrechten te promoten. Die zijn ingeschreven in de basisconventies van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Samengevat houden die het volgende in:

- Verbod op dwangarbeid (ILO-conventies nr. 29 en 105).
- Recht om zich te verenigen in vakbonden (conventie 87).
- Recht op organisatie en op collectieve onderhandeling (conventie 98).
- Verbod op discriminatie inzake werk en verloning (conventies 100 en 111).
- Verbod op kinderarbeid (conventie 138).

Het wetsvoorstel steunt op de vraag van veel consumenten en niet-gouvernementele organisaties (NGO's) naar een betrouwbare referentie voor allerlei privé-initiatieven ter zake. Het sociale label past in een beleid dat ook op andere manieren respect voor de basisarbeidsrechten bevordert. Daarbij horen ook steun aan landen die hun arbeidsinspectie willen versterken, de link

1. Bijzondere wet van 13/7/2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten (BS, 3/8/2001, blz. 26646-60), art. 5 en 58.

met het systeem van algemene preferenties¹, sociale clausules in openbare aanbestedingen en in samenwerkingsakkoorden met ontwikkelingslanden.

Beleidsproces

Het wetvoorstel is in november 1998 in het federale Parlement ingediend. In het oorspronkelijke voorstel zou het label voor goederen en diensten op de Belgische markt gelden. Daarnaast was er een certificaat voor bedrijven die producten of diensten produceren en verkopen. Label en certificaat waren vrijwillig. Erkende instellingen zouden de controles doen. Over de toekenning en over de hulp aan ontwikkelingslanden die het label willen octrooieren zou een Comité voor Sociaal Verantwoorde Productie waken. Daarin zouden vakbonden, werkgevers, consumentenverenigingen en NGO's vertegenwoordigd zijn. De minister van Economische Zaken zou elk jaar een evaluatierapport over de uitvoering voorleggen aan de Wetgevende Kamers.

Een werkgroep bij het ministerie van Economische Zaken volgde aanvankelijk het dossier administratief op. Sinds april 2000 vervult een werkgroep bij de Interdepartementale Projectgroep Sociale Economie die taak (zie 3.3.2.2). Die projectgroep onderzoekt ook de mogelijkheid om op EU-niveau een monitoringplatform te creëren en om op middellange termijn een soortgelijk Europees label in te voeren. Het is immers doeltreffender als een aantal landen het samen toepassen.

Kamer en Senaat bespraken het verschillende keren en maakten daarbij belangrijke amendementen. Hierna volgt een korte beschrijving van dit parcours.

De Kamer heeft het wetsvoorstel aanvaard. De Senaat had de tijd niet om het voorstel goed te keuren voor het einde van de legislatuur, die afliep in 1999. In juli van dat jaar drukte de nieuwe regering de wil uit om een sociaal verantwoorde productie te promoten. Ook in het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* (nr. 102) vermeldde de regering haar streven naar een sociaal label. Dus zette de Senaat zijn werk voort. De Senaatscommissie Buitenlandse Betrekkingen en Defensie hoorde verscheidene betrokken maatschappelijke groepen zoals NGO's en federaties van ondernemingen. In mei 2000 stuurt de Senaat het wetsvoorstel terug naar de Kamer met een aantal belangrijke amendementen.

- Het certificaat voor bedrijven werd geschrapt. Dat verkleint drastisch het toepassingsgebied van de maatregel. Daardoor kan een bedrijf voor sommige producten een label voeren terwijl het misschien in andere segmenten van zijn productie de basisarbeidsrechten schendt. Het motief was dat het beter is om dit nieuwe beleid op een bescheiden manier te starten en eventueel later uit te breiden.
- Het was volgens de Senaat niet nodig om een sociaal label toe te kennen aan producten die geheel in de EU geproduceerd worden. Daarom wil die het alleen laten gelden voor producten die geheel of gedeeltelijk van buiten de EU geïmporteerd worden.
- De Senaat vraagt dat de controlecriteria *minstens* de toepassing van de ILO-conventies bevatten om ze later te kunnen uitbreiden naar andere conventies. Het aansporingseffect van de maatregel verhoogt als hij wordt uitgebreid.

1. Dat systeem regelt de handelsrelaties tussen de EU en ontwikkelingslanden. Daarbij geeft de EU kortingen op douanerechten aan importeurs die de belangrijkste ILO-regels respecteren.

- Hij vraagt ten slotte ook de oprichting van een reflectiekamer die een geïntegreerde benadering van ecologische en sociale criteria onderzoekt.

Het wetsvoorstel kan een effect hebben op het vrij verkeer van goederen en diensten. Daarom ontvingen de Europese Commissie en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) een kennisgeving. Die instellingen hebben tot taak om te waken over de vrije handel. De Commissie vroeg drie aanpassingen.

- De definitie van de term onderneming moet toelaten dat alle Europese en internationale ondernemingen het label kunnen aanvragen.
- De Belgische controlediensten moeten ook labels uit andere Europese landen of een Europees label erkennen. Ook buitenlandse diensten moeten erkend worden voor de octrooiëring en controle.
- Als de minister van Economische Zaken het octrooi van een label weigert, moet die weigering gemotiveerd zijn.

De Commissie wijst op drie elementen die het wetsvoorstel moet bevatten om verenigbaar te zijn met de internationale handelsregels: het vrijwillig karakter van het label, de afwezigheid van discriminatie om het label te verkrijgen en tegenover de ondernemingen die het niet hebben en de transparantie. Ze onderstreept ook het belang van de jaarlijkse evaluaties.

Bij de WTO is het de Commissie die het Belgische sociale label verdedigt. De ontwikkelingslanden die bij de WTO over het onderwerp debatteerden¹, waren sterk tegen het sociale label gekant. Ze noemden het een vermomde handelsbelemmering en vonden dat het dient om unilateraal sociale normen op te leggen. Die zouden hun aandeel in de wereldhandel doen afkalven en hun visie op ontwikkeling in gevaar brengen.

De Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken heeft de opmerkingen van de Europese Commissie beantwoord. Daarbij hield ze rekening met de opmerkingen van de ontwikkelingslanden. Ze keurde het wetsvoorstel goed met een aantal amendementen. Daarbij zijn de opmerkingen van de Europese Commissie aangenomen. Ook voegde ze ILO-conventie 182 over de ergste vormen van kinderarbeid toe.

De Kamer aanvaardde op 29 november 2001 het wetsvoorstel in plenaire zitting². Om de openheid en de communicatie over het label te waarborgen, heeft de interdepartementale werkgroep er een vademecum over opgesteld. Daarnaast stelt hij een informatiecampagne en een website in het vooruitzicht.

Analyse

De procedure om een wet uit te werken is lang. Dat blijkt uit de onderstaande beschrijving. Enkele factoren kunnen die complexiteit verklaren:

- Het wetsvoorstel bevindt zich op een relatief nieuw domein. Er zijn geen vergelijkbare initiatieven bij andere overheden. Op het privé-vlak zijn die er wel.
- Het dossier valt onder de bevoegdheid van verschillende overheden, zowel nationaal en Europees als internationaal.

1. De ASEAN-leden (Brunei, Cambodja, Indonesië, Laos, Maleisië, Myanmar, Filipijnen, Singapore, Thailand en Vietnam), India, Egypte, Mexico, Cuba, Hongkong en China.
2. Op 31/1/2002 keurde de Senaat de wet *betreffende de promotie van het maatschappelijk verantwoord produceren* goed. Daarmee is België het eerste land dat zo'n wet heeft.

- Ten slotte raakt het een heel gevoelig punt op internationaal vlak, namelijk het respect voor basisarbeidsrechten.

De scherpe reactie van de ontwikkelingslanden laat zich op vier manieren verklaren:

- De bekendmaking bij de WTO wekte de indruk dat het label verplicht was.
- Het stond op de agenda tijdens de voorbereidingen van de onderhandelingen in Doha in november 2001, diplomatiek gezien een delicaat moment. De derdewereldlanden verzetten zich er namelijk tegen de voor hen zeer nadelige handelsbarrières van onder andere de EU.
- België zette geen diplomatieke stappen om het label bij de betrokken landen te gaan verdedigen.
- Bij de WTO zijn misschien niet de actoren vertegenwoordigd die direct gebaat zijn bij een beter respect voor basisarbeidsrechten.

Tot slot, voordat producten het sociale label zullen dragen, moeten uitvoeringsbesluiten nog de regels specificeren inzake de controle, de erkenning van de controle-instellingen, de vereisten voor gebruik en het uitzicht van het label.

3.3.2.8 Publieke toegang tot internet



Het Belgisch beleid inzake publiek toegankelijke internetaansluitingen is in uitvoering. Het bestaat uit maatregelen om de doelstellingen inzake publiek toegankelijke internetaansluitingen van plan *e-Europe 2002* te bereiken. Het vooraf definiëren van de concepten van dit plan is met onvoldoende zorg gebeurd. Dat leidt tot verwarring over hoe ver de uitvoering van dit beleid staat en over de naleving van Europese afspraken. Met de beschikbare bronnen is het bovendien niet mogelijk om de samenhang te begrijpen tussen Belgisch beleid inzake publiek toegankelijke internetaansluitingen ter naleving van de Europese afspraken en het Belgische e-Gov-project. In verschillende beleidsdocumenten zegt federale overheid nochtans dat het beleid rond publieke internettoegang in dat project past.

Onderwerp

Dit onderdeel gaat over het beschikbaar stellen van publiek toegankelijke internetaansluitingen. Dat zijn computers voor toegang tot internet die opgesteld zijn op een plaats die voor iedereen toegankelijk is, zoals een in bibliotheek. Ze kunnen een oplossing zijn voor de *digitale kloof* (zie 1.3.4). De Belgische overheid plaatst het aanbieden van publiek toegankelijke internetaansluitingen in het e-Gov-concept. Dat is: "*een elektronische overheid die haar dienstverlening verzorgt via internet en daardoor beter haar burgers kan informeren, steunen en beheren.*"¹.

De EU past het ter beschikking stellen van publiek toegankelijke internetaansluitingen in het plan *e-Europe 2002*². Dat maakt deel uit van de Europese Raadsbesluiten van Santa Maria da Feira van juni 2000. Het vraagt aan de instellingen, de lidstaten en alle andere actoren om langetermijnperspectieven op te stellen voor een kenniseconomie die de integratie door informatie-technologie en het dichten van de digitale kloof kunnen bevorderen. Het actieplan *e-Europe 2002* beoogt de installatie van internetterminals met opleidingsmogelijkheden in openbare ruimtes zoals bibliotheken, arbeids-

1. Van Sebroeck, H. (2001). *E-Gov naar en elektronische overheid in België*. FPB. Working Paper 4-01, blz. 13.
2. http://europa.eu.int/information_society/eeurope/action_plan/index_en.htm.

bureaus en scholen. Zo kan iedereen toegang hebben tot deze technologie en kan de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt van de gebruikers vergroten. Tegen eind 2001 moeten de overheden publiek toegankelijke internetaansluitingen aanbieden in openbare ruimten. Ze moeten ook multimediacentra oprichten in alle organisaties die toegang bieden tot opleiding en tot faciliteiten voor elektronisch werken, waar nodig met de steun uit de EU-structuurfondsen.

Beleidsproces

Vooraleer dat actieplan bestond, leverde de federale overheid al een bijdrage aan publieke toegang tot internet. De grondslag daarvoor is het beheerscontract tussen de federale overheid en Belgacom. Dat regelt de betrekkingen tussen de federale overheid en Belgacom voor de uitvoering van de opdrachten van algemeen nut¹. Een van die opdrachten is de *I-Line*, een dienst voor de aansluiting op internet van scholen, bibliotheken en ziekenhuizen tegen een voordelig tarief. De staat, de begunstigden en voor de scholen ook Belgacom, dragen elk een deel van de kosten.

In november 2000 rapporteerde België aan de EU over wat het heeft gedaan om publiek toegankelijke internetverbindingen aan te bieden². Het stelt dat er publieke toegang is in bibliotheken en dat die vervat zijn in het concept e-Gov. De tekst vermeldt tussen haakjes dat dit concept in voorbereiding is. Het verwijst voorts naar de I-Line. Cijfers over hoeveel publieke internetaansluitingen de federale overheid aanbiedt, geeft het document niet.

De federale overheid paste in maart 2001 de I-Line aan om verder tegemoet te komen aan de doelstellingen inzake publieke internettoegang uit *e-Europe 2002*. De minister van Telecommunicatie kreeg toen de toelating van de ministerraad om bijna 12 miljoen EUR vrij te maken om alle lagere en middelbare scholen in België een internetaansluiting aan te bieden via een I-Line verbinding. Scholen, bibliotheken en ziekenhuizen die al zo'n verbinding hadden, konden hun ISDN-aansluitingen vervangen door snellere ADSL-lijnen.

De aanbieders van de I-Line met ADSL-technologie betalen voor onbeperkt surfen jaarlijks een vast bedrag dat een stuk lager ligt dan de werkelijke kostprijs. De federale overheid past het verschil bij. Een persbericht van de minister voor Telecommunicatie van 29 maart 2001 meldt dat 939 bibliotheken en 471 ziekenhuizen een I-Line hebben³. Het zegt dat het project tegemoet te komt aan de doelstelling inzake publieke internettoegang van het plan *e-Europe 2002*. Maar er is ook een ander cijfer beschikbaar. De Europese Commissie zegt dat volgens haar criteria, 90% van alle bibliotheken een publiek toegankelijke internetverbinding heeft⁴. Dat komt overeen met 601 toegangspunten.

Zoals gezegd, moeten de publiek toegankelijke internetverbindingen ook worden gekaderd in de modernisering van de openbare besturen en e-Gov. Veel beleidsnota's onderstrepen het belang van zulke internetverbindingen⁵.

-
1. KB's van 22/6/1998 en van 12/8/2000 (BS 12/8/1998 en 12/9/2000).
 2. *Bilan des actions menées par la présidence pour la mise en œuvre du Plan d'Action eEurope – contributions des Etats Membres*. (Brussel, 27/11/2000, 13515/00 Ad 1 ECO 341 MI 154).
 3. Persbericht van de minister voor Telecommunicatie van 29/3/2001 over de toegang van lagere en middelbare scholen tot internet.
 4. Europese Commissie (2001). *e-Inclusion, the Informal society's potential for social inclusion*. SEC (2001) 222.
 5. Beleidsnota's Ambtenarenzaken van 19/11/1999 en van 17/10/2000, Beleidsnota Federale overheidsdienst Informatie- en Communicatietechnologie van 22/10/2001, Beleidsnota's minister van Telecommunicatie en overheidsbedrijven van 1/12/1999, van 2000 en van 7/11/2001.

Analyse

België neemt heel wat initiatieven voor e-Gov¹. Het gaat onder meer over maatregelen voor het beheer van de sociale zekerheid of het structureren en coördineren van technische aspecten van informatie- en communicatie-technologieën.

Het enige digitaal loket waar burgers en bedrijven op 31 december 2001 al gebruik van kunnen maken, is de kruispuntbank voor de sociale zekerheid. De paper interpreteert deze situatie als volgt: "*Omwille van de gebrekkige en niet-gecoördineerde informatie, passend in een globale e-Gov strategie, lijkt het er dus op dat België weinig doet voor het realiseren van een elektronische overheid, maar dat is een totaal verkeerde indruk.*" De verklaring daarvoor kan zijn dat België *bottum-up* werkt en meer in stilte dan andere landen. Het heeft zelfs een voorsprong inzake de organisatie van ondersteunende diensten en de toepassing van gespecialiseerde programma's. Of deze benadering ook vruchten afwerpt voor het ter beschikking stellen van publiek toegankelijke internetverbindingen is niet duidelijk. Over de integratie van publiek toegankelijke internetverbindingen in een globale e-Gov-strategie ontbreekt immers de nodige informatie.

Over de naleving van de Europese afspraken is er ook weinig informatie beschikbaar. De beschikbare bronnen spreken elkaar bovendien tegen. De uiteenlopende cijfers wijzen vermoedelijk op verschillende definities van een publieke internettoegang. Dat bemoeilijkt ook het begrip van de integratie van deze maatregel in het plan *e-Europe 2002*.

3.3.2.9 Verbod op tabaksreclame



Deze gevalsstudie toont hoe een tegenstelling tussen belangen leidde tot een arrest van het Arbitragehof. De vraag daarbij is of het wenselijk is dat de arbitrage tussen de belangen van volksgezondheid en van economische activiteit via een juridische beslissing verloopt.

Onderwerp

Met de wet van 10 december 1997 *houdende verbod op de reclame voor tabaksproducten* trachtte de Belgische regering het tabaksgebruik te verminderen en de volksgezondheid te verbeteren, vooral bij jongeren. Reclame is immers het voornaamste middel van de tabaksproducenten om jongeren tot roken aan te zetten².

De motivatie voor de Europese richtlijn 98/43/EG *betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van reclame en sponsoring voor tabaksproducten* motiveert dat ongelijke nationale wetgevingen de vrije handel in de weg staan en dat de Europese verdragen de bescherming van een hoog niveau van gezondheid prioritair stellen. Het gaat er dus om, tegelijk de werking van de vrije markt en het gezondheidsbeleid te verbeteren.

De Europese en de Belgische wetgeving verbieden allebei directe reclame, behalve op televisie omdat dat al gereguleerd was. Ze staan beide reclame op verkooppunten toe en verbieden indirecte reclame. Dat is

1. Van Sebroeck H. (2001). *E-GOV - Naar een elektronische overheid in België*. FPB Working Paper 4-01 www.plan.be.
2. WHO (1998). *D'après les propres termes de l'industrie du tabac*. http://www.who.int/archives/ntday/ntday98/ad98f_7.htm.

reclame voor afgeleide producten zoals kleding, maar ook gratis verspreiding van sigaretten. Ook sponsoring is verboden. De Europese richtlijn laat reclame toe binnen professionele organen, zoals tijdschriften die gespecialiseerd zijn in tabak. Inzake sponsoring kunnen lidstaten de richtlijn verschillend toepassen tot 30 juli 2003.

Beleidsproces

Een wet van 24 januari 1977 bepaalt dat de Eetwareninspectie op de wetgeving over consumentenbescherming toeziet. Die dienst nam voor de toepassing van de wet op de tabaksreclame geen extra inspecteurs aan. Tijdens de eerste maanden zag ze specifiek toe op de nieuwe wet. Sindsdien doen de inspecteurs dat tegelijk met andere controleactiviteiten. Ook het publiek draagt zijn steentje bij door de eetwareninspectie te verwittigen. Zo kwam een klacht binnen tegen GSM-schermafbeeldingen met reclame voor sigaretten.

Het Arbitragehof behandelde twee zaken over de wet op de tabaksreclame. Dat hof kan een wetskrachtige norm schorsen als die een schending betekent van grondwettelijk gewaarborgde rechten en vrijheden.

Met de eerste zaak hebben motorsportverenigingen, sigarettenfabrikanten, het Waals Gewest, de intercommunale die het circuit van Francorchamps uitbaat enzovoort, getracht om de wet op de tabaksreclame te laten annuleren. Hun argumenten waren: inbreuken op de vrijheid van handel en industrie, op de vrije meningsuiting en op de persvrijheid, onbevoegdheid van het federale niveau voor reclame via audiovisuele media en discriminatie tussen reclame voor producten met merknamen verbonden aan tabak en reclame voor producten met merknamen die niet met tabak verbonden zijn.

Het hof heeft al die klachten verenigd in arrest 102/99 van 30 september 1999 en weerlegde daarin de meeste argumenten. De discriminatie tussen reclame voor producten met merknamen verbonden aan tabak en andere beoordeelde het Arbitragehof wel als een inbreuk. Het annuleerde dus het artikel van de wet dat daarover gaat. Daarnaast baseerde het hof zich op de Europese richtlijn ter zake om tot 30 juli 2003 evenementen op wereldschaal te ontheffen van toepassing van de wet op tabaksreclame.

Een tweede rechtzaak ging over het decreet van het Waals Gewest van 10 juni 1999 *betreffende de sponsoring van evenementen die plaatsvinden in aan het Waals Gewest toebehorende infrastructuur of die door het Waals Gewest gesubsidieerd worden*. Dat laat inkomsten uit tabaksreclame toe aan organisatoren die het belang van tabaksreclame voor hun evenement kunnen aantonen. Dat betekent dat:

- De sponsoring door reclame voor productnamen verbonden aan tabak essentieel is voor het overleven van hun manifestatie.
- De manifestatie bijdraagt tot de lokale economie, tot inkomsten uit lokale of gewestelijke heffingen, tot de toeristische aantrekkingskracht van de regio of tot de activiteiten van de horeca.

Voor evenementen op wereldniveau moeten organisatoren ook aantonen dat de inkomsten uit tabaksreclame jaar na jaar verminderen en dat ze de zichtbaarheid van het product beperken. Dit decreet werd van kracht op 1 januari 1999. Het Arbitragehof annuleerde het op 13 maart 2001 omdat het de federale, gewestelijke en communautaire bevoegdheden niet respecteert¹.

1. Arrest 36/2001.

Het Europese Hof van Justitie heeft zich uitgesproken over de richtlijn 98/43/EG in arrest c-376/98 van 5 oktober 2000. Het stelt dat de wetgever geen maatregel kon uitvaardigen onder gemotiveerd door een verbetering aan het functioneren van de markt voor reclame of voor de dienstverlening in die sector, terwijl hij de bescherming van de volksgezondheid beoogt. De bedoeling is immers om de volksgezondheid te beschermen. De hele richtlijn is daarom geannuleerd. Een nieuwe versie is in voorbereiding. De nationale regelingen van de lidstaten blijven in voege.

Analyse

Het voornaamste onderwerp van deze gevallen is het conflict tussen de volksgezondheid en economische belangen. De informatie die deel 2 geeft, toont dat onder andere minder tabaksdoden en -zieken baten van de maatregel zijn. De maatschappelijke kosten ervan zijn bijvoorbeeld meer werkloosheid en economische verliezen. Wanneer wetskrachtige documenten in conflict komen, berusten verdichten op technische aspecten van het dossier. Een politieke arbitrage tussen divergerende belangen moet gemaakt en geëxpliciteerd worden.

3.3.2.10 Reglementering van de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen



Deze gevalsstudie toont dat de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten een beleid jarenlang kan vertragen. De studie illustreert ook dat juridische onzekerheid en een gebrek aan middelen het werk van een evaluatiemechanisme bemoeilijken.

Onderwerp

Deze gevalsstudie gaat over de reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu en het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen (GGO's) of producten die er bevatten. Die legt de voorwaarden vast om te experimenteren met GGO's en om ze op de Europese markt te brengen. Een reglementering daarvan is nodig om eventuele risico's voor de volksgezondheid of het leefmilieu te controleren.

Beleidsproces

In 1986 publiceerde de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het document *Recombinant DNA: Safety Considerations*. In België gaf de Interministeriële Conferentie Wetenschapsbeleid daar gevolg aan door een groep ad hoc over biotechnologie op te richten. Die groep beval de oprichting aan van een Recombinant DNA Adviescomité. De staats-hervorming verhinderde echter de oprichting daarvan.

Op Europees vlak gaf het OESO-document onder andere aanleiding tot richtlijn 90/220/EEG inzake de doelbewuste introductie van GGO's in het milieu die het gebruik van genetisch gemodificeerde planten in de landbouw reglementeert. Die moest tegen 23 oktober 1991 omgezet zijn. Door die verplichting kwam het onderwerp terug op de Belgische politieke agenda.

In 1990 bracht de Raad van State een advies uit dat de federale bevoegdheid afbakende inzake producten en ontwikkeling ervan. Op grond van de wet van 20 juli 1991 houdende sociale en diverse bepalingen is de federale ministerraad bevoegd voor de reglementering van vrijwillige verspreiding van GGO's en het op de markt brengen ervan. Hij kan ook inbreuken bestraffen. Richtlijn 90/220/EEG valt bij omzetting echter onder federale en gewestelijke bevoegdheden.

In die tijd overlegden de federale en gewestelijke overheden in het Overlegcomité Regering-Executieven. Op 2 oktober 1991 gaf dat comité de gewesten en de federale overheid het mandaat om te onderhandelen over de omzetting van richtlijn 90/220/EEG in nationale regelgeving en over een Recombinant DNA Adviescomité. Door de St.-Michielsakkoorden van 1993 konden de federale en gewestelijke overheden samenwerkingsakkoorden sluiten. In mei 1995 tekenden deze overheden een eerste akkoord en stuurden dat naar de Raad van State voor advies. Diens opmerkingen leverden in november 1996 een gewijzigde tekst op, die getekend werd in april 1997. Dan moesten de verschillende overheden er nog een wet, decreet of ordonnantie van maken. Die verschenen in het Staatsblad op 14 juli 1998.

Het samenwerkingsakkoord over bioveiligheid van april 1997 voorziet in het KB van 18 december 1998 *tot reglementering van de doelbewuste introductie in het leefmilieu evenals van het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of producten die er bevatten*. Dat KB voltooit de omzetting van de Europese richtlijn in federale wetgeving. De maatregel legt de regels en bevoegdheden op federaal vlak vast voor experimenten met GGO's en voor hun verspreiding op de Europese markt. Het ministerie van Landbouw verstrekt de toelatingen tot verspreiding van GGO's en producten die er bevatten wanneer het gaat over transgene gewassen en dieren.

Het samenwerkingsakkoord legt de bevoegdheden van de federale en regionale overheden vast. Het richt ook de Adviesraad voor Bioveiligheid en de Dienst Bioveiligheid en Biotechnologie op. Die staan in voor een gemeenschappelijke risico-evaluatie en geven advies aan het Ministerie van Landbouw. De Adviesraad bestaat uit vertegenwoordigers van de federale ministers van Landbouw, Volksgezondheid, Arbeid en Tewerkstelling, en Wetenschapsbeleid en van de drie gewestregeringen. De Dienst Bioveiligheid en Biotechnologie staat in voor het secretariaat en uitvoerende taken inzake coördinatie, expertise, laboratorium en documentatie. De federale overheid en de gewesten financieren deze organen. De kosten die de federale overheid daarin moet dragen zijn: vijf personeelsleden, de werkingskosten van het secretariaat van de Adviesraad, de werkingskosten van de Dienst Bioveiligheid en Biotechnologie en de vergaderkosten van de Adviesraad, inclusief de reis- en verblijfkosten van experts.

Analyse

In 1999 ontvingen de bevoegde overheden 22 dossiers. Die werden allemaal goedgekeurd. In 2000 keurden ze ook alle 20 ingediende dossiers goed. In 2001 werden 18 dossiers ingediend waarvan er twee nog niet waren goedgekeurd op 31 december 2001. De goedkeuring van alle ingediende dossiers duidt niet noodzakelijk op een slechte werking van het orgaan. Twee aanvullende vaststellingen doen echter vragen rijzen.

- De leden van de Adviesraad voor Bioveiligheid zijn nooit benoemd volgens de wettelijke bepalingen. Het samenwerkingsakkoord (art. 8) stelt dat de Koning de leden benoemt op voorstel van de federale minister van Volksgezondheid. Die benoeming is echter niet als KB in het Staatsblad verschenen. Dat roept vragen op bij de juridische geldigheid van de toelatingen die op basis van zijn adviezen worden verstrekt.
- De federale overheid heeft totnogtoe noch de personeelskosten, noch de kosten van de adviesraad betaald zoals het samenwerkingsakkoord vaststelt. Dat de raad en de dienst toch functioneren, is deels te danken aan financiering door de gewesten. Daarnaast is er een voorlopige financiering via het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, waarvan de dienst deel uitmaakt. Bovendien moet wie toelating vraagt voor

een doelbewuste introductie van GGO's in het leefmilieu, dossierkosten betalen. Maar die 1 250 EUR per dossier gaat naar het Begrotingsfonds voor de Grondstoffen van het federale ministerie van Landbouw en niet bij de dienst of de raad. Dit gebrek aan middelen bemoeilijkt ongetwijfeld hun werking.

3.3.2.11 Inventarisatie van broeikasgasemissies

Deze gevalsstudie illustreert de moeilijkheid van de Belgische overheid om bepaalde internationale milieuverbintenissen na te komen, onder andere door een institutionele organisatie die tot op heden onvoldoende gecoördineerd verloopt.

Onderwerp

Het *Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering* is sinds 1994 van kracht. Het legt de basis voor internationale samenwerking om de uitstoot te verminderen die als oorzaak worden geïdentificeerd van klimaatverandering. De eerste stappen naar een concretere invulling van de doelstelling van het verdrag zijn vastgelegd in het Protocol van Kyoto (1997). De geïndustrialiseerde landen verbonden zich ertoe om in de periode 2008-2012, 5% minder broeikasgassen uit te stoten dan in 1990. Binnen die groep staan de EU-lidstaten gezamenlijk in voor een totale reductie van 8%. De doelstelling voor België ligt vast op 7,5% reducties ten opzichte van de emissies van 1990. Die doelstelling bereiken, vereist in hoofdzaak een vermindering van de uitstoot via gebruik van minder vervuilende technologie en bijvoorbeeld een rationeler energiegebruik. Ook de absorptie van koolstof in de biosfeer is een mogelijkheid om de doelstelling te bereiken. Om de staten te helpen bij het bereiken van hun doelstelling bevat het Kyotoprotocol ook een aantal mechanismen voor internationale samenwerking om de kosten voor emissiereductie te minimaliseren. Die zogeheten flexibele mechanismen maken het mogelijk om onder andere via internationale handel in emissie-eenheden¹. In EU is een soortgelijk systeem voor handel in emissie-eenheden tussen de voornaamste industriële uitstoters in de maak.

Om die afspraken uit te voeren en te controleren, is gedetailleerde informatie nodig over hoeveel broeikasgassen de verschillende betrokken staten uitstoten. De partijen die Bijlage I van het verdrag vermeldt (de OESO-leden en landen met een overgangseconomie), moeten daarom jaarlijks een nationale inventarislijst van hun broeikasgasemissies indienen bij het secretariaat van het klimaatverdrag. Die inventarissen vermelden de hoeveelheden van zes broeikasgassen² die uitgestoten en geabsorbeerd werden van 1990 tot het voorlaatste jaar voor de indiening. Ze moeten die hoeveelheden geven volgens een overeengekomen rapportageformaat en volledige en gedetailleerde informatie bevatten over de berekeningswijze.

Beleidsproces

Artikel 5.1 van het Kyotoprotocol voorziet in de oprichting van een nationaal inventarissysteem, op zijn laatst vóór 1 januari 2007. De bedoeling daarvan is om de kwaliteit van de inventarissen te garanderen en hun verificatie en vergelijking te vergemakkelijken.

Binnen de EU voorziet de ontwerprichtlijn over handel in rechten voor de emissie van broeikasgassen in een opening van de markt vanaf 2005³. Daartoe

1. Voor meer info, zie: Bernheim, T. (2001). *Internationale samenwerking en instrumenten voor de besluitvorming in het klimaatbeleid*. FPB Planning Paper 89, www.plan.be.
 2. CO₂, CH₄, N₂O, HFK, PFK EN SF₆.
 3. Ontwerprichtlijn COM(2001) 581 final.

zouden er tegen 2004 betrouwbare nationale inventarissen moeten zijn. De EU heeft een toezichtsprocedure opgezet voor de broeikasgasemissies¹. Die houdt in dat de lidstaten jaarlijks de gegevens over de uitstoot en absorptie van de zes broeikasgassen meedelen aan de Europese Commissie. De instructies voor de kennisgeving aan de Commissie zijn dezelfde als die voor het Klimaatverdrag, zowel voor de inhoud als voor de vorm. Alleen de datum ervan is anders. Dat moet de Commissie in staat te stellen om het Europese inventarisrapport op te stellen en om het binnen de termijnen voor te leggen.

Momenteel kan niet-naleving alleen leiden tot symbolische sancties. Als een land in 2007 de gegevens echter niet indient volgens de vereiste criteria, kunnen die aangepast worden volgens een vastgelegde procedure. Als die aanpassingen bepaalde grenzen overschrijden, dan riskeert het betrokken land uitsluiting uit het systeem van handel in emissie-eenheden. Dat is een zware straf want het kost aanzienlijk meer om de Kyotodoelstellingen te halen zonder de flexibele mechanismen.

Merk ook op dat een aanpassing van de gegevens van één EU-lidstaat direct een aanpassing van de Europese inventaris tot gevolg zou hebben en dus raakt aan Europese verantwoordelijkheden. Wanneer een EU-lidstaat er niet in slaagt om de kwaliteitseisen voor de inventarissen te halen, kan dit leiden tot een zaak van gemeenschapsrecht overeenkomstig met de EU-verdragen.

In België telt de werkwijze om een nationale inventaris voor te bereiden en door te sturen naar het secretariaat van het klimaatverdrag verscheidene verantwoordelijken. Dat is voornamelijk te wijten aan de bevoegdheidsverdeling op dat vlak. Die wijst de verzameling van basisgegevens aan de drie gewesten toe en een intermediair orgaan stelt het nationaal inventarisrapport op: de Interregionale Cel Leefmilieu (IRCEL). De gedecentraliseerde gegevensverzameling vereist een uitstekende coördinatie om de coherente en kwaliteitsvolle presentatie van de nationale inventaris te verzekeren. Er bestaat momenteel op nationale of regionale schaal geen procedure om de kwaliteit van de inventaris te controleren². De termijnen waarbinnen de gewestelijke inventarissen gecommuniceerd worden aan de IRCEL laten niet toe om aan kwaliteitscontrole te doen.

Analyse

Recente evaluaties van de Belgische nationale inventarisrapporten besluiten dat ze niet tegemoetkomen aan de voorschriften van het *Raamverdrag van de VN inzake klimaatverandering*³. Ze wijzen in het bijzonder op het gebrek aan duidelijkheid van de informatie en op de noodzaak om een nationaal inventarisrapport op te stellen. Bovendien stellen ze dat door deze gebreken het secretariaat geen volledige analyse van de inventaris kan maken. Boven op de niet-naleving van het verdrag, komt België ook zijn afspraken met de EU-partners niet na.

-
1. Beschikking van de Raad (1999/296/EG).
 2. De Belgische Interministeriële Conferentie Leefmilieu (ICL) van 6/3/2002 deed voorstellen om de situatie te verbeteren, bv. via audits. Die zijn echter niet concreet genoeg om te zien in welke mate ze de situatie zouden verbeteren.
 3. UNFCCC (2002). *Centralized review report of the 2001 greenhouse gas inventory submission of Belgium*; UNFCCC (2002). *Synthesis and assessment report 2001 for Belgium*; UNFCCC (2002). *Initial check of the National GHG inventory for Belgium (EC)*; (De UNFCCC-documenten zijn beschikbaar via: <http://unfccc.int/program/mis/ghg>); EEA (2001). *EC and Member States GHG Emission Trends 1990-99*. Office for official publications of the European communities; *Overview on Member States submissions 2002 under the monitoring Mechanism*. Report under Council Decision 1999/296/EC for a monitoring mechanism of Community greenhouse gas emissions, COM (2000)749.

De gewesten achten hun taak vervuld van zodra ze de regionale inventaris hebben ingediend. Toch is een continue coördinatie nodig tussen de federale en gewestelijke overheden, bij de dataverzameling én daarna, om de opmaak van de nationale inventaris te naar behoren volbrengen. In sommige gevallen hebben de gewesten elk hun eigen methodes gebruikt om de uitstoot te meten, wat de integratie in een enkele inventaris bemoeilijkt. Het argument van de onverenigbaarheid van methoden wordt soms geopperd om te rechtvaardigen dat bepaalde gegevens niet ingediend worden. Ze ontbraken onder andere in 2001¹.

Dat is echter geen gefundeerd argument. Het gemeenschappelijke rapportageformaat maakt een geaggregeerde presentatie mogelijk die toelaat om verschillende methodologieën voor de eigenlijke schattingen te combineren. De richtlijnen van het klimaatverdrag vragen bovendien om de methoden gedetailleerd te documenteren zodat experts ze kunnen analyseren.

Niet alle betrokken overheden volgen het tijdschema van de werkgroep Emissies van het Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid (CCIM) voor de voorbereiding van de emissie-inventarissen. De gewesten, die erop hebben aangedrongen dat die inventarissen hun bevoegdheid zouden zijn, verklaren sommige achterstand door een personeelstekort. Naast die vertragingen lijkt ook meer coördinatie-inspanningen noodzakelijk om tegemoet te kunnen komen aan internationale verplichtingen en om de doelstelling voor emissie-reductie die België onderschreven heeft, te bereiken.

3.3.3 Evaluatie van het beleid in de gevalsstudies volgens de vijf gekozen beginselen van duurzame ontwikkeling

Dit onderdeel belicht eerst de problemen die zich gesteld hebben in de verschillende etappes van de gevalsstudies. Daarna besteedt het ook aandacht aan de positieve elementen die in de gevalsstudies naar voren komen.

3.3.3.1 Problemen in de etappe van voorbereiding

Verantwoordelijkheid

Uit de gevalsstudies blijkt dat de mondiale dimensie niet altijd de aandacht krijgt die vanuit een perspectief van duurzame ontwikkeling wenselijk is. Die vaststelling bevestigt de evaluatie van de jaarlijkse beleidsnota's.

Dat lijkt niet in hoofdzaak een probleem te zijn van gebrek aan goede wil. Het document *Productbeleid en milieu. Federaal richtplan in hoofdlijnen (blz. 31)*, drukt bijvoorbeeld de wil uit om rekening te houden met de effecten van Belgische maatregelen op ontwikkelingslanden. Het ontbreekt veeleer aan een reflex om de mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling systematisch in de praktijk te brengen. Het beleid inzake sociale economie bijvoorbeeld bevat een mondiale dimensie. In de interdepartementale werkgroep over het sociale label zit echter geen vertegenwoordiger van de diensten voor ontwikkelings-samenwerking. De werkgroep kan wel experts uitnodigen over het onderwerp.

1. In 2002 werd het tijdschema voor de indiening van de nationale inventaris gerespecteerd, zowel voor de EU als voor het secretariaat van het verdrag. Er werd ook vooruitgang geboekt bij de naleving van de voorschriften voor de indiening van de inventaris en voor de informatie die hij moet bevatten. Toch zijn nog extra inspanningen nodig.

In veel gevalstudies is er sprake van Europese richtlijnen of internationale afspraken die nageleefd moeten worden. Een beleid dat internationaal overeengekomen is, kan opgevat worden als iets waar al consensus over bestaat. Consensus op internationaal vlak volstaat niet om de betrokken maatschappelijke groepen in eigen land te overtuigen. Dat blijkt uit het dossier van de beschermde zeegebieden. Het stuit op sterke weerstand van een aantal betrokkenen, hoewel het steunt op een hele reeks internationale verbintenissen. Daarom dient de beleidsvoorbereiding met even veel zorg te gebeuren als anders. De verbintenissen laten meestal toe dat binnen bepaalde marges landen er hun eigen invulling aan geven.

Voorzorg

Bij de voorbereiding van maatregelen zijn er vaak onzekerheden. Is een heffing meer doeltreffend en doelmatig dan een verbodsbepaling? Is een doelstelling haalbaar binnen de gestelde termijn? Welke ongewenste effecten heeft een maatregel? Beleidsverantwoordelijken moeten zulke onzekerheden erkennen en vooraf onderzoeken.

Wetenschappelijk onderzoek heeft een voorname rol bij de voorbereiding van een beleid voor duurzame ontwikkeling. Het argument dat het beleid een onvoldoende participatieve en wetenschappelijk basis heeft, kan echter ook voor minder nobele doeleinden dienen, zoals opzettelijke vertraging. Dat blijkt uit het geval van de beschermde zeegebieden. De wetenschappelijke basis om beschermde zeegebieden af te bakenen is voorhanden, maar er gebeurt niets mee. Uit de beleidsnota voor 2002 blijkt zelfs dat de wil daartoe verwatert.

De gevalstudie over groene elektriciteit illustreert de onzekerheid over instrumenten om de productie van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen te bevorderen. De overheid koos in dat geval voor een mix van instrumenten. Dat heeft als voordelen dat het kansen geeft aan technologieën die nog niet concurrerend zijn en dat producenten tijd krijgen om zich aan te passen. Het laat ook meer mogelijkheden om, als blijkt dat een instrument niet werkt, op een flexibele manier de samenstelling van de mix te veranderen.

Een mix van instrumenten lost het probleem van onzekerheid over de werking van een individueel beleidinstrument echter niet op. Daarenboven hebben, in het geval van de groene elektriciteit, de instrumenten ook een invloed op elkaar. De invloed van marktverstoringen, zoals steunmaatregelen, op de handel in certificaten is niet duidelijk. Een weinig overdachte instrumentenmix kan zo leiden tot meer ondoorzichtigheid en onzekerheid over doeltreffendheid en doelmatigheid.

Participatie

Het begrip participatie dekt uiteenlopende ladingen. De gevalstudies tonen dat de raadpleging van betrokken maatschappelijke groepen verschillende vormen kan aannemen. Zo voorziet de procedure voor de opmaak van het *Richtplan geïntegreerd productbeleid* in de structurele raadpleging van enkele gevestigde adviesorganen, zoals: de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO), de Hoge Gezondheidsraad (HGR), de Raad voor het Verbruik (RVV) en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB). Bij de dialoog over sociale economie hebben de klassieke gesprekspartners voor sociaal-economische thema's, de vakbonden en de werkgeversorganisaties, geen inspraak. Daar wordt gekozen voor werkgroepen *ad hoc* met betrokken actoren. In het eerste geval gaat het om permanente organen die met een duidelijk mandaat een duidelijke maatschappelijke groep vertegenwoordigen. In het andere geval gaat het om structuren *ad hoc*. De functies of doelstellingen daarvan zijn soms minder duidelijk dan die van permanente organen.

De gevalsstudie over de beschermde zeegebieden toont dat tegenstanders van de maatregel, de voorziene (*ad hoc*-)participatie in snelheid hebben genomen. Ze klaagden daarbij op voorhand al de ontbrekende participatie aan en bereikten dat het dossier uitgesteld en misschien zelfs opgegeven wordt.

3.3.3.2 Problemen in de etappe van invoering

Verantwoordelijkheid

Problematisch is dat buitenlandse effecten van een beleid moeilijk te bepalen zijn. De gevalsstudie over het sociale label staakt die vaststelling. Daaruit blijkt dat de ontwikkelingslanden die lid zijn van de WTO, de bedoelingen van de wetgever niet apprecieerden. Dat ligt onder andere aan een gebrekkige capaciteit van internationale organisaties om op gecoördineerde manier een probleem te behandelen dat raakt aan verschillende dossiers van het internationale overleg. Is het aan de WTO om over arbeidsomstandigheden te praten of aan de ILO om over handel te praten? Zijn die instellingen bekwaam om dat te doen?

Daarnaast rijst de vraag of iemand de belangen van de voornaamste betrokken maatschappelijke groep in ontwikkelingslanden, namelijk de werknemers, vertegenwoordigt bij de WTO. Tot slot schaadt het bestaan van, voor de ontwikkelingslanden heel nadelige, handelsbarrières de geloofwaardigheid van het sociale label. Dat is nog maar één van de vele belangentegenstellingen binnen de WTO die een rol spelen in het dossier van het sociale label.

Dubbele billijkheid

De terugdringing van kinderarbeid via een sociaal label kan geïnterpreteerd worden als een bekommernis om toekomstige generaties. Dat illustreert dat langetermijndoelen veeleer impliciet aanwezig zijn. Misschien is het gebrek aan expliciet aanwezige toekomstvisies onder andere te wijten aan de onzekerheid over de toekomst. Brengt die politici ertoe om te zwijgen over langetermijndoelen en om waar die eventueel aanwezig zijn, ze niet te sterk te benadrukken?

Integratie

Bij de etappe van invoering komen vooral problemen met de institutionele integratie sterk naar voren. Die stuit op structurele problemen. De federale staatsstructuur van België is immers nog altijd in beweging. Dat blijkt te interfereren met andere processen. Het meest markante geval is dat van de fiscale impulsen voor schonere auto's. Door de gebrekkige coördinatie met de inwerkingtreding van het Lambermontakkoord, moesten de gewesten de uitwerking van een aantal maatregelen van de federale overheid overnemen. De voorgeschiedenis van de wetgeving over verspreiding van GGO's, toont dat vertragingen vanwege wijzigingen in de staatsstructuur geen nieuw probleem zijn. Onder andere daardoor duurde het maar liefst acht jaar om een Europese richtlijn om te zetten.

Het beleid ter bescherming van werknemers tegen risico's van stoffen en preparaten laat mogelijkheden tot een betere institutionele integratie onbenut. De informatie over de risico's is nuttig voor de bescherming van werknemers. Met een globale en geïntegreerde aanpak had de info nog meer nut gehad. Ze had bijvoorbeeld gekoppeld kunnen worden aan de lijsten van het Fonds voor Beroepsziekten. Dat is een voorbeeld waarbij de institutionele integratie over het hoofd gezien werd.

Het beleid dat de federale overheid voert inzake informatie- en communicatie-technologie (ICT) en e-Gov vertrekt van de technische basis. Voor publieke internetaansluitingen heeft ze een beleid gevoerd dat past binnen haar bevoegdheden, maar dat institutioneel niet geïntegreerd is. Uit de geraadpleegde bronnen valt geen duidelijke visie af te leiden over hoe publieke internetaansluitingen passen in het e-Gov-concept en hoe alle publieke actoren elkaar daarbij kunnen aanvullen. Dit staat in schril contrast met de concrete doelstellingen van het e-Europa actieprogramma dat België, als EU-lidstaat, mee heeft onderschreven.

Participatie

In de gevalsstudies over de beleidsinvoering kwamen erg veel organen voor participatie en advies aan bod. In het dossier over risico's van stoffen en preparaten formuleerde het Economisch en Sociaal Comité van de EU een advies. De studie over het sociale label vernoemde andere inspraakmechanismen zoals hoorzittingen in parlementaire commissies en de creatie van het Comité voor Sociaal Verantwoorde Productie. Ook neemt de wetgever initiatieven om de bevolking te informeren.

De certificaten voor groene elektriciteit lieten zien hoe een wettelijk verplicht advies niet leidde tot een officiële consultatie van betrokken maatschappelijke groepen. De technische inhoud van het dossier en procedurele problemen stonden dat in de weg. Een van de problemen was dat er niet echt een raad is die zich kan uitspreken over dit dossier. In de toekomst zullen monopolies verdwijnen. De producenten van de toekomst zijn echter nog niet actief, laat staan vertegenwoordigd. Dat wijst op een algemener probleem van participatie in de context van duurzame ontwikkeling. Toekomstige betrokkenen en bij uitbreiding ook toekomstige generaties, hebben namelijk geen inspraak.

3.3.3.3 Problemen in de etappe van uitvoering

Verantwoordelijkheid

De uitvoering van internationale verbintenissen kan problematisch zijn als ze verband houden met een federaal beleid dat al in uitvoering is. Dat is het geval voor publieke internetaansluitingen. Die zouden in het verlengde moeten liggen van de e-Europadoelstellingen en het e-Gov-concept van de federale overheid. In realiteit ontbreekt evenwel elke vorm van integratie. Het resultaat is dat in de beschouwde analyseperiode informatie over maatregelen voor publieke internetaansluitingen in het globale e-Gov-concept niet compatibel is met die over de naleving van de e-Europadoelstellingen ter zake. Ook bij de inventarisatie van broeikasgasemissies heeft een gebrek aan institutionele integratie gevolgen op de informatieverstrekking over de naleving van internationale verbintenissen.

Wat zijn ongewenste effecten van Belgische maatregelen voor andere landen? Het verbod op de tabaksreclame houdt bijvoorbeeld geen rekening met het inkomensverlies van tabaksproducenten in de ontwikkelingslanden. Dat is beperkt, omdat België een klein land is en omdat zo'n maatregel heel geleidelijk over een lange periode effect heeft. Daardoor is een overstap naar andere activiteiten mogelijk. Indien een grote groep landen, zoals de EU, een gelijksoortig verbod zou invoeren, dan moet die wel rekening houden met de tabaksproducenten in het Zuiden.

Dubbele billijkheid

Opnieuw blijkt dat een toekomstvisie veeleer impliciet aanwezig is. Het verbod op tabaksreclame beschermt immers vooral jonge niet-rokers waar die reclame op mikt. Door die van de tabak af te houden, probeert de overheid op lange termijn de volksgezondheid te verbeteren.

Het concrete kortetermijndenken helpt politici blijkbaar om overeenstemming te bereiken. Maatregelen zijn daarom vaak het resultaat van praktische compromissen. Een voorbeeld daarvan is de reglementering inzake de verspreiding van GGO's. Ze heeft een dubbel doel: een eengemaakte Europese markt én de bescherming van veiligheid en gezondheid. Dat stelt zowel voor- als tegenstanders van GGO's gedeeltelijk tevreden. Het debat over welke plaats die technologie heeft in een duurzame ontwikkeling, wordt met zo'n maatregel echter ontweken.

Er is geen langetermijnvoorspelling over de kostenbesparing voor de sociale zekerheid of over het aantal levens dat het verbod op tabaksreclame zal redden. Het is heel moeilijk om de kosten en de baten van zo'n maatregel te schatten en om te bepalen wanneer ze zich manifesteren. Dat geldt ook voor maatregelen bij het klimaatbeleid. Wanneer een beleid dat op een dubbele billijkheid steunt concreet wordt, zal het zoals elk beleid tegenstand ontmoeten. Het is echter moeilijk om een beleid te rechtvaardigen door zich op langetermijneffecten te beroepen.

Integratie

Het beleid inzake verspreiding van GGO's is bedoeld om de menselijke gezondheid en het leefmilieu te vrijwaren. De economische dimensie is ook aanwezig, daar de maatregel past in de Europese inspanningen om gelijke concurrentievoorwaarden te creëren. De drie componenten zijn dus gedeeltelijk aanwezig. Vragen over de doelen die de gentechnologie dient, spelen echter geen rol in de besluiten van de Adviesraad voor Bioveiligheid. In een context van duurzame ontwikkeling zijn zulke ethische overwegingen ook van belang.

De institutionele integratie laat te wensen over in het dossier van inventarisatie van broeikasgasemissies. De federale staatsstructuur van België bemoeilijkt de vlotte naleving van de internationale verbintenissen enigzins, maar is er zeker niet de enige oorzaak van.

Voorzorg

De gevalsstudie over stoffen en preparaten roept vragen op over de praktische toepassing van het voorzorgsbeginsel. Er zal immers onzekerheid blijven bestaan omdat sommige risico's van vele kleine dosissen op lange termijn moeilijk te achterhalen zijn. De schade ervan kan echter onomkeerbaar zijn.

Participatie

Participatie in de uitvoering van het beleid impliceert dat betrokken maatschappelijke groepen verantwoordelijkheid opnemen in de uitvoering van het beleid. De garantie op informatiedoorstroming over stoffen en preparaten steunt onder andere op de spontane inspanningen van vakbonden. De reglementering biedt hen echter geen houvast om die taak naar behoren uit te voeren. Voor de werknemers legt de reglementering geen rol weg, hoewel ze de voornaamste doelgroep zijn. Rechtstreeks ontvangen ze geen informatie. Er is evenmin in kanalen voorzien waarlangs werknemers vragen kunnen stellen of suggesties doen.

3.3.3.4 Oplossingen uit de gevalsstudies

Totnogtoe ging de aandacht van dit hoofdstuk naar wat misloopt. Toch blijken er in de praktijk goede oplossingen te ontstaan voor een aantal problemen die duurzame ontwikkeling in de praktijk ontmoet. Daarvan geeft dit punt een overzicht.

Verantwoordelijkheid

De gevalsstudie over het sociale label toont dat beleidsmakers met creativiteit en handelingsbereidheid een stap vooruit kunnen zetten om de mondiale uitdaging van duurzame ontwikkeling aan te gaan.

Dubbele billijkheid

Een langetermijnvisie kan blijken uit een duidelijke formulering van doelen op lange en kortere termijn. De certificaten voor groene elektriciteit kunnen bijvoorbeeld een bijdrage leveren tot een langetermijndoel, namelijk klimaatbeheersing. Langetermijndoelen kunnen de weerspiegeling van waarden zijn, abstract en ruim aanvaard.

Een intermediaire doelstelling is een concrete stap in de richting van een abstracter doel. Ze kan een tijdschema of een al dan niet becijferd doel bevatten die op ethisch vlak slechts verdedigbaar zijn als een stap op weg naar het uiteindelijke doel. Een voorbeeld daarvan zijn de Kyotodoelstellingen. Duidelijke intermediaire doelen zijn ook nodig om de best mogelijke beleidsinstrumenten te kiezen en om maatregelen te evalueren.

De gevalsstudie over geïntegreerd productbeleid bevat een cyclisch beleidsproces. Dat kan voor continuïteit zorgen zonder dat te precieze doelen op langere termijn moeten worden vastgelegd.

Integratie van componenten

Economische en ecologische doelstellingen zijn niet noodzakelijk strijdig met elkaar. De certificaten voor groene elektriciteit streven een ecologische doelstelling na op de economisch meest efficiënte manier. Deze werkwijze zal waarschijnlijk ook gebruikt worden in het klimaatbeleid en kent in de toekomst misschien nog toepassingsgebieden. Ook het geïntegreerd productbeleid is specifiek gericht op een positieve synergie tussen economie en leefmilieu. Daarbij voorziet het *Federaal richtplan in hoofdlijnen* wel om op termijn een sociale dimensie toe te voegen.

Sociale economie is bij uitstek een beleidsdomein dat componenten van duurzame ontwikkeling samenbrengt. Niet alleen de sociale en de economische component, maar ook de ecologische component zijn erin vertegenwoordigd. Projecten van de sociale economie hebben immers vaak het behoud of de bescherming van het leefmilieu tot doel. Die integratie van componenten is heel sterk institutioneel vertaald; doordat een vice-premier er verantwoordelijk voor is, door het samenwerkingsakkoord, een interdepartementale werkgroep en de oprichting van de cel Sociale Economie.

Het sociale label koppelt de economische en de sociale componenten van ontwikkeling aan elkaar. Het zou interessant zijn om ook de ecologische dimensies erin op te nemen. Aangezien het om vrij nieuwe wetgevende domeinen gaat, kan ervoor gepleit worden om ze eerst autonoom te ontwikkelen in een gecoördineerd kader. Het wetsontwerp vermeldt onder andere een reflectiekamer om over de verdere integratie van verschillende keurmerken na te denken.

Bij de formulering van een beleid dat verschillende overheden en beleidsdomeinen aangaat, is een precieze formulering van de maatregelen van buitengewoon groot belang. Daartoe zijn er technische adviezen, zoals dat van het Controledirectie voor de Elektriciteit en het Gas of juridische adviezen, zoals die van de Raad van State. Ook interdepartementaal overleg draagt bij tot de nauwkeurigheid. Het laat toe de kennis van de betrokken overheidsdiensten te bundelen. De interdepartementale groep voor het sociale label is daar een voorbeeld van.

De gevalsstudie over het geïntegreerd productbeleid brengt een *good practice* aan het licht over samenwerking bij de voorbereiding van het beleid. Het inschakelen van een bestaand orgaan, in dit geval het CCIM, leidde tot een vlotte start van het dossier.

Voorzorg

In de etappe van invoering is een aangepast wettelijk kader een belangrijke hefboom om met het voorzorgsbeginsel rekening te houden. Het beleid inzake preventie van risico's van stoffen en preparaten illustreert dat. De procedure voor nieuwe substanties en de mogelijkheid om het beleid flexibel aan te passen, kan gelden als voorbeeld voor andere dossiers waarin risico's centraal staan.

Een oplossing voor onzekerheden is dat beleidskeuzes steunen op participatie van de betrokken maatschappelijke groepen en op wetenschappelijk onderzoek. De dialoog over sociale economie is daar een voorbeeld van. Er was noch eensgezindheid over de definitie van sociale economie, noch over de afbakening van het werkveld. De erkenning van deze onzekerheden heeft de start van het dialoogproces zeker bevorderd. Ook de betrokkenheid van wetenschappers was bevorderlijk. De dialoog lijkt de vorm aan te nemen van een leerproces, wat een goede manier is om met onzekerheden om te gaan.

De regering erkende ook onzekerheden bij het geïntegreerde productbeleid. Die verwerkte ze in het beleidsproces door het vorm te geven als een vierjaarlijks herhalende cyclus die toelaat om proefondervindelijk te leren.

Voor het sociale label bestaat er onzekerheid over de effecten van dit beleid. Sociale misstanden kunnen zich verplaatsen naar andere productielijnen, andere ondernemingen of andere landen. Het is ook mogelijk dat de export van bepaalde landen vermindert en dat het sociale label zo een negatieve invloed heeft op de arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden. Waarschijnlijk zijn die effecten niet erg ingrijpend vanwege het kleine gewicht van België in de wereldhandel en vanwege het vrijwillige karakter van het label. De wetgever beantwoordt deze onzekerheden met een jaarlijkse evaluatie van de uitvoering. De wet erkent dus de onzekerheden en gaat er op een constructieve manier mee om.

Participatie

Publieke internettoegang kan de problemen rond ondoorzichtigheid van beleid en administratie gedeeltelijk oplossen. Over de meeste organen die de gevalsstudies vermelden, kan de geïnteresseerde burger bijvoorbeeld informatie vinden op internet. Wanneer iedereen probleemloos toegang heeft tot die informatie, is een deel van het probleem opgelost.

De uitvoering van de wet op de tabaksreclame doet geen beroep op participatiemechanismen. Toch blijkt dat burgers soms spontaan verantwoordelijkheid

nemen door inbreuken aan het controleorgaan te melden. Dat wijst op een aspect van participatie dat minder bekend is dan transparantie en inspraak: verantwoordelijkheid. De overheid is niet de enige die belang heeft bij controles. Door betrokken maatschappelijke groepen in te schakelen, kan ze misschien efficiënter controleren. Dan moeten die groepen wel recht hebben op informatie en de overheid moet gevolg geven aan eventuele klachten.

Maatschappelijke groepen kunnen een rol spelen bij controles. Bij het sociale label kan de controle op de toepassing van de ILO-conventies niet alle onzekerheden opheffen want productieprocessen kunnen heel ingewikkeld en lang zijn. Controles zijn dus niet eenvoudig. Het Comité voor Sociaal Verantwoorde Productie verenigt een aantal maatschappelijke groepen om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van die controles. Dat is een voorbeeld van verantwoordelijkheid van grote maatschappelijke groepen. Daarnaast steunt de wet over sociale productie op de vrijwillige deelname van consumenten en van producenten. Dat is een vorm van participatie bij de uitvoering van het beleid die de hele bevolking mogelijkheden biedt om verantwoordelijkheid te nemen.

Het vermoeden bestaat dat de wetgeving over de verspreiding van GGO's en producten die er bevatten niet ernstig wordt toegepast. Misschien ligt de oplossing bij een toezichtscomité van consumenten- en milieuverenigingen.

3.4 Synthese

3.4.1 Het beleidsproces

Dit deel gaat over het gevoerde beleid. Omdat het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling veelomvattend is, zijn drie vormen van evaluatie met een verschillende focus complementair toegepast. De eerste is een brede evaluatie van het beleid zoals de federale regering dat jaarlijks in de beleidsnota's bij de begroting voorstelt (3.1). De tweede vorm van evaluatie is specifiek. Hij is beperkt tot de doelstellingen voor tien problematieken van duurzame ontwikkeling (3.2). De derde is zeer specifiek en bestaat uit gevalstudies over beleidsbeslissingen binnen de problematieken (3.3).

Evaluatie van de beleidsnota's

De evaluatie van de jaarlijkse beleidsnota's (3.1) bekeek de verspreiding van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling in het federale beleid. Daaruit blijkt dat twee beginselen onvoldoende aandacht krijgen: dubbele billijkheid en het verzorgingsbeginsel. Voor de andere beginselen vertonen de beleidsnota's tussen 1998 en 2002 een aantal positieve evoluties: het leefmilieu wordt meer geïntegreerd in het beleid en de internationale context wordt vaker vermeld. Die vooruitgang kan aanduiden dat de gekozen beginselen meer ingang vinden in het federale beleid. De vermeldingen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004* ondersteunen dat vermoeden. Daarentegen blijkt wel dat in sommige contexten het leefmilieu of het sociale welzijn opvallend afwezig zijn. Evenmin wordt er systematisch rekening gehouden met de effecten die het beleid heeft op de Noord-Zuidverhoudingen. Participatie is het enige beginsel dat relatief belangrijk is in veel beleidsnota's.

Evaluatie van de beleidsdoelstellingen

De evaluatie van de beleidsdoelstellingen voor tien problematieken van duurzame ontwikkeling leidde tot drie conclusies. Ten eerste bestaat er een grote overeenstemming inzake doelstellingen tussen de onderzochte beleidsniveaus en ook tussen beleidsterreinen streeft de regering naar coherentie. Ten tweede heerst er tussen de doelstellingen onderling op zijn minst een spanning; soms zijn er zelfs conflicten. Ten derde is er geen hiërarchie tussen de doelstellingen voor verschillende problematieken, maar staan ze naast elkaar. Daardoor bieden de onderzochte beleidsdocumenten weinig houvast, indien beleidsverantwoordelijken door een gebrek aan middelen keuzes moeten maken.

Evaluatie van gevalsstudies

De gevalsstudies (zie 3.3) over een aantal specifieke dossiers illustreren dat er tal van knelpunten zijn om de gekozen beginselen van duurzame ontwikkeling toe te passen. De onderzochte dossiers stuiten op problemen zoals: gebrek aan continuïteit, moeizame samenwerking tussen overheden, belangenconflicten, onzekerheden en een overvloed aan prioriteiten. Tot besluit van de gevalsstudies werd gekeken naar oplossingen. Die zijn in hoge mate gebonden aan een specifieke context, waar de plaats in het beleidsproces een belangrijk deel van is. Er bestaan geen *passe-partout* oplossingen, al bevatten de antwoorden in de gevalsstudies wel enkele gemeenschappelijke kenmerken. Die zijn: de nadruk op proefondervindelijk leren, participatie en responsabilisering van de betrokken maatschappelijke groepen en een institutioneel kader dat gericht is op integratie en op eventuele bijsturing. Dat laatste maakt bijsturingen in de loop van het beleidsproces mogelijk.

3.4.2 De gekozen vijf beginselen van duurzame ontwikkeling

De rode draad door deel 3 was de set van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling die als evaluatiecriteria dienden. Als de vaststellingen van de drie hoofdstukken naast elkaar liggen, blijkt dat ze elkaar soms aanvullen.

Verantwoordelijkheid

In 3.1 werd vastgesteld dat de Noord-Zuiddimensie weinig aandacht kreeg. De gevalsstudies vulden aan dat er geen procedures zijn om die dimensie in het *mainstream*-beleid op te nemen. Er is misschien een wisselwerking tussen de aandacht die de Noord-Zuiddimensie krijgt en de structuren om ze in de praktijk te brengen. In twee gevalsstudies verklaart een ontoereikende institutionele integratie die de gebrekkige informatieverstrekking over de naleving van internationale verbintenissen. Het is van elementair belang om daaraan te verhelpen.

Dubbele billijkheid

Langetermijndoelen zijn in het beste geval impliciet aanwezig in het beleid. Mogelijke redenen waarom politici die ultieme doelen niet expliciet maken, zijn de onzekerheid over de toekomst, het abstractieniveau en de politieke waarden geladenheid. Toch kan een heldere duiding van maatregelen in een langetermijnvisie de bevolking helpen om het politieke gebeuren beter te begrijpen. Het kan bedrijven ook helpen om zich te oriënteren. Lange-termijndoelen zouden ook het politieke debat op een ander niveau kunnen tillen. Zo zou het belangenconflict over de beschermde zeegebieden misschien uitdraaien op een debat over een strategie om de functies van de Noordzee te vrijwaren. Door maatregelen te koppelen aan langetermijndoelen kunnen beleidsmakers zich ook inhoudelijk profileren en zo het beleid verduidelijken.

Integratie

Uit de evaluatie van de beleidsnota's blijkt dat de milieucomponent van duurzame ontwikkeling aan belang wint. De drie componenten van ontwikkeling staan echter niet op gelijke voet (zie 3.2.3.3). Om institutionele integratie in de praktijk te brengen blijken er structuren te bestaan. Voor belangentegengestellingen bestaan enkel oplossingen *ad hoc*. Overgangstermijnen en steunmaatregelen kunnen in sommige gevallen de nefaste gevolgen verzachten die het beleid in een component heeft op de andere twee. Daarnaast zouden ook duidelijke prioriteiten kunnen helpen om te arbitrereren bij belangenconflicten.

Voorzorg

De omgang met onzekerheden krijgt onvoldoende aandacht in de beleidsnota's, maar staat toch centraal in sommige gevalstudies. Net zoals beleidsmakers hun keuzes zelden in een langetermijncontext duiden, lijkt er geen cultuur te zijn om de onzekerheden over de impact van een beslissing op voorhand te identificeren en te bediscussiëren.

Participatie

Zowel uit de beleidsnota's als uit de gevalstudies blijkt dat participatie goed geïntegreerd is in de Belgische besluitvorming. De omstandigheden voor participatie zijn evenwel onduidelijk: wie moet gehoord worden, waar en waarover? Mogelijkheden zijn: wettelijk bindend of niet, *ad hoc* of structureel, wettelijk verplicht of niet, via grote adviesorganen of niet enzovoort. De keuze gebeurt schijnbaar pragmatisch maar de vele mogelijkheden laten ook ruimte voor beïnvloeding van het resultaat. Misschien zou het interessant zijn om een gedragscode of richtlijnen op te stellen om inspraakprocessen in goede banen te leiden en om als referentie te dienen voor bepaalde keuzes.



Toekomstverkenningen voor duurzame ontwikkeling

De wet van 5 mei 1997 vraagt naast een beschrijving van de bestaande toestand (deel 2) en een onderzoek van het gevoerde beleid inzake duurzame ontwikkeling (deel 3), dat een schets wordt gemaakt van de te verwachten ontwikkelingen naargelang het huidige beleid onveranderd blijft of verandert volgens relevante hypothesen voor een duurzame ontwikkeling (deel 4). De wetgever erkent daarmee dat toekomstverkenning een belangrijke schakel vormt in een federale beleidscyclus gericht op duurzame ontwikkeling. Het helpt de overheid en het maatschappelijk middenveld zich een idee te vormen over de ontwikkelingen die wenselijk zijn en de maatregelen die hiertoe kunnen bijdragen. Toekomstverkenning levert daarmee een bijdrage aan het debat over de keuze van ontwikkelingspaden.

De opdracht van de wetgever kan als volgt worden geïnterpreteerd: *ontwikkel verschillende visies hoe de federale overheid in een onzekere context haar beleid kan uitstippelen om te komen tot een duurzame ontwikkeling van de maatschappij*. Die opdracht tracht dit deel van het rapport te vervullen.

Het ontwikkelt daartoe drie scenario's of handelingsperspectieven (4.1). Die vormen samen een toekomstgericht analyse- en denkkader voor het beleid en weerspiegelen drie verschillende visies over de maatregelen die noodzakelijk zijn om de maatschappij te oriënteren naar een duurzame ontwikkeling. Het past vervolgens de drie handelingsperspectieven toe op de tien gekozen problematieken uit deel 1 (4.2 en 4.3). Daarmee illustreert het mogelijke ontwikkelingspaden voor het gehele maatschappelijke systeem. Het situeert ten slotte de gevalsstudies uit deel 3 binnen deze handelingsperspectieven (4.3.4). De visies en maatregelen bij ieder handelingsperspectief en de situering van de gevalsstudies in elk daarvan, kunnen de discussie bij de opmaak van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* begeleiden.

4.1 Een pluralistische benadering van duurzame ontwikkeling

4.1.1 Onzekerheid, risicopercepties en handelingsperspectieven

De maatschappij is een complex systeem waarvan het gedrag moeilijk te voorspellen is. Dat geeft aanleiding tot *onzekerheid* over de staat waarin het

zich bevindt en waarheen het zal evolueren. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland¹ onderscheidt *statistische* van *principiële* onzekerheid. Zij verschillen van elkaar in de oorzaak van de onzekerheid:

- *Statistische onzekerheid* komt voort uit een gebrekkige kennis over het menselijk handelen en de effecten daarvan op de werking van (delen van) het maatschappelijke systeem: het effect van een handeling kan niet exact gemeten worden, enkel een statistisch gemiddelde schatting. Er bestaat *onduidelijkheid* over de oorzaak-gevolgrelatie. Menselijk handelen kan negatieve externaliteiten doen ontstaan waarvan het effect onzeker is. De onzekerheid die bestaat over de hoeveelheid vis die kan gevangen worden zonder het voortbestaan van de visbestanden in gevaar te brengen is hier een voorbeeld van.
- *Principiële onzekerheid* volgt uit verschillende inzichten over de relatie tussen menselijk handelen en de effecten ervan op het maatschappelijk systeem en op zijn componenten. Sommige terugkoppelingseffecten binnen het systeem zijn zo slecht gekend, dat zelfs hun bestaan onderwerp vormt van debat. De onzekerheid vloeit voort uit twijfel over het bestaan van negatieve externaliteiten veroorzaakt door menselijk handelen. Er is *onwetendheid* over de oorzaak-gevolgrelatie. Daardoor is een kwantitatieve berekening van de onzekerheid niet mogelijk, enkel een normatieve inschatting. De discussies over het bestaan van een menselijke invloed op het klimaatsysteem illustreert dit.

Beide factoren leiden tot onzekerheid over de oorzaak-gevolgrelaties tussen menselijk handelen enerzijds en de ontwikkeling van het maatschappelijke systeem en haar deelcomponenten anderzijds. De onduidelijkheid en onwetendheid over de hoogte of zelfs het bestaan van negatieve externaliteiten leidt tot risico's² dat menselijk handelen (of een gebrek eraan) niet duurzaam is. Het verhogen van de kennis over deze externaliteiten kan een deel van dat risico wegnemen, maar nooit geheel wegwerken. Het lijkt dan ook verstandig bij toekomstverkenning inzake duurzame ontwikkeling met deze risico's rekening te houden.

Wanneer risico's niet exact meetbaar zijn bevat hun inschatting een subjectief gegeven. Volgens de WRR is: "*het bestaan van deze subjectieve risico's er de oorzaak van dat verschillende visies over duurzame ontwikkeling naast elkaar kunnen bestaan*". De verschillen in visie komen voort uit verschillen in percepties van deze risico's. Percepties zijn in dit geval "*consistente omschrijvingen van hoe de wereld functioneert en hoe beleidmakers hierop zouden moeten reageren*"³. Ze vormen in dit rapport de sleutel voor het formuleren van drie handelingsperspectieven. Het volgt daarmee een soortgelijke benadering als het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*⁴.

Deze pluralistische benadering van duurzame ontwikkeling houdt dus rekening met een wereld waarin onzekerheden, risico's en een verscheidenheid aan risicopercepties bestaan. Die geven ten slotte aanleiding tot verschillende handelings-perspectieven inzake duurzame ontwikkeling. In dit rapport worden

1. WRR (1994). *Duurzame Risico's: een Blijvend Gegeven*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 44. Standaard Uitgeverij: Den Haag.
2. Risico wordt in dit rapport gezien als een gevolg van onzekerheid. Het hanteert daarmee de alledaagse betekenis van de term "risico" om eender welke situatie aan te duiden die tot nefaste gevolgen kan leiden. Het gaat daarmee voorbij aan de meer wetenschappelijke betekenis als (kwantificeerbare) waarschijnlijkheid dat een bepaald ongewenst effect zich zou voordoen.
3. Van Asselt, Rotmans, Elsen & Hilderink (1995), *Onzekerheid in geïntegreerde assessment modellen: een op culturele perspectieve gebaseerde methode*. RIVM.
4. TFSD (1999). *Op weg naar duurzame ontwikkeling?* Federaal rapport duurzame ontwikkeling. Brussel: Federaal Planbureau.

er drie uitgewerkt en toegepast op de tien problematieken. De handelingsperspectieven bestaan telkens uit een *wereldvisie* en een bijhorende *beleidsvisie*: iedere wereldvisie beschrijft een andere risicoperceptie ten aanzien van een aantasting van de economische, menselijke en milieukapitaalvoorraden¹. De beleidsvisies vatten samen hoe zij die deze risicopercepties voorstaan wensen dat de federale overheid beleidsmatig zou reageren op deze risico's.

Ieder handelingsperspectief is relevant en stemt overeen met een andere politieke visie op de essentiële waarden en beginselen van duurzame ontwikkeling. Deze pluralistische benadering is conform de aanpak die het rapport voorstaat. Zij wil immers bijdragen aan een democratisch debat over de eisen die gesteld moeten worden aan de maatschappelijke ontwikkelingen op lange termijn. Zoals dat ook in werkelijkheid het geval is, tonen de handelingsperspectieven het contrast tussen de politieke visies van verschillende categorieën actoren. Zij leggen daarbij specifiek de nadruk op het verschil in risicopercepties van het niet-duurzaam beheren van de economische, menselijke en milieukapitaalvoorraden.

4.1.2 Bouwstenen voor de wereldvisies

Om de verschillende wereldvisies te structureren en uit te schrijven is een conceptueel kader nodig. Dit rapport inspireert zich hiervoor op het werk van het ICIS, Universiteit Maastricht². Dat maakt gebruik van een integrale systeembenadering als conceptueel kader voor toekomstverkenningen inzake duurzame ontwikkeling. Dit kader laat toe duurzame ontwikkeling te associëren met het strategisch beheer van de drie kapitaalvoorraden voorgesteld in deel 1.

4.1.2.1 Het driehoeksmodel

Deel 1 stelde de integrale systeembenadering voor als een driehoeksmodel (zie figuur 1.2). Dat deelt het maatschappelijke systeem op in *economische*, *menselijke* en *milieukapitaalvoorraden*³. Nog volgens dat schema kenmerken vier eigenschappen iedere kapitaalvoorraad: de *hoeveelheid* kapitaal die aanwezig is (bv. aantal hectaren bos, aantal kilometer spoorwegen), de *kwaliteit* ervan (bv. biodiversiteit in het bos, dienstverlening van het spoor), de *functies* die het vervult (bv. recreatie, biotoop, houtproductie; vervoer van personen en goederen) en ten slotte de geografische *spreiding* van het kapitaal (bv. nabijheid van bos of een station).

-
1. Voor een definitie van deze begrippen, zie 1.2 of 4.1.2.1.
 2. Zie o.m. (a) Van Notten, Rotmans & Van Asselt (submitted to *Futures* 21/12/2001). *An updated scenario typology: an attempt at synthesis*. (b) Rotmans, Kemp & Van Asselt (2001). *Transition management in public policy*. The Journal of Futures Studies, strategic Thinking and Policy. Vol. 3 nr. 1 2/2001, Cambord Publishing. (c) Van Asselt & Rotmans J. (2002). *Uncertainty in Integrated Assessment Modelling: from Positivism to Pluralism*. Climate Change 00: 1-31 - RIVM & ICIS (2001), *Uncertainty and RIVM's Environmental Outlook: Documenting a learning process*, RIVM, Nederland. (d) Van Asselt (2000), *Perspectives on Uncertainty and Risk: the PRIMA approach to decision-support*, Kluwer Academic Publishing, The Netherlands; ICIS (1999). *Integrated Assessment: a bird's-eye view*. Universiteit Maastricht. (e) Greeuw, Van Asselt, Grosskurth, Storms, Rijkens-Klomp, Rothman & Rotmans (2000). *Cloudy Crystal balls: An assessment of recent European and global scenario studies and models*. Exterps' corner report Prospects and scenarios nr. 4, EEA, Kopenhagen.
 3. Ter herinnering: de term "kapitaalvoorraad" mag hier niet worden gereduceerd tot de louter economische gebruikswaarde van het object. Het omvat ook de niet-gebruikswaarde of intrinsieke bestaanswaarde ervan.

Voorraden vergen onderhoud of "vervangingsinvesteringen" om hun gewenste hoeveelheid, kwaliteit, functies en spreiding te vrijwaren. Gebeurt dat in onvoldoende mate, dan is er sprake van onderinvestering of niet-duurzaam beheer van de voorraad en ontstaat er gevaar voor uitputting. De bestaande hoeveelheid, kwaliteit, functies en spreiding van de drie kapitaalvoorraden die samen de maatschappelijke kapitaalvoorraad uitmaken, en de kritische waarden voor hun duurzaam voortbestaan zijn onzeker. Daardoor is de keuze voor investeren in de ene of de andere voorraad subjectief.

De drie wereldvisies laten op verschillende manieren zien hoe de federale overheid de hoeveelheid, kwaliteit, functies en spreiding van de kapitaalvoorraden kan beheren. Ze komen voort uit de verschillen in risicopercepties voor het niet-duurzaam beheren van ieder van de kapitaalvoorraden afzonderlijk en de drie voorraden gezamenlijk.

4.1.2.2 Substitutie tussen kapitaalvoorraden

In de drie wereldvisies worden de risicopercepties ook vertaald naar verschillende interpretaties van de mogelijkheid tot substitutie (zie figuur 1.2) tussen de economische, menselijke en milieukapitaalvoorraden. Op grond van de risicopercepties zal ieder een eigen visie ontwikkelen op de wenselijkheid om tot zulke substituties over te gaan. Het ICIS¹ identificeert drie wederzijdse substitutieverbanden tussen de drie kapitaalvoorraden. Substitutie kan plaatsvinden zowel tussen de verschillende eigenschappen binnen een zelfde kapitaalvoorraad (kwantiteit, kwaliteit, functies en spreiding) als tussen de eigenschappen van de kapitaalvoorraden onderling.

- *Substitutie tussen economisch en milieukapitaal*: de economische kapitaalvoorraad kan groeien ten koste van de milieukapitaalvoorraad (milieu als grondstof en afvalreservoir). Een deel van de economische kapitaalvoorraad kan echter ook dienen om de milieukapitaalvoorraad te beheren of te doen groeien (milieubescherming).
- *Substitutie tussen economisch en menselijk kapitaal*: verhoging van de productiviteit van economisch kapitaal (delocalisatie) kan gepaard gaan met een verlaging van het menselijke kapitaal (meer werkloosheid in eigen land), maar een deel van het economische kapitaal kan ook worden ingezet voor het op peil houden van het menselijke kapitaal (gezondheidszorg, veiligheid enz.)
- *Substitutie tussen menselijk en milieukapitaal*: verhoging van het menselijke kapitaal (meer welzijn door beter wooncomfort) kan druk zetten op het milieukapitaal (meer ruimtebeslag). De bescherming van milieukapitaal (moratorium op visvangst) kan ook het menselijke kapitaal aantasten (werkloze vissers).

De drie in dit rapport ontwikkelde wereldvisies kunnen niet alle vormen van substitutie tussen kapitaalvoorraden weergeven. Daarvoor zouden er veel meer nodig zijn. Zij concentreren zich op de substitutiemogelijkheden tussen economisch kapitaal enerzijds en menselijk en milieukapitaal anderzijds.

1. Rotmans e.a. (2001). *Duurzame Ontwikkeling: van concept naar uitvoering*. ICIS. Universiteit Maastricht.

4.1.2.3 Het beheer van de kapitaalvoorraden

In de integrale systeembenadering vormt het zorgvuldig beheer van de drie kapitaalvoorraden van het maatschappelijke systeem de essentie van duurzame ontwikkeling. Dat beheer gebeurt volgens de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling en de criteria van economische efficiëntie, sociale rechtvaardigheid en ecologische veerkracht uit deel 1. Iedere wereldvisie neemt de vijf beginselen en drie criteria op zijn eigen, specifieke manier in overweging.

Zoals is afgebeeld in figuur 1.2 (zie deel 1), veranderen kapitaalvoorraden ook door onderlinge interacties en autonome ontwikkelingen. Een specifiek beleid kan slechts een deel van de oorzaken van veranderingen beheeren. Vandaar dat het meestal niet gaat om sturen maar om bijsturen van de kapitaalvoorraden.

4.1.3 Omschrijving van de drie wereldvisies

Wat voorafging, verduidelijkte dat de wereldvisies gestructureerd zijn volgens een indeling van het maatschappelijke systeem in drie kapitaalvoorraden. Inhoudelijk verschillen ze van elkaar in de manier waarop de kapitaalvoorraden worden beheerd (hoe in te grijpen in hun hoeveelheid, kwaliteit, functies en verspreiding) en in de substitutiemogelijkheden tussen kapitaalvoorraden. Dat leidt tot het op verschillende manieren omgaan met de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling uit deel 1. Die structuurelementen vormen de bouwstenen voor het definiëren en uitschrijven van de wereldvisies.

Wat volgt, zet de kerngedachten uiteen die de drie wereldvisies van elkaar onderscheiden. Hoofdstuk 4.2 werkt iedere wereldvisie verder uit en illustreert ze met de tien problematieken van duurzame ontwikkeling uit deel 1. Hoofdstuk 4.3 zet voor ieder van de tien problematieken deze wereldvisies om tot algemene en concrete voorstellen van beleidsvisies voor de federale overheid. De wereldvisies en beleidsvisies vormen samen drie alternatieve handelingsperspectieven. Zij vormen referentiepunten in een open debat dat moet gevoerd worden over de richting die de politiek wil geven aan de uitbouw van een samenleving gericht op duurzame ontwikkeling.

Figuur 4.1 vat de basishypothesen samen waarin de drie wereldvisies van elkaar verschillen. Het betreft de risico's van aantasten van de economische, sociale en milieukapitaalvoorraden en de substitutiemogelijkheden tussen de kapitaalvoorraden onderling.

Figuur 4.1 Sleutelkenmerken van de drie wereldvisies

	Wereldvisies		
	Benutten	Beheren	Omvormen
Inschattingen van risico's van aantasting van de economische kapitaalvoorraad	<i>zeer hoog</i>	<i>hoog</i>	<i>laag</i>
Inschattingen van risico's van aantasting van de menselijke kapitaalvoorraad	<i>laag</i>	<i>hoog</i>	<i>zeer hoog</i>
Inschattingen van risico's van aantasting van de milieukapitaalvoorraad	<i>laag</i>	<i>hoog</i>	<i>zeer hoog</i>
Inschattingen van substitutiemogelijkheden tussen kapitaalvoorraden	<i>hoog</i>	<i>matig</i>	<i>laag</i>

Op basis van figuur 4.1 en met behulp van de bouwstenen kan een korte omschrijving van de drie wereldvisies opgemaakt worden.

1. "**Benutten**": het vrijwaren van de economische kapitaalvoorraad staat centraal. Op korte termijn worden risico's van aantastingen van de voorraden menselijk en milieukapitaal lager geschat dan aantastingen van de voorraad economisch kapitaal. Anders gezegd, de negatieve sociale en milieueexternaliteiten van handelen worden lager geschat dan de negatieve externaliteiten die milieu- en sociale beschermingsmaatregelen kunnen hebben op de economische kapitaalvoorraad. Binnen de economische kapitaalvoorraad moeten daarom zowel de *hoeveelheid* kapitaal als de *functies* die ze moet vervullen gevrijwaard blijven. Substitutie van menselijk en milieukapitaal door economisch kapitaal mag, zo lang de opbrengsten uit hun gebruik worden geherinvesteerd en niet geconsumeerd¹. In deze visie is sterke economische groei noodzakelijk om op lange termijn voldoende economisch kapitaal voorhanden te hebben. Een deel daarvan zal nodig zijn voor investeringen in het beheer van de menselijke en milieukapitaalvoorraden.
2. "**Beheren**": op korte termijn worden niet alleen risico's van aantasten van de economische kapitaalvoorraad hoog geschat, ook de risico's van aantasten van de menselijke en de milieukapitaalvoorraden zijn substantieel. Zij die deze risicoperceptie voorstaan, willen dat de overheid ingrijpt in de economische kapitaalvoorraad om zowel *kwalitatief* als *kwantitatief* voldoende voorraad menselijk en milieukapitaal te vrijwaren. De overheid moet haar ingrijpen echter beperken tot de klassieke benadering van het beheer van de economische kapitaalvoorraad in het bijzijn van externaliteiten. Een verhoging van de *kwaliteit* van het economische kapitaal compenseert een verlies aan *hoeveelheid* ervan.

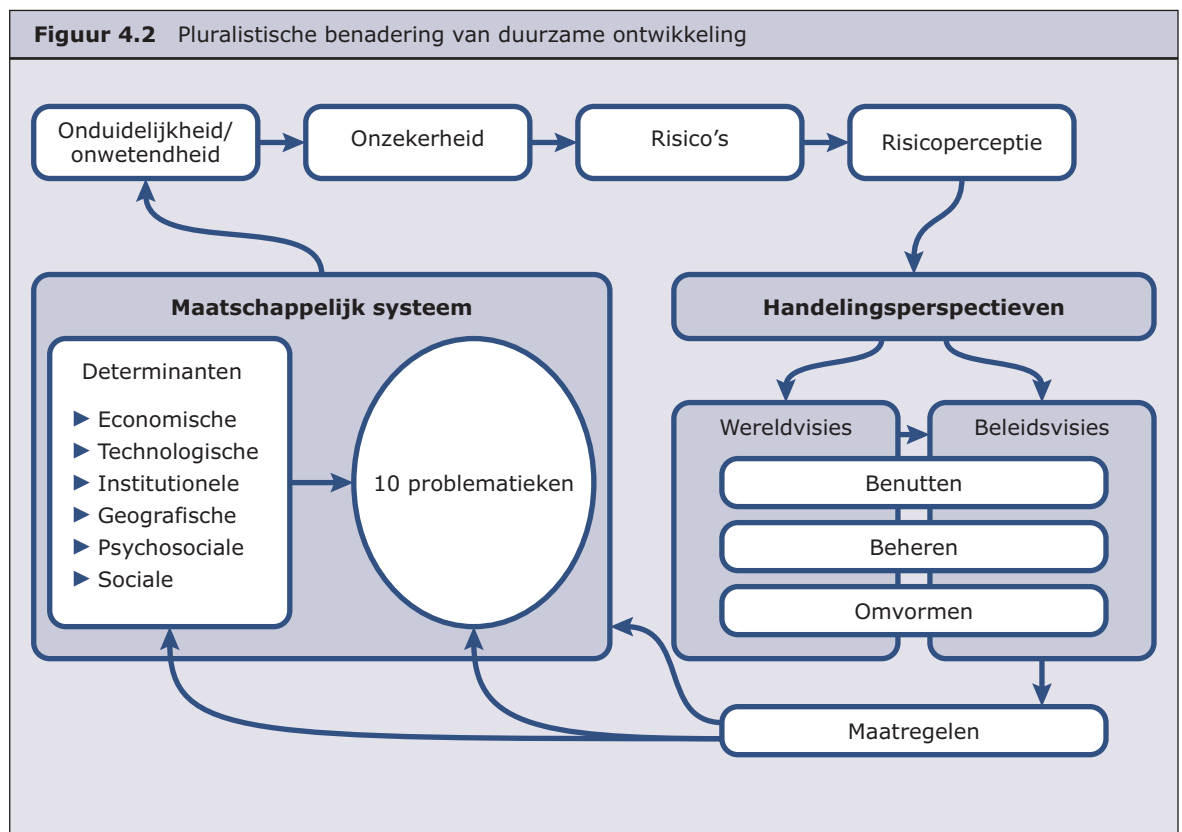
1. Bij toepassing van de zogenaamde *Hartwick's rule*. Die stelt dat de opbrengsten uit de exploitatie van niet-hernieuwbare milieukapitaalvoorraden moeten worden geherinvesteerd in fysisch of menselijk kapitaal om het niveau van consumptie constant te houden.

De *functies* die het economische kapitaal moet vervullen, blijven ongewijzigd. De substitutiemogelijkheden tussen kapitaalvoorraden onderling zijn beperkter dan in het scenario "benutten".

3. "*Omvormen*": de risico's van aantasten van de menselijke en milieukapitaalvoorraden worden in deze wereldvisie heel hoog geschat. De negatieve sociale en milieuexternaliteiten van het menselijke handelen zijn omvangrijk. Het risico van ingrijpen in de economische kapitaalvoorraad worden daarentegen veeleer laag geschat. Voorstanders van deze visie willen dat de overheid op korte termijn ernstig ingrijpt in de economische kapitaalvoorraad om de menselijke en milieukapitaalvoorraden te beschermen. Ingrepen in het economische kapitaal hebben betrekking op de vermindering van de *hoeveelheid*, de verbetering van de *kwaliteit* en op de verandering van de *functies* die het economische kapitaal moet voortbrengen. Ook een rechtvaardige mondiale *geografische spreiding* van de voorraad economisch, menselijk en milieukapitaal staat in deze wereldvisie centraal.

4.1.4 Vertaling van de wereldvisies naar beleidsvisies

Figuur 4.2 vat de redenering samen die werd opgebouwd in wat voorafging. Het uitgangspunt was dat onduidelijkheid en onwetendheid over de werking van het maatschappelijke systeem aanleiding geeft tot onzekerheden over de toekomst. Het gevolg daarvan is het bestaan van *risico's*. De inschatting van die risico's is voor een deel subjectief, ze geven dus aanleiding tot uiteenlopende *risicopercepties*. Die vormen de basis voor verschillende *handelingsperspectieven*.



Zoals al werd toegelicht, zijn de handelingsperspectieven op te delen in *wereldvisies* en *beleidsvisies*. De wereldvisies tonen hoe tegen risico's wordt aangekeken. De beleidsvisies vertalen de wereldvisies in concrete maatregelen om het maatschappelijke systeem bij te sturen in de richting van een duurzame ontwikkeling. Dat wordt in dit rapport geïllustreerd met de tien gekozen *problematieken*. Zo ontstaan drie verschillende ontwikkelingspaden voor de problematieken.

De figuur toont ook dat een reeks exogene factoren of *determinanten* de situatie van de problematieken beïnvloeden. De *maatregelen* in de beleidsvisies kunnen daarom hetzij rechtstreeks inwerken op de staat van de problematieken, hetzij onrechtstreeks via de beïnvloeding van de determinanten. De gebrekkige kennis over het verband tussen de determinanten, de staat van de problematieken en de effecten van maatregelen, draagt verder bij tot de onzekerheid over de toekomst.

4.1.5 Determinanten als aanknopingspunten voor het beleid

Welke van de drie beleidsvisies ook de voorkeur geniet om maatregelen te formuleren heeft de overheid informatie nodig over de *situatie* van de problematieken en over hun belangrijkste *determinanten* (figuur 4.2). Voor het eerste kan worden verwezen naar deel 1 en deel 2 van dit rapport. Voor het tweede geeft het volgende onderdeel het resultaat van een analyse van de voornaamste determinanten van de tien problematieken. Ze zijn ingedeeld in economische, technologische, geografische, psychosociale en sociale determinanten. De institutionele determinanten vormen de laatste categorie. Zij sturen de andere determinanten in de gewenste richting¹. De determinanten vormen samen met de eigenlijke problematieken de aanknopingspunten voor het beleid.

4.1.5.1 Economische determinanten

Het niveau van economische groei is een belangrijke determinant voor de evolutie van alle problematieken. Daarnaast kunnen ook specifieke kosten en opbrengsten van belang zijn voor welbepaalde problematieken.

Voor ondernemingen vergemakkelijkt een klimaat van sterke economische groei de toegang tot kapitaal, het nemen van risico's en de ontwikkeling en commercialisering van nieuwe producten. Ook zullen spaarders hun geld meer beleggen in aandelen. Dat kan het ethische beleggen stimuleren. Bij hoogconjunctuur zullen spaarders immers sneller geneigd zijn hun portefeuille uit te breiden met ethische beleggingen. Bij laagconjunctuur zullen zij daarentegen kiezen voor meer traditionele roerende en onroerende kapitaalvormen, zonder oog voor de sociale of milieu-impact ervan. Ook voor de vraag naar energie en het vervoer van personen bestaat er totnogtoe een positieve inkomenselasticiteit²: bij economische groei stijgt het nationale inkomen en daarmee ook de energieconsumptie en de vraag naar transport. Voor energie vermindert die elasticiteit wel een beetje dankzij efficiëntiewinsten.

1. In het PSR-kader uit deel 2 vormen zij de antwoorden van het beleid op de evolutie in de problematieken.

2. De inkomenselasticiteit geeft het effect weer van een (kleine) verandering van het inkomen op de vraag naar een goed.

Interestvoeten maken een groot deel uit van de kostprijs van investeringen. Als nieuwe productiestrategieën gepaard gaan met nieuwe investeringen, zullen hoge interestvoeten remmend werken. Ook de prijs van grondstoffen, de loonkosten en van de kosten van vervuiling zijn belangrijke determinanten voor ondernemingen. Het succes van ethische beleggingen zal afhangen van hun relatieve opbrengst op korte, middellange en lange termijn in vergelijking met klassieke fondsen. Het succes en de verspreiding van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) zullen ook afhangen van de prijs van internettoegang, computermateriaal en software. De vraag naar energie zal ook prijsgebonden zijn. Die hangt op haar beurt af van de hoeveelheid en de stabiliteit van de aanvoer en de economische groeivoorzichten. De vraag naar de verscheidene transportmodi is een functie van hun relatieve (vb. bus versus auto) en absolute prijs. Ten slotte zal de financiële verantwoordelijkheid van de werkgever in geval van ziekte of arbeidsongeschiktheid van werknemers mee bepalen hoeveel er wordt geïnvesteerd in veiligheid en gezondheid op de werkplaats.

4.1.5.2 Technologische en wetenschappelijke determinanten

Technologische en wetenschappelijke kennis en wie de kosten daarvan draagt, bepalen het beleid voor een aantal problematieken. Het gaat hier om: de gezondheid op het werk, de gevolgen van tabaksgebruik, de energieproductie en -consumptie, het gebruik van GGP's, de ontwikkeling van alternatieve productiestrategieën, de verspreiding van ICT en het onderzoek naar nieuwe toepassingen ervan voor specifieke doelgroepen.

Kennis over de negatieve effecten van blootstelling aan producten heeft een invloed op de normen voor veiligheid en gezondheid op de werkplaats. De medische vooruitgang zal de risico's van tabaksgebruik verduidelijken, maar gedeeltelijk ook de schade van roken en van blootstelling aan risicoproducten op het *werk* beperken. De ontwikkeling van ICT verhoogt ook de toegang tot informatie, zodat werknemers zich beter kunnen wapenen tegen gezondheidsrisico's op het werk. Nieuwe boortechnieken verhogen de beschikbare voorraden fossiele energiedragers, maar onderzoek naar hernieuwbare energiebronnen verhoogt ook de concurrentiepositie van milieuvriendelijkere alternatieven. Technologische en wetenschappelijke vooruitgang kunnen het niveau van onzekerheid over de potentiële risico's en baten van GGP's verminderen. Nieuwe producten, productie- en managementtechnieken vergroten ten slotte de mogelijkheden tot de ontwikkeling van meer duurzame productiestrategieën.

4.1.5.3 Geografische determinanten

Mondialisering, politieke stabiliteit, geografische spreiding van de kapitaalvoorraden en ruimtelijke ordening, beïnvloeden rechtstreeks de evolutie van verscheidene problematieken.

Door mondialisering ontstaat bij de verwerkende nijverheid in geïndustrialiseerde landen de neiging zich te concentreren op het ontwerpen van producten en het voeren van onderzoek en ontwikkeling. De eigenlijke productie delokaliseert naar landen met een potentieel aan goedkopere arbeidskrachten. Delokalisatie naar landen met minder strenge wetgeving zet ook de normen voor gezondheid en veiligheid op de werkplaats onder druk. Het tabaksgebruik vindt via de mondialisering ook uitbreiding. De ICT laten dan weer toe dat de

overheid en derden gemakkelijker toegang hebben tot informatie. Dat stelt hen in staat een betere controle uit te oefenen op de activiteiten van ondernemingen in alle uithoeken van de wereld.

De stabiele aanvoer van energie is een sleutelfactor in het energiebeleid. Hij staat onder meer bloot aan invloeden van de mondiale en regionale politieke stabiliteit en de grootte en geografische spreiding van reserves aan fossiele brandstoffen. De vraag naar transport van personen hangt ook af van de woonplaats, werkplaats en plaats van vrijetijdsbesteding. Een overheid kan deze determinanten onder meer bijsturen via ruimtelijke ordening en de ontplooiing van telewerk.

4.1.5.4 Psychosociale determinanten

De gevoeligheid van bedrijfsleiders, werknemers, consumenten en spaarders voor de sociale en milieugevolgen van productie en consumptie speelt een rol in bepaalde problematieken.

Ondernemingen zullen zich laten leiden door de gevoeligheid van hun klanten voor het milieu en sociale bescherming. De kennis van werknemers over gezondheidsrisico's op het werk en hun houding ertegenover, zal bepalen hoe zij hiermee wensen om te gaan. De houding van consumenten tegenover GGP's zal ook hun succes en het overheidsoptreden bepalen. Het gedrag van consumenten zal ten slotte een rol spelen in de ontwikkeling van de sociale economie, het tabaksgebruik en het gebruik van alternatieve transportmodi.

Dat geldt ook voor ethische financiering. Aandeelhouders maken steeds vaker gebruik van hun vetorecht op de algemene vergaderingen om ondernemingen te wijzen op hun maatschappelijke verantwoordelijkheden. Ook bij fondsbeheerders en financiële analisten bestaat er een stijgende belangstelling voor ethische beleggingen. 77% van de beleggers verkiest sociaal verantwoorde beleggingsfondsen boven andere, voor gelijke of hogere langetermijnrendementen en ondanks hun mogelijk lagere opbrengst op korte termijn¹. 30% denkt dat de beheersing van sociale en milieurisico's de marktwaarde van een bedrijf op korte termijn positief beïnvloedt. 86% denkt dat dit gebeurt op lange termijn.

4.1.5.5 Sociale determinanten

Sociale determinanten zijn bijvoorbeeld: de toegang tot en de kwaliteit van het onderwijs, de opbouw van sociale zekerheid, de evolutie in het aantal gezinnen en de situatie op de arbeidsmarkt. Ze kunnen bepalend zijn voor sommige problematieken.

Voor een heroriëntering van de productiestrategieën is de beschikbaarheid van voldoende geschoold personeel een belangrijke determinant. Toegang tot opleidingen voor het gebruik van nieuwe ICT in het onderwijs en op de werkplaats vormen daarin een belangrijk element. De kwaliteit van de sociale zekerheid zal richtinggevend zijn voor het effect van tabaksgebruik en gezondheid op het werk. Naarmate mensen armer zijn, zullen zij ook meer gezondheidsrisico's aanvaarden in ruil voor werk.

1. CSR Europe (2001). *The European Survey on socially responsible investment and the financial community*. CSR Europe & Euronext.

De evolutie van het aantal huishoudens zal het energiegebruik en de vraag naar transport beïnvloeden. De laatste jaren is er een verhoging van het aantal huishoudens in België, ondanks een bijna stabiel bevolkingsaantal. Daardoor zal de vraag naar energie en transport geneigd zijn te verhogen. Andere sociale determinanten zijn de werkgelegenheidsgraad en de werkloosheidsgraad. De algemene lage werkgelegenheidsgraad is een belangrijke determinant voor de ontwikkeling van de sociale economie.

4.1.5.6 Institutionele determinanten

De evolutie van alle problematieken en hun determinanten hangt ten slotte ook nauw samen met het wettelijke en institutionele kader waarin zij zich ontwikkelen (zie deel 1.1.3). Het kan meerdere bevoegdheidsniveaus omvatten.

De visvangst hangt sterk af van het gemeenschappelijke Europese visserijbeleid. Een Europees Witboek over de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen is in de maak. Nieuwe wetgeving in de meeste Europese landen, waaronder België, verplicht pensioenfondsen hun beleggingsstrategie openbaar te maken. Beide ontwikkelingen zullen een invloed hebben op de evolutie van ethische financiering. De gezondheid op het werk en het tabaksgebruik zijn dan weer rechtstreeks beïnvloedbaar door voorschriften van de overheid over product- en productienormen. Gezondheid op het werk is ook nog beïnvloed door de wet op de bescherming van werknemers en de syndicale rechten. De marktreglementering is ten slotte richtinggevend voor de energieproductie en –consumptie.

4.2 Uitwerking van de drie wereldvisies

De korte omschrijving van de wereldvisies uit hoofdstuk 4.1.3 is de basis voor hun verdere uitwerking en toepassing op de tien problematieken. Tabel 4.1 verduidelijkt voor ieder van de drie wereldvisies waar het beleid de nadruk op legt en hoe dit zich vertaalt naar het beheer van de kapitaalvoorraden. Dat gebeurt door op verschillende manieren in te spelen op de eigenschappen van de drie kapitaalvoorraden. Het centrale scenario draagt de naam "beheren" omdat dit het enige is dat evenveel nadruk legt op het beheer van ieder van de drie kapitaalvoorraden. Het eerste scenario beschrijft een eerder utilitaristische wereldvisie, terwijl het derde scenario vooral de noodzaak van een fundamentele omvorming van het maatschappelijke systeem benadrukt.

De drie wereldvisies worden hierna in detail verder uitgewerkt. Zij zullen de inspiratie geven voor het formuleren van de beleidsvisies van de federale overheid in hoofdstuk 4.3. Een zinsnede typeert iedere keer de boodschap die de visie uitdraagt.

Tabel 4.1 - Beheersdoelstellingen in de drie wereldvisies

	Wereldvisie 1: "Benutten"	Wereldvisie 2: "Beheren"	Wereldvisie 3: "Omvormen"
Nadruk van het beleid	<ul style="list-style-type: none"> • Accumulatie van de economische kapitaalvoorraad 	<ul style="list-style-type: none"> • Accumulatie van de drie afzonderlijke kapitaalvoorraden 	<ul style="list-style-type: none"> • Accumulatie van de sociale en milieukapitaalvoorraden
Vertaling naar het beheer van de kapitaal-voorraden	<ul style="list-style-type: none"> • Economisch kapitaal: kwantiteit, kwaliteit, functies en spreiding verhogen • Menselijk en milieukapitaal: kwantiteit, kwaliteit, functies en spreiding verminderen door substitutie met economisch kapitaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Economisch kapitaal: kwantiteit verlagen, kwaliteit verhogen, functies ongewijzigd houden en spreiding verhogen • Menselijk en milieukapitaal: kwantiteit, kwaliteit, functies en spreiding vrijwaren 	<ul style="list-style-type: none"> • Economisch kapitaal: kwantiteit verlagen, kwaliteit verhogen, functies bijsturen, spreiding verhogen • Menselijk en milieukapitaal: kwantiteit, kwaliteit, functies en spreiding verhogen

4.2.1 Wereldvisie 1: "benutten"

4.2.1.1 Algemene omschrijving

Dit perspectief ziet in de groei van de economische kapitaalvoorraad de sleutel tot een duurzame ontwikkeling. Dat komt omdat de *functies* die ze moet vervullen zeer divers zijn. In deze wereldvisie zijn de bestaande situaties van sociale uitsluiting en armoede slechts tijdelijk. De risico's van blijvende onaanvaardbare sociale ongelijkheden zijn laag. De accumulatie van economisch kapitaal zal op termijn toelaten de bestaande *kwantitatieve* en *kwalitatieve* problemen van de menselijke en milieukapitaalvoorraden op te lossen. Bovendien wordt *a priori* de veerkracht van het milieukapitaal zeer hoog geschat. De risico's van het op korte termijn benutten van dit kapitaal voor het produceren van economisch kapitaal worden daarom niet hoog geschat.

4.2.1.2 Toepassing op de problematieken

Ondernemingen zijn in deze visie de essentiële actoren in het creëren van economisch kapitaal. Zij zijn de leveranciers van de goederen en diensten die de functies moeten bevredigen waar de consumenten om vragen. Consumenten zijn vrij in de keuze van de hoeveelheid en kwaliteit van goederen en diensten. Dat geldt ook voor producten zoals *tabak*, die potentieel nefast zijn voor de gezondheid. De heersende opvattingen van de consumenten zullen het succes van *genetisch gewijzigde planten* (GGP's) bepalen. Deze dynamiek tussen vraag en aanbod van goederen en diensten zorgt voor een toename van de economische kapitaalvoorraad. De overheid kent daarom ondernemingen en consumenten een maximum aan vrijheid toe en onderwerpt deze dynamiek niet aan gedragsbepalende sociale en milieureglementeringen.

Energie en transport zijn noodzakelijk voor de productie van dit economisch kapitaal. Mobiliteit verhoogt ook de sociale en economische ontwikkeling van individuen. De overheid staat er in deze visie garant voor dat de marktprijs voor energie overeenstemt met de reële productiekosten. Ze zorgt ook voor een continue energiebevoorrading en voor de voorziening van voldoende transportinfrastructuur. Deze visie schat de draagkracht van het milieukapitaal hoog. Bijgevolg kan de overheid de energievoorziening het best garanderen door een beroep te blijven doen op fossiele energiedragers in combinatie met kernenergie. Het Kyoto-protocol, dat de toelaatbare uitstoot van broeikasgassen

beperkt, wordt afgewezen¹. Maatregelen voor rationeel energiegebruik zijn in deze visie vooral ingegeven vanuit een zorg om de afhankelijkheid van import te verminderen en om een betere concurrentiepositie van ondernemingen te verkrijgen. Een uitbreiding van de transportinfrastructuur en het aantal afgelegde kilometers is ook mogelijk. Op termijn zal de wereldwijde economische groei en de voortgezette mondialisering van de economie zorgen voor een meer rechtvaardige spreiding van de energieconsumptie².

Het gebruik van *genetisch gewijzigde planten* (GGP's) kan bijdragen tot economische groei en moet daarom verder toenemen. Producenten maken er gebruik van zo lang er een markt voor bestaat en het hun productiviteit ten goede komt. De milieurisico's van GGP's zijn aanvaardbaar. Eventuele ongelukken zullen vergelijkbare gevolgen hebben als de verbreiding van invasieve soorten, een fenomeen dat al lang gekend is. Bovendien zijn de meeste GGP's enkel geschikt voor gebruik in een specifieke kweekmethode en kunnen ze niet overleven in het natuurlijke milieu. De vrije markt moet gepaard gaan met de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten, met inbegrip van de manier waarop GGP's in cultuur worden gebracht.

Indien degradatie van het menselijke of milieukapitaal dreigt, dan zendt de markt tijdig signalen uit die ondernemingen daarop wijzen. Toenemende schaarste veroorzaakt prijsstijgingen van de grondstoffen, met inbegrip van fossiele energiedragers. Dat zal iedereen spaarzamer doen omspringen met *energie* en de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen stimuleren.

Via de vrije en concurrentiële markt zullen ook de nieuwe *informatie- en communicatietechnologieën* (ICT) zich op termijn spontaan in de privé-sfeer verspreiden, over alle werelddelen en in alle bevolkingslagen. Ondernemingen zullen immers een continue aansporing hebben om nieuwe markten te veroveren en te investeren in netwerken en elektriciteitsbevoorrading. Concurrentie zal zorgen voor prijsdalingen zodat de financiële drempel voor toegang tot ICT op termijn automatisch verdwijnt. De exponentiële stijging in de verspreidingsgraad die de afgelopen jaren geregistreerd is, lijkt deze visie te ondersteunen. De overheid sluit niet uit dat ze tijdelijk op publieke plaatsen toegang biedt aan ICT-toepassingen. Dat idee is echter ondergeschikt aan de werking van de vrije markt die hier op termijn zelf voor zal instaan.

Een concurrentiële arbeidsmarkt biedt ondernemingen de mogelijkheid werknemers financieel te compenseren voor werk dat *gezondheidsrisico's* met zich meebrengt. Ondernemingen en de overheid kunnen ook investeren in geneeskunde om de gezondheidsproblemen door beroepsgebonden blootstelling aan schadelijke producten op te vangen. Automatisering kan gevaarlijke banen vervangen indien dit voor ondernemingen op korte termijn rendabel blijkt. Om dezelfde reden kunnen ze ten slotte ook preventief investeren in nieuwe producten en productieprocessen met minder milieu- en gezondheidsrisico.

-
1. In deze visie is klimaatverandering onvoldoende zeker om op dit ogenblik maatregelen te rechtvaardigen die emissies indijken. Mocht klimaatverandering op termijn toch problematisch blijken, dan kan de extra groei middelen leveren om te investeren in adaptatieinvesteringen (substitutie tussen economisch en milieukapitaal). Het besparen op preventieve investeringen veroorzaakt die extra groei.
 2. Dit is een toepassing van de Kuznets-curve. Die zet het verband uit tussen economische ontwikkeling en ongelijkheid. Simon Kuznets formuleerde de hypothese dat inkomensongelijkheid in het algemeen stijgt in de vroege stadia van economische ontwikkeling. Later in de ontwikkeling vermindert de inkomensongelijkheid. Deze hypothese van een omgekeerde U-verhouding tussen ongelijkheid en ontwikkeling staat bekend als de Kuznets-curve.

De signaalfunctie van de markt zal echter alleen ondernemingen aansporen tot gedragsverandering indien ze naar behoren functioneert. Dat is niet het geval wanneer een sector hoge overheidssubsidies ontvangt. *Overbevissing* wordt volgens deze visie in belangrijke mate veroorzaakt door de hoge subsidies die de sector ontvangt en die markverstoringen werken. Ze werken een structurele overcapaciteit in de hand en houden de vraag naar vis kunstmatig hoog omdat de marktprijzen te laag zijn. Deze visie gaat ervan uit dat indien de subsidies afgebouwd worden, de milieueexternaliteiten van visserij voldoende beperkt zullen worden. Daarnaast kan ook substitutie door aquacultuur een deel van de verloren gegane visbestanden compenseren.

Signalen van milieuschaarste en degradatie van de menselijke kapitaalvoorraad zullen op termijn ook de waardenstructuren van consumenten veranderen. Dat kan ondernemingen aanzetten meer te investeren in de *veiligheid en gezondheid op het werk*, bedrijfsopleidingen (ICT) en in de ontwikkeling van minder schadelijke *tabaksproducten* en afkickmethoden. De vraag naar *ethische financieringsproducten* zal zich ook spontaan verder ontwikkelen en kredietinstellingen zullen in toenemende mate ethische beleggingsfondsen aanbieden. Dat is ook zo voor producten van de *sociale economie*. Ze zullen zich autonoom ontwikkelen als er vraag naar is en als investeerders, naast economische, ook sociale meerwaarde willen nastreven.

Ten slotte kunnen ondernemingen en consumenten milieuschaarste en degradatie van het menselijke kapitaal ook opvangen via substitutie met economisch kapitaal. Zo kan een uitputting van *visbestanden* worden opgevangen door de opbrengsten hieruit te investeren in andere productieve kapitaalvoorraden. Een toename van de economische of menselijke kapitaalvoorraden compenseert het verlies aan milieukapitaal (Hartwick's rule). Investerings- en ontwikkelingsactiviteiten kunnen de negatieve gezondheidseffecten van het *roken* afzwakken. Extra verzekeringen kunnen de financiële gevolgen van roken voor de sociale zekerheid opvangen.

4.2.1.3 Mate van in overweging nemen van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling

Iedere wereldvisie uit zich in een specifieke manier van het in overweging nemen van de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling uit deel 1. De onderstaande paragrafen zetten die uiteen voor de visie benutten.

Verantwoordelijkheid

De mondiale visie legt de nadruk op de beschikbare *hoeveelheid* en *spreiding* van economisch kapitaal. De comparatieve voordelen van ontwikkelingslanden zullen het beste spelen zonder strenge milieu- en sociale voorwaarden voor importproducten. Dat levert de beste garantie voor een groei van de menselijke en economische kapitaalvoorraden in deze landen. Illustratief hiervoor zijn de visserijakkoorden tussen de EU-lidstaten en ontwikkelingslanden. Wanneer deze akkoorden vangquota en douanerechten bevatten, zorgen zij immers niet alleen voor een beter rendement van de Europese vloot maar ook voor een stroom aan deviezen voor de gastlanden. Wanneer toch beperkingen staan op het gebruik van de menselijke en milieukapitaalvoorraden, dan moet dit bij voorkeur gebeuren via multilaterale overeenkomsten.

Dubbele billijkheid

Ook in de langetermijnvisie staat de vorming van economisch kapitaal voorop. Substitutie met economisch kapitaal kan enig verlies aan milieukapitaal goedmaken. Economische groei maakt ook meer middelen beschikbaar voor

investering in de bescherming van de overblijvende menselijke en milieukapitaalvoorraden.

Integratie

De integratie van de drie kapitaalvoorraden gebeurt zo dat de menselijke en de milieukapitaalvoorraden zich aanpassen aan de noden van de groei van de economische kapitaalvoorraad.

Voorzorg

Het voorzorgbeginsel toegepast op de vrijwaring van de menselijke en milieukapitaalvoorraden wordt hier te restrictief bevonden. Het staat productinnovatie in de weg en zet een rem op economische groei. De overheid gaat eerder uit van de utilitaristische benadering van *sound science*. Dat houdt in dat enkel duidelijke wetenschappelijke bewijzen ingrepen ten voordele van de bescherming van de menselijke en milieukapitaalvoorraad rechtvaardigen. Economische substituties en pecuniaire compensaties kunnen immers eventuele onomkeerbare schade aan deze voorraden goedmaken.

Participatie

De toepassing van het Aarhusverdrag uit 1998 beperkt zich tot het verstrekken van informatie over de toestand van het leefmilieu. Het maatschappelijke middenveld heeft verder slechts minimaal inspraak in het besluitvormingsproces om de werking van de vrije markt en de representatieve democratie niet te ondermijnen.

4.2.2 Wereldvisie 2: "beheren"

4.2.2.1 Algemene omschrijving

In dit perspectief blijft de economische kapitaalvoorraad die noodzakelijk is voor duurzame ontwikkeling hoog, maar het bestaan van sociale en milieurisico's wordt ook onderkend. Bijgevolg is het nodig om de manier bij te sturen waarop het economische kapitaal gebruikt maakt van de andere twee kapitaalvoorraden. Dat gebeurt door een verhoging van de *kwaliteit* van het economische kapitaal ten koste van de *kwantiteit*. Zo kunnen met kleinere hoeveelheden dezelfde *functies* voortgebracht worden¹. De verhoging van de kwaliteit zorgt ervoor dat de menselijke en milieukapitaalvoorraden minder onder druk komen te staan. Bovendien blijven voldoende middelen beschikbaar voor hun bescherming en verdere ontwikkeling. Eco-efficiëntie maatregelen maken fundamentele wijzigingen in consumptiepatronen overbodig. Het is volgens deze wereldvisie echter niet wenselijk maatregelen te nemen die slechts op lange termijn leiden tot sociale of milieuverbeteringen. Daarvoor is het kortetermijnverlies aan economisch kapitaal te groot.

4.2.2.2 Toepassing op de problematieken

De vrije markt zorgt op termijn niet meer automatisch voor een duurzaam beheer van de drie kapitaalvoorraden: prijzen reageren te langzaam op de uitputting van grondstoffen (*energiedragers* en *visbestanden*); inzake ICT dreigt er een *digitale kloof* die niet vanzelf zal verdwijnen. De overheid stuurt daarom de vrije markt bij: ze moedigt de milieuefficiëntie van *productie* van goederen en diensten aan en neemt maatregelen die de verspreiding van ICT over alle lagen van de bevolking vergemakkelijken.

1. Een goed met een hoge kwaliteit moet in het algemeen minder snel vervangen worden.

De maatregelen die zij hiervoor neemt, werken vooral in op de voorkeuren van consumenten en producenten. Het initiatief van de gedragsverandering ligt evenwel vooral bij de actoren zelf. De overheid vervult in de eerste plaats een aanmoedigende rol. Die vervult ze onder meer door het dichten van de divergerende ontwikkelingsritmes inzake ICT. Daarbij corrigeert ze de markt via fiscale maatregelen die het privé-gebruik van ICT stimuleren. De overheid neemt gelijksoortige maatregelen voor de beheersing van de vraag naar *energie* en *transport*, het ontwikkelen van de *sociale economie* en van de markt voor *ethische beleggingsproducten* en de beheersing van *GDP's* en van *tabaksgebruik*. Inzake *sociale economie* ondersteunt de overheid de integratie van milieuaspecten wanneer zij dit opportuun acht.

De overheid zet *ondernemingen* aan tot het ontwikkelen van strategieën die op korte en middellange termijn leiden tot meer milieuefficiëntie¹ en sociale rechtvaardigheid. Overheid en maatschappelijk middenveld zijn hierin partners. De verdere ontwikkeling van de markt voor *ethische beleggingsfondsen* en van de *sociale economie* kunnen hier toe bijdragen. Bijgevolg neemt de overheid maatregelen die het ethische beleggen en de sociale economie stimuleren. Ze stelt, samen met werkgevers en vakbonden, minimumrichtlijnen op voor *de gezondheid van werknemers*. Ze stimuleert waar mogelijk de automatisering van productieprocessen die gevaren inhouden voor werknemers. Kansarmen gebruiken in verhouding meer tabak. Extra inspanningen om deze groep aan te moedigen zich te beschermen tegen de negatieve effecten van *tabaksgebruik* zijn dus rechtvaardig. Het overheidsoptreden blijft echter beperkt tot gedragsveranderende maatregelen. De sector is immers een belangrijke werkgever (zowel in binnen- als buitenland) en zorgt voor onmiddellijke inkomsten via de accijnzen op tabak.

In de *visserijsector* schaft de overheid de subsidies niet geheel af omdat ze ook het lokale socio-economische belang van de sector in acht neemt. De subsidies vormen een tegenprestatie voor de sociale opdracht die de sector op lokaal vlak speelt, zoals werkgelegenheid, ontspanning, structurering van het lokale economische weefsel. Een aantal economische maatregelen verhogen evenwel het rendement van de vissersvloot. Andere reguleringen dammen tegelijk de meest nefaste niet-duurzame praktijken in. Samen zorgen ze voor een optimaal duurzaam beheer van de visbestanden binnen de Belgische en Europese wateren. Deze maatregelen hebben ook gevolgen voor derde landen waarmee België en de EU visserijakkoorden hebben afgesloten. De overheid verkiest echter met de effecten hiervan op de economie en de visvoorraden van de gastlanden geen rekening te houden.

Een verbetering van de eco-efficiëntie van *productie* en *transport* kan op termijn leiden tot een relatieve ontkoppeling tussen economische groei en het *energiegebruik*. Samen met de verdere ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, zou dit een positieve weerslag hebben op de energieafhankelijkheid en de concurrentiepositie, maar ook op de nationale uitstoot van broeikas- en andere schadelijke gassen. Deze wereldvisie gaat er immers van uit dat het klimaatproblematiek moet voldoen aan het beginsel van gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. Het Kyoto-protocol wordt daarbij geaccepteerd en uitgevoerd.

1. Voorbeelden: invoering van milieubeheersystemen, optimalisatie van productieprocessen om de hoeveelheid afvalstoffen, geluidstoornissen, emissies naar de atmosfeer en het water te verminderen en producten en verpakking aan het einde van hun levensloop te recupereren.

Milieubeperkingen maken een verdere uitbouw van de *transportinfrastructuur* niet wenselijk. De overheid optimaliseert daarom het gebruik van de bestaande voorzieningen. Ze pakt daarbij onder andere de organisatie van het woon-werkverkeer, de ruimtelijke ordening en de onderlinge afstemming van de verscheidene transportmodi aan.

Wanneer de overheid dit economisch nuttig acht stimuleert ze het onderzoek naar GGP's en het gebruik ervan. Wanneer ze GGP's niet wenselijk acht, ontmoedigt ze die via reguleringen. Ze start een programma van actief beheer van de potentiële risico's van GGP's. Dat gebeurt door ieder proefproject of commercialisatie te laten voorafgaan door een evaluatie van de ethische, milieu-, socio-economische en gezondheidsaspecten ervan. Eenmaal de toestemming is gegeven, is de overheid verantwoordelijk bij ongelukken.

4.2.2.3 Mate van in overweging nemen van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling

Verantwoordelijkheid

In de toepassing van dit beginsel streeft de overheid naar een betere bescherming van de wereldwijde milieukapitaalvoorraden en naar solidariteit met ontwikkelingslanden. Wanneer het gevoerde beleid negatieve gevolgen heeft voor die landen, wordt het zelf niet noodzakelijk bijgestuurd, maar neemt de overheid op een ander vlak hiervoor compenserende maatregelen. Om de nationale concurrentiepositie te beschermen verkiest de overheid reguleringen internationaal te coördineren. In tegenstelling tot de vorige wereldvisie, neemt zij het voortouw in deze onderhandelingen en pleit ze voor stringente beschermende maatregelen. De overdracht van eco-efficiënte technologieën biedt ontwikkelingslanden de beste kansen om hun economische kapitaalvoorraad te verhogen zonder de milieukapitaalvoorraden blijvend aan te tasten.

Dubbele billijkheid

Maatregelen met hoge economische kosten worden enkel genomen indien ze op korte termijn leiden tot sociale of milieuverbeteringen. De evenwichts-oefening tussen het stimuleren van economische groei, sociale rechtvaardigheid en milieubescherming, impliceert dat de overheid minder gewicht geeft aan toekomstige baten dan aan huidige kosten¹.

Integratie

Bij de integratie tussen kapitaalvoorraden streeft de overheid naar een beter evenwicht tussen het gebruik van menselijk en milieukapitaal enerzijds en het genereren van economisch kapitaal anderzijds.

Voorzorg

Omdat substitutie tussen kapitaalvoorraden slechts in beperkte mate mogelijk is, krijgt het voorzorgsbeginsel meer aandacht dan in het handelingsperspectief "benutten". Het is niet van toepassing wanneer op korte termijn grote economische belangen op het spel staan.

Participatie

De overheid verruimt de toepassing van het Aarhusverdrag van recht op milieu-informatie tot de toegang tot het gerecht ter zake. De overheid stimuleert de vrijwillige participatie van het maatschappelijk middenveld aan de besluitvorming waar dat leidt tot meer efficiëntie door een betere aanvaarding ervan.

1. Technisch gesproken houdt zij er een hoge verdisconteringsvoet op na.

4.2.3 Wereldvisie 3: "omvormen"

4.2.3.1 Algemene omschrijving

Dit perspectief acht, naast een vermindering van de *hoeveelheid* en een verhoging van de *kwaliteit*, ook veranderingen in de functies die het economische kapitaal moet voortbrengen wenselijk. Bij de voorraad menselijk kapitaal ligt de nadruk zowel bij de beschikbaarheid (*hoeveelheid* en *spreiding*) als bij de *kwaliteit* ervan. Binnen de *functies* die ze moet garanderen staat de preventie van armoede en sociale uitsluiting centraal. Geografisch (binnen België, maar ook wereldwijd) moet ze op een billijke manier en in voldoende mate beschikbaar zijn. Zowel de *hoeveelheid* als de *kwaliteit* als de *functies* die de milieukapitaalvoorraad vervult moeten gevrijwaard blijven. Maatregelen die slechts op lange termijn leiden tot milieuverbeteringen of menselijke vooruitgang verdienen evenveel aandacht als maatregelen die op korte termijn tot resultaten leiden.

4.2.3.2 Toepassing op de problematieken

De huidige productie en consumptiegewoonten hebben op korte, middellange en lange termijn een nefaste invloed op de staat van de menselijke en milieukapitaalvoorraden. De bijziendheid van de vrije markt geeft onvoldoende snel signalen van schaarste weer. Hierdoor zullen visbestanden uitgeput raken, met als gevolg een gevaar voor onomkeerbaar verlies aan biodiversiteit. Het huidige gebruik van fossiele energiedragers zal zorgen voor uitputting en gevaarlijke opwarming van de atmosfeer. De aanhoudende groei van het individueel personenvervoer zal leiden tot ongecontroleerde congestieproblemen, geluidshinder en luchtvervuiling. Het gebruik van bepaalde producten en productieprocessen is te schadelijk voor de gezondheid van werknemers. Onzekerheid over de effecten van het gebruik van GGP's geven aanleiding tot grote gezondheids- en milieurisico's. Het gebruik van tabak leidt op termijn tot onaanvaardbare gezondheidsstoornissen.

De overheid neemt daarom maatregelen die op termijn resulteren in een *absolute* ont koppeling van economische groei en aantasting van de menselijke en milieukapitaalvoorraden. Ze draagt de zorg voor de levensomstandigheden van de huidige en toekomstige generaties overal ter wereld hoog in het vaandel. De maatregelen moeten ervoor zorgen dat alle maatschappelijke actoren hun verantwoordelijkheid opnemen en rekening houden met de sociale en milieugevolgen van hun handelen. Ze moeten daarbij zowel inspelen op de vraag als op het aanbod.

De overheid zorgt ervoor dat alle actoren, met inbegrip van haarzelf de sociale en milieukosten van hun handelen geheel internaliseren. Dat geldt dus voor alle ondernemingen, ook voor die uit de *sociale economie*. Hun maatschappijproject moet naast sociale ook milieudoelstellingen bevatten. Actoren die het belang van het milieukapitaal behartigen moeten ook sociale doelstellingen in hun optreden opnemen. Consumenten ten slotte, moeten niet alleen de bevrediging van hun behoeften nastreven, maar ook het respect van sociale en milieunormen. De overheid speelt daartoe in op de tijdsvoorkeur van producenten en consumenten. Ze hoopt daarbij dat langetermijndenken hen ervan zal weerhouden hun bestaande negatieve productie- en consumptiegewoonten verder te zetten. Dat kan onder meer gaan over het overdadig gebruik van *energie*, *individueel transport*, *tabak*, of onvoldoende bescherming van de *gezondheid van de werknemers*.

De *gezondheid van werknemers* primeert op het economische belang. Daarom kan de overheid een verbod uitvaardigen op de productie en consumptie van bepaalde producten of diensten, zelfs indien er geen alternatieven zijn voor ongezonde productiewijzen. Ze levert eventueel ook steun aan onderzoek naar alternatieve producten en diensten. De kostenbesparing in de medische sector en een verhoging van de kwaliteit van het leven compenseert het verlies aan arbeidsplaatsen in de *tabakssector*. De overheid zet ook investeerders aan hun kortetermijnverwachtingen voor opbrengsten uit beleggingen te temperen te voordele van groei op lange termijn. Hiervoor is het immers noodzakelijk de druk op de menselijke en milieukapitaalvoorraden te verminderen. De overheid stimuleert daarom *ethische beleggingen* extra.

De overheid spoort *ondernemingen* aan naast strategieën voor de verbetering van de eco-efficiëntie van productiesystemen ook te investeren in de ontwikkeling van *innoverende strategieën*. Die maken het mogelijk een verschuiving te veroorzaken van materiële productie van goederen naar de levering van diensten. Het gaat erom dat ondernemingen de functies van een product identificeren. Die functies trachten ze aan de consumenten te leveren op manieren die minder druk leggen op de menselijke en milieukapitaalvoorraden. Een continue en gedecentraliseerde levering van herstel- en onderhoudsdiensten vervangt de levering van producten. Dat kan het verlies aan arbeidsplaatsen in de productie opvangen en het kennisniveau van de geleverde arbeid opvoeren.

In de *visvangst* staat de bescherming van de biodiversiteit en de permanente bevrediging van de vraag naar vis centraal. De overheid treft daarom maatregelen ter bescherming van de met uitsterven bedreigde soorten. Dat kan betekenen dat ze een moratorium op de vangst van bepaalde soorten oplegt, of dat ze visvangst verbiedt in broedgebieden. De beschermingsmaatregelen vergezellen de afschaffing van subsidieregelingen die de overcapaciteit en overconsumptie van vis in de hand werken. Investeringsmaatregelen in aquaculturen of in de productie van alternatieve bronnen van proteïnen kan het verlies van arbeidsplaatsen in de visserijsector opvangen. De EU past haar visserijbeleid ook aan om te vermijden dat de nieuwe regulering binnen Europa negatieve gevolgen zou hebben op de visbestanden van derde landen.

Deze visie plaatst het concept '*digitale kloof*' in een heel andere context. De vorige visies leggen zich erop toe de achtergestelden aansluiting te laten vinden bij de gangbare ICT-ontwikkelingen. De overheid richt zich nu ook op de zogenaamde *ICT content* of ICT-inhoud. De verspreiding van ICT-producten over alle lagen van de bevolking en werelddelen heeft enkel zin indien ze afgestemd is op de behoeften van de gebruikers. ICT staat dus niet los van andere maatschappelijke behoeften zoals: onderwijs, gezondheidszorg, drinkwater enzovoort. Het wegwerken van de digitale kloof maakt inherent deel uit van het beleid ter uitbanning van armoede en sociale uitsluiting. De visie "omvormen" gelooft dat de overheid zelf deze integratie moet begeleiden en sturen.

Veranderingen in de omgang met *energie* zijn ook wenselijk. De overheid zet producenten aan bestaande installaties te optimaliseren en hun aanbod te diversifiëren naar hernieuwbare energiebronnen. De overheid voert ook een proactief productbeleid gericht op het beheersen van de vraag naar energie. Ze ontmoedigt energie-intensieve consumptiepatronen. Voor het respecteren van haar Kyotodoelstellingen wil ze het geheel van de emissiereducties binnen België realiseren. Door haar inschatting van de problematiek van nucleair afval, de risico's van ongelukken, aanslagen en de proliferatie van splijtstoffen, houdt

de overheid vast aan haar beslissing om na 2014 geleidelijk af te stappen van kernenergie.

De overheid erkent het maatschappelijke belang van *personenvervoer*. Toch streeft ze naar een *absolute* ontkoppeling van economische groei en de negatieve milieuexternaliteiten van personenvervoer. Dankzij ICT-ontwikkelingen vinden telewerk en teleconferenties meer ingang. De opbouw van lokale sociale netwerken kan de behoeften aan contacten op lange afstanden verminderen. Dat kan vooral minder mobiele mensen zoals ouderen, jongeren en armen ten goede komen. Maatregelen beschermen kansarmen tegen geluidshinder van het *verkeer* omdat die daar proportioneel meer aan blootstaan. Een sterk ontwikkeld openbaar vervoersnet zorgt voor een gedeeltelijke verschuiving van individueel naar collectief transport. Dat veroorzaakt een gedeeltelijke verschuiving van de productie van personenwagens naar de productie van vervoersdiensten.

De overheid gaat zeer omzichtig om met het gebruik van GGP's en de mogelijke socio-economische en milieugevolgen. Ze geeft slechts onder strikte voorwaarden toestemming voor het testen, kweken en commercialiseren van GGP's. Zelfs na de toestemming blijft de producent verantwoordelijk ingeval er zich milieu- of gezondheidsproblemen voordoen. Ze houdt ook rekening met de langetermijneffecten voor andere landen (zoals verspreiding naar naburige landen, verstoring van de wereldmarktprijzen). De overheid wil vermijden dat de technologie in handen blijft van een beperkte groep ondernemingen en dat de voedselafhankelijkheid van ontwikkelingslanden toeneemt.

4.2.3.3 Mate van in overweging nemen van vijf beginselen van duurzame ontwikkeling

Verantwoordelijkheid

De overheid stuurt de bestaande productie- en consumptiepatronen bij om de negatieve sociale en milieugevolgen op andere landen in te perken. Ze past ook sociale normen toe op importproducten om de gezondheid en het recht op waardige werkomstandigheden van werknemers in ontwikkelingslanden te beschermen. Dat gebeurt het liefst via internationaal overeengekomen arbeidsnormen, maar kan ook desnoods via unilaterale maatregelen. Een flankerend beleid beperkt de eventuele negatieve sociale gevolgen die dit voor ontwikkelingslanden kan teweegbrengen. Ontwikkelingslanden moeten een andere vorm van consumptie aannemen dan de vorm die nu in rijke landen de gangbare is. De overheid ontmoedigt dan ook de export van Westerse productie- en consumptiegewoonten.

Dubbele billijkheid

Investeren in maatregelen die de menselijke en milieukapitaalvoorraden beschermen is nuttig, ook als ze slechts op lange termijn winst opleveren. De overheid gebruikt met andere woorden een lage verdisconteringvoet voor haar investeringsprojecten in sociale en milieubescherming.

Integratie

Voor de integratie van de drie componenten gaat de overheid uit van de visie dat economisch kapitaal slechts instrumenteel is in de ontwikkeling van het menselijke kapitaal en de vrijwaring van het milieukapitaal.

Voorzorg

De interpretatie van het voorzorgsbeginsel is ruim en wordt toegepast op zowel de bescherming van de sociale als de milieukapitaalvoorraden.

Participatie

De participatie van het maatschappelijke middenveld aan het beleid is essentieel om te komen tot voldoende sociale cohesie. Ze staat vervolgens zelf garant voor meer economische efficiëntie en milieubescherming. De overheid vergroot de rol van de bestaande adviesraden en hervormt hun samenstelling zodat alle maatschappelijke geledingen erin vertegenwoordigd zijn.

4.3 Uitwerking van de drie beleidsvisies

De federale overheid kan voor iedere problematiek haar voorkeur uitspreken over de te volgen *beleidsvisie*. Naar de wereldvisie die ze voorstaat, zal ze op een andere manier wensen in te werken op de problematieken of de determinanten van verandering.

Dit hoofdstuk stelt een aantal maatregelen voor die de federale overheid kan nemen om de ontwikkeling van de tien problematieken te sturen volgens de respectievelijke wereldvisies. Waar mogelijk, worden de te verwachten kwantitatieve of kwalitatieve effecten besproken. Ten slotte worden ook de gevalsstudies uit deel 3, die illustratief zijn voor het werkelijk gevoerde beleid, gesitueerd binnen ieder van de drie beleidsvisies. Een vergelijking van het gevoerde beleid met dat in de drie beleidsvisies, geeft aanwijzingen voor beleidsvoerders en het maatschappelijke middenveld om zich uit te spreken over de wenselijkheid en de manier om het bestaande beleid bij te sturen.

4.3.1 Scenario voor de beleidsvisie "benutten"

Overeenkomstig de gelijknamige wereldvisie, neemt de overheid in de beleidsvisie "benutten" maatregelen die de werking van de markt stimuleren en de juiste voorwaarden creëren voor een stabiele vrije markt. Liberalisatie, privatisering en deregulering zijn troef. De overheid treft ook maatregelen die de mondialisering van de economie vooruithelpen. Om de werking van de markt te verbeteren, informeert ze consumenten over sociale en milieugevolgen over de levenscyclus van producten. Op het vlak van *menselijk kapitaal* dereguleert ze de arbeidsmarkt. Zo wil ze de participatiegraad en de werkgelegenheidsgraad verhogen. Werknemers en werkgevers kunnen aangepaste en flexibele arbeidsverhoudingen organiseren, wat tegemoet komt aan de problemen bij de combinatie van gezin en arbeid. Op *milieuvlak* komen er nauwelijks of geen maatregelen boven op de bestaande. Bestaande maatregelen die de overheid te streng vindt, zwakt ze af. Maatregelen met mogelijke gevolgen op de concurrentiepositie van België komen er enkel in nauw internationaal overleg.

4.3.1.1 Productiestrategieën van ondernemingen



De overheid wil dat ondernemingen maximaal bijdragen tot economische groei. Ze wil daarom voornamelijk via economische, technologische en institutionele maatregelen de productie van ondernemingen stimuleren. Daarvoor ziet ze de *vrije en concurrentiële markt* als het beste instrument. De overheid bevordert de vrije markt, veeleer dan ze te reguleren en laat de grootst mogelijke vrijheid aan ondernemingen in hun handelen. Dat uit zich in de volgende beleidsvisie.

Beleid

- Het geïntegreerde productbeleid op het niveau van de EU vindt slechts weinig navolging op federaal Belgisch niveau. De overheid beperkt zich tot informatieverbreiding en enkele campagnes. De wet op de ecotaksen voert ze af. De werkzaamheden aan de wet op de productnormen zet ze op een zeer laag pitje. De essentiële beschermingseisen uit de zogenaamde *nieuwe aanpak*¹ acht ze immers voldoende. De wet ter bevordering van de sociaal verantwoorde productie, die een sociaal label definieert, wordt niet uitgevoerd. Ze vindt dat de vrijwillige normen ontwikkeld door de private sector (bv. SA 8000) voldoende en betrouwbare informatie verstrekken aan consumenten over de arbeidsomstandigheden waarin producten worden gemaakt. De overheid staat wel in voor de informatieverzameling over de sociale en milieuaspecten van de levenscyclus van producten en diensten.
- Het creëren van *gelijke concurrentievoorwaarden* voor ondernemingen staat centraal. Daarom beëindigt de overheid alle subsidies, waaronder die aan milieuvervuilende activiteiten zoals energiegebruik, maar met uitzondering van die aan de voorziening van publieke goederen. Om dezelfde reden tracht ze de noodzakelijke milieumaatregelen enkel te nemen in samenspraak met de EU-lidstaten of de betrokken organen van de VN. Daarbij gebruikt ze tijdens de onderhandelingen steeds een vrijemarktvisie wat betreft de allocatie van de productiemiddelen. Ze beperkt zich tot het omzetten van de Europese wetgeving.
- De overheid doet slecht specifieke investeringen in onderzoek naar duurzame productiestrategieën wanneer het voortbestaan van bepaalde economische activiteiten in gevaar komt.

Illustratie van de mogelijke effecten

De opheffing van subsidies op vervuilende activiteiten zou op termijn een positieve invloed kunnen hebben op de milieukwaliteit. De OESO berekende dat tegen 2010 emissiereducties van 400 tot 500 miljoen ton CO₂ mogelijk zijn via het verwijderen van marktstoornissen veroorzaakt door energiesubsidies². De meest effectieve maatregelen zouden zijn: de verwijdering van steenkoolsubsidies, subsidies voor elektriciteitsopwekking uit steenkool, handelsbelemmeringen die het gebruik van schone energieën afremmen, belastingvrijstellingen voor verkoop van elektriciteit en voor de aankoop ervan door energie-intensieve sectoren³. De meeste studies suggereren ook een toename in reëel BBP of BNP. Dat duidt erop dat de verwijdering van subsidies een maatregel kan zijn die hoe dan ook voordeel oplevert⁴.

-
1. De *nieuwe aanpak* op het gebied van technische harmonisatie concentreert de technische harmonisatie van de wetgeving in de EU op de goedkeuring van essentiële beschermingseisen van EU-richtlijnen. Producten moeten daarmee overeenstemmen om een hoog veiligheidsniveau te garanderen en om vrij in de EU en de EER te kunnen circuleren. Elke *nieuwe aanpak-richtlijn* heeft betrekking op een grote familie van producten (machines, producten uit de bouw, speelgoed, verpakking enz.) of op "horizontale risico's" (bv. elektromagnetische compatibiliteit). De nieuwe aanpak in de technische harmonisatie erkent het belang van standaardnormen als garantie voor de kwaliteit van de essentiële veiligheidseisen die in de richtlijnen zijn vastgesteld. Deze normen zijn niet verplicht (tenzij het om essentiële eisen gaat) en blijven dus vrijwillig, maar producten die volgens deze normen worden gemaakt, worden geacht conform de essentiële eisen van de richtlijnen te zijn. Zie <http://europa.eu.int/business/nl/topics/standards/index.html>.
 2. OECD (1997). *Environmental taxes and green tax reform*, OECD Publications, Parijs.
 3. Albrecht, J. (1998). *Environmental Consumer Subsidies and Potential Reductions of CO₂ Emissions*. Working Paper 98/59, 10/1998. Universiteit Gent - CEEM.
 4. IEA (1999). *Energy Policies of IEA Countries - 1999 Review*, IEA, Parijs.

4.3.1.2 Visvangst en biologische diversiteit in zee



Om de problematiek van overbevissing te bekampen wil de overheid een vrijere markt creëren voor visvangst.

Beleid

- Ze *schaft* zowel de *reglementering* als de *subsidies* in deze sector af. Om gelijke concurrentievoorwaarden te behouden met het buitenland moeten deze maatregelen homogeen gelden op internationaal niveau of minstens op het niveau van de visserijzones.
- De specificiteit van de levenscyclus van vissen kan evenwel rechtvaardigen dat er in bepaalde zones beperkingen gelden.

Illustratie van de mogelijke effecten

Subsidies in de visserijsector kunnen worden ingedeeld in twee categorieën: *grensinstrumenten* en *nationale beleidsinstrumenten*¹. De eerste groep omvat importquota en equivalente maatregelen. Zij verhogen de prijs die de nationale producent ontvangt. De tweede groep betreft subsidies die rechtstreeks het inkomen van producenten verhogen of hun kosten verlagen. Het is de tweede groep die de meeste invloed heeft op de ontwikkeling van een overcapaciteit.

Een ontmanteling van visserijsubsidies heeft tot gevolg dat de winst per eenheid vis daalt. Daardoor verminderen de investeringen in nieuwe capaciteit of in het onderhoud van de bestaande capaciteit. Meer vissers zullen hierdoor afvloeien uit de sector. Ten slotte zullen deze maatregelen de kosten en risico's van investering in nieuwe technologieën aanzienlijk verhogen.

Op korte termijn zal de ontmanteling van subsidies negatieve sociale gevolgen hebben. Op langere termijn kan ze echter leiden tot een duurzamer beheer van de visbestanden en een betere allocatie van de factor arbeid in andere sectoren van de economie en dus tot meer groei.

4.3.1.3 Gebruik van genetische gewijzigde planten



De ontwikkelingen in de gentechnologie geven landbouwers nieuwe mogelijkheden door genetische gewijzigde planten (GGP's) in productiestrategieën op te nemen.

Beleid

- De overheid beëindigt het moratorium op het in de handel brengen van GGP's dat op Europees niveau werd ingevoerd.
- Ze *schaft* de juridische beperkingen af op de vrijheid van experimenteren en het op de markt brengen van GGP's.
- Ze legt de overheidssteun aan onderzoek naar bepaalde GGP's droeg.
- Ze versterkt echter de wetgeving voor de bescherming van de intellectuele eigendomsrechten en breidt ze uit om de privé-investeringen in onderzoek naar GGP's veilig te stellen.

Illustratie van de mogelijke effecten

Het op grote schaal introduceren van GGP's zal op korte termijn een aantal socio-economische verschuivingen veroorzaken, zoals concentratiebewegingen in de landbouwsector en een versneld vertrek van landbouwers uit de sector. Op langere termijn zullen de veranderingen die het gevolg zijn van de invoering

1. Porter G. (1998). *Fisheries subsidies, overfishing and trade*, Sustainable Development Networking Programme, Washington D.C.

van deze gewassen positief zijn. Ze veroorzaken immers een betere allocatie van de productiemiddelen, waardoor de productiviteit in de landbouw zal verbeteren. Een elementaire sociale zekerheid kan de socio-economische kortetermijngevolgen van een invoering van GGP's in de landbouw opvangen.

4.3.1.4 Energieproductie en -consumptie



Energie vormt een belangrijk element in de productiestrategieën van ondernemingen en in de bestedingen van huishoudens. In deze visie voert de overheid een beleid dat de energieproductie en -consumptie bijstuurt zodat de marktprijs voor energie overeenstemt met haar reële productiekost. Daarnaast heeft de overheid ook oog voor de vermindering van de afhankelijkheid van import van energiedragers.

Beleid

- Om deze redenen versnelt de overheid de vrijmaking van de elektriciteits- en gasmarkt. Ze garandeert echter sociale minimumleveringen aan gezinnen die hun rekening niet kunnen betalen.
- Ze pleit tegelijk op EU-niveau voor de afschaffing van energiesubsidies.
- Om de energieafhankelijkheid van het buitenland niet te verhogen, herroept ze haar besluit om van kernenergie af te stappen. De markt zal bepalen of er in de toekomst nog plaats is voor nucleaire energie in de energievoorziening van het land.
- Ze investeert in onderzoek naar de verbetering van het energierendement van elektriciteitscentrales en productieprocessen.
- Ze organiseert informatie- en bewustmakingscampagnes voor rationeel energiegebruik.
- Ze moedigt hernieuwbare energie aan waar die de afhankelijkheid van energie uit het buitenland vermindert, maar slechts zo lang haar prijs per kilowattuur concurrentieel is.
- Ze verwerpt het Kyoto-protocol inzake klimaatverandering. Maatregelen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen, neemt ze dus niet.

Illustratie van de mogelijke effecten

In een rapport over de energievoorzichten voor België in de periode 2000-2020¹, presenteert het Federaal Planbureau een scenario dat enkele gelijkenissen vertoont met het hierboven uiteengezette beleid. Het zet evenmin beperking op de CO₂-uitstoot en de nucleaire optie blijft open². Subsidies blijven echter behouden, de liberalisatie van de elektriciteitsmarkt is nog geen feit en het is niet de markt die bepaalt hoeveel kernenergie er wordt geproduceerd, maar de overheid. Die behoudt de productie constant op het huidige niveau.

Tabel 4.2 geeft de effecten weer van dit beleid op de bruto binnenlandse energieconsumptie, de CO₂-uitstoot, de koolstofintensiteit en de invoerpercentages. De tabel toont dat in deze beleidsvisie de totale energieconsumptie tussen 1995 en 2030 met 35% zou kunnen stijgen. Over dezelfde periode zou de CO₂-uitstoot met ongeveer 23% kunnen toenemen. Dat betekent dus een vermindering van de koolstofintensiteit van de energieconsumptie van 2,2 tot 1,9 ton CO₂ per toe³. Ook de energie-intensiteit van het BBP zou gunstig kunnen evolu-

1. Courcelle C. & Gusbin D. (2001) *Energievoorzichten 2000-2020 - Verkennende scenario's voor België*, Planning Paper 88 FPB, Brussel.
 2. Voor een bespreking van de andere hypothesen die werden aangehouden verwijzen we naar het bovengenoemde rapport.
 3. "toe" staat voor "ton olie equivalent". Dat is een eenheid om een hoeveelheid energie uit te drukken. 1 toe wordt gedefinieerd als 10 gigacalorieën of 41 868 miljoen joule. De naam verwijst naar het feit dat dit ongeveer de hoeveelheid energie is in één ton aardolie.

eren van 7,1 tot 4,8 toe per BEF(90)¹. Maar tot een absolute ontkoppeling tussen economische groei en energieconsumptie zou het niet komen.

Het aandeel van hernieuwbare energie zou bescheiden blijven, al kan het resultaat van de voorgestelde maatregelen beter uitvallen dan uit tabel 4.2 blijkt. De beleidsvisie "benutten" bevat immers meer stimuli voor deze energiebronnen dan het gemodelleerde scenario. Dankzij kernenergie en de lichte vooruitgang op het vlak van hernieuwbare energie zou – ondanks de forse stijging van de bruto binnenlandse consumptie – het invoerpercentage voor energie zowat gelijk blijven.

Met de vrijmaking van de energiemarkten is in de tabel geen rekening gehouden. Door die vrijmaking zouden de efficiëntie van de energieproductie kunnen verhogen en de energieprijzen dalen. De afschaffing van subsidies zal prijzen echter doen stijgen. Beiden kunnen ook een hypotheek zetten op de toekomst van kernenergie indien blijkt dat deze op een vrijgemaakte markt niet meer kan concurreren. Dat plaatst een kanttekening bij de cijfers uit tabel 4.2.

Tabel 4.2 - De effecten van het beleid

	1995	2010	2020	2030
Bruto binnenlandse consumptie (Mtoe)	50,5	63,7	66,3	68,3
- Olieproducten	19,8	25,5	26,0	25,7
- Vaste brandstoffen	8,6	4,6	3,3	3,8
- Aardgas	10,6	20,5	24,5	24,4
- Kernenergie	10,3	11,9	10,8	11,9
- Elektriciteit	0,4	0,4	0,4	0,4
Hernieuwbare energie	0,7	1,5	1,4	1,8
CO ₂ -uitstoot	106,0	120,9	124,2	123,1
Bruto binnenlandse consumptie/BBP (toe/BEF90)	7,1	5,4	5,5	4,8
Koolstofintensiteit (ton CO ₂ /toe)	2,2	2,0	2,0	1,9
Invoerpercentage (%)	80,6	81,3	83,0	81,4

Bron: FPB (2001).

4.3.1.5 Gezondheid op het werk



Conform haar rol om de vrije marktwerking veilig te stellen, staat de overheid garant voor de algemene toepassing van de normen voor veiligheid en gezondheid van de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO). Zo worden op dit vlak concurrentievervalsingen vermeden.

Beleid

- De overheid neemt maatregelen ter bevordering van sectorale akkoorden voor het laten eerbiedigen van deze ILO-normen voor de veiligheid van werknemers.
- Ze informeert ook het publiek over de arbeidsomstandigheden waarin producten zijn gemaakt. Zo kunnen consumenten een beredeneerde keuze maken.

1. In BEF van 1990.

- Inzake gezondheidszorg en uitkeringen dekt de overheid een aantal gezondheidsrisico's niet meer, maar verplicht ze werkgevers hiervoor privé-verzekeringen af te sluiten.

4.3.1.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën



De ontwikkelingen in informatie- en communicatietechnologieën (ICT) geven ondernemingen nieuwe mogelijkheden in het uitstippelen van hun productie-strategieën. Als productiefactor kunnen ICT de productiviteit sterk doen stijgen. Tegelijk vormen zij voor sommige categorieën laaggeschoolden nieuwe hinderpalen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. Minder gegoede huishoudens hebben ook minder toegang tot deze vormen van communicatie, informatie-vergaring en -verspreiding (zie 2.2.7). De oorzaken daarvan zijn terug te brengen tot een aantal economische, technologische en institutionele determinanten.

Beleid

- Een uitgebreid overheidsoptreden om via de prijs de digitale kloof te overbruggen is volgens deze beleidsvisie niet wenselijk. De werking van de vrije markt geeft via prijsconcurrentie op zichzelf voldoende garantie om op termijn de digitale kloof te overbruggen.
- De overheid kan wel beperkt optreden om een minimale dienstverlening te garanderen voor zij die ondanks de marktwerking geen toegang hebben tot ICT. Net als voor telefoondiensten (bv. publieke telefooncellen) kan ze inzake internet een minimale dienstverlening garanderen door publiek toegankelijke internetpunten te ondersteunen.
- Er is voor de overheid een belangrijke rol weggelegd op het vlak van onderwijs in het gebruik van ICT. Vaardigheden van de beroepsbevolking in deze materie zijn immers nodig voor de succesvolle ontwikkeling van deze nieuwe sector en voor de verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Illustratie van de mogelijke effecten

Door concurrentie op de vrije markt zullen prijzen van ICT-producten dalen en zich op termijn verspreiden over alle werelddelen en alle lagen van de bevolking. De overheid staaft deze bewering met de stijging van de verspreiding van internet totnogtoe (zie 2.2.7), die exponentieel stijgt.

De financiële hinderpalen die een verspreiding van ICT in de weg staan zullen ook verdwijnen. Uit de praktijk blijkt immers dat de prijs van ICT-producten stelselmatig daalt.

De werking van de vrije markt zal volgens deze visie ook de infrastructuur versterken. Privé-operatoren zullen pc-netwerken en elektriciteitsbevoorrading over de hele wereld verder ontwikkelen. Ze zijn immers steeds op zoek naar nieuwe markten en de potentiële markt in ontwikkelingslanden is groot.

4.3.1.7 Ethische financiering van ondernemingen



Voor de financiering van hun productiestrategieën zijn ondernemingen deels aangewezen op leningen op de kapitaalmarkt en op de uitgifte van aandelen. Daar tekenen naast particulieren ook beleggingsfondsen op in, waaronder ethische beleggingsfondsen. Economische, institutionele en psychosociale factoren zullen het succes van dit soort beleggingsfondsen mede bepalen.

Beleid

- De overheid laat in dit scenario de markt voor ethische financiering zich autonoom ontwikkelen, maar neemt maatregelen om de transparantie ervan te verhogen.
- De overheid investeert ook alleen haar eigen middelen in ethische beleggingen wanneer de opbrengsten minstens even hoog liggen als die van traditionele beleggingen.
- Ze neemt evenmin maatregelen om solidaire beleggingen te promoten¹.

Illustratie van de mogelijke effecten

Het gevolg van deze strategie is dat het succes van ethische beleggingsfondsen louter zal afhangen van hun rendement of van voluntaristisch gedrag van sommige beleggers. De markt zal sterk fluctueren volgens de verwachte rendementen. Vanuit drie vaststellingen mag echter een groeiend aanbod van ethisch-financiële producten in de toekomst worden verwacht.

- *"Ten eerste is in geen enkel land waar ethische producten voet aan wal wisten te zetten, een terughalpt waarneembaar. In tegendeel, ethisch-financiële producten blijven groeien en breiden hun marktaandeel verder uit.*
- *Ten tweede is er een meer sociologische oorzaak: de consument leeft bewuster en gedraagt zich ethischer. Zolang ethische producten zich in de toekomst blijven profileren als een progressief ethisch bewustzijn, zal er voldoende vraag blijven naar deze producten.*
- *Een derde en waarschijnlijk de meest determinerende factor, is dat ethisch beleggen fundamenteel gezond is. Verschillende internationale studies hebben aangetoond dat ethisch beleggen op lange termijn zeker even rendabel is als klassiek beleggen."*²

De verdere groei van de tweede pijler pensioenfondsen kan een krachtige impuls betekenen voor de ontwikkeling van ethische beleggingsfondsen³.

Ten slotte zullen solidaire beleggingen geheel van de markt verdwijnen indien er geen vraag meer naar is.

4.3.1.8 Sociale economie

Ondernemingen die actief zijn in de sociale economie volgen een bijzondere productiestrategie. Niet het maken van winst is haar voornaamste betrachting, maar wel de verwezenlijking van een maatschappelijk doel. Economische, institutionele, psychosociale en zuiver sociale determinanten bepalen het succes van deze formule van bedrijfsvoering.

Beleid

- In deze beleidsvisie volgt de sociale economie de wetten van vraag en aanbod. Ze zal enkel blijven bestaan zo lang er geïnteresseerden zijn voor haar producten en investeerders bereid zijn de economische doelstellingen ondergeschikt te maken aan andere.
- Het overheidsoptreden concentreert zich op de beïnvloeding van de waarden, sociaal aanvaarde normen en voorkeuren. Die liggen immers aan de basis van de vraag naar goederen en diensten. De overheid

1. Voor een definitie van solidaire beleggingen, zie 1.3.2.

2. http://minsoc.fgov.be/socialeconomy/nl/ethisch_financiële_producten.htm (21/7/2002).

3. KBC (2001): *Duurzaam beleggen: meer dan een hype*, Economische Financiële Berichten, jaargang 56, nr. 3.

tracht het gedrag van iedere doelgroep (overheid, consumenten, ondernemingen) op een zachte wijze te wijzigen. Daartoe organiseert ze informatie- en bewustmakingscampagnes over de negatieve effecten van de bestaande productie- en consumptiepatronen en over alternatieven daarvoor. Ze erkent daarom ondernemingen die actief zijn in de sociale economie en geeft ze een apart statuut zodat de consument betere informatie hierover heeft.

Illustratie van de mogelijke effecten

Via de informatie- en bewustmakingscampagnes wil de overheid verkrijgen dat de vraag zich vanzelf richt op goederen en diensten die sociale en milieudoelstellingen eerbiedigen.

Indien in een vrije en concurrentiële markt producten van ondernemingen die naast economische ook sociale en milieuwaarden nastreven marginaal blijven binnen de economie, dan is dit het gevolg van een beperkte interesse van de consumenten.

4.3.1.9 Mobiliteit en vervoer van personen



De vraag naar mobiliteit en vervoer van personen zijn belangrijke gegevens in de economische ontwikkeling. De overheid werkt in op de economische, institutionele, geografische, psychosociale en sociale determinanten van de problematieken. Daarmee hoopt ze de bijdrage van de mobiliteit van personen aan de ontwikkeling van economisch kapitaal positief te beïnvloeden.

Beleid

- De vrijmaking van de transportsector gaat door om de concurrentie aan te moedigen. De hoop is dat hierdoor de prijzen zullen zakken en de kwaliteit van de dienstverlening zal verbeteren.
- Tegelijk vermindert de overheid de subsidies aan het openbaar vervoer zodat iedere gebruiker de marktprijs betaalt voor zijn of haar afgelegde kilometers. Dat zal een opwaardse druk zetten op de prijzen.
- Automobilisten betalen ook de reële prijs van hun verplaatsingen
- Het (geprivatiseerde) openbare vervoersnet concentreert zich op de meest rendabele lijnen, maar er is een gegarandeerde minimale voorziening voor iedereen. Tegelijk verhoogt de overheid de grootte en de capaciteit van het verkeersnet¹.
- In naam van de vermindering van de energieafhankelijkheid steunt de overheid ook onderzoek naar alternatieve aandrijfmechanismen zoals brandstofcellen.
- Op milieugebied treft de overheid enkel maatregelen voor een minimale bescherming van de volksgezondheid: de emissienormen van voertuigen (de zogenaamde Euro 4-norm) en voor brandstoffen blijven op het huidige niveau.

Illustratie van de mogelijke effecten

Dit beleid zal aanleiding geven tot een verdere toename van het aantal afgelegde kilometers per persoon en een automobielsector die haar activiteitenniveau handhaaft. Zonder flankerende ruimtelijke ordening, blijft de verspreiding van de woongebieden zich verder zetten.

1. Een recent voorbeeld is te vinden in de luchtvaart waar de minimaal toegestane afstand tussen twee vliegtuigen in de lucht werd vermindert.

Door de stijging van het personenverkeer zal bijkomende geluidshinder onvermijdelijk zijn. Enige vertraging in de toename van de CO₂-uitstoot zal enkel voortkomen uit een verdere stijging van het gebruik van dieselwagens en de vraag naar zuinigere wagens.

De privatisering van het openbaar vervoer en de rationalisering van het aanbod kunnen de mobiliteit van de gezinnen met de laagste inkomens sterk ondergraven. Doordat zij vaker goedkope behuizing betrekken langs verkeersaders, zullen deze gezinnen ook meer lijden onder de toegenomen verkeersdrukke.

De stijging van de verkoop van wagens met een groter vermogen zal de efficiëntieverbetering van voertuigen gedeeltelijk tenietdoen. Daardoor kan de uitstoot van CO₂ en andere gassen, ondanks de technologische vooruitgang, blijven stijgen.

4.3.1.10 Tabaksconsumptie



Producenten van tabaksproducten zullen hun productiestrategie richten op de marktvrage. Ze zullen deze vrage ook trachten te beïnvloeden via de economische, technologische, institutionele, psychosociale en sociale determinanten van de vrage naar tabak. De overheid kan ook maatregelen treffen die inspelen op deze determinanten om de productie en consumptie van tabak in de gewenste richting te sturen. Ze doet dat omdat de risico's en kosten van tabaksgebruik wel gekend zijn.

Beleid

- De overheid neemt in deze beleidsvisie maatregelen om het publiek te informeren over de gevaren van tabaksgebruik. Zo hoopt ze de kosten van tabaksgebruik voor de sociale zekerheid te beperken.
- Ze stimuleert ook het onderzoek naar minder schadelijke sigaretten en nieuwe afkickmethoden door de kosten voor dit onderzoek voor tabaksproducenten fiscaal aftrekbaar te maken.
- Rokers worden aangespoord om bijkomende verzekeringen af te sluiten om bij ziekte veroorzaakt door het roken, toegang te hebben tot de meest moderne therapieën.
- De overheid verbiedt misleidende reclame voor tabaksproducten en voor andere consumptiegoederen.
- De overheid dringt er bij Europese instanties op aan te streven naar een harmonisering van het belastingsniveau op tabakproducten. Geleidelijk moet het in evenwicht komen met de kosten voor de sociale zekerheid en de informatiecampaagnes.
- De wetten op roken in openbare plaatsen en in horezaken blijven behouden, zonder evenwel streng toe te zien op hun naleving.

Illustratie van de mogelijke effecten

De informatiecampaagnes en het verbod op misleidende reclame voor tabaksproducten zullen ervoor zorgen dat rokers en potentiële rokers betere individuele rationele keuzes maken. De financiële steun aan onderzoek naar minder schadelijke sigaretten of nieuwe afkickmethoden zal de keuzevrijheid van zware verslaafden kunnen vergroten. Het aantal rokers zal echter op korte termijn meer dan waarschijnlijk niet dalen.

4.3.2 Scenario voor de beleidsvisie "beheren"

De overheid legt een economische doelstelling vast voor groei van het BBP en tracht deze los te koppelen van niet-duurzame sociale en milieugevolgen. Deze doelstellingen volgt ze regelmatig op met indicatoren voor de productiviteit van arbeid en eco-efficiëntie.

Overeenkomstig de gelijknamige wereldvisie, voert ze een beleid dat producenten aanzet tot meer eco-efficiëntie en een betere bescherming van de menselijke kapitaalvoorraad. De nadruk ligt op maatregelen die een aansporing vormen voor het wegwerken van marktverstoringen die dat belemmeren. De maatregelen bieden ondernemingen flexibiliteit in de manier waarop ze wensen te reageren op de aansporingen. De voorkeur gaat uit naar instrumenten van informatie en bewustmaking (bv. milieu- en sociale keurmerken), vrijwillige overeenkomsten, subsidies, heffingen, belastingen en verhandelbare emissierechten. Exportgevoelige sectoren en sectoren die in concurrentie staan met het buitenland blijven grotendeels buiten schot. Voor de bescherming van het menselijke kapitaal maakt de overheid gebruik van regulerende instrumenten. Ze stimuleert ook de overdracht van technologie naar ontwikkelingslanden. In internationale onderhandelingen over de bescherming van het menselijk en het milieukapitaal neemt ze een proactieve houding aan.

Deze uitgangspunten leiden tot het formuleren van specifieke beleidsmaatregelen voor ieder van de tien problematieken.

4.3.2.1 Productiestrategieën van ondernemingen



Na enkele institutionele moeilijkheden, namelijk in de onderhandelingen met vertegenwoordigers van de private sector, slaagt de overheid erin een federaal plan op te stellen voor een geïntegreerd productbeleid. Dat plan is toegespitst op de economische en milieucomponenten van duurzame ontwikkeling. Het is het resultaat van een afweging tussen het aanmoedigen van een vrije en concurrentiële markt en het garanderen van een hoog niveau van milieubescherming. Het bevat echter alleen maatregelen die tot de federale bevoegdheid behoren en waarover de verscheidene adviesraden een consensus hebben kunnen bereiken. Niettemin bevat het ook een aantal sociale maatregelen.

Beleid

- Het plan voorziet in doelstellingen uitgedrukt in eco-efficiëntie die de bestaande productie- en consumptiegewoonten moeten bijsturen in de richting van een duurzame ontwikkeling.
- Het plan bevat onder meer maatregelen voor onderzoek naar de milieueffecten van producten en een aantal fiscale maatregelen. Ondernemingen die te veel schade zouden lijden onder de fiscale maatregelen krijgen hiervoor compensaties. Openbare opdrachten krijgen milieuclausules en de overheid verbiedt een aantal gevaarlijke producten en informeert over de negatieve gevolgen van andere. Ze stelt richtlijnen op voor ecodesign. Ze gaat ook actief de Europese milieukeur promoten. Voor andere maatregelen verwijst het plan naar de informatie die beschikbaar is bij de gewesten.
- De overheid definieert ook een vrijwillig kader voor sociale en milieureportering om ondernemingen aan te moedigen opener te zijn over hun activiteiten. Dat gaat gepaard met de introductie van Belgische

keurmerken voor sociaal en ecologisch verantwoorde productie. Ze stimuleert ook het technologisch onderzoek dat de eco-efficiëntie van productieprocessen moet verbeteren. Ze moedigt de verscheidene maatschappelijke groepen aan om deel te nemen aan het overleg inzake geïntegreerd productiebeleid. De middelen om de vertegenwoordiging van alle actoren te garanderen volgen echter niet altijd.

4.3.2.2 Visvangst en biologische diversiteit in zee



In deze visie zijn economische maatregelen noodzakelijk om de visbestanden optimaal te beheren. De overheid beslist om de volgende maatregelen te nemen:

Beleid

- De invoering van een systeem van verhandelbare visrechten. Dat gebeurt via het vastleggen van een globaal vangstplafond per vissoort en per visserijzone. Vervolgens verdeelt de overheid het totale quotum in individuele quota of toegangsrechten. Dat gebeurt hetzij op basis van een deel van de historische vangsten of via een veilingstelsel. Door de quota of toegangsrechten verhandelbaar te maken ontstaat een concurrentiële markt.
- Het ontwerp, de invoering en de controle van het systeem van verhandelbare visrechten berusten op investeringen in een verbetering van de kennis over de evolutie van de visbestanden en technologische ontwikkelingen (bv. opvolging van de boten per satelliet).
- De hoeveelheid vis die gevangen wordt neemt af door een geleidelijke verlaging van de quota, een vermindering van de scheepscapaciteit en technische maatregelen, (grootte van de mazen, toezicht op de boten, versterkte controle enz.). Bij de opmaak van deze maatregelen en hun uitvoering wordt grote aandacht besteed aan de verhouding van hun kosten en baten.
- Op het niveau van de individuele visserijzones zorgen specifieke restrictieve maatregelen voor het respecteren van de milieudoelstellingen.

De veranderingen aan het bestaande systeem worden gradueel ingevoerd om grote economische en sociale schokken te vermijden.

Illustratie van de mogelijke effecten

Om het probleem van overbevissing aan te pakken, beperkte de regering van Nieuw-Zeeland in 1986 de vangst van 33 vissoorten in haar nationale wateren (Totaal Toelaatbare Vangst). Dat koppelde ze aan een systeem van verhandelbare quota voor individuele bedrijven uit de commerciële visserijsector¹.

De individuele overdraagbare quota steunden op historische vangsten van iedere commercieel visbedrijf². Aanvankelijk waren de quota gedefinieerd in tonnen vis die gevangen mochten worden. Daardoor moest de overheid echter quota aankopen wanneer de totale beschikbare vangst daalde. Vanaf 1990 vormde ze het systeem om tot een proportioneel systeem in verhouding tot de totale beschikbare vangst. Dat bracht meer flexibiliteit in het systeem

1. Voor een analyse van de theoretische grondslagen en praktische toepassingen van verhandelbare rechten, zie Bernheim, T. (2001) *Internationale samenwerking en instrumenten voor de besluitvorming in het klimaatbeleid*. Planning Paper 89, FPB Brussel.

2. Een verdeling op basis van historische gegevens staat in de literatuur bekend als *grandfathering*.

De initiële toewijzing van visquota voor iedere commerciële visser en de bewaking van het systeem waren erg duur, maar er ontstond geen continue stijging in de administratieve kosten. Sommige problemen hebben geleid tot conflicten met de commerciële vissers. Zo was de niet-commerciële visvangst niet onderhevig aan dezelfde beperkingen. Onenigheid was er ook over de methode voor het berekenen van de maximale duurzame opbrengst waarop de commerciële quota zijn gebaseerd.

Alles bij elkaar genomen, heeft het systeem van verhandelbare visquota in Nieuw-Zeeland gezorgd voor een meer duurzaam beheer van de visbestanden tegen lagere kosten dan mogelijk was met alternatieve maatregelen¹.

4.3.2.3 Gebruik van genetische gewijzigde planten



Wanneer zij dit nuttig acht, neemt de overheid maatregelen ter ondersteuning van de ontwikkeling van genetisch gewijzigde planten.

Beleid

- Ze begeleidt de noodzakelijke omvorming van de landbouwsector. Die hebben onder meer betrekking op vormingsprogramma's voor landbouwers en juridische bijstand bij het afsluiten van exploitatiecontracten tussen landbouwers en zaadproducenten.
- Parallel hieraan ondersteunt de overheid het onderzoek naar nieuwe nuttig geachte genetisch gewijzigde planten. De licenties voor deze gewassen worden zo opgesteld dat de eigenaars ervan volledig gebruik kunnen maken van hun economische baten.
- De juridische structuren voor de controle en voorafgaande evaluatie van de risico's van het gebruik van genetisch gewijzigde planten worden strenger. Dat leidt tot een actief beheer van hun potentiële risico's. Zo is een evaluatie van haar milieu-, socio-economische en ethische aspecten verplicht alvorens een gewas kan getest of gecommercialiseerd worden. Slechts daarna verleent de overheid eventueel de testvergunningen, kweekvergunningen of vergunningen voor het op de markt brengen. Eenmaal de toestemming gegeven is, zijn de autoriteiten volledig verantwoordelijk in geval er zich ongewenste effecten voordoen.

4.3.2.4 Energieproductie en -consumptie



De overheid schaaft zich achter de Kyotodoelstellingen. Ze kiest daarbij voor een combinatie van nationale emissiereductiemaatregelen en Europese of internationale emissiehandel die de totale emissiereductiekosten voor België minimaliseren.

Beleid

- Dat houdt in dat nationale emissiereductiemaatregelen er enkel komen als ze goedkoper zijn dan het aankopen van emissierechten in het buitenland.
- Bedrijven die in concurrentie staan met het buitenland krijgen niettemin systematisch vrijstelling voor inspanningen die hun concurrentiepositie zouden kunnen aantasten.

1. O'Brien, R. (2002): *Greenhouse gases and tradable emission permits*, <http://www.web.net/~robrien/papers/ghgperms.html>.

- Nucleaire energie behoort terug tot de mogelijkheden indien zou blijken dat zonder de inschakeling van deze broeikasgasarme energiebron de kosten voor emissiereducties in een eventuele tweede budgetperiode (na 2012) te hoog zouden oplopen.
- Het gebruik van koolstofputten voor de opvang van CO₂ blijft ook een optie.

Illustratie van de mogelijke effecten

De Europese Commissie rekende met het energiemodel PRIMES uit dat in een Europees systeem van emissiehandel de evenwichtsprijs voor emissierechten 26,2(90) EUR per ton CO₂ zou bedragen¹. Om op nationaal niveau de emissiereductiekosten te minimaliseren kan de federale overheid een CO₂-heffing invoeren die overeenkomt met deze evenwichtsprijs. Het Federaal Planbureau simuleerde met het HERMES-model wat het effect hiervan zou zijn op de energieconsumptie, de CO₂-uitstoot en enkele macro-economische grootheden². Er werd vanuit gegaan dat de opbrengsten van de heffing worden gebruikt voor een vermindering van de sociale zekerheidsbijdragen.

- Van de invoering van de heffing zou een licht positief effect uitgaan naar de meeste macro-economische grootheden. Het BNP zou tegen 2012 met 0,22% stijgen in vergelijking met een situatie zonder bijkomende maatregelen. De werkgelegenheid zou ook licht positief beïnvloed worden (+0,51% of 21 760 eenheden). De inflatie zou evenwel stijgen (+0,87%), maar de betalingsbalans zou met 0,90% verbeteren.
- De finale energieconsumptie zou met 7,3% dalen, met de grootste daling vastgesteld in de industriële sector (-12,31%). De consumptie van steenkool zou het meest afgestraft worden (-44,84%).
- De maatregel zou uiteindelijk leiden tot een daling van de energiegerelateerde CO₂-emissies met 10%. Dat komt overeen met een vermindering van 12,5 Mton CO₂. Hiermee wordt slechts de helft van de emissiereductie-inspanning geleverd die noodzakelijk is voor het realiseren van de Kyotodoelstelling.
- De overheid zal de overblijvende emissiereducties realiseren door de aankoop van emissierechten op de Europese of internationale markt.

Of dit nu leidt tot een kostenefficiënte reductie van broeikasgassen, zal afhangen van de reële hoogte van de evenwichtsprijs voor emissierechten op de internationale markt. Naar alle waarschijnlijkheid zal deze een stuk lager liggen dan de 26,2 EUR per ton CO₂ uit deze simulatie.

4.3.2.5 Gezondheid op het werk



De overheid wil in deze beleidsvisie maatregelen nemen die een voldoende hoge graad van bescherming van de gezondheid van werknemers garanderen, zonder gepaard te gaan met een stijging van productiekosten. Die kunnen immers leiden tot delokalisaties naar landen met minder sociale bescherming. De overheid neemt daarom de volgende maatregelen.

1. Capros P. & Mantzos L. (2000). *The European Energy Outlook to 2010 and 2030*. International Journal for Global Energy Issues, Vol 14, Nrs. 1-4, 2000. Andere modellen geven uiteenlopende waarden voor deze evenwichtsprijs.
2. Bossier F. e.a. (2001) *Evaluatie van de impact van fiscale en niet-fiscale maatregelen op de CO₂-uitstoot*, Working Paper 09-01 van FPB. Het effect zal ook hier verschillen naar het gebruikte model en de mate waarin de maatregel Europees wordt gecoördineerd.

Beleid

- Ze stelt in samenspraak met het maatschappelijke middenveld normen op ter bescherming van de gezondheid van werknemers.
- Ze verplicht ondernemingen bijdragen te storten aan het Fonds voor beroepsziekten. Die zijn hoger naarmate ze meer mensen tewerkstellen en naarmate de risico's waaraan die blootstaan hoger liggen.
- De lijst met erkende beroepsziekten breidt stelselmatig uit en artsen krijgen informatie over de nieuwe ziekten die ze moeten opsporen.
- Fiscale stimuli sporen ondernemingen aan de gedragscodes inzake bescherming van de gezondheid van werknemers te respecteren.
- In samenwerking met de Europese Commissie en de gewesten onderzoekt de federale overheid actief de effecten van producten en productieprocessen op de gezondheid van werknemers.
- Ze streeft naar harmonisering van de reglementering en normen.
- Ze betaalt ook een deel van de kosten van onderzoek naar alternatieven voor producten die een gevaarlijk zijn voor de gezondheid van werknemers.

4.3.2.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën



Omwille van uiteenlopende verspreidingsritmes van de nieuwe technologieën is overheidsoptreden wenselijk. Dat richt zich op het aanbod van ICT-producten.

Beleid

- De overheid gaat in zee met private partners om publieke internetkiosken beschikbaar te stellen en ICT-producten tegen voordelige tarieven te koop aan te bieden aan achtergestelde huishoudens.
- Ze subsidieert ook de voorziening van internettoegang aan achtergestelde sociale categorieën of zones.
- Dat geldt ook voor de ontwikkeling van infrastructuurwerken voor elektriciteitslevering en netwerkverbindingen.
- Schoolgebouwen en bibliotheken blijven buiten de gewone uren open zodat er 's avonds en in het weekend kan worden gesurft.
- Ter versterking van het menselijk kapitaal steunt de overheid het onderricht in ICT-vaardigheden. Ze investeert daarom in de opleiding van leerkrachten in ICT. Dat gebeurt ook op de werkvloer en in alle organisaties die zich richten op zwakkere sociale groepen.

4.3.2.7 Ethische financiering van ondernemingen



In deze beleidsvisie neemt de overheid maatregelen die de ontwikkeling van ethische beleggingsfondsen stimuleert. De maatregelen hebben voornamelijk een informatief en in mindere mate een aansporend karakter. Ze neemt maatregelen ter bevordering van de publieke toegang tot informatie over deze markt. Daartoe verhoogt ze de transparantie van de sociale en milieuprestaties van ondernemingen. Deze maatregelen moeten consumenten aansporen meer gebruik te maken van ethische beleggingen. De volgende maatregelen worden genomen:

Beleid

- Verbetering van de informatie over de markt voor ethische beleggingsfondsen.

- De definitie van een vrijwillig keurmerk voor ethische beleggingsproducten, gebaseerd op rigoureuze criteria en een visie op ondernemen die het voortbrengen van meerwaarde voor de aandeelhouders voorstelt.
- Het stimuleren van de deelname van ondernemingen aan een vrijwillig systeem van sociale en milieurapportering.
- De toekenning van fiscale voordelen, zoals een vermindering op de roerende voorheffing, aan houders van aandelen uit ethische beleggingsfondsen.
- Plaatsing van een deel van haar eigen middelen in ethische beleggingsfondsen.

Illustratie van de mogelijke effecten

In dit scenario stijgt langzaam het aantal ethische beleggingsfondsen. Hun aantal blijft echter te beperkt en ze zijn te erg gediversifieerd om een reële impact te kunnen uitoefenen op het gedrag van ondernemingen. Sommigen passen zeer soepele criteria toe of gebruiken slechts criteria over één component van duurzame ontwikkeling. Anderen gebruiken zeer rigoureuze economische, sociale en milieucriteria. Hun succes is ten slotte ook afhankelijk van de conjunctuur, de ijking met andere beleggingsfondsen en de bestaande wetgeving. De actoren zien in ethische beleggingsfondsen niet het unieke, zaligmakende instrument om de productiepatronen duurzamer te maken.

4.3.2.8 Sociale economie



De overheid beschouwt de sector van de sociale economie als een actieve partner in haar sociaal en economisch beleid. Hij scheidt immers individuele en collectieve meerwaarden en geniet daarvoor erkenning. Het is dus gerechtvaardigd dat de overheid deze sector ondersteunt.

Beleid

- De voornaamste betrachting van de overheid is het stimuleren van de tewerkstelling in de sociale economie (sociale inschakeling). Dat doet ze door ondernemingen die het statuut dragen voor bijkomende aanwervingen kortingen te geven op sociale bijdragen. Deze maatregel richt zich voornamelijk tot laaggeschoolden, ouderen en andersvaliden.
- Ze steunt vooral projecten die de ontwikkeling van buurtdiensten bevorderen die beantwoorden aan nieuwe noden van de maatschappij.
- Ze spoort ook andere privé-actoren aan om naast individuele ook collectieve meerwaarden te scheppen. Ze steunt initiatieven zoals Corporate Social Responsibility (sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen).
- Ze gaat ten slotte in dialoog met de sector van de sociale economie en betreft haar op een *ad-hoc*-basis bij het beleid.

De overheid stuurt ook aan op een verhoging van de efficiëntie in de sector van de sociale economie. Daarvoor zal ze investeringen in menselijk en milieukapitaal ondersteunen. Dat is onder meer het geval in de verzorgingssector, waar door een toenemende vergrijzing de uitgaven in de komende jaren sterk zullen stijgen. De investeringen moeten de efficiëntie van deze voorzieningen ten goede komen. Ze zal ook de samenwerking tussen de sociale economie en andere privé-actoren in de hand werken. Deze samenwerking moet de specialisatie en het kostenefficiënt beheer in de sector van de sociale economie verhogen.

4.3.2.9 Mobiliteit en vervoer van personen



De overheid wenst in de beheersing van de mobiliteit en vervoer van personen in te grijpen op een manier die evenredig rekening houdt met de sociale, milieu- en economische risico's. Zij neemt daartoe volgende maatregelen:

Beleid

- Ze maakt nog steeds werk van een liberalisatie van de transportsector.
- Ze laat het wegennet echter niet meer groeien. Maatregelen moeten zorgen voor een verhoging van haar capaciteit.
- Ze breidt het openbaar vervoersnetwerk verder uit (bv. nieuw investeringsplan voor de NMBS).
- Ze blijft operatoren van het openbare netwerk subsidiëren zo lang niet alle externe sociale en milieukosten van het wagenvervoer zijn geïnternaliseerd.
- Ze gaat convenanten aan met bedrijven om transportplannen op te stellen en om de werknemers aan te zetten tot carpooling.
- Ze toetst de bestaande emissienormen voor wagens (Euro 4) en voor brandstoffen. Indien de emissiereducties onvoldoende blijken om de lokale luchtvervuiling voldoende te verminderen, dan zal de overheid de Europese Commissie steunen in de formulering van een strenger sectoraal akkoord.
- Ze verstrengt de geluidsnormen voor vliegtuigen en sommige types van toestellen krijgen een landingsverbod. Er komt ook een verbod op nachtvluchten.
- Ze neemt fiscale maatregelen die producenten aansporen om zuinigere wagens te produceren.

Illustratie van de mogelijke effecten

Deze maatregelen moeten zorgen voor een kleinere stijging van het aantal afgelegde kilometers per persoon per jaar en een daling in het wagenpark. De hinder rond de belangrijkste verkeersaders (lucht, weg en spoor) zal hierdoor licht verminderen. Alle huishoudens hebben toegang tot een basismobiliteit tegen een redelijke prijs.

Een vermindering van de CO₂-uitstoot zal voornamelijk komen van een stijging in het gebruik van het openbaar vervoer. In het algemeen zal de CO₂-uitstoot in de transportsector echter blijven stijgen. Dat is het gevolg van een blijvende absolute stijging van het aantal afgelegde kilometers en een trend om grotere voertuigen te gebruiken.

Het Federaal Planbureau rekende met het HERMES-model uit wat de effecten zouden zijn van een geleidelijke invoering tussen 2002 en 2010 van een heffing van 20,3(90) EUR per ton CO₂ op vloeibare brandstoffen¹. Uit de simulatie blijkt dat daardoor de prijs van benzine ten opzichte van het basisscenario zou stijgen met 6,1%, en de prijs van diesel met 7,3%. Dat zou slechts resulteren in zeer kleine reducties in de CO₂-uitstoot.

1. Bossier, F. e.a. (2001) *Evaluatie van de impact van fiscale en niet-fiscale maatregelen op de CO₂-uitstoot*, Working Paper 09-01. FPB.

De opbrengsten uit de heffing worden op twee manieren gerecycleerd:

- Een 100%-terugbetaling via de verlaging van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers en werknemers¹.
- Een 60%-terugbetaling via dezelfde socialezekerheidsbijdragen en 40% voor extra investering in openbaar vervoer.

De macro-economische effecten van beide scenario's verschillen slechts marginaal van elkaar. Het BNP stijgt meer in het investeringsscenario (+0,05%) dan in het scenario met 100%-terugbetaling (+0,01%). Het omgekeerde is het geval inzake werkgelegenheid, met respectievelijk +0,03 en +0,04%.

Beide resulteren in een equivalente reductie in finaal energiegebruik (-0,28%) en in de CO₂-uitstoot (-0,9%). De uitstootvermindering is het grootst in de transportsector, waar emissies 3,48% lager liggen dan in het scenario zonder maatregelen.

4.3.2.10 Tabaksconsumptie



De overheid tracht het gebruik van tabak te verminderen en de niet-rokers te beschermen tegen de negatieve effecten van passief roken.

Beleid

- Ze verbiedt een aantal additieven in tabak om de gezondheidsrisico's van roken te verminderen.
- Ze neemt maatregelen die de reclame voor tabaksproducten inperken.
- Ook voert ze een actief informatie- en bewustmakingsbeleid (vooral gericht op mensen met lagere inkomens) en een sterk ontradend fiscaal beleid.
- Ze pakt smokkel van tabakswaar harder aan.
- Ze ziet strenger toe op het rookverbod in openbare plaatsen en op de inrichting van niet-rokerszones in horecazaken.
- Ze houdt ook toezicht op de informatie die sigarettenproducenten verspreiden.
- Om mensen te helpen bij de ontwenning van hun tabaksverslaving, subsidieert de overheid afkickmethoden voor mensen met lage inkomens.
- Ze steunt ook actief het onderzoek naar nieuwe afkickmethoden.
- Hulp aan ontwikkelingslanden concentreert zich op de overdracht van kennis en capaciteitsopbouw voor ziekenezorg, alsook bewustmaking van de bevolking van de schadelijke gevolgen van het roken.

4.3.3 Scenario voor de beleidsvisie "omvormen"

In deze beleidsvisie doet de overheid pogingen om de externe sociale en milieukosten van economische activiteiten te internaliseren. De sociale en

1. Merk op dat deze maatregel bedoeld is om op macro-economisch niveau de gezinnen te compenseren voor het verlies aan inkomen ten gevolge van de invoering van de heffing. Andere manieren van compensatie zijn ook mogelijk, zoals een verhoging van de sociale overdrachten.

milieudoelstellingen zijn daardoor strenger geformuleerd dan in de beleidsvisie "beheren".

De overheid onderwerpt de voortzetting van groei van het bruto binnenlands product een aantal sociale en ecologische korte-, middellange- en langetermijndoelstellingen. Dat gebeurt via goed gedefinieerde en regelmatig opgevolgde indicatoren. Ze geeft zichzelf ook de middelen om deze sociale en milieudoelstellingen te realiseren. De maatregelen hiervoor neemt ze in overleg met de sociale gesprekspartners.

De effectiviteit van maatregelen primeert, desnoods ten koste van hun efficiëntie¹. De overheid deinst er ook niet voor terug om maatregelen te nemen die slechts op langere termijn leiden tot sociale en milieuverbeteringen. Ze investeert massaal in openbare diensten die actoren milieuvriendelijke alternatieven aanreiken voor de bestaande functies die de economische kapitaalvoorraad moet voortbrengen (zoals openbaar vervoer).

De overheid voert een preventief beleid tegen armoede en sociale uitsluiting. Dat gebeurt onder meer via: financiële overdrachten, investeringen in de democratisering en de kwaliteit van het onderwijs, opleidingsprogramma's voor werkzoekenden, de opbouw van een sterk socialezekerheidsstelsel en de bescherming van arbeidsrechten.

Ontwikkelingshulp steunt op projecten die voornamelijk gebaseerd zijn op de inzet van lokale technologieën en het bevredigen van lokale behoeften. In afwezigheid van internationale afspraken neemt de overheid unilaterale maatregelen voor de bescherming van de menselijke en de milieukapitaalvoorraden.

4.3.3.1 Productiestrategieën van ondernemingen



Samen met de gewesten en in samenspraak met het maatschappelijke middenveld, ontwikkelt de federale overheid een ambitieus nationaal geïntegreerd productbeleid. Het berust op een algemene benadering waarbij producten de bril zijn waardoor het hele milieubeleid bekeken wordt². Het doet daarvoor een beroep op een geheel van instrumenten en maatregelen. Daarvan volgen hier enkele voorbeelden.

Beleid voor het stimuleren van een sufficiency strategy

- Specifieke hulp aan KMO's die zich willen toespitsen op een *sufficiency strategy*.
- Aanmoediging voor innovaties die zich toeleggen op het concept van sufficiency strategy en een vermindering toelaten van het volume dat geproduceerd wordt.
- Ontwikkeling en investering in infrastructuur die gunstig is voor de ontwikkeling van het concept van sufficiency strategy.
- Verspreiding van goede werkwijzen om gebruikersdiensten te ontwikkelen.
- Definitie en toepassing van richtlijnen over het ecodesign.

1. De overheid zal bijvoorbeeld de voorkeur geven aan verhandelbare emissierechten boven heffingen. De eerste geven immers zekerheid over het milieuresultaat, terwijl de tweede zekerheid geven over de (marginale) kosten van de milieumaatregel.

2. European Commission DGXI (1998). *Workshop on Integrated Product Policy: final report* <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/ippfinalreport.pdf>.

- Organisatie van opleidingen voor de beroepsbevolking om ze beter aansluiting te laten vinden bij de kwalificatievereisten van de nieuwe arbeidsmarkt.
- Aangezien een sufficiency strategy omvangrijke veranderingen in de consumptie- en productiepatronen vereist, roept de overheid structuren in het leven die een integratie toelaten van de kennis van de natuurwetenschappen en de exacte wetenschappen. Dat moet de ontwikkeling van nieuwe technologieën ten goede komen¹. Concreet moeten deze technologieën bijdragen tot: sufficiency strategy, optimalisatie van productieprocessen, vermindering van de schadelijke effecten van de levenscyclus van producten, integratie van milieucriteria bij het ontwerp van producten en vermindering van afval. Verder moeten ze ook de ontwikkeling van gesloten productiecycli stimuleren, net als de optimalisatie van materiaal- en energiestromen, uitbreiding van de functionaliteit van producten, terugname en hergebruik van afval enzovoort.

Beleid voor het stimuleren van de sociale verantwoordelijkheid van ondernemingen

- Invoegen van *sociale en milieuclausules* in *openbare aanbestedingen*.
- Ontwikkeling van een verplicht systeem van sociale en milieuropportering die bijgevoegd moet worden aan de jaarlijkse economische rapportering van ondernemingen.
- Invoering van een *sociaal label en een milieukeur* die de sociale en milieuvorwaarden reglementeren waarin producten gemaakt moeten worden, vergezeld van een strikt *controle- en certificatiesysteem*.
- Verhoogde *fiscaliteit* op vervuilende activiteiten en het gebruik van natuurlijke grondstoffen, en verminderde fiscaliteit op producten conform aan bepaalde sociale en milievereisten (bv. producten met een keurmerk).

Beleid voor het verbeteren van informatie over producten en productieprocessen

- Definitie van een serie *indicatoren* die toelaten de voortgang op te volgen, zowel op micro- als macroniveau.
- Opzetten van een *gegevensbank* met informatie over de levenscyclus van producten.
- Centralisatie van de informatie voor ondernemingen die de milieudruk en gezondheidseffecten van hun productie wensen te drukken.

Beleid voor het stimuleren van een proces van normering dat bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling

- Erop toezien dat de Europese productnormen milieucriteria bevatten.
- Een verbod op een serie gevaarlijke producten.
- Aandachtig bestuderen van de mogelijkheden die de wetgeving inzake de *nieuwe aanpak*² biedt voor het stimuleren van het ontwerpen van producten die gunstig zijn voor een duurzame ontwikkeling.
- Samen met de bedrijfs wereld strengere normen ontwikkelen en erop toezien dat alle betrokkenen, inclusief de consumentenverenigingen en de overheidsdiensten voor het leefmilieu, zich toeleggen op het werk inzake normering.

Dit alles moet zorgen voor een absolute ontkoppeling van economische groei en degradatie van het leefmilieu. De overheid volgt van nabij de effecten van de toepassing van nieuwe productiestrategieën op de kwantiteit en kwaliteit van de werkgelegenheid, de veiligheid op de werkplaats en de gevolgen voor

1. "It calls for a change in strategy, bold innovation and a shift to new technologies based on modern science, including life sciences and material sciences." Institut de la durée (2000). *The shift from manufacturing to services in Europe, 1998 / 2010*. Genève: The Product-Life Institute.
 2. Zie voetnoot 1 op blz. 168.

ontwikkelingslanden. Het geïntegreerde productbeleid maakt deel uit van de prioriteiten van de overheid en er wordt uitgebreid over gecommuniceerd.

4.3.3.2 Visvangst en biologische diversiteit in zee



De technologische vooruitgang in de visserijsector zorgt voor een verhoging van de efficiëntie. Hierdoor verhoogt het gevaar voor een uitputting van de visvoorraden. De overheid neemt daarom regulerende maatregelen die een beperking opleggen aan de toegang tot de visbestanden en leiden tot een internalisatie van de externe kosten.

Beleid

- Dat gebeurt door de afschaffing van subsidies en het betaalbaar maken van de toegang tot de visbestanden. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat met de langetermijneffecten van de huidige vispraktijken beter rekening wordt gehouden.
- Om problemen van onrechtmatige concurrentie te vermijden, worden de visbestanden bij voorkeur gezamenlijk en gecoördineerd beheerd op het niveau van het geheel van het oceanische systeem. Wanneer dit niet mogelijk is, pleit België er bij de EU voor deze hervormingen desnoods eenzijdig door te voeren.
- Absolute beperkingen op de toegang tot de visbestanden worden ook ingevoerd afhankelijk van de specificiteit van de levenscyclus van de verscheidene soorten (moratorium, paaigebieden enz.).
- De overheid moedigt ook de *aquacultuur* aan.
- Ten slotte houdt de overheid bij de onderhandeling van internationale visserijakkoorden ook rekening met de gevolgen voor de economieën en de visbestanden van de gastlanden.

4.3.3.3 Het gebruik van genetische gewijzigde planten



Bij het gebruik van genetische gewijzigde planten past de overheid het voorzorgsbeginsel strikt toe.

Beleid

- Iedere toestemming voor het uittesten, in cultuur of op de markt brengen van genetisch gewijzigde planten hangt af van een voorafgaande goedkeuringsprocedure. Die evalueert zowel de socio-economische als de milieueffecten en de ethische vragen. In deze procedure is een belangrijke rol weggelegd voor het overleg tussen en toezicht door alle betrokken partijen: consumenten, milieubeweging, landbouwfederaties, organisaties voor ontwikkelingssamenwerking enzovoort. Een vergunning zal slechts worden geleverd wanneer de kosten van de potentiële risico's geheel geïntegreerd zijn in het project. Hiervoor moet de onderneming of het orgaan dat instaat voor de tests of het in de handel brengen van de genetisch gewijzigde planten kunnen aantonen dat het zowel organisatorisch als financieel garant kan staan voor de opvang van eventuele problemen.
- De overheid stimuleert het openbaar wetenschappelijk onderzoek in deze materie, maar het is onderhevig aan dezelfde beperkende maatregelen als de private sector.

- De intellectuele eigendom biedt slechts gedeeltelijk bescherming voor de investeringen die gedaan zijn in de uitvindingen. De ontdekking van bestaande genen kunnen niet gepatenteerd worden, evenmin als methoden voor het in cultuur brengen van nieuwe gewassen.

4.3.3.4 Energieproductie en -consumptie



De overheid maakt een analyse van de energiebehoeften van consumenten. Op basis hiervan kan ze maatregelen nemen die sommige energiefuncties overbodig maken. Zo kunnen alternatieve bouwtechnieken het gebruik van airconditioning overbodig maken. De verminderde vraag naar airconditioners en de verhoogde vraag naar isolatiematerialen en zonneboilers zou een verandering in de economische structuur tot gevolg hebben.

In het klimaatbeleid neemt de overheid zich voor om alle voorziene emissiereducties binnen België te realiseren. Dat zou op korte termijn tot hogere emissiereductiekosten kunnen leiden dan wanneer deels een beroep wordt gedaan op internationaal verhandelbare emissierechten. Op termijn zou echter de stimulans die hiervan uitgaat voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën voordelig kunnen zijn. België zal dan immers beter voorbereid zijn op nog strengere toekomstige emissiereducties. De nieuwe technologieën zullen bovendien op dat ogenblik erg begeerd zijn in andere landen. Ten slotte zal tijdens de Kyoto budgetperiode¹ (2008-2012) de productie en consumptie efficiënter gebeuren, zodat de energiefactuur van consumenten en ondernemingen daalt. De overheid neemt daarom de volgende maatregelen:

Beleid

- Na consultatie van het maatschappelijke middenveld, komt er een heffing op de energiegerelateerde CO₂-uitstoot. Een deel van de opbrengst wordt gerecycleerd via de vermindering van socialezekerheidsbijdragen van werkgevers en werknemers. Een ander deel wordt geïnvesteerd in energie-efficiëntie en in de ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen.
- Voor het terugdringen van de andere broeikasgassen (N₂O, CH₄, HFC's, PFC's en SF₆) worden voornamelijk niet-fiscale maatregelen getroffen.
- Koolstofcaptatie via de aanplanting van bomen en een beter beheer van landbouwgronden gebruikt de overheid niet. Er bestaat immers te veel wetenschappelijke onzekerheid over hun effectiviteit (onzekerheid over het blijvend karakter van de koolstofopslag en over de hoeveelheden die worden opgeslagen).
- De overheid ontwikkelt ook een zeer actief beleid ter ondersteuning van *hernieuwbare energiebronnen*. Ze stimuleert het wetenschappelijk onderzoek in deze materie en privé-investeringen in de opbouw van productiecapaciteiten voor hernieuwbare energie.
- De sluiting van de nucleaire centrales na een nuttige levensduur van 40 jaar blijft behouden.

Op het niveau van de vraag introduceert de overheid gedifferentieerde heffingen op basis van de levenscyclus van producten. Dat bevoordeelt de

1. De eerste budgetperiode loopt van 2008 tot 2012. Om te voldoen aan haar emissiedoelstellingen binnen het Kyoto-protocol, moet België jaarlijks gemiddeld over deze vijf jaar 7,5% minder broeikasgassen uitstoten dan het geval was in 1990.

consumptie van goederen die dezelfde functies voortbrengen met minder energieconsumptie.

Illustratie van de mogelijke effecten

De Europese Commissie berekende met het energiemodel PRIMES wat de marginale en totale kosten zouden zijn indien België de door haar in het kader van het Kyotoprotocol overeengekomen emissiedoelstelling eigenhandig zou willen realiseren¹.

- Gebeurt dit via een efficiënte heffing op energiegerelateerde CO₂-emissies, dan moet deze 89,3(99) EUR per ton bedragen. De totale jaarlijks emissiereductiekosten zouden dan voor België 962,7(99) miljoen EUR bedragen.
- Dat zou resulteren in emissiereducties van 24,1 Mt CO₂ ten opzichte van een beleid zonder maatregelen. De grootste reductie zouden voortkomen uit de energiesector (-25,8%) en de energie-intensieve industrie (-25,6%).

Het is belangrijk dat de nationale maatregelen efficiënt zijn. Een lineaire reductie in alle sectoren zou volgens de berekeningen van de Commissie immers leiden tot marginale emissiereductiekosten van 219,4(99) EUR per ton CO₂. Totale emissiereductiekosten zouden oplopen tot 2 410,4(99) miljoen EUR.

4.3.3.5 Gezondheid op het werk



In deze beleidsvisie staat de overheid garant voor de bewaking van de gezondheid van werknemers en consumenten. Zij neemt hiervoor de volgende maatregelen:

Beleid

- Ze ontwerpt een systeem van veiligheids- en gezondheidsnormen dat de hoogste bescherming biedt aan werknemers.
- De productie en verkoop van goederen en diensten met een te hoog gezondheidsrisico tijdens hun productieproces worden verbannen.
- Voor onontbeerlijke producten worden zeer strenge normen opgesteld om werknemers te beschermen (verluchting, beschermende kledij enz.) en steunt de overheid actief het onderzoek naar alternatieven.
- Ze zorgt voor een waterdicht systeem van bewaking, rapportering en controle op deze normen.
- Voor de overblijvende beroepsziekten stelt de overheid ondernemingen volledig financieel verantwoordelijk.
- Ze spoort ondernemingen aan om preventief op te treden. Dat zullen ze doen zo lang preventieve maatregelen goedkoper zijn dan het betalen van de bijdragen voor verzorging van de beroepsziekten. Ondernemingen zullen in de mate van het mogelijke de internalisatie van de gezondheidskosten doorrekenen aan hun klanten.
- Ten slotte ondersteunt de overheid in haar beleid inzake ontwikkelings-samenwerking de opbouw van medische voorzieningen en systemen

1. Capros P. & Mantzos L. (2000). *The Economic Effects of EU-wide Industry Level Emissions Trading to Reduce Greenhouse Gases: Results from the PRIMES Energy Systems Model*. Workshop Paper, Climate Negotiations and Emissions Trading: Economic Insights from European Models, Brussel 29 & 30/8/2000.

voor sociale bijstand die de gevolgen van blootstelling aan gezondheidsrisico's kunnen opvangen.

4.3.3.6 Gebruik van informatie- en communicatietechnologieën



Het wegwerken van de digitale kloof maakt in deze visie inherent deel uit van het beleid ter uitbanning van armoede en sociale uitsluiting. De maatregelen van de beleidsvisie "beheren" worden hier overgenomen, maar aangevuld met specifieke maatregelen voor de ontwikkeling van ICT-producten waarvan de inhoud beantwoordt aan de behoeften van specifieke doelgroepen.

Beleid

- De overheid ondersteunt *partnerschappen* en neemt *eigen initiatieven* om deze ICT-producten te ontwikkelen. Het betreft onder meer het ondersteunen van de ontwikkeling en verspreiding van eenvoudige en goedkope ICT-producten, aangepast aan de specifieke noden van de gebruiker. Zo wordt een deel van de ICT-markt gericht op het bevredigen van de noden van de meest behoeftigen.
- Ze legt ook strenge energie-efficiëntienormen op waar nieuwe ICT-toepassingen aan moeten voldoen.
- In deze beleidsvisie speelt ICT ten slotte een belangrijke rol als instrument in het beleid inzake ontwikkelings samenwerking. Dat vereist een nauwe samenwerking tussen dat beleid enerzijds en het beleid gericht op het dichten van de digitale kloof anderzijds. Bijgevolg legt de visie omvormen een groot belang op de coördinatie tussen beiden.

4.3.3.7 Ethische financiering van ondernemingen



De overheid ontwikkelt zeer strenge criteria voor ethische beleggingsfondsen. Ze is overtuigd van de bijdrage die de markt voor ethische beleggingen kan leveren aan het duurzamer maken van de bestaande productiegewoonten. Zij hebben onder meer een belangrijke rol in de verzameling van fondsen voor de financiering van grootschalige projecten die de maatschappij oriënteren in de richting van een duurzame ontwikkeling. Zij is daarom bereid een aantal uitgaven te doen voor de ondersteuning van hun ontwikkeling en neemt de volgende maatregelen:

Beleid

- Een betere verspreiding van informatie over deze beleggingsvormen.
- De ontwikkeling van een vrijwillig label voor ethische beleggingsproducten, gebaseerd op criteria die voldoende streng zijn om echt bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling. De keuze van deze criteria gebeurt via een publiek debat, zodat beter rekening gehouden kan worden met de doelstellingen en drijfveren van de verschillende betrokkenen.
- Een belastingvermindering op beleggingsfondsen die beschikken over een ethisch label dat is toegekend door de overheid (bv. verlaging van de roerende voorheffing).
- De ontwikkeling van een verplicht systeem van sociale en van milieureportering voor ondernemingen.
- Een strengere wetgeving inzake het plaatsen van kapitaal van pensioenfondsen: de nieuwe wet zou een minimumpercentage opleggen dat moet belegd worden in ethische fondsen. Dat moet bij voorkeur gebeuren in fondsen die het officiële keurmerk van de overheid dragen.

- Investering van staatstegoeden in ethische fondsen. De overheid zet voor zichzelf een doelstelling om tegen 2025 het grootste deel van haar beleggingen te plaatsen in ethische beleggingsfondsen.
- De overheid stelt zich garant voor investeringsprojecten die de sociale en milieuontwikkeling ten goede komen. Dat doet ze door een fiscaal voordeel toe te kennen aan kapitaal geïnvesteerd in deze projecten¹. De fiscale aftrek zou zowel de houder van de aandelen ten goede komen via een lagere roerende voorheffing, als de ondernemingen die investeren, via een vermindering op de sociale bijdragen.
- De overheid moedigt de Europese en internationale coördinatie aan van de toekenningsvoorwaarden, rapportageregels en controle inzake maatschappelijke verantwoordelijkheid van bedrijven. Op die manier wil ze zorg dragen voor gelijke concurrentievoorwaarden.
- De overheid introduceert milieucriteria die bedrijven die een investeringskrediet aanvragen moeten respecteren. Dat gebeurt overeenkomstig de regels voor het toekennen van milieuvergunningen.
- Tot slot staat de overheid ook garant voor een aantal solidaire producten.

Illustratie van de mogelijke effecten

Door de maatregelen van de overheid en de belangstelling van de actoren, krijgen op termijn de meerderheid van de beleggingsfondsen op de kapitaalmarkten een ethisch label. Zij doen dienst als hefboom voor de oriëntatie van de productiemethoden van ondernemingen. De ethische fondsen baseren zich op strenge sociale, milieu- en economische criteria voor de keuze van hun beleggingsstrategieën en worden regelmatig gecontroleerd op het naleven van deze criteria. Die ontwikkeling is een gevolg van de wil van de gezamenlijke actoren om prioritair aandacht te schenken aan de sociale en milieugevolgen van productie en consumptie.

4.3.3.8 Sociale economie



De overheid ziet in de sociale economie een broedplaats voor een ruimere maatschappijverandering en wil ze daarom expliciet steun verlenen. Ze ziet de sociale economie niet meer enkel als instrument voor de integratie van sociaal achtergestelden in het arbeidsproces. De betrachting is om naast de symptomen ook de oorzaken van de sociale uitsluiting te bestrijden. De waarden en normen die de sociale economie nastreeft moeten dan ook ingang vinden bij andere economische actoren.

Ze ontwikkelt instrumenten en geeft financiële steun aan de sociale economie zodat zij zich nationaal en ook internationaal kan organiseren en verder ontwikkelen. Zo worden specifieke bank- en kredietinstellingen de financiële arm van de sector. Hulpketten moeten steun verlenen aan het omzetten en beheeren van nieuwe initiatieven in de sociale economie. Steunprogramma's aan de opbouw van de sociale economie in ontwikkelingslanden worden uitgebreid.

Beleid

- Ze koppelt haar beleid inzake sociale economie aan dat van het overbruggen van de digitale kloof (zie 4.3.3.6) en maatregelen voor het internaliseren van sociale en milieueexternaliteiten in andere sectoren.

1. Dat gebeurt naar het voorbeeld van de zogenaamde Groenregeling in Nederland, www.minlnv.nl/thema/algemeen/fiscaal/korttaf.htm. (29/7/2002).

Via deze maatregelen vinden de uitgangspunten van de sociale sector ingang in de gewone bedrijfsvoering.

- Ze verplicht ten slotte ondernemingen die actief zijn in de sociale economie zowel sociale als milieumeerwaarde te scheppen.
- Op federaal niveau komt er een permanente adviesraad voor de sector van de sociale economie.

4.3.3.9 Mobiliteit en vervoer van personen



De vrijmaking van de transportsector geniet in deze beleidsvisie geen prioriteit. De belangrijkste doelstelling bestaat erin het aantal gemotoriseerde verplaatsingen terug te dringen. De overheid neemt daarom de volgende maatregelen:

Beleid

- De overheid zal gemotoriseerde verplaatsingen nog zwaarder belasten. Er komt een heffing (op brandstoffen) per afgelegde kilometer waarvan het niveau overeenkomt met een wenselijk niveau van verplaatsingen.
- Maatregelen voor de heraanleg van het wegennet verhogen de tijd die nodig is om met de eigen wagen ergens te komen. Dat kan gaan om de invoering van snelheidsbeperkingen, een vermindering van het aantal rijvakken, de aanleg van verkeersdrempels enzovoort. Het omgekeerde gebeurt voor het openbaar vervoer.
- Organisaties die diensten leveren voor het beheer van wagens in gemeenschappelijk bezit (autodelen) krijgen steun.
- Gezinnen die het meeste last hebben van geluidshinder veroorzaakt door transport, krijgen een subsidie van de overheid om zich te beschermen tegen deze overlast. Die sommen komen uit een fonds dat wordt gespijsd met een heffing op deze overlast.
- Het openbaar vervoersnet wordt verder uitgebreid om een deel van de verschuiving tussen vervoersmodi (modal shift) die zal ontstaan op te vangen¹. De prijzen van het openbaar vervoer worden laag gehouden zodat iedereen er toegang toe zou hebben. De nadruk ligt bij de voorziening van lokale verplaatsingen.
- De toereikendheid van de bestaande Euro-4-normen voor voertuigen wordt getoetst aan de doelstellingen voor het terugdringen van de emissies van broeikasgassen en ozonvoorbereidende gassen. Dat gebeurt ook voor de normen voor de samenstelling van brandstoffen.
- Ten slotte krijgt het vliegverkeer strengere geluidsnormen opgelegd. Vliegtuigen die hier niet aan voldoen krijgen een landingsverbod. De overheid vaardigt een verbod uit op nachtvluchten. Er wordt bij de Europese Commissie aangedrongen op het indienen van een reglementering voor het belasten van vliegtuigbrandstof.

Illustratie van de mogelijke effecten

Gezien de gevolgen voor het gezinsbudget en dat van ondernemingen, zullen de maatregelen het jaarlijks aantal afgelegde kilometers per persoon met de wagen doen dalen, net zoals de verkoop van wagens. Dat zal de inkomsten van de overheid beïnvloeden, maar in welke richting is onzeker. Het aantal factoren dat een rol zal spelen is namelijk erg groot: daling van de socialezekerheidskosten door minder ongevallen, verhoging van de fiscale inkomsten door de

1. Een recent voorbeeld is het nieuwe investeringsplan van de NMBS.

hogere heffingen. Daar staat tegenover een maar verlaging van de inkomsten door een vermindering in de consumptie van brandstoffen en minder verkochte wagens, investeringen in openbaar vervoer, enzovoort.

Ten slotte zal de bebouwing meer geconcentreerd worden en zal de overlast door lawaaihinder langs verkeersaders (vliegroutes, spoorwegen en auto-wegen) afnemen.

4.3.3.10 Tabaksconsumptie



In deze beleidsvisie wil de overheid het tabaksgebruik geleidelijk uitbannen en in afwachting de niet-rokers zo goed mogelijk beschermen. Dat zet haar aan de volgende maatregelen te nemen:

Beleid

- Reclame voor tabaksproducten wordt geheel verboden. Informatie- en bewustmakingscampagnes moeten op termijn zorgen dat roken sociaal gezien onaanvaardbaar wordt. Die campagnes worden eerst gericht op de meest kwetsbare groepen, zoals jongeren en zwangere vrouwen. Ze worden samen georganiseerd met internationale organisaties (WHO en EU) en de andere Belgische overheden.
- In gemeenten en bedrijven ondersteunt de overheid de oprichting van zelfhulpgroepen om te stoppen met roken.
- Heffingen op tabaksproducten verhogen om jongeren ervan te weerhouden te beginnen met roken. Zij bekostigen ook de kosten van de campagnes en een deel van de kosten voor de sociale zekerheid veroorzaakt door het roken. Parallel met deze belastingsverhoging wordt de zwarte markt harder aangepakt.
- De overheid helpt sigarettenproducenten bij hun omschakeling naar andere producten. De hulp aan ontwikkelingslanden wordt opgevoerd om landbouwers te helpen bij de overschakeling op alternatieve gewassen en om preventiecampagnes op te zetten die het roken afraden.
- De samenstelling van sigaretten en de grootte van pakjes worden streng gereguleerd. De overheid draagt bij tot de financiering van het onderzoek naar betere afkicktechnieken en de behandeling van ziekten veroorzaakt door het roken.
- In de onderhandelingen over internationale handel steunt de overheid landen die een verbod wensen in te stellen op de invoer van sigaretten.

Deze maatregelen moeten er op termijn voor zorgen dat het aantal rokers in geïndustrialiseerde landen drastisch vermindert, vooral bij de economisch achtergestelde groepen in de samenleving. Op wereldniveau moeten de maatregelen vermijden dat ontwikkelingslanden binnen enkele jaren worden geconfronteerd met hogere ziektekosten en sterftcijfers veroorzaakt door de stijging in het tabaksgebruik.

**Illustratie van de
mogelijke effecten**

Sommige Europese landen hebben al een volledig verbod op tabaksreclame ingevoerd¹:

- Noorwegen (in 1975) vermindering met 9% van het aantal rokers en 26% minder consumptie van sigaretten tussen 1975 en 1996.
- Finland (in 1977): 37% minder consumptie tussen 1977 en 1996 (maatregel was gekoppeld aan een bewustmakingscampagne).
- Frankrijk (in 1991): 7% minder rokers en 14% minder consumptie tussen 1992 en 1996.

4.3.4 Situering van de gevalsstudies in de beleidsvisies

Het doel van dit deel van het rapport is niet om tot specifieke aanbevelingen te komen over de meest wenselijke wereldvisie en beleidsvisie. Het zou zich hiermee in de plaats stellen van de beleidsverantwoordelijken en het maatschappelijke middenveld. Het kan echter wel anderen op weg helpen om de adequaatheid van het werkelijke beleid te beoordelen.

Beleidvoerders en leden van het maatschappelijke middenveld kunnen hun eigen interpretatie maken van de ernst van de evolutie in de problematieken – beschreven in deel 2 van dit rapport. Daarmee kunnen ze zich uitspreken over de meest wenselijke wereldvisie en de te volgen beleidsvisie. Zij kunnen die vervolgens vergelijken met het gevoerde beleid, zoals beschreven in deel 3. Op basis hiervan kunnen ze zich uitspreken over de wenselijkheid om het bestaande beleid bij te sturen.

Het rapport geeft hiertoe een aanzet door het gevoerde beleid te situeren binnen de drie beleidsvisies. Plaats en tijdsgebrek dwingen echter tot een keuze uit de te situeren maatregelen. Er wordt hier dan ook slechts één maatregel besproken ter illustratie van iedere problematiek. Dat is voor elke problematiek dezelfde als in de gevalsstudie uit deel 3. De oefening kan echter worden herhaald voor de vele individuele beleidsmaatregelen en het geheel van beleidsdocumenten die de regering in het verleden heeft opgesteld.

Deze oefening vormt een aanvulling op de evaluatie die werd gemaakt van de gevalsstudies in deel 3. Die ging na in welke mate er bij de gevalsstudies rekening werd gehouden met de toepassing van de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling uit deel 1. De oefening die hier wordt gemaakt plaatst vervolgens deze gevalsstudies telkens binnen één van de drie beleidsvisies. Zij verschillen precies van elkaar in de mate waarin er rekening wordt gehouden met dezelfde vijf beginselen.

Het resultaat van deze vergelijking situeert acht van de tien² onderzochte gevalsstudies binnen een beheersvisie: voorbereiding van een geïntegreerd productbeleid, dialoog over de sociale economie, verhandelbare groenestroomcertificaten, afbakening van beschermde zeegebieden, informatie over risico's van stoffen en preparaten voor werknemers, fiscale maatregelen voor een

1. Compilatie van studies in: Bitton, Neuman & Glantz (2002). *Tobacco Industry Attempts to Subvert European Union Tobacco Advertising Legislation*. Center for Tobacco Research and Education. University of California, San Francisco.

2. De gevalsstudie inzake inventarissen van broeikasgassen wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat het in geen enkel van de beleidsvisies thuishoort.

schoner verkeer, publieke toegang tot het internet, en ten slotte reglementering van de verspreiding van GGP's. Slechts één van de maatregelen valt onder te brengen in de categorie "omvormen": verbod op tabaksreclame. Geen enkel van de onderzochte gevalsstudies blijkt thuis te horen in de beleidsvisie "benutten". Het label voor een sociaal verantwoorde productie kan ten slotte zowel binnen de tweede als de derde beleidsvisie worden gesitueerd. Het verschil zit hem in de bijkomende maatregelen die worden genomen: enkel in de omvormingsvisie kunnen ondernemingen genieten van een fiscale stimulans voor deelname aan het sociale label.

Twee redenen kunnen worden aangehaald die verklaren waarom het merendeel van de gevalsstudies zich situeert binnen de beheersvisie:

- Het rapport ontwikkelde slechts drie beleidsvisies. Zoals gezegd in 4.1.2.2, is het echter mogelijk dat aantal uit te breiden door ook andere combinaties van economische, sociale en milieuresicopercepties te beschouwen. Een aantal gevalsstudies zijn daarom moeilijker in overeenstemming te brengen met de inhoud van één van de drie uitgewerkte beleidsvisies. Zodra zij elementen bevatten die in strijd zijn met een benutten- of omvormingsvisie, vallen zij bijna vanzelf onder een beheersvisie.
- De weg die een maatregel aflegt door de politieke besluitvorming is erg lang. Onderweg is zij onderhevig aan het machtspeel tussen groepen met tegenstrijdige belangen en beleidsvisies. De zoektocht naar een compromis leidt vaak tot een maatregel die het best kan worden gekenmerkt door een beheersvisie.

De paragrafen hieronder geven voor iedere gevalsstudie aan met welke argumenten zij werden gesitueerd onder de respectievelijke beleidsvisies.

4.3.4.1 Gevalsstudies binnen de beleidsvisie "beheren"

De indicatoren verzameld in 2.4.2 laten zien dat over het algemeen een groot aantal bedrijven rekening houdt met de milieugevolgen van hun productie. Een geïntegreerd productbeleid kan deze evolutie versterken. De overheid werkt aan een federaal plan voor een geïntegreerd productbeleid. Over de inhoud is op het ogenblik van schrijven niet alles bekend. Maar omdat er sprake is van een federaal en niet van een nationaal plan, kan hieruit worden afgeleid dat de overheid een beheersvisie voorstaat. Het uitblijven van bijkomende budgetten voor de voorbereiding van dit plan doet ook vermoeden dat de regering dit niet ziet als de hoeksteen van het duurzaam productiebeleid.

De indicatoren in 2.4.3 geven de evolutie weer van de plaats van de sociale economie in België. Die kende de afgelopen zes jaar een continue stijging, zowel in aantal ondernemingen als in hoeveelheid tewerkgestelden. De overheid erkent het nut van deze sector. Dat bewijst ze door de aanstelling van een minister verantwoordelijk voor deze materie en de start van een dialoog over de toekomst van de sector. Een wetsvoorstel voor de invoering van een label voor sociaal verantwoorde productie is hier ook illustratief. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de overheid een beheersvisie aanhoudt. De overheid gaat met dit initiatief verder dan een zuivere informatie en voorlichting, maar heeft niet te kennen gegeven de vrijwillige praktijken uit de sociale economie verplicht te willen maken.

Het voornemen van de overheid om een systeem te ontwikkelen voor verhandelbare groenestroomcertificaten draagt bij tot de ontwikkeling van alternatieve energiebronnen tegen minimale kosten. Het situeert zich dan ook in een beheersvisie.

De uitvoering van de wet *ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de Belgische rechtsbevoegdheid* laat op zich wachten. Na enkele consultatierondes besliste de bevoegde staatssecretaris de afbakening van beschermde zeegebieden wetenschappelijk beter te bestuderen. De consultatierondes en de vraag naar meer wetenschappelijke staving wijzen erop dat gezocht wordt naar evenredigheid in de zorg voor de natuur enerzijds en de lokale sociale en economische belangen anderzijds. Dat duidt erop dat opnieuw een beheersbenadering centraal staat.

Dezelfde conclusie volgt ook uit de analyse van de wet die de informatie over werknemersrisico's van stoffen en preparaten regelt. Naast een verplichting om informatie te verstrekken aan werkgevers voorziet de wet immers ook de mogelijkheid om producten te verbieden. De verplichting tot verspreiding van informatie over deze producten is echter enkel gericht tot werkgevers. Bovendien zijn geen extra middelen uitgetrokken voor controle door de Technische Inspectie. Beide elementen wijzen op een afweging tussen sociale bescherming enerzijds en administratieve kosten anderzijds.

De fiscale maatregelen voor een schoner verkeer spitsen zich toe op het woon-werkverkeer in de personenbelasting, een premie voor de installatie van LPG-installaties en een verhoging van accijnzen op zwavelhoudende brandstoffen. Wagens die voldoen aan de Euro 4-norm genieten van een verlaging van de belasting op de in verkeerstelling, en de jaarlijkse verkeersbelasting wordt hervormd. Die maatregelen wijzen op een voluntaristisch beleid inzake milieu-bescherming, maar zijn onvoldoende om de druk van het verkeer op het milieu en de gezondheid op korte termijn sterk te verminderen. Opnieuw lijkt de overheid hiermee een beheerskoers gevolgd te hebben.

Indicatorfiche 2.2.7 duidt aan dat de verspreiding van ICT de afgelopen jaren een continue, zij het ongelijke verspreiding kende. Voornamelijk het actieplan *e-Europe* stuurt het overheidsbeleid. De verhoging van de publieke toegang tot het internet is één van de maatregelen die passen in dit actieplan. De overheidsinspanningen inzake publieke toegang tot het internet zijn aanzienlijk, maar sturen niet actief de vorm en inhoud van software zodat die de digitale kloof helpt dichten.

De reglementering van de verspreiding van genetisch gemodificeerde organismen, kan ten slotte ook worden gesitueerd in de beheersvisie. Er is immers vooraf een akkoord nodig van een adviesorgaan iedere keer een ondernemer wil beginnen met het testen en commercialiseren van genetisch gemodificeerde organismen. Het hoort niet thuis in een transformatievisie omdat het adviesorgaan enkel is samengesteld uit vertegenwoordigers van de regeringen en niet van de maatschappelijke actoren.

4.3.4.2 Gevalsstudie binnen de beleidsvisie "omvormen"

België loopt met haar wet op het verbod op tabaksreclame voor op Europese wetgeving in deze materie. Het totale verbod op tabaksreclame wijst erop dat

de federale overheid het niet duldt dat een afweging zou worden gemaakt tussen volksgezondheid enerzijds en lokale sociale en economische belangen anderzijds.

4.4 Synthese

Principiële en statistische onzekerheid over de werking van het maatschappelijke systeem en de effecten van menselijk handelen hierop maken het onmogelijk om enkel in te grijpen op grond van wetenschappelijk gestaafde en objectief meetbare risico's. Individuen en maatschappelijke groepen verschillen daarom in mening over de maatschappelijke evolutie die de meest wenselijke is. Dat is niet anders voor duurzame ontwikkeling. Er bestaan een veelvoud aan wereldvisies hierover. Ze verschillen van elkaar in de noodzaak en de manier waarop moet worden ingegrepen in de economische, sociale of milieusfeer om te komen tot een duurzame ontwikkeling. In dit rapport werden er drie ontwikkeld en vervolgens toegepast op tien concrete problematieken:

- *Benutten*: deze wereldvisie schat de risico's van aantasten van de economische kapitaalvoorraad hoger dan de risico's van aantasten van de menselijke en milieukapitaalvoorraden. De maatschappelijke baten van sociale en milieubeschermingsmaatregelen wegen niet op tegen de economische kosten die ze kunnen veroorzaken. Het pleit derhalve voor een vrije toegang tot de sociale en milieukapitaalvoorraden ten voordele van de verdere uitbouw van de economische kapitaalvoorraad.
- *Beheren*: deze wereldvisie schat de risico's van aantasten van de drie kapitaalvoorraden even hoog. Sociale en milieubeschermingsmaatregelen zijn aanvaardbaar indien dit tegen minimale economische kosten gebeurt en de baten zich niet te ver in de toekomst voordoen.
- *Omvormen*: deze wereldvisie schat de risico's van aantasten van de menselijke en milieukapitaalvoorraden hoger in dan aantasten van de economische kapitaalvoorraden. Deze visie vindt het essentieel strenge sociale en milieubeschermingsmaatregelen te nemen en is bereid hiervoor grote economische kosten te doen, zelfs indien de baten zich slechts over een lange periode in de toekomst voordoen.

Dit rapport spreekt zich niet uit over welke wereldvisie te verkiezen is. Het reikt informatie aan die de lezer in de mogelijkheid moet stellen zich daar een eigen mening over te vormen. Deze kan zijn of haar persoonlijke risicopercepties spiegelen aan de drie wereldvisies. Deze pluralistische aanpak staat centraal in het proces van duurzame ontwikkeling. Er zal steeds een normatieve component aanwezig zijn in de keuze van een strategie gericht op duurzame ontwikkeling. Het rapport houdt hier rekening mee door een pluralistische visie aan te houden op de risico's van de effecten van menselijk handelen op het maatschappelijke systeem. Om de wereldvisies te structureren werd de maatschappij voorgesteld aan de hand van drie kapitaalvoorraden, wiens kwantiteit, kwaliteit, functie en spreiding op verschillende manieren beheerd kunnen worden. Deze methode van toekomstverkenning heeft een aantal voordelen:

- Het reikt een systematisch denkkader aan voor de analyse en evaluatie van alternatieve wereld- en beleidsvisies over duurzame ontwikkeling.

- Het is inzetbaar voor een heleboel problematieken die onderhevig zijn aan onzekerheid en derhalve op verschillende manieren kunnen worden aangepakt.
- Het verhoogt de doeltreffendheid van het beleid. Dat doet het door individuele maatregelen te situeren binnen een coherente wereldvisie.
- Het structureert het debat over de keuze van ontwikkelingspaden om te komen tot een duurzame ontwikkeling.

De resultaten van deze toekomstverkenning kunnen de discussies voeden over de maatregelen die in het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* moeten worden opgenomen. De betrokken actoren¹ kunnen zich bij de opmaak van het plan laten inspireren door de drie wereldvisies en beleidsvisies die erin zijn ontwikkeld. Beleidsmakers kunnen vervolgens kennis nemen van deze subjectieve maatschappelijke voorkeuren en er rekening mee houden bij het uitstippelen van het beleid. Dat zal een positieve bijdrage leveren aan de maximalisatie van het maatschappelijk welzijn. Het resultaat zal een afspiegeling vormen van de wereldvisies die zijn geventileerd en van de heersende machtsverhoudingen binnen de regering. Dat zal er toe leiden dat voor één problematiek of voor de verzameling van problematieken het regeringsbeleid niet terug te brengen zal zijn tot één enkele beleidsvisie, maar meer dan waarschijnlijk zal bestaan uit een combinatie van maatregelen uit de verschillende beleidsvisies.

Het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* vertrok van een zelfde pluralistische benadering van duurzame ontwikkeling. Dit rapport bouwt hierop voort maar voegt daar een systematisch, coherent en transparant conceptueel kader aan toe dat zich baseert op de analyse van complexe systemen. Dat zorgt voor een hogere eenvormigheid in de gebruikte terminologie en laat toe een hele waaier van problematieken op een zelfde manier te analyseren. Het rapport gaat ook na in welke mate een deel van het gevoerde beleid kan worden gesitueerd binnen de drie wereldvisies.

Toch moeten enkele kanttekeningen geplaatst worden bij de gebruikte methodologie. Die gaat er immers vanuit dat alle problematieken onderhevig zijn aan onzekerheden, ongeacht hun aard. In werkelijkheid is de onzekerheid voor de verscheidene problematieken niet steeds van dezelfde orde. Over sommige onzekerheden bestaat meer informatie dan over anderen. Het explicieter duiden van de beter gekende en kwantificeerbare risico's zal ertoe leiden dat voor bepaalde problematieken de keuze voor een te volgen wereldvisie zich minder zal baseren op subjectieve en meer op objectieve criteria. Voor problematieken waarvan de onzekerheden becijferbaar zijn is het dan niet meer aangewezen scenario's uit te werken op basis van verschillen in risicopercepties. In plaats daarvan kunnen scenario's worden uitgewerkt op basis van hypothesen die berusten op andere sleutenvariabelen.

Een ander probleem is dat de manier waarop de scenario's zijn gedefinieerd volgens verschillende afwegingen en substituties geen ruimte laat voor het formuleren van zogenaamde "win-win-win"-maatregelen. Dat zijn maatregelen die gelijktijdig aanleiding geven tot verbeteringen in de economische, menselijke en milieukapitaalvoorraden. Er is dus geen sprake meer van afwegingen tussen het aantasten van één of meerdere van de kapitaalvoorraden ten

1. Dat zijn de federale regering, de ICDO, de FRDO en, via het openbaar onderzoek, de bevolking.

voordele van een andere kapitaalvoorraad. Zulke maatregelen zijn niet uit te sluiten. Het beheer van de kapitaalvoorraden gebeurt vandaag immers niet optimaal. Een heleboel maatregelen kunnen dit verbeteren zonder dat zij gepaard gaat met economische, menselijke of milieukosten. Zo kunnen milieu-maatregelen die een verandering teweeg brengen in de relatieve prijs van de milieuproductiefactor technologische vernieuwingen bespoedigen en derhalve resulteren in verbeteringen in de menselijke en economische kapitaalvoorraden. Het is dus zaak de bovenvermelde scenario-indeling enkel toe te passen op problemen waarbij een afweging noodzakelijk is tussen de aantasting van de drie kapitaalvoorraden.

In een volgend rapport zal voor iedere problematiek een betere inschatting gemaakt moeten worden van de onderliggende onzekerheden en van de determinanten die ze beïnvloeden. Om informatie hierover te bekomen kan naast de verdere studie van de wetenschappelijke literatuur ook gebruik gemaakt worden van een participatieve methode. Daarin worden de wetenschappelijk afgeleide gegevens, kennis over onzekerheden en hypothesen samengebracht met de kennis, meningen en inzichten van het maatschappelijke middenveld. Zodoende komt men via een actieve dialoog tot geïntegreerde inzichten over de onzekerheden en het te verwachten verloop van de problematieken. Dat zal de relevantie en acceptatie van de resultaten van de analyse verbeteren. Met het oog op de valorisatie van de gegevens uit de toekomstverkenning kan dit een belangrijk element zijn. De moeilijkheid van deze benadering is dat er nog steeds geen vastgelegde procedures bestaan om een participatief proces op gang te brengen en te stroomlijnen.



Een stap naar duurzame ontwikkeling?

Dit tweede *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* speelt een hoofdrol in de beleidscyclus van de wet van 5 mei 1997 *betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling*. Het volgt op het eerste rapport dat in 1999 verscheen en het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* voor de periode 2000-2004 dat in 2000 aanvaard werd. Het rapport maakt een balans op van het federale beleid voor duurzame ontwikkeling, behandelt de uitvoering van het eerste plan (nadat het twee jaar van kracht was) en legt ook mee de basis voor een volgend plan voor de periode 2005-2008. Dit vijfde en laatste deel is in de eerste plaats **een actualisatie van de conclusies van het eerste rapport**.

Het eerste rapport had een aanpak die stelde op vier grote thema's van duurzame ontwikkeling en op hun evolutie. In het tweede rapport ligt de nadruk op beleidsprocessen. De evaluatiemethode in het huidige rapport leidt dus tot conclusies over het federale beleid voor duurzame ontwikkeling die complementair zijn met die van het vorige rapport. De huidige aanpak focust op meer afgebakende problematieken en gevalstudies. Hij is meer operationeel, heeft meer een voorbeeldfunctie en is gemakkelijk toepasbaar op andere problematieken dan de tien hier. Dat geldt ook voor andere gevalstudies. Omdat ze meer gefocust en meer concreet zijn, is het makkelijker om erover te communiceren met een breder publiek. De resultaten van dit tweede federaal rapport geven een beter inzicht in de vele verantwoordelijkheden voor het realiseren van een duurzame ontwikkeling. Dit deel beperkt zich dus niet enkel tot een actualisatie van de conclusies uit het eerste rapport. Het geeft ook **een vollediger beeld van het proces van duurzame ontwikkeling**.

Dit deel steunt op de resultaten van ieder van de voorgaande delen en bespreekt hun onderlinge verband. Het bespreekt zodoende de transversale kant van het uitvoeren van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Om het verband tussen het rapport en het plan te benadrukken, werden een reeks bijkomende documenten geraadpleegd die niet rechtstreeks betrekking hebben op de problematieken¹. Deze eerste evaluatie is onvermijdelijk onvolledig aangezien het plan geldt voor de periode 2000-2004 en haar uitvoering derhalve onvolledig is². De invloed die het plan kan hebben op een aantal geciteerde documenten die periodiek verschijnen (ICDO-rapporten, beleidsnota's) is dan ook beperkt. Waar relevant, wordt er in dit laatste deel

1. Jaarrapporten van de ICDO en haar leden, antwoorden van de ICDO-leden (<http://www.cidd.fgov.be/pub/rapports.stm>) en haar secretariaat op een vragenlijst over de transversale kant van de uitvoering van het plan, fiches over de uitvoering van enkele maatregelen van het plan die de ICDO-leden voorbereid hebben en integraal verslag van het debat over toekomstverkenning inzake duurzame ontwikkeling in de Kamercommissie voor Economie, Wetenschapsbeleid, Onderwijs, Nationale Wetenschappelijke en Culturele Instellingen voor Middenstand en Landbouw, van 16/4/2002 (<http://www1.dekamer.be/commissions/eco/debat.pdf>).
2. De regering keurde het plan goed op 20/7/2000.

van het rapport verwezen naar de tien richtsnoeren van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Daarmee definieerde de federale regering hoe het plan en alle afgeleide plannen moeten worden uitgevoerd. De derde functie van dit laatste deel bestaat erin om te tonen hoe de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling doorsijpelen in de regeringsbeslissingen, in hun uitvoering door de departementen en – ruimer – in de participatie van de bevolking. Die beginselen hebben betrekking op de verantwoordelijkheden, de korte- en langetermijnvisies, de integratie van de verschillende componenten van ontwikkeling, de erkenning van wetenschappelijke onzekerheden en de participatie van het publiek in de besluitvorming. Die doorsijpeling houdt tegelijk **structurele en culturele veranderingen in waar dit laatste deel een stand van zaken over geeft.**

5.1 Van mondiale naar federale verantwoordelijkheid

Het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling* benadrukte de verantwoordelijkheid die de ontwikkelde landen, zoals België, dragen inzake duurzame ontwikkeling. Die volgt onder andere uit de bovenmaatse druk die hun inwoners leggen op het gemeenschappelijk planetair patrimonium. Daarover besloot het dat gebrek aan situering van de federale beleidsopties in de wereldwijde uitdagingen inzake duurzame ontwikkeling de federale besluitvorming kenmerkte. Dat gebrek aan perspectief werd enerzijds getypeerd door onvoldoende engagement van Belgische politieke vertegenwoordigers bij internationale onderhandelingen over duurzame ontwikkeling. Anderzijds hielden federale politieke keuzes onvoldoende rekening met de gevolgen in andere landen, vooral ontwikkelingslanden.

Deze conclusies kunnen bijgewerkt worden voor de federale overheid door te kijken hoe de regeringsleden en de federale departementen hun verantwoordelijkheid voor het project van duurzame ontwikkeling invullen. Hoe hebben ze elk de beginselen van duurzame ontwikkeling opgenomen in hun activiteiten?

5.1.1 Politieke verantwoordelijkheid van regeringsleden

Een richtsnoer van het plan preciseert de inhoud van die verantwoordelijkheid. Ze beveelt aan dat elke jaarlijkse beleidsnota van de federale regeringsleden een onderdeel "*Duurzame ontwikkeling*" zou bevatten met:

- Een uiteenzetting van de relevante beleidsdaden. Die moet de federale keuzes voor het binnenlandse en buitenlandse beleid tegen de achtergrond plaatsen van internationaal erkende uitdagingen.
- Jaarlijks twee nieuwe maatregelen die bij regeringsbeslissing in het plan zullen worden opgenomen.
- Een verslag van internationale onderhandelingen over duurzame ontwikkeling waar de minister het voorbije jaar aan deelgenomen heeft.

De evaluatie van de beleidsnota's toont dat alleen die over Vervoer en over Energie en duurzame ontwikkeling deze richtlijn volgden.

De evaluatie gaat bovendien over de vijf beginselen van duurzame ontwikkeling in de beleidsnota's. Daaruit blijkt dat er twee onvoldoende aandacht krijgen: dubbele billijkheid en het verzorgingsbeginsel. Voor de andere zijn er in de beleidsnota's tussen 1998 en 2002 een aantal positieve evoluties: het leefmilieu is meer opgenomen in het beleid, de internationale context wordt vaker vernoemd en de participatie van betrokken maatschappelijke groepen is een courante praktijk.

Die vaststelling dient echter genuanceerd te worden. Hoewel de internationale context vaker genoemd wordt, is er niet systematisch rekening gehouden met de impact die het Belgische beleid heeft op de Noord-Zuidverhoudingen. Terwijl het leefmilieu meer geïntegreerd is in het beleid, zijn er toch nog departementen waar het nooit ter sprake komt. Hoewel participatie het enige beginsel is dat de beleidsnota's dikwijls vermelden, is het niet mogelijk om te weten waarom en in welke omstandigheden bepaalde grote maatschappelijke groepen¹ gehoord worden. Bovendien zijn de drie componenten van duurzame ontwikkeling niet systematisch aan elkaar verbonden.

De waargenomen vooruitgang kan betekenen dat de beginselen van duurzame ontwikkeling in die vier jaar meer weerklank gevonden hebben in het federale beleid. Ondersteunen de vermeldingen van het plan in de beleidsnota's de hypothese dat duurzame ontwikkeling beter in aanmerking genomen werd? Uit een lezing van de beleidsnota's voor 2002 blijkt dat slechts er vijf naar het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* verwijzen: Energie en duurzame ontwikkeling, Sociale zaken, Verkeer en infrastructuur en Volksgezondheid en leefmilieu. Daarnaast zijn er slechts enkele departementen die het concept duurzame ontwikkeling aanhalen: Economische zaken, Maatschappelijke integratie en sociale economie, Ontwikkelingssamenwerking, telecommunicatie en overheidsbedrijven. Het plan lijkt dus geen inspiratiebron voor grote veranderingen in de maatregelen die de beleidsnota's aankondigen.

Deze analyse kan worden aangevuld door na te gaan of het plan een uitdrukkelijke invloed heeft op de aangenomen wetgeving. Dat kan blijken uit het aantal wetskrachtige documenten die het plan vermelden in hun motivering. Het plan is immers een wettelijk document en een indirecte rechtsbron. Gelet op de tijd die nodig is voor zulke documenten van kracht worden en op het feit dat het plan pas in juli 2000 aanvaard werd, spreekt het voor zich dat er nog niet veel soortgelijke referenties zijn. Tussen de aanvaarding van het plan en 31 december 2001 werden 214 wetten, 3 281 KB's en 1 361 MB's afgekondigd. Daarvan zijn er toch al vier KB's (over de financiering van vier federaties van milieuverenigingen) die het plan vermelden.

5.1.2 Verantwoordelijkheid van de departementen

Een richtlijn van het plan verduidelijkt wat de verantwoordelijkheid van de departementen inhoudt. Hij kondigt per departement de oprichting aan van een cel Duurzame Ontwikkeling die nationale en internationale verbintenissen ter zake volgt. De ICDO moet het werk van die cellen coördineren.

1. In de geest van *Agenda 21*: vrouwen, jongeren, bevolkingsgroepen van vreemde oorsprong, NGO's, lokale entiteiten, werknemers en hun vakbonden, handel en industrie, de technische en wetenschappelijke gemeenschap en de boeren.

Enkele departementen hebben gevolg gegeven aan die richtlijn om bij hen zo'n cel op te richten: bij Economische Zaken werd een cel Duurzame Ontwikkeling opgericht voor energie en een andere voor *greening*. De ministeries voor Arbeid en Werkgelegenheid, Defensie en Verkeer hebben ook zo'n cel¹. De departementen Landbouw en Middenstand en Buitenlandse Zaken hebben een bestaande structuur belast met aspecten van duurzame ontwikkeling². De federale overheidsdienst Personeel en Organisatie en het Directoraat-generaal voor Ontwikkelingssamenwerking beperkten zich tot een cel voor interne milieuzorg³. De departementen Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, Telecommunicatie, Milieu, Sociale Zaken, de Diensten van de Eerste minister en de DWTC kwamen die verbintenis niet na of antwoordden niet op de vragenlijst over de transversale aspecten van de uitvoering van het plan⁴. Er is nog geen systematische coördinatie geweest tussen de bestaande cellen.

5.2 Langetermijnvisie

Het eerste rapport stelde vast dat de besluitvorming een gebrek vertoonde aan langetermijnvisie. Het gevolg daarvan was een tekort aan tussentijdse doelstellingen die gericht zijn op het ombuigen van de onhoudbare sterke trends van onze huidige ontwikkeling. Wanneer zulke doelstellingen toch al bestonden, was er een gebrek aan middelen om ze te realiseren. Het rapport verduidelijkte evenwel dat de overgang naar duurzame ontwikkeling realistische tussentijdse doelstellingen vereist. Die moeten deel uitmaken van een duidelijk omschreven langetermijnperspectief en gepaard gaan met de nodige middelen om ze te realiseren. Het identificeerde ook een gebrek aan cultuur inzake toekomstverkenning die het in België onmogelijk maakte om op lange termijn te denken.

Is er gewerkt aan de vertaling van ultieme doelstellingen van duurzame ontwikkeling in intermediaire of strategische doelstellingen om stilaan de weg te banen die leidt tot die ultieme doelstellingen? Is er meer overeenstemming tussen de vastgestelde doelen, de maatregelen om ze uit te voeren en de overeenkomstige middelen? Zijn er inspanningen geleverd om het gebrek aan prospectieve cultuur op te vullen en om leerprocessen voor besluitvorming op lange termijn te bevorderen?

5.2.1 Beoordeling van ultieme doelstellingen en vertaling naar intermediaire doelstellingen

Een eerste oefening in het vertalen van ultieme doelstellingen in intermediaire doelstellingen werd gemaakt in het eerste *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* voor al de thema's die het behandelde. Het gaat om een reële vooruitgang tegenover het besluit van het eerste rapport dat stelde: "*Er werden daarentegen maar weinig cijfermatige doelstellingen goedgekeurd voor de eerstkomende tien jaar [...] die in feite slechts een "tussenstap" zijn naar ambitieuzere verwezenlijkingen op heel lange termijn.*" (blz. 425)

1. Respectievelijk genaamd: Groep transversaal/ horizontaal en pluridisciplinair werk, Sectie duurzame ontwikkeling (bij de Afdeling leefmilieu, Generale Staf van Defensie, Departement Welzijn) en Cel Duurzame Mobiliteit.
2. Respectievelijk: Cel Leefmilieu van de Dienst Overleg en Coördinatie van de Administratie landbouwbeleid (DG2) en de Directie P60 van Buitenlandse Zaken.
3. Alle departementen hebben een milieucoördinator.
4. Voor sommige van die departementen moet rekening gehouden worden met de hervorming van de overheidsdiensten en de recentste institutionele hervorming.

Ook het plan preciseert een reeks acties om die oefening te vervolgen, in de vorm van richtsnoeren.

- Elk departement moet een inventaris opmaken¹ van de verbintenissen die België inzake duurzame ontwikkeling heeft ondertekend met een stand van zaken over de uitvoering ervan.
- Ze moeten ook de omzetting van ultieme in intermediaire doelstellingen versneld voortzetten, onder andere door voorstellen over de aanvaarding van zulke doelstellingen in de jaarrapporten van de ICDO-leden op te nemen.
- Die vertaling moet begeleid worden door de wetenschappelijke instellingen, door het bevorderen van relevante pluridisciplinaire werken.
- Een raadpleging van de overlegorganen over die doelstellingen moet bovendien een voldoende maatschappelijke consensus bewerkstelligen.
- Het plan bepaalt ook dat de ICDO in de zes maanden na de aanvaarding van het plan een synoptische tabel opmaakt over de bevoegdheidsverdeling tussen verschillende departementen voor de geplande acties.

Voor 2001 bevatten de rapporten van de ICDO en van de departementen noch inventarissen van de verbintenissen die België aangegaan is, noch een stand van zaken over hun uitvoering. Een voorstel over de vertaling van ultieme in intermediaire doelstellingen staat er al evenmin in. De rapporten melden ook niet dat er pluridisciplinaire acties ontplooid worden om intermediaire doelstellingen te bepalen. Geen enkele raadpleging van adviesorganen over intermediaire doelstellingen is erin vermeld. Wel is het werk dat moet leiden tot de realisatie van de synoptische tabel in uitvoering bij de departementen².

De doelstellingenanalyse toont dat het gevoerde beleid vaak niet in een langetermijncontext geplaatst wordt, uitgezonderd bij de intermediaire doelen uit het eerste plan. Bovendien toont deel 2, dat de doelstellingen inzake indicatoren in herinnering brengt, dat er zelden kwantitatieve doelstellingen zijn die binnen een gestelde termijn gehaald moeten worden.

5.2.2 Overeenstemming van doelen en middelen

Het eerste rapport heeft een gebrek aan middelen voor de realisatie van de doelstellingen vastgesteld. Het federaal plan bevat een richtsnoer om de overeenstemming tussen doelen, de maatregelen om die te verwezenlijken en de toegekende middelen te verbeteren.

Het eerste rapport verduidelijkt ook dat het gebrek aan middelen mogelijk te verklaren was door de nauwe begrotingsmarges en door het voorzichtig aftasten van de jarenlange administratieve reorganisatie, volgend op de institutionele hervormingen van 1993. De context was verschillend voor de regering die verkozen werd in juni 1999. Voor de jaren 2000 en 2001 was er immers een minder beperkende budgettaire context en de overlegmechanismen tussen de federale en gefedereerde beleidsniveaus waren geëvolueerd.

Onderzoek naar de middelen die het beleid inzake duurzame ontwikkeling toegekend krijgt, of ze nu nieuw of gerealloceerd zijn, zou toelaten om te

1. Met steun van Buitenlandse zaken en de permanente vertegenwoordigingen bij de EU en de VN.
2. Let op: ook na de onderzoeksperiode van het rapport kunnen nog maatregelen genomen zijn.

evalueren hoe ministers en staatssecretarissen hun politieke verantwoordelijkheid opnemen. Dat verduidelijkt immers de mate van overeenstemming tussen aangekondigde maatregelen en middelen. Die kennis kan de evaluatie over de verantwoordelijkheid van de departementen vervolledigen met een toelichting bij de beschikbare middelen om de regeringsmaatregelen van het plan uit te voeren.

Toen de ministerraad het plan goedkeurde, bevatte het een bijlage over de nodige financiële en menselijke middelen om het Ontwerpplan te realiseren. Het becijferde de budgettaire kost van het plan op 9,9 miljoen EUR (exclusief de 0,7% van het BNP voor ontwikkelingssamenwerking)¹. Die bijlage heeft slechts een indicatieve waarde en moet dus jaarlijks vervolledigd worden naar aanleiding van de begrotingsopmaak. Dat gebeurde tot op heden niet en dit hulpmiddel kon dus nog niet in rekening genomen worden bij begrotingswerkzaamheden.

Een ander hulpmiddel dat al genoemd werd, is de synoptische tabel. Die heeft niet kunnen steunen op continue informatie uit de fiches van de departementen over de menselijke en financiële middelen. Die rubrieken van de fiches zijn meestal niet vervolledigd. De tabel maakt dus geen melding van de middelen om de maatregelen van het plan uit te voeren, of ze nu nieuw of herschikt zijn.

Alleen het ICDO-secretariaat² en het Ministerie van Economische Zaken³ hebben nieuwe middelen gekregen sinds de aanvaarding van het plan, zo blijkt uit de antwoorden op een rondvraag. Volgende departementen verklaren dat ze geen bijkomende middelen ontvingen om het plan uit te voeren: Landbouw en Middenstand, Arbeid en Werkgelegenheid, Volksgezondheid en Leefmilieu, Ambtenarenzaken, Kanselarij en algemene diensten, DWTC, Financiën, Defensie en Justitie⁴.

Door een gebrek aan precieze informatiebronnen, is het onmogelijk om uit de evaluatie van het gevoerde beleid te besluiten dat er een wens tot heroriëntatie van de bestaande middelen bestaat.

5.2.3 Leerproces van langetermijnbeslissingen

Het eerste rapport stelde een gebrek vast aan *cultuur inzake langetermijndenken* in België.

Zoals de analyse in het deel 3 aantoont, is het gebrek aan langetermijnvisie een zwak punt van de jaarlijkse beleidsnota's. Ze bevatten enkele verwijzingen naar toekomstige generaties, maar die blijven erg vaag. Uit de lezing ervan blijkt de overheersende impact van politieke uitdagingen op korte termijn, vaak gedictieerd door de actualiteit. Zo blijkt dat ze voor de verkiezingen meer terugblikken naar wat in de aflopende kabinetsperiode gerealiseerd werd. Na

-
1. Of 0,02% van de 42,5 miljard aan lopende staatsuitgaven in 1999.
 2. Voor de aanwerving van vijf wetenschappelijke medewerkers (door het FPB, aangezien de ICDO geen rechtspersoonlijkheid heeft).
 3. Het budget van het bestuur Energie bevat sinds de begroting 2000 een nieuwe post *Acties Duurzame Ontwikkeling*. Die bedroeg 495 000 EUR voor 2000, 885 000 EUR voor 2001 en 1 301 000 EUR voor 2002.
 4. Andere departementen verklaren geen indicaties te hebben over de noodzaak van hertoewijzing of hebben niet geantwoord (DGIS, Binnenlandse Zaken, Verkeer, Diensten van de Eerste minister en Sociale Zaken).

de verkiezingen van 13 juni 1999 vermelden de nota's veel intenties en plannen. Naarmate het Belgische EU-voorzitterschap (juli tot december 2001) naderde, kregen ze meer aandacht voor de EU-context. Gebeurtenissen zoals de dioxinecrisis laten uiteraard ook hun sporen na.

Positief is dat de nota Verkeer en infrastructuur voor 2002 ook vooruitzichten vermeldt voor 2010 inzake gebruik van vervoermiddelen. Dat zou een weerkerende rubriek kunnen worden. Andere diensten die hun beleidsnota staven met vooruitzichten zijn bijvoorbeeld Arbeid en Werkgelegenheid of Pensioenen.

Buiten een gericht gebruik van vooruitzichten in een sector of een bevoegdheid, is er geen verbetering merkbaar inzake een toekomstgericht kader waar maatregelen voor duurzame ontwikkeling en hun onderlinge verbanden in passen.

De noodzaak om de toekomst een belangrijkere plaats te geven in de beleidsvoorbereiding is echter opgenomen in het plan. Het voorziet in het houden van een jaarlijks parlementair debat over toekomstverkenning inzake duurzame ontwikkeling. Het eerste van die debatten¹ maakte vooral een stand van zaken op van het federale duurzame-ontwikkelingsbeleid en zocht manieren om de taakverdeling tussen de actoren van de wet van 5 mei 1997 te verbeteren. Het debat ging dus niet, zoals gepland (§ 773), over de Belgische en internationale werkzaamheden inzake toekomstverkenning voor de verscheidene aspecten van duurzame ontwikkeling. Het debat heeft dus niet de doelstellingen gehaald. Die zijn: onder het voetlicht plaatsen van de nood aan toekomstgerichte instrumenten om collectieve keuzes te maken inzake ontwikkeling en een stand van zaken opmaken van het bestaande potentieel om in België te antwoorden op die nood.

Hoewel sommige organen konden bijdragen tot het verduidelijken van de toekomst op bepaalde vlakken, zegt geen enkel departement over een potentieel op dat vlak te beschikken². Ondanks het belang dat de richtsnoeren van het plan hechten aan onderzoek, werd geen enkele maatregel genomen om het tekort op dat vlak aan te zuiveren. Dat tekort karakteriseert onder andere de ministeriële departementen omdat ze geen enkele inventaris van onderzoeksmiddelen of van potentieel inzake toekomstverkenning konden voorleggen.

5.3 Integratie

Het eerste rapport beklemtoonde dat de overgang naar een duurzame ontwikkeling een betere integratie vereist tussen de sociale, ecologische en economische componenten van ontwikkeling, ook op institutioneel vlak. Het besloot dat de besluitvorming vaak gekenmerkt bleef door integratieproblemen tussen de componenten. Die waren verbonden met een tekort aan overleg en coördinatie, soms door een gebrek aan passende structuren, soms door onvoldoende toerusting van bestaande organen. Hoewel de integratie van beleidsdaden gestart was, bleek ze bijzonder moeilijk, vooral voor de milieucomponent. Overigens stelde het eerste rapport een methodologisch

1. Op 16/4/2002 in de Commissie Economie, Wetenschapsbeleid, Onderwijs, Wetenschappelijke en Culturele Instellingen, Landbouiw en Middenstand.
2. Antwoorden van de departementen op de vragenlijst over de transversale aspecten van de uitvoering van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling 2000-2004*.

kader voor om besluitvormers te helpen om vooruitgang te boeken inzake duurzame ontwikkeling.

Is de nood aan integratie verwezenlijkt via een integratie en een samenhang tussen doelstellingen? Is hij vertaald in een integratie bij de uitvoering van maatregelen? Blijft de grootste moeilijkheid van integratie voor bepaalde componenten van duurzame ontwikkeling bestaan? Is het methodologisch kader aangedikt met hulpmiddelen om een beleidsintegratie te vergemakkelijken?

5.3.1 Doelstellingen en beleidsuitvoering

De doelstellingenevaluatie voor de tien problematieken toonde dat er een samenhang bestaat tussen de verschillende beleidsniveaus (federaal, Europees en mondiaal) binnen een gegeven problematiek. Er bestaan echter op federaal niveau spanningen tussen verschillende doelstellingen binnen een zelfde problematiek (bv. voor energie). Bovendien zijn de doelstellingen voor de verschillende problematieken onderling niet verbonden. Opnieuw bestaan er spanningen tussen doelstellingen en er zijn te veel prioritaire doelstellingen. In afwezigheid van een hiërarchie is het moeilijk om een idee te krijgen van het belang dat de overheid aan doelstellingen hecht.

Bij de voorbereiding van het plan werd een overeenstemming gezocht tussen federale beleidsdoelen op middellange termijn. Dat werk kon echter niet uitgebreid worden naar een overeenstemming met de doelstellingen van de andere beleidsniveaus in België. Geen enkel mechanisme werd geformaliseerd om een integratie tussen beleidsdoelstellingen voor duurzame ontwikkeling op federaal, gewestelijk en communautair niveau te bereiken. Toch bestaan er al enkele ontwerpen in die zin, zoals van het Klimaatplan en van het Milieugezondheidsplan.

Om de integratie van de uitvoering van maatregelen te verbeteren, stelt een richtlijn van het plan een verbetering van sectorale besluitvormingsprocessen in het vooruitzicht. Die moest plaatsvinden via hun ontsluiting en de oprichting van nieuwe adequate structuren, indien nodig via samenwerkingsakkoorden. Wat overleg- en coördinatieorganen betreft, stelde ze ook een betere zichtbaarheid en een toenemende integratie voor. Op federaal niveau moeten de integratie van de economische, ecologische en sociale componenten op politiek vlak en een betere interactie van het departementale en interdepartementale functioneren van de instellingen voorkomen dat de afscherming van departementen een hindernis blijft voor de beleidsintegratie.

In departementen werden weinig inspanningen geleverd om interne besluitvormingsprocessen in sectoren te openen voor meer beleidsintegratie.

Met de oprichting van de ICDO in 1997, werd een overlegmechanisme gecreëerd dat de integratie tussen departementen ten goede kwam. De voornaamste rol ervan is de coördinatie en coherentie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling te verbeteren. De ICDO heeft op dat vlak een geloofwaardigheid bereikt door onafhankelijk en open te werken. Ze is een belangrijk instrument om het beleid inzake duurzame ontwikkeling te integre-

ren. Haar werking werd gedynamiseerd doordat de TFSD van het Federaal Planbureau taken uitvoerde bij de voorbereiding van het plan¹ en methodologische ondersteuning gaf in meerdere werkgroepen. Zijn functioneren werd sindsdien bemoeilijkt door:

- Het statuut van de leden.
- De onvoldoende betrokkenheid van ambtenaren bij de besluitvorming over hun departementen.
- De onduidelijke positie van de gewesten en gemeenschappen in de ICDO. Dat komt doordat er geen samenwerkingsakkoord is dat de band tussen de verschillende beleidsniveaus inzake duurzame ontwikkeling regelt².

Er is nog geen voorstel om de samenwerking tussen die niveaus te formaliseren in een samenwerkingsakkoord voor het duurzame-ontwikkelingsbeleid.

Er bestaan al wel andere instanties voor coördinatie- en integratie waarvan het onderwerp misschien niet expliciet gekoppeld is aan duurzame ontwikkeling maar wel relevant voor het beleid ter zake. Om hun werk beter te organiseren, is een gestructureerde aanpak van de coördinatie nodig³.

De huidige hervorming van de federale overheid kan, via de oprichting van programmatorische overheidsdiensten, een bijkomende mogelijkheid creëren om de afscherming van federale departementen ongedaan te maken.

Het eerste rapport stelde ook een wijziging van de ministeriële bevoegdheidsverdeling voor. Daarmee wilde het de erkenning van de integrerende rol van duurzame ontwikkeling vertalen naar een reeks problematieken. Enerzijds stelde het dat de loskoppeling tussen de ministeriële bevoegdheden voor leefmilieu en voor duurzame ontwikkeling het gebrek aan integratie van de milieucomponent in het overige beleid erger zou maken. Anderzijds zegde het dat die dubbele bevoegdheid meer naar waarde geschat zou worden als een minister met meer gewicht in de regering ze toevertrouwd kreeg. Niettemin werden die ministeriële verantwoordelijkheden na de parlementsverkiezingen in 1999 gesplitst. De bevoegdheid voor duurzame ontwikkeling werd toevertrouwd aan een staatssecretaris die afhangt van de vice-premier bevoegd voor mobiliteit. Die voor leefmilieu ging naar een regeringslid dat voor haar partij vice-premier was en zo tot het kernkabinet behoorde. Het leefmilieu is dus niet meer ondergeschikt aan andere politieke thema's, maar duurzame ontwikkeling wel. Die situatie verklaart gedeeltelijk de lage prioriteit die integratie van duurzame-ontwikkelingscomponenten krijgt.

Een ander knelpunt voor de beleidsintegratie is de heel versnipperde bevoegdheidsverdeling tussen Belgische overheden. Dat bemoeilijkt de uitvoering voor bepaalde onderwerpen die een belangrijke samenwerking vereisen met de gemeenschappen en gewesten. In de etappe van beleidsinvoering van een maatregel duiken vooral institutionele integratieproblemen op. Die vormen immers structurele problemen. De opeenvolgende wijzigingen in de federale

-
1. Opmaak van volgende documenten: ontwerp van structuur van het voorontwerp van plan, voorstel tot voorontwerpplan, definitief voorstel van voorontwerp van plan, werkdocumenten over de raadpleging, voorstel van ontwerpplan, document over het geheel van opmerkingen verkregen bij de raadpleging, ontwerp van motivering tegenover het advies van de FRDO (KB 1/12/1998).
 2. Integraal verslag van het parlementsdebat over toekomstverkenning. tussenkomsten van M.Petitjean (blz. 7), F. Sonck en J. Verschooten (blz. 4).
 3. De ICDO maakte een eerste inventaris van voor duurzame ontwikkeling relevante coördinatieorganen, die er een heel aantal noemt. F. Sonck, verslag van de parlementaire zitting over toekomstverkenning, blz. 2.

Belgische staatsstructuur lijken duidelijk een hindernis. Het is nodig om eraan te herinneren dat een formele samenwerking op poten zetten na een institutionele wijziging, tijd kan vergen. Het feit dat de omzetting van de richtlijn inzake GGO's acht jaar geduurd heeft, toont dat wijzigingen aan de staatsstructuur geen nieuw probleem zijn.

5.3.2 Integratie van componenten

Het eerste rapport wees op de volgende tekortkomingen bij de integratie van componenten van duurzame ontwikkeling: gebrek aan koppelingen tussen sociaal en ecologisch beleid en een onvoldoende uitdieping van de complementariteit tussen de economische component en de sociale en ecologische componenten. Die tekortkomingen verklaren waarschijnlijk een deel van de slechte Belgische prestaties op milieuvlak¹. Zoals de analyse van een reeks indicatoren voor de tien besproken problematieken toont, zijn er talrijke verbanden tussen de economische, sociale en ecologische componenten. Het personenvervoer draagt bijvoorbeeld bij tot de economische groei maar veroorzaakt ook een grote CO₂-uitstoot, zolang het vooral over autoverkeer gaat. Die uitstoot draagt bij tot de wereldwijde klimaatopwarming en verwijderden België van zijn internationale verbintenissen. Die opwarming kan de biodiversiteit en dus de menselijke ontwikkeling schaden, via de toegang tot de essentiële goederen en diensten die de aarde voortbrengt.

De integratie van de milieucomponent in alle geledingen van het beleid gaat nog steeds moeizaam, zoals blijkt uit deel 3. In een aantal departementen waar verbanden met het leefmilieu evident lijken, bijvoorbeeld de Regie der Gebouwen, komt het niet aan bod. De beleidsnota's waarvoor het verband met het leefmilieu minder evident lijkt, zouden er baat bij hebben om daar meer aandacht aan te schenken. Dat is onder andere het geval voor de departementen overheidsbedrijven en -participaties, telecommunicatie en middenstand. Toch wint de bezorgdheid voor een beter leefmilieu hier en daar terrein, bijvoorbeeld bij Ontwikkelingssamenwerking en Verkeer.

De bezorgdheid van het plan om systematisch economische, sociale en ecologische bekommelingen te bundelen vindt meer weerklank in diensten met sociale en ecologische kerntaken. De beleidsnota's voor Economische zaken hebben wel meer oog voor integratie van de drie pijlers.

5.3.3 Methodologische integratie

Activiteiten zijn soms onvoldoende geïntegreerd omdat het denkkader (algemeen of beperkt) dat bij hun voorbereiding gebruikt werd te weinig aandacht kreeg, aldus het eerste rapport. Het plan voorzag, via een richtsnoer, in de opbouw van analyse- en evaluatieprocedures² die toelaten om de keuzes en prioriteiten beter af te wegen doordat ze rekening houden met jaarlijkse directe kosten en toekomstige baten. Dat richtsnoer bevatte ook een

1. De OESO spreekt over een in te halen achterstand tegenover andere OESO-lidstaten. OESO (1998). *Examen des performances environnementales - Belgique*.
2. Kosten-baten, kosteneffectiviteit, budgettaire, ecologische en socio-economische impactberekening, technology assessment enz.

duurzame-ontwikkelingseffectbeoordeling voor maatregelen die binnen administraties moet worden toegepast.

De geïntegreerde evaluaties die beslissingen voorafgaan kunnen ook een instrument voor onzekerheidsbeheersing zijn (zie 5.4). Wat dat betreft heeft de ICDO geen vooruitgang kunnen maken door een gebrek aan wetenschappelijke steun en aan middelen¹.

5.4 Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden

Het eerste federaal rapport besloot dat de besluitvorming de onzekerheden van effecten op lange termijn van het gangbare ontwikkelingsmodel onvoldoende in acht neemt. Het rapport had evenwel toegelicht dat de overgang naar een duurzame ontwikkeling erkent dat er onzekerheden zijn. Het waakt over een betere interactie tussen wetenschappelijke kennis en het beheer van ernstige en onomkeerbare risico's. De eerste stap in een beheer van huidige en toekomstige risico's bestaat uit inspanningen om die risico's te objectiveren. Die objectivering vergt een meer systematische informatieverzameling en -verwerking dan die waar België vandaag over beschikt. Een risicobeheer maakt ook een betere interactie tussen wetenschappelijke en politieke benaderingen van de uitdagingen van duurzame ontwikkeling noodzakelijk. Dat is steeds meer nodig vanwege de wetenschappelijke complexiteit van de vraagstukken en de omvang van de risico's die er aan verbonden zijn. Daarnaast is voor een risicobeheer een expliciete arbitrage tussen politieke prioriteiten nodig.

Is de erkenning van wetenschappelijke onzekerheden verbeterd in het gevoerde beleid? Welke inspanningen werden geleverd om risico's beter te objectiveren? Is de koppeling tussen wetenschappelijke en politieke benaderingen versterkt? Kan die koppeling meer op pluridisciplinair werk steunen?

5.4.1 Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden

De erkenning van wetenschappelijke onzekerheden en de toepassing van het voorzorgsbeginsel komen bijna niet voor in de jaarlijkse beleidsnota's², aldus de evaluatie in hoofdstuk 3.1. Een uitzondering is de dienst Leefmilieu. De andere beleidsnota's tonen dat risico's meestal pas erkend worden nadat ze reëel gebleken zijn. De oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (FAVV) illustreert dat.

De doelstellingenanalyse voor de problematieken (zie 3.2) toont dat er geen spoor is van een cultuur waarbij de identificatie en het beheer van risico's de besluitvorming voorafgaat. De evaluatie van gevalsstudies (zie 3.3) toont ook, bijvoorbeeld bij het verbod op tabaksreclame, dat rekening houden met wetenschappelijke risico's en het voorzorgsbeginsel toepassen moeilijk blijven. Zich rekenschap geven van risico's kan bovendien besluitvormingsprocessen doen vastlopen. Dat blijkt uit de gevalstudie over de beschermde zeegebieden. Terwijl wetenschappelijke studies belangrijke hulpmiddelen zijn om duurzame-

1. Verslag parlementair debat blz. 15, Verschooten.

2. Dat sluit echter niet uit dat wettelijke instellingen het beheer van deze risico's op zich nemen zonder dat dat blijkt uit de jaarlijkse beleidsnota's.

ontwikkelingsmaatregelen voor te bereiden, kunnen ze ook dienen om de aanvaarding van een maatregel te vertragen.

Het blijft moeilijk om in een beleidsproces rekening te houden met wetenschappelijke onzekerheden en risico's. Dat stuit op een gebrek aan methodologische hulpmiddelen en op de moeilijkheid om het voorzorgsbeginsel concreet toe te passen.

5.4.2 Instrumenten om risico's te objectiveren

Een betere informatieverzameling en –behandeling, onder andere via indicatoren voor duurzame ontwikkeling, zou helpen om op de methodologische instrumenten aan te vullen. Die dienen om de integratie van het beleid te bevorderen.

Het plan legde een richtsnoer vast (§ 783) over een aantal verbintenissen inzake indicatoren voor duurzame ontwikkeling. Op grond daarvan moest de regering in de loop van het jaar na de aanvaarding van het plan een lijst voorleggen. Die moest de uitdagingen van het plan opsommen met de overeenkomstige indicatoren die beschikbaar of in opbouw zijn of nog ontwikkeld moeten worden. De regering moet ook toezien op de versterking van de wetenschappelijke steun en de coördinatie van die opdracht. Voor het volgende plan geschreven wordt moet ze beschikken over een bordtabel van samenhangende indicatoren. Het richtsnoer verduidelijkt zelf: "*Die indicatoren zijn nodig om het Plan te kunnen toepassen en de opvolging ervan te organiseren, onder andere in de tweejaarlijkse federale rapporten.*"

De afwezigheid van indicatoren en zelfs ruwe data verhindert de kennis en opvolging van sommige problematieken. Dat is zeker het geval voor beroepsziekten in België. De productiestrategieën stuiten ook op een probleem van ontbrekende gegevens. Voor de sociale economie zijn de gegevens om de doelen die de regering stelde niet beschikbaar. Zelfs in het geval van geldende internationale overeenkomsten zoals het Klimaatverdrag is België niet in staat gebleken om gegevens van voldoende kwaliteit voor te leggen over de uitstoot van broeikasgassen. Die leemtes zijn tegelijk een tekortschieten bij de naleving van verplichtingen als een belangrijke rem op de evaluatie van het beleid inzake duurzame ontwikkeling.

Indicatoren voor duurzame ontwikkeling zijn onder andere een communicatiemiddel en een analyse-instrument voor het beleid inzake duurzame ontwikkeling. Er zijn enkele initiatieven die de bespiegelingen over duurzame ontwikkelingsindicatoren doen evolueren.

- In de context van het *Plan voor wetenschappelijke ondersteuning van een beleid gericht op duurzame ontwikkeling (PODO II)* is een project gewijd aan het gegevensbeheer voor indicatoren. Ook werd een Platform Indicatoren voor Duurzame Ontwikkeling opgericht. Dat moet de rol van observatorium opnemen en inventarisatie- synthese- en communicatietaken verrichten. Zijn operationele cel heeft in interactie met de TFSD en de ICDO ook een ondersteunende taak bij de uitvoering van het plan.

- Het rapport van de vertegenwoordigster van de minister van Arbeid en Werkgelegenheid vernoemt het Agoraproject. Dat heeft tot doel om indicatoren over salarisongelijkheden te integreren in de doelstellingen van het departement.
- Het rapport van de vertegenwoordiger van de minister voor Consumentenbescherming, Volksgezondheid en Leefmilieu vermeldt dat tegen eind 2003 een geheel van sleutelindicatoren samengesteld wordt voor een geïntegreerd productbeleid.
- Het nationaal focal point voor biodiversiteit heeft ook een rapport geschreven over indicatoren over biodiversiteit in België.

5.4.3 Versterking van de wetenschappelijke basis voor beslissingen

De problematieken van duurzame ontwikkeling bevinden zich op het raakvlak van twee of drie componenten van duurzame ontwikkeling. Het beheer van onzekerheden ter zake beroept zich dus op verschillende wetenschappelijke disciplines. Pluridisciplinaire benaderingen zijn een manier op die onzekerheden te begrijpen.

Een richtlijn van het plan legt een aantal verbintenissen vast over pluridisciplinariteit. Die bevatten:

- Een betere samenwerking tussen wetenschappelijke en vormingsinstellingen.
- Onderzoek doen om ernstige of onomkeerbare risico's aan te tonen .
- Een kosten-batenevaluatie van maatregelen om risico's te beheren via onder andere voorzorgsmaatregelen.
- Regeringssteun aan een betere wetenschappelijke-kennisverspreiding, samen met de gemeenschappen.

Sinds het verschijnen van het eerste *Federaal rapport inzake duurzame ontwikkeling*, bevat het *PODO II* een opmerkelijke inspanning om de wetenschappelijke basis voor beslissingen uit te breiden. Dat tweede plan werd aanvaard vóór het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. Het kon dus geen rekening houden met het bovengenoemde richtsnoer. Maar ook in de rapporten van de ICDO-leden is er geen spoor van inspanningen om de samenwerking tussen wetenschappelijke en vormingsinstellingen te verbeteren. Ze vermelden evenmin dat instrumenten ontwikkeld werden om ernstige of onomkeerbare risico's aan te tonen. Hetzelfde geldt voor de evaluatiemethodes over kosten en baten van maatregelen om risico's te beheren. Bovendien steunde de regering niet de betere kennisverspreiding samen met de gemeenschappen.

5.5 Participatieve benadering

Het eerste rapport stelde vast dat in geen enkel mechanisme voorzien is om tussen de adviesraden bruggen te creëren. Die zouden de adviezen van het maatschappelijk middenveld aan de regering coherenter maken en zo hun kans op succes vergroten. Het meldde ook dat grote maatschappelijke groepen zoals vrouwen, jongeren en allochtonen geen eigen vertegenwoordiging hebben in

de adviesraden die voor duurzame ontwikkeling van belang zijn. In het algemeen blijft de besluitvorming gekenmerkt door weinig inspanningen om de ontwikkelingsopties op participatieve basis te verduidelijken. Het rapport plaatste evenwel onder het voetlicht dat de overgang naar een duurzame ontwikkeling zo'n verduidelijking nodig heeft. Volgens het rapport kan de uitvoering van een duurzame ontwikkeling de Belgische bevolking opnieuw motiveren tot solidariteit rond verantwoordelijkheden en ultieme doelen die gemeenschappelijk zijn voor de hele wereldbevolking.

Zijn de consultatiemechanismen geëvolueerd op een manier die toelaat om een groter aantal maatschappelijke groepen erbij te betrekken? Zijn er bruggen geslagen tussen de verschillende consultatiemechanismen op een manier die hun coherentie en efficiëntie verbetert? Laten de besluitvormingsmechanismen plaats voor een verduidelijking van de ontwikkelingskeuzes?

5.5.1 Coherentie van adviezen en vertegenwoordiging van de grote maatschappelijke groepen

Er zijn geen inspanningen geleverd om in de loop van de bestudeerde periode iets te doen aan de afwezigheid van overbruggingsmechanismen tussen adviesraden die het eerste rapport vaststelde.

Er is ook geen actie genomen om in de bestudeerde periode de vertegenwoordiging van grote maatschappelijke groepen te bevorderen die er nog niet vertegenwoordigd waren. Meer specifiek zijn in de FRDO nog steeds een aantal groepen die *Agenda 21* vermeldt, niet vertegenwoordigd.

5.5.2 Inspanningen voor informatie

Het richtsnoer van het plan over de deelname en verantwoordelijkheid van de actoren stelt tot doel voor een representatieve en evenwichtige participatie: het creëren van een maatschappelijk draagvlak voor het gevoerde beleid en een verrijking van het beleid via de confrontatie van verschillende visies.

Zo'n participatie is ook nodig om basisindicatoren te kiezen. Ze moet steunen op een beter informatie, vorming en bewustmaking, vanaf de eerste stappen in de uitwerking van een beleid. Het richtsnoer beklemtoont bovendien de vrijwillige deelname van alle actoren om de consumptie- en productiewijzen te veranderen: producenten door andere productiewijzen aan te nemen, consumenten via de keuze van hun aankopen en de overheid door een algemeen kader aan te bieden via aanmoedigingen, infrastructuur, begeleiding enzovoort.

In de antwoorden van de departementen op de rondvraag over de transversale aspecten van de uitvoering van het plan zijn er weinig meldingen van inspanning ter zake. Enkel het Ministerie van Economische Zaken meldt informatiecampagnes voor de bevolking en de ondernemingen over zowel energie als over duurzame ontwikkeling in het algemeen.

De antwoordindicatoren uit deel 2 getuigen daarentegen van de deelname van een deel van de bevolking aan een verandering in de consumptie- en productiewijzen.

5.5.3 De participatieve dimensie in het besluitvormingsproces

Uit de evaluatie in deel 3 blijkt dat er op federaal niveau een grote diversiteit bestaat aan participatiemechanismen. De participatie kan wettelijk bindend zijn of niet, *ad hoc* of structureel, verlopen via grote adviesorganen of niet enzovoort. Duidelijkheid ontbreekt over wie waar waarover gehoord moet worden. De vele mogelijkheden laten ruimte voor beïnvloeding van het resultaat. Richtlijnen die inspraakprocessen verduidelijken zijn dus nodig om een vertekend gebruik van de adviezen te vermijden. Ze zouden toelaten om de middelen die aan participatie besteed worden, beter te gebruiken.

De gevalsstudies in deel 3.3 gaan in op de verschillende etappes van het beleidsproces. De rol van participatie is verschillend voor elk van die etappes. In een eerste etappe kunnen maatschappelijke groepen en politieke partijen de maatschappelijke noden en belangen op de politieke agenda plaatsen. De volgende etappe, waarin de beslissingen een concretere vorm aannemen, is minder bekend bij de actoren van het maatschappelijke middenveld. De rol van participatiemechanismen in die intermediaire etappe is echter even belangrijk. In een later stadium becommentariëren diezelfde actoren plannen en besluiten, onder meer in de media. Bij de uitvoering van het beleid kan participatie de betrokken maatschappelijke groepen de gelegenheid geven om verantwoordelijkheid op te nemen om het beleid te helpen verwezenlijken. De al genoemde richtlijnen zouden dus het geheel van het beleidsproces moeten omvatten.

Als België het *Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie, openbare deelneming aan de besluitvorming en toegang tot de rechtspraak in milieukwesties* ratificeert en uitvoert, kan dat als aanzet dienen om zulke richtlijnen op te stellen.

5.6 Een stap naar duurzame ontwikkeling?

Op 5 mei 1997 heeft het federale parlement een wet goedgekeurd over de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. Die maakt van België een pionier voor de naleving van de verbintenissen onderschreven in 1992 te Rio.

Die wet heeft een eerste leercyclus doorgemaakt (zie figuur 1.5). In de loop daarvan werden twee officiële documenten geproduceerd over de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling:

- Een eerste federaal rapport maakte de balans op van de situatie, analyseerde het gevoerde beleid en opende de debatten over toekomstverkenning inzake mogelijke veranderingen in het huidige ontwikkelingspatroon. Het Federaal Planbureau gepubliceerde het in 1999.
- De regering nam ook eerste plan aan op basis van dat rapport. Het bevat een reeks maatregelen die gelden in de periode 2000-2004

waarvan het doel is om het huidige ontwikkelingspatroon te doen evolueren naar een duurzame ontwikkeling.

De besluiten van het eerste rapport waren gestructureerd volgens vijf beginselen van duurzame ontwikkeling. Die conclusies zijn hier geactualiseerd op grond van een vollediger beeld van het proces van duurzame ontwikkeling. Ze laten toe om te kijken hoe het staat met de structurele en culturele veranderingen in de context van de leercyclus van het federale duurzame-ontwikkelingsbeleid.

5.6.1 Van mondiale naar federale verantwoordelijkheid

Hoewel een verbetering is vastgesteld¹, toonde de beleidsevaluatie in dit rapport dat een gebrek aan het situeren van de opties van het federaal beleid in de wereldwijde uitdagingen van duurzame ontwikkeling, dat beleid bleef kenmerken. De afwezigheid van een verwijzing naar de Noord-Zuiddimensie illustreert dat. De indicatoren tonen evenwel duidelijk de mondiale dimensie van verscheidene problematieken.

Het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* (juli 2000) heeft nog maar een beperkt deel van haar effect kunnen boeken. Het ontpopt zich totnogtoe niet als een belangrijke bron voor het geheel van het beleid dat de federale overheid voert. Hoewel een verbetering is vastgesteld, blijft de verspreiding van het concept van duurzame ontwikkeling en vijf basisbeginselen beperkt in de jaarlijkse beleidsnota's en in regelgevende teksten. In de jaarlijkse beleidsnota's zouden de regeringsleden beter moeten preciseren hoe hun keuzes passen in de context van duurzame ontwikkeling. In dat opzicht zou het nuttig zijn om een gemeenschappelijk stramien vast te leggen voor die beleidsnota's en om aanbevelingen te formuleren over de redactie van reglementaire teksten.

Het belang van de cellen voor duurzame ontwikkeling die als doorgeefluik fungeren in elk ministerie, lijkt ook onderschat. De huidige hervorming van de federale overheidsdiensten kan een mogelijkheid bieden om zulke doorgeefluiken te versterken, zodat de vereisten voor een duurzame ontwikkeling beter in overweging genomen worden.

5.6.2 Langetermijnvisie

Het plan bevat een eerste oefening in het vertalen van ultieme doelstellingen van duurzame ontwikkeling naar intermediaire doelstellingen. Dat is een reële vooruitgang. Toch kende die oefening niet de verwachte voortzettingen. Het federale beleid blijft gekenmerkt door het feit dat de beleidsdoelstellingen die dit rapport analyseert, zelden passen in een perspectief en de doelstellingen van duurzame ontwikkeling.

1. Een vooruitgang die dit rapport heeft kunnen vaststellen in het geëvalueerde beleid tot 31/12/2001 maar ook nadien bij internationale evenementen zoals de internationale conferentie over de financiering van ontwikkeling in Monterey (mei 2002) en de Wereldtop over duurzame ontwikkeling in Johannesburg (augustus 2002).

Een heldere duiding van maatregelen in een langetermijnvisie kan de bevolking helpen om het politieke gebeuren beter te begrijpen. Het kan bedrijven ook helpen om zich te oriënteren. Intussen ligt de nadruk vaker op de aankondiging van ambitieuze doelstellingen dan op een betere afstemming tussen beschikbare middelen en doelen. Weinig nieuwe middelen zijn vrijgemaakt om de activiteiten van de verschillende actoren in de wet van 5 mei 1997 op duurzame ontwikkeling te richten. Het plan heeft blijkbaar niet geleid tot een echte verschuiving van middelen in overeenstemming met het voornemen van het plan om het federale beleid op duurzame ontwikkeling te richten.

Ondanks de gunstige evolutie van de budgettaire context in het begin van de legislatuur en de oprichting van overlegorganen tussen beleidsniveaus, ontbreekt het de overheidsdiensten aan middelen om bij te dragen tot een duurzame ontwikkeling. De logistieke middelen die de uitvoering van het plan ondersteunen bestaan niet of amper. De mogelijkheden tot coördinatie tussen de activiteiten van verschillende federale departementen blijven dus beperkt. Bovendien is de monitoring van de verbintenissen, onder andere van die uit het plan, moeilijk gebruiksklaar te maken.

Het eerste rapport besloot dat er in België geen cultuur op het vlak van langetermijndenken is. Vier jaar later blijft die vaststelling geldig, ondanks het bestaan van knowhow over projecties op midellange en lange termijn. Bovendien zijn weinig inspanningen geïdentificeerd om een geïntegreerd kader voor toekomstverkenning te creëren en ter zake het gebrek aan middelen recht te zetten waarover de wetenschappelijke instellingen en de administraties beschikken.

5.6.3 Integratie

Er werd een betere integratie vastgesteld van de milieucomponent in het beleid. De sociale, economische, ecologische en institutionele componenten zijn echter nog niet systematisch met elkaar verbonden om ze te integreren tot samenhangende strategieën.

Voor een groot deel van de bestaande coördinatiemechanismen op federaal niveau zou een structurele aanpak toelaten het werk beter te organiseren. Zo kunnen ze beter ten dienste staan van een duurzame ontwikkeling. Wat de methodologische integratie betreft, zijn de inspanningen voor de ontwikkeling van de geplande hulpmiddelen (analyse en evaluatieprocedures, geïntegreerde effectbeoordeling bij beslissingen) nog niet ontwikkeld.

Er bestaan soms spanningen tussen beleidsdoelen van elke problematiek op zichzelf. Doelen voor verscheidene problematieken zijn onderling niet verbonden of geordend volgens belangrijkheid. Te veel doelstellingen worden prioritair genoemd zonder dat de regels over arbitrage tussen die doelstellingen duidelijk zijn. De integratie van doelstellingen van duurzame ontwikkeling op federaal niveau en die van de gewesten en gemeenschappen kan op haar beurt ook verbeterd worden. Dat kan via een samenwerkingsmechanisme dat geformaliseerd kan worden in de oprichting van een gemeenschappelijke structuur. De integratie in de etappes van beleidsformulering en –uitvoering kan zo ook verbeteren op alle beleidsniveaus.

5.6.4 Erkenning van wetenschappelijke onzekerheden

Het werk op zowel officiële documenten als op gevalsstudies doet vermoeden dat er geen cultuur bestaat op het vlak van identificatie en beheer van risico's voorafgaand aan de besluitvorming. Belangrijke risico's die dit rapport identificeert, worden meestal slechts erkend wanneer ze zich werkelijk voordoen.

Het blijft moeilijk om in een beleidsproces rekening te houden met wetenschappelijke onzekerheden en risico's wegens een gebrek aan methodologische hulpmiddelen en op de moeilijkheid om het voorzorgsbeginsel in werking te stellen. Er lijken te weinig methodologische inspanningen geleverd te zijn om de koppeling tussen wetenschappelijke en politieke benaderingen te verbeteren, onder andere via meer transdisciplinair onderzoek. Voor een verantwoordelijke participatie zijn evenwel transdisciplinaire onderzoeken, gepaste conceptuele hulpmiddelen en toekomstverkenningen nodig.

Inzake indicatoren voor duurzame ontwikkeling is er een aantal gunstige initiatieven. Die hebben zowel betrekking op het ontwerpen van indicatoren als op het overleg daarover. Voor een aantal problematieken zijn er echter geen relevante indicatoren of kwaliteitsgegevens voorhanden. Dat vraagt om een bespoediging van de ondernomen werkzaamheden.

5.6.5 Participatieve benadering

Hoewel participatie goed ingebed is in de Belgische beleidspraktijk, verloopt ze langs een hele waaier aan werkvormen. Een zekere begeleiding van de consultatiepraktijken zou bepaalde struikelblokken kunnen omzeilen en toelaten om de beperkte middelen voor participatie beter te gebruiken.

Een betere koppeling tussen de werking van verschillende adviesraden is wenselijk. Het gebrek aan vertegenwoordiging van bepaalde grote maatschappelijke groepen uit *Agenda 21* in de adviesorganen die relevant zijn voor duurzame ontwikkeling blijft bestaan.

Zonder een toereikende afstemming tussen genomen beslissingen en de middelen voor hun uitvoering (door onder andere de regeringen en het parlement), zal de federale administratie in gebreke ten aanzien van duurzame ontwikkeling blijven. De analyse van de federale besluitvormingsprocessen geeft aan dat een verbetering hiervan wenselijk is om systematisch rekening te houden met de uitdagingen die duurzame ontwikkeling stelt. De federale departementen zouden hun procedures voor beleidsvoorbereiding in deze zin moeten aanpassen.

De tekortkomingen die de conclusies van het eerste federaal rapport identificeerde blijven in de meeste gevallen actueel. Toch is er sinds 1992 belangrijke vooruitgang waar te nemen in de evolutie van de mentaliteiten en de instellingen. Er resten nog twee jaar om de maatregelen van het *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling* ten uitvoer te leggen. Een navolging van de richtlijnen die ze bevat kunnen dit proces versnellen en het bereik van het plan vergroten.

Het huidige rapport zal zijn doel slechts bereiken als het zich harmonieus inschakelt in de besluitvormingscyclus die de wet van 5 mei 1997 instelde. Als zijn conclusies actiegericht moeten zijn, dan is dat om bruikbaar te zijn voor alle actoren, onder andere zij die betrokken zijn bij de voorbereiding van het tweede *Federaal plan inzake duurzame ontwikkeling*. De kern van die actoren zijn de regering, de Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling, de Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling (POD-DO) en de andere federale administraties en de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling. Buiten die groep actoren is er bovendien de uitdaging om het maatschappelijk middenveld in al zijn rijkdom en de andere Belgische bevoegdheidsniveaus aan te spreken. Daarnaast kan het een bijdrage zijn tot de inspanningen van andere landen aan een duurzame ontwikkeling.



Annex: lijst van afkortingen

Afkorting	Betekenis
°C	Graden celsius
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations / Vereniging van Zuidoostaziatische Landen
bbp	Bruto Binnenlands Product
BEF	Belgische frank
BEVAK	Beleggingsvenootschap met vast kapitaal
BEVEK	Beleggingsvenootschap met veranderlijk kapitaal
BIV	Belasting op de inverkeerstelling
BMM	Beheerseenheid van het Mathematisch Model van de Noordzee en het Schelde-estuarium
BNP	Bruto nationaal product
BS	Belgisch Staatsblad
BTW	Belasting over de toegevoegde waarde
CBO	Collectieve beleggingsorganen
CCEG	Controlecomité voor de Elektriciteit en het Gas
CCIM	Coördinatiecomité Internationaal Milieubeleid
CH ₄	Methaan
CO	Koolstofmonoxide
CO ₂	Koolstofdioxide
CRB	Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CREG	Commissie voor de Regulering van de Elektriciteit en het Gas
CSD	Commission for Sustainable Development / VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling
DNA	Desoxyribonucleïnezuur
DPSIR	Drivers, pressure, state, impact, response
D-T-A	Druk-toestand-antwoord
DWTC	Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden
EEA	European Environment Agency / Europees Milieuagentschap
EU	Europese Unie
EUR	euro
FAO	Voedsel- en Landbouworganisatie van de VN
FRDO	Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling
GGO	Genetische gewijzigd organisme
GGP	Genetisch gewijzigde planten
GLO	Gewijzigde levende organismen
GREB	Grote richtsnoeren voor het economische beleid
GTOE	Gigaton olie-equivalent

Afkorting	Betekenis
HFK	Waterstof bevattende fluorkoolwaterstof
HGR	Hoge Gezondheidsraad
ICDO	Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling
ICIS	International Centre for Integrative Studies
ICL	Interministeriële Conferentie Leefmilieu
ICT	Informatie- en communicatietechnologieën
ILO	International Labour Organisation/ Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change / Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering
IRCEL	Intergewestelijke Cel voor het Leefmilieu
IUCN	The world conservation Union (international union for the conservation of nature)
KB	Koninklijk Besluit
KMO	Kleine en middelgrote ondernemingen
KWH	Kilowattuur
LPG	Vloeibaar petroleumgas
LRTAP	Long Range Transboundary Air Pollution / over lange afstand grensoverschrijdende luchtvervuiling
MOI	Menselijke ontwikkelingsindex (= HDI, human development index)
N ₂ O	Distikstofoxide
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NIR	National Inventory Report / Nationale inventarislijst
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
NMBS	Nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen
NO _x	Stikstofoxiden
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (=OESO)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (=OCDE)
OSPAR	Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Verdragen van Oslo en Parijs)
PFK's	Volledig gefluoreerde koolwaterstoffen
POD-DO	Programmatorische Overheidsdienst Duurzame Ontwikkeling
PODO	Plan inzake wetenschappelijke ondersteuning van het beleid inzake duurzame ontwikkeling
PPB	Parts per billion / deeltjes per miljard
PPM	Parts per million / deeltjes per miljoen
P-S-R	Pressure-state-response
RV	Raad voor het verbruik
SF ₆	Zwavelhexafluoride
SO ₂	Zwavedioxide
TFDO	Task Force Duurzame Ontwikkeling
TFI	Tobacco Free Initiative
TOE	Ton olie-equivalent
UNDP	United Nations Development Program / VN-Ontwikkelingsprogramma
UNEP	United Nations Environment Programme / VN-Programma voor het Leefmilieu
USD	United States' dollars

Afkorting	Betekenis
VN	Verenigde Naties
VOS	Vluchtige organische stoffen
VOS-NM	Niet-methaanhoudende vluchtige organische stoffen
WHO	Wereldgezondheidsorganisatie
WIV	Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid
WMO	World Meteorological Organization / Wereldorganisatie voor Meteorologie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	World trade Organisation / Wereldhandelsorganisatie