I

(Mededelingen)

RAAD

RESOLUTIE

VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN EN VAN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN DE REGERINGEN VAN DE LID-STATEN, IN HET KADER VAN DE RAAD BIJEEN,

van 19 oktober 1987

inzake de voortzetting en uitvoering van een communautair milieubeleid en milieu-actieprogramma (1987-1992)

(87/C 328/01)

(Deze tekst vervangt welke voorkomt in PB nr. C 289 van 29. 10. 1987, blz. 3)

DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN EN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN DE REGERINGEN VAN DE LID-STATEN, IN HET KADER VAN DE RAAD BIJEEN,

stellen vast dat de maatregelen waartoe bijgaand programma aanleiding geeft, in bepaalde gevallen op communautair niveau, en in andere gevallen door de Lid-Staten dienen te worden uitgevoerd,

wat de door de Lid-Staten uit te voeren maatregelen betreft, zullen deze laatste op de uitvoering daarvan toezien, met dien verstande dat de Raad ten aanzien van deze maatregelen de in de Verdragen bedoelde coördinerende bevoegdheid uitoefent,

wat de door de Instellingen van de Europese Gemeenschappen uit te voeren maatregelen van het programma betreft, geldt het volgende:

DE RAAD VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie,

Gezien het ontwerp van de Commissie,

Gezien het advies van het Europese Parlement (1),

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité (2),

Overwegende dat het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, gewijzigd bij de Europese Akte, voorziet in de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een communautair milieubeleid, en de doelstellingen en beginselen bevat die aan dit beleid ten grondslag moeten liggen;

Overwegende dat in de verklaring van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 22 november 1973 (3), wordt opgeroepen tot uitvoering van een milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschappen; dat dit actieprogramma bij de resoluties van de Raad en van de vertegenwoordigers van de Regeringen van de Lid-Staten, in het kader van de Raad bijeen, van 17 mei 1977 (4) en van 7 februari 1983 (5), is verlengd en aangevuld voor de periode van 1977 tot en met 1986; dat dit actieprogramma nog steeds van kracht is en dat het verder moet worden bijgewerkt, uitgevoerd en, voor de periode 1987 tot en met 1992, aangevuld met nieuwe taken die noodzakelijk blijken;

Overwegende dat, met inachtneming van het Verdrag als gewijzigd bij de Europese Akte, moet worden vermeden dat de Lid-Staten uiteenlopende maatregelen nemen die economische distorsies en concurrentievervalsingen op de gemeenschappelijke markt kunnen teweegbrengen;

Overwegende dat het Europese Jaar van het Milieu, dat op 21 maart 1987 is begonnen, een welkome gelegenheid biedt om een begin te maken met een mentaliteitsverandering en de activiteiten te bevorderen die nodig zijn om deze ideeën in de praktijk te brengen;

(1) Advies uitgebracht op 14 mei 1987 (nog niet verschenen in het Publikatieblad).

(2) Advies uitgebracht op 14 mei 1987 (nog niet verschenen in het Publikatieblad).

(3) PB nr. C 112 van 20. 12. 1973, blz. 1.

(4) PB nr. C 139 van 13. 6. 1977, blz. 1.

(5) PB nr. C 46 van 17. 2. 1983, blz. 1.

HERINNERT ERAAN dat volgens de Europese Akte, die een nieuwe rechtsgrond voor het communautaire milieubeleid vormt, het optreden van de Gemeenschap op milieugebied het volgende tot doel heeft:

— de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren;

— bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens;

— zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen;

HERINNERT ERAAN dat volgens de Europese Akte:

— het optreden van de Gemeenschap op milieugebied berust op de beginselen van preventief handelen, bestrijding van milieu-aantastingen bij voorrang aan de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt;

— de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel vormen van de andere takken van Gemeenschapsbeleid;

— de Gemeenschap en de Lid-Staten in het kader van hun respectieve bevoegdheden samenwerken met derde landen en de bevoegde internationale organisaties;

HERINNERT ERAAN dat de Europese Akte tevens bepaalt dat de Gemeenschap, bij de uitwerking van haar optreden op milieugebied, rekening zal houden met

— de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;

— de milieu-omstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap;

— de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden;

— de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's;

HERINNERT ERAAN dat, volgens de Europese Akte, de Gemeenschap op milieugebied optreedt wanneer bovengenoemde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt; dat, onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, de Lid-Staten zorg dragen voor de financiering en uitvoering van de andere maatregelen;

HERINNERT ER ten slotte AAN dat de Commissie bij haar voorstellen inzake met name volksgezondheid en milieubescherming uitgaat van een hoog beschermingsniveau zoals aangegeven in de desbetreffende bepalingen van de Europese Akte;

ERKENT dat de milieubescherming kan bijdragen tot de economische groei en het scheppen van werkgelegenheid;

JUICHT het voornemen van de Commissie TOE nauw met de industriële en vakbondskringen en met de betrokken niet-gouvernementele organisaties samen te werken bij de uitwerking en tenuitvoerlegging van het beleid en de programma's op milieugebied;

BEKLEMTOONT dat hij bijzondere aandacht schenkt aan de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving en NODIGT de Commissie UIT de toepassing en de praktische gevolgen van het bestaande communautaire beleid systematisch opnieuw te bezien en geregeld een balans daarvan aan het Europese Parlement en de Raad te verstrekken zodat het mogelijk wordt de doeltreffendheid van dit beleid te beoordelen en onder meer nuttige richtsnoeren voor toekomstige voorstellen uit te stippelen;

VERKLAART dat het, gezien het voorafgaande en op basis van het in het verleden bereikte, van belang is het communautaire optreden te concentreren op de volgende prioritaire terreinen, met inachtneming van de onderscheiden bevoegdheden van de Gemeenschap en de Lid-Staten:

Voorkoming van vervuiling

a) beperking aan de bron van verontreiniging en hinder op de verschillende gebieden:

— bestrijding van luchtverontreiniging, onder andere door middel van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de bestaande richtlijnen inzake de kwaliteit van de lucht en de door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtvervuiling, en door middel van de vaststelling en tenuitvoerlegging van maatregelen betreffende de emissies van grote stookinstallaties en van motorvoertuigen;

— bestrijding van de verontreiniging van zoet water en zeewater, die afkomstig is van welbepaalde of verspreide bronnen, onder meer door toepassing van Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (1), en door de algemene verbetering van het aquatisch milieu, met name in de Noordzee en de Middellandse Zee;

— bestrijding van de bodemverontreiniging, onder andere die welke veroorzaakt wordt door landbouwchemicaliën en giftig afval;

— geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de bestaande richtlijnen inzake gevaarlijk giftig afval en met name het grensoverschrijdend vervoer daarvan.

(1) PB nr. L 129 van 18. 5. 1976, blz. 23.

In dit verband zal bij het communautaire optreden inzonderheid rekening worden gehouden met de noodzaak:

— te verhinderen dat de verontreiniging van het ene medium in het andere terechtkomt;

— grensoverschrijdende verontreiniging te bestrijden;

b) beheersing van chemische stoffen en produkten:

— beoordeling, in het bijzonder door middel van het op grotere schaal gebruiken van multimedia-analyses, van de risico's voor het milieu en de gezondheid van de mens van chemische stoffen en produkten;

— zoeken naar en ten uitvoer leggen van maatregelen waarmee deze stoffen die voor het milieu en de gezondheid van de consumenten gevaarlijk kunnen zijn, zo doeltreffend en zo goedkoop mogelijk onder controle kunnen worden gebracht;

c) voorkoming van industriële ongevallen:

Maatregelen die de algemene voorkoming van industriële ongevallen mogelijk maken, alsmede een doeltreffende reactie op en beperking van de gevolgen van de ongevallen die zich niettemin zouden kunnen voordoen, door:

— een meer doeltreffende tenuitvoerlegging van Richtlijn 82/501/EEG van de Raad van 24 juni 1982 inzake de risico's van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten (1);

— een herziening van deze richtlijn, met onder meer de uitbreiding van het toepassingsgebied;

— een intensievere uitwisseling van informatie dienaangaande tussen de Lid-Staten;

d) bestrijding van geluidshinder bij de bron;

e) maatregelen inzake de evaluatie en het optimale gebruik van de biotechnologie voor wat het milieu betreft;

f) voortzetting van doeltreffende maatregelen voor de bescherming van de bevolking en het milieu tegen schade door nucleaire straling, zowel ten gevolge van normale activiteiten van de installaties als bij een ongeval;

Verbetering van het beheer van de natuurlijke rijkdommen

g) maatregelen tot bescherming en rehabilitatie van de natuur, die Europa rijk is, en in het bijzonder:

— tenuitvoerlegging van de bestaande besluiten van de Raad, zoals Verordening (EEG) nr. 3626/82 van 3 december 1982 betreffende de toepassing in de Gemeenschap van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantesoorten (2), en Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (3);

— onder de in het Verdrag vastgestelde voorwaarden, bescherming van de gebieden die voor de Gemeenschap belangrijk zijn, onder andere in het kader van Richtlijn 79/409/EEG, of van de gebieden die vanuit milieu-oogpunt een bijzondere kwetsbaarheid vertonen en stimulering van het herstel van de vanuit milieu-oogpunt vervallen gebieden;

— bescherming van de bossen tegen luchtvervuiling en branden, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van de maatregelen die zijn voorgeschreven in de Verordeningen (EEG) nr. 3528/86 van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen luchtverontreiniging (4) en (EEG) nr. 3529/86 van de Raad van 17 november 1986 betreffende de bescherming van de bossen in de Gemeenschap tegen brand (5);

h) maatregelen betreffende natuurlijke dan wel door mensen veroorzaakte risico's of rampen, die een weerslag hebben op de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de evaluatie van het risico en een passende reactie;

i) aanmoediging van landbouwtechnieken die gunstig zijn voor het milieu;

j) bescherming van de bodem, onder andere door de bestrijding van erosie, de bescherming van de humuslaag, het voorkomen en bestrijden van schade door bepaalde industriële en landbouwactiviteiten, een en ander met inachtneming van de verschillende geomorfologische kenmerken van de diverse gebieden;

k) verbetering van de waterreserves en van het waterbeheer, met name door vermindering van de watervervuiling, de bescherming van waterwingebieden en de stimulering van het hergebruik van afvalwater;

l) verbetering van het afvalbeheer voor wat betreft de beperking van de hoeveelheden, de verwerking, de recycling en het hergebruik;

m) algehele en geïntegreerde milieubescherming in het Middellandse-Zeegebied, waarbij bij de uitvoering van het actieprogramma in het bijzonder rekening gehouden wordt met alle specifieke aspecten van dit gebied;

Internationale activiteiten

n) ondersteuning van, en in voorkomend geval, actieve deelname door de Gemeenschap en de Lid-Staten aan internationale activiteiten op het gebied van milieubescherming, zulks in het kader van hun respectieve bevoegdheden;

(1) PB nr. L 230 van 5. 8. 1982, blz. 1.
(2) PB nr. L 384 van 31. 12. 1982, blz. 1.
(3) PB nr. L 103 van 25. 4. 1979, blz. 1.
(4) PB nr. L 326 van 21. 11. 1986, blz. 2.
(5) PB nr. L 326 van 21. 11. 1986, blz. 5.

o) samenwerking met de ontwikkelingslanden inzake milieuproblemen en de bescherming van de natuurlijke rijkdommen, met name betreffende vraagstukken als woestijnvorming en watervoorziening, tropische wouden en betreffende produktie en gebruik van gevaarlijke produkten of stoffen, alsmede technologische samenwerking;

Ontwikkeling van passende instrumenten

p) verbetering van de wetenschappelijke grondslagen van het milieubeleid, onder meer door passende onderzoekprogramma's;

q) doeltreffende tenuitvoerlegging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 met betrekking tot de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten [1], alsmede integratie van de milieudimensie in de andere communautaire beleidslijnen;

r) tenuitvoerlegging van passende normen die borg moeten staan voor een doeltreffende bescherming van de volksgezondheid en het milieu;

s) ontwikkeling van doeltreffende economische instrumenten, zoals belastingen, heffingen, overheidssubsidies, verhandelbare lozingsvergunningen met het oog op de toepassing van het beginsel dat de vervuiler betaalt, en dit overeenkomstig de Aanbeveling van de Raad van 3 maart 1975 betreffende de toerekening der kosten en het optreden van de overheid op milieugebied [2] (beginsel „de vervuiler betaalt");

t) stimulering van de ontwikkeling en de verspreiding van schone technologieën, met name in bijzonder vervuilende industrietakken;

u) kennis aangaande het milieu beter toegankelijk maken;

v) vergroten van de inspanning om, op de geschikte niveaus, onderwijs en opvoeding op het gebied van het milieu te bevorderen, alsmede om het publiek milieubewuster te maken;

NEEMT AKTE van het aan deze resolutie gehechte actieprogramma en keurt de beleidslijnen ervan in het algemeen goed;

VERBINDT ZICH ERTOE, zo mogelijk binnen negen maanden na indiening van de voorstellen van de Commissie of eventueel na toezending van de adviezen van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, een besluit te nemen over die voorstellen;

VERKLAART dat over het beschikbaar stellen van de financiële middelen die nodig zijn voor de uitvoering van deze resolutie en het daaraan gehechte actieprogramma, zal worden beslist volgens de gebruikelijke procedures, met inachtneming van artikel 130 R van de Europese Akte inzonderheid lid 4.

---

[1] PB nr. L 175 van 5. 7. 1985, blz. 40.

[2] PB nr. L 194 van 25. 7. 1975, blz. 1.

BIJLAGE

VIERDE MILIEU-ACTIEPROGRAMMA

(1987-1992)

INHOUD

Bladzijde

1. **Inleiding** 6

2. **Algemene lijnen van het beleid**

2.1. Wijzigingen van het Verdrag van Rome 7

2.2. Tenuitvoerlegging van richtlijnen van de Gemeenschap 8

2.3. Integratie met andere takken van Gemeenschapsbeleid 9

2.4. Economische en werkgelegenheidsaspecten van het milieubeleid en de desbetreffende maatregelen 14

2.5. Economische hulpmiddelen 15

2.6. Voorlichting en educatie 15

3. **Voorkoming van en controle op verontreiniging**

3.1. Algemene beginselen 17

3.2. Controle op de verontreiniging in de verschillende media 18

3.3. Op de stof gerichte controlemaatregelen 19

3.4. Op de bron gerichte controles 19

3.5. Produktnormen, emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen en -normen voor het milieu 20

3.6. Conclusies 21

4. **Maatregelen in specifieke sectoren**

4.1. Luchtverontreiniging 21

4.2. Zoet water en zeewater 23

4.3. Chemicaliën 25

4.4. Biotechnologie 26

4.5. Lawaai 28

4.6. Nucleaire veiligheid 28

5. **Beheer van milieurijkdommen**

5.1. Natuurbehoud 29

5.2. Bodembescherming 31

5.3. Afvalverwerking 32

5.4. Stedelijke gebieden, kustgebieden en bergstreken 34

6. **Onderzoek** 35

7. **Werkzaamheden in internationaal verband**

7.1. Werkzaamheden binnen internationale organisaties en in samenwerking met derde landen 36

7.2. Samenwerking met ontwikkelingslanden op milieugebied 37

8. **Europees Jaar van het Milieu** 39

9. **Conclusies** 40

Bijlage 1: Doelstellingen en beginselen van een communautair milieubeleid 40

Bijlage 2: Milieubepalingen in het nieuwe Verdrag 43

VIERDE MILIEU-ACTIEPROGRAMMA

1. INLEIDING

1.1. In het in 1973 aangenomen Eerste Milieu-actieprogramma van de Gemeenschap (1) werden de doelstellingen en beginselen uiteengezet van het milieubeleid, waarna een opsomming werd gegeven van een groot aantal hoofdzakelijk curatieve acties die op communautair niveau nodig werden geacht. De doelstellingen en beginselen gelden nog steeds (2) en een aantal van de specifieke acties moet nog worden voltooid; de communautaire aanpak van de milieubescherming heeft evenwel ondertussen een zeer grote ontwikkeling doorgemaakt.

1.2. Het in 1977 aangenomen Tweede Milieu-actieprogramma vormde hoofdzakelijk een actualisering en uitbreiding van het eerste, maar omstreeks 1983, toen het Derde Milieu-actieprogramma moest worden aangenomen, begon er reeds een andere trend in het politieke denken en in de benadering van de milieubescherming merkbaar te worden. De preventieve benadering — dat wil zeggen aan economische en sociale ontwikkelingen de eis stellen dat deze niet tot milieuproblemen mogen leiden — was centraal komen te staan. Ingezien werd dat de milieurijkdommen de basis, maar ook de grens vormden van een verdere economische en sociale ontwikkeling. Om een goede preventie te bereiken moesten de milieueisen een onderdeel gaan vormen van de planning en tenuitvoerlegging van maatregelen in veel economische en sociale sectoren; de nadruk werd gelegd op milieueffectrapportage als essentieel instrument om een dergelijke integratie tot stand te brengen.

1.3. Nu de Gemeenschap een Vierde Milieu-actieprogramma aanneemt voor zes jaar (1987-1992), heeft het beeld zich wederom gewijzigd. Niemand zou nog willen bestrijden dat het milieubeschermingsbeleid een centrale rol moet spelen in het geheel van communautaire beleidspunten en dat milieubescherming als een fundamentele factor moet worden beschouwd als er economische besluiten worden genomen. Gezien de voortdurende — en in veel gevallen erger wordende — aantasting van het milieu is de Commissie tot de overtuiging gekomen dat het opstellen van strenge normen voor de milieubescherming niet langer een vrijblijvende aangelegenheid is; het is een zaak van essentieel belang geworden. Aangezien het publiek steeds meer aandringt op betere milieubeschermingsnormen en milieuvriendelijke produkten — zowel in de Gemeenschap als daarbuiten — is de Commissie er bovendien van overtuigd dat de industrie in de Gemeenschap alleen succesvol kan zijn als zij zich beter gaat instellen op dergelijke normen en op de produktie van milieuvriendelijke produkten. Hoge milieubeschermingsnormen zijn aldus een dwingende noodzaak geworden, ook op economisch vlak.

1.4. Deze nieuwe opvattingen over het belang en de rol van het milieubeschermingsbeleid voor de Gemeenschap worden onderschreven door twee recente conclusies van de Europese Raad, waarin min of meer het schema en de hoofdlijnen worden aangegeven voor de voorstellen van de Commissie voor het Vierde Milieu-actieprogramma van de Gemeenschap.

1.5. De eerste conclusie betrof, uiteraard, het besluit van de Europese Raad — op aanbeveling van de Intergouvernementele Conferentie — om voor te stellen een hoofdstuk inzake het milieu op te nemen in het gewijzigde Verdrag van Rome. In dit besluit, waarmee de behoefte wordt erkend aan een gedegen milieubeleid van de Gemeenschap als kernpunt van de andere beleidslijnen van de Gemeenschap, worden de hoofdlijnen van een dergelijk beleid aangegeven. Hierbij is het vooral van belang dat het milieubeleid (artikel 130 R) het enige gemeenschappelijke beleidspunt in het gewijzigde Verdrag is, waarvoor is vastgesteld dat de eisen op dit gebied een bestanddeel vormen van de andere takken van Gemeenschapsbeleid, en dat, met name in verband met normen op basis van artikel 100 A van het gewijzigde Verdrag, is bepaald dat de Commissie bij haar voorstellen inzake onder andere milieubescherming zal uitgaan van een hoog beschermingsniveau. In dit artikel wordt ook bepaald dat nationale maatregelen die in naam van de milieubescherming worden getroffen niet mogen worden gebruikt als middel tot willekeurige discriminatie of als een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten. De voorgestelde wijzigingen van het Verdrag die van belang zijn voor het milieu zijn opgenomen in bijlage 2 van dit programma.

(1) PB nr. C 112 van 20. 12. 1973.
(2) PB nr. C 139 van 13. 6. 1977 — zie bijlage 1.

1.6. De tweede conclusie in verband met het milieubeleid betreft de erkenning door de Europese Raad in maart 1985 (1) van het feit dat het milieubeleid kan bijdragen tot een verbetering van economische groei en werkgelegenheid. In het verleden werden de milieueisen vaak alleen gezien als synoniem met extra voorschriften en kosten voor industrie, landbouw, vervoer, enz. In een wereld, waarin in toenemende mate behoefte bestaat aan hogere milieunormen, moet de verwezenlijking van dergelijke normen thans steeds meer worden gezien als een essentieel element voor het toekomstige economische succes van de Gemeenschap. De Europese Raad gaf vervolgens de wil te kennen om aan dit beleid de dimensie te geven van een essentieel bestanddeel van het economisch, industrieel, agrarisch en sociaal beleid van de Gemeenschap en haar Lid-Staten.

1.7. Hiermee zijn het schema en de uitgangspunten aangegeven voor het Vierde Milieu-actieprogramma van de Gemeenschap. Hier ligt de uitdaging — en tegelijkertijd ook de mogelijkheid — om middelen te vinden om verdere vooruitgang te boeken op milieugebied en daarbij de door de Europese Raad verwachte gunstige gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid eveneens te realiseren.

2. ALGEMENE LIJNEN VAN HET BELEID

2.1. Wijzigingen van het Verdrag van Rome

2.1.1. In het EEG-Verdrag als gewijzigd bij de Europese Akte is op twee manieren voorzien in een milieubeleid op communautair niveau. In de eerste plaats zal in het Verdrag een speciaal hoofdstuk (titel VII) worden gewijd aan het milieubeleid (artikelen 130 R tot en met 130 T), waarin de doelstellingen en beginselen van dit beleid zijn neergelegd, met name de noodzaak preventief te handelen, die in één adem wordt genoemd met de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu. Voorts zal in het Verdrag expliciet worden gesteld dat de eisen ter zake van milieubescherming een bestanddeel vormen van de andere takken van Gemeenschapsbeleid.

2.1.2. Daarnaast wordt in het Verdrag erkend dat milieumaatregelen een belangrijke rol spelen bij de totstandbrenging van de interne markt — een hoofddoel van de Gemeenschap in de komende vijf jaar. Het ligt voor de hand dat milieumaatregelen van de Lid-Staten op nationaal niveau al snel kunnen leiden tot nieuwe belemmeringen voor de intracommunautaire handel of tot concurrentievervalsing. In dit verband zij erop gewezen dat in artikel 100 A — betreffende de vaststelling van maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen — niet alleen is bepaald dat dergelijke maatregelen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden vastgesteld, maar ook dat de Commissie bij haar voorstellen krachtens artikel 100, eerste alinea, op het gebied van de volksgezondheid, de veiligheid, de milieubescherming en de consumentenbescherming uitgaat van een hoog beschermingsniveau.

2.1.3. De Commissie is voornemens de bepalingen van het nieuwe Verdrag ten volle te benutten, met name de bevoegdheden uit hoofde van artikel 100 A. Ook zij is van mening dat twee van de hoofddoelstellingen van het Verdrag, de totstandbrenging van de interne markt en de realisering van hoge milieunormen in de Gemeenschap, dienen te worden gecombineerd in maatregelen om het milieu doeltreffend te beschermen. Bovendien is de Commissie ervan overtuigd dat de ontwikkeling van hoge milieunormen strookt met en soms nodig is voor de bescherming en de verbetering van de toekomstige concurrentiepositie van de industrie in de Gemeenschap.

2.1.4. Bovendien zij erop gewezen dat in artikel 130 B van de Europese Akte de nadruk wordt gelegd op de bevordering van de economische en sociale samenhang in de Gemeenschap en op de verkleining van de verschillen tussen de regio's. Bovendien wordt in het hoofdstuk inzake het milieubeleid expliciet gesteld dat de Gemeenschap bij de verdere uitwerking van haar milieubeleid onder andere rekening zal houden met de milieuomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap; en met de economische en sociale

(1) „De Europese Raad is van mening dat men zich bij een communautair milieubeleid moet laten leiden door de volgende overwegingen:

i) uitgaande van de constatering dat een dergelijk beleid kan bijdragen tot een verbetering van de economische groei en tot het scheppen van werkgelegenheid, geeft hij de wil te kennen om aan dit beleid de dimensie te geven van een essentieel bestanddeel van het economisch, industrieel, agrarisch en sociaal beleid van de Gemeenschap en haar Lid-Staten;

ii) hij erkent de noodzaak van een coherent optreden van de Lid-Staten in communautair verband inzake de bescherming van lucht, zee en bodem omdat alleenstaande acties weinig doeltreffend, zoniet schadelijk kunnen zijn.

Hij verzoekt de Raad zijn werkzaamheden met bekwame spoed voort te zetten en samen met de Commissie alles in het werk te stellen om in de komende jaren aanzienlijke vooruitgang te boeken bij de communautaire maatregelen ter bescherming van het milieu in Europa en in de wereld.

In dit verband heeft de Europese Raad besloten om 1987 tot ‚Europees Jaar van het Milieu' te maken.". Bulletin van de Europese Gemeenschappen, maart 1985.

ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's. Het ligt dan ook voor de hand dat tijdens het Vierde Milieu-actieprogramma vooral belang zal worden gehecht aan een nauwe samenwerking bij de tenuitvoerlegging van het milieubeleid en het regionale beleid van de Gemeenschap. De Commissie zal de nodige maatregelen treffen om deze samenwerking te bewerkstelligen.

2.1.5. Naast maatregelen om de rol van het communautaire milieubeleid in de andere takken van communautair beleid uit hoofde van het gewijzigde Verdrag te versterken zal er de komende vijf jaren een aantal andere maatregelen met uiteenlopend karakter worden getroffen. Zo zal de Commissie het beleid in de verschillende milieusectoren zorgvuldig en kritisch evalueren om na te gaan of op grond van de ervaringen met de wetgeving in het verleden en de tenuitvoerlegging daarvan nieuwe strategieën geboden lijken, waarom delen van de eerdere milieu-actieprogramma's niet ten uitvoer zijn gelegd en welke lering uit het verleden kan worden getrokken en in de toekomst kan worden gebruikt.

2.1.6. De Commissie zal zich opnieuw buigen over de in de bestaande richtlijnen neergelegde verplichtingen van de Lid-Staten om verslag uit te brengen over de toepassing van deze richtlijnen. Hiertoe zal zij een voorstel indienen voor een richtlijn waarin de algemene verplichting om verslag uit te brengen wordt gestandaardiseerd en gerationaliseerd, terwijl de verslagen beter worden gecoördineerd met de driejaarlijkse opstelling van de verslagen van de Gemeenschap over de stand van de milieubescherming. Tevens stelt de Commissie voor meer bekendheid te geven aan de verslagen over de verschillende milieurichtlijnen en aan de verslagen van de Commissie over de gevolgen van de communautaire milieuwetgeving.

2.1.7. In het Kennisgevingsakkoord van 1973 (1) kwamen de Lid-Staten overeen de Commissie in kennis te stellen van hun plannen om op nationaal niveau milieuwetten in te voeren. Gezien de bepalingen in het gewijzigde Verdrag inzake zowel het milieubeleid als de voltooiing van de interne markt in 1992, op grond waarvan op communautair niveau binnen dezelfde tijdschaal eventuele milieunormen die betrekking hebben op bepaalde produkten moeten worden opgesteld, is de Commissie van mening dat thans het tijdstip is aangebroken om het Kennisgevingsakkoord om te zetten in een verbindend communautair instrument. Daarom zal de Commissie een voorstel indienen voor een richtlijn om de kennisgeving van voorgestelde milieuwetten verplicht te stellen, voor zover dit niet reeds wordt bestreken door de bepalingen van Richtlijn 83/189/EEG (2), zodat op meer systematische wijze kan worden nagegaan of het nodig is in communautair verband milieumaatregelen te treffen.

2.2. Tenuitvoerlegging van richtlijnen van de Gemeenschap

2.2.1. Het is voor de Gemeenschap van het hoogste belang dat de communautaire milieuwetten door alle Lid-Staten daadwerkelijk ten uitvoer worden gelegd.

2.2.2. De omzetting van Gemeenschapsrecht in nationale wetgeving vindt gewoonlijk binnen een redelijke termijn plaats, hoewel in sommige gevallen pas na de in de richtlijnen vastgestelde data; uiteraard zullen met name de nieuwe Lid-Staten de komende jaren hier een extra inspanning moeten leveren. De Commissie heeft in het verleden evenwel een groot aantal — soms zeer aanzienlijke — lacunes en afwijkingen in de nationale wetgevingen aangetroffen en heeft zich genoodzaakt gezien wegens schending van het Gemeenschapsrecht procedures in te leiden tegen de betrokken Lid-Staten om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met het Gemeenschapsrecht.

2.2.3. Naar alle waarschijnlijkheid zal de omzetting van richtlijnen van de Gemeenschap in nationale wetgeving in de toekomst aandachtiger door het geïnteresseerde publiek worden gevolgd, aangezien de Commissie heeft besloten haar database met informatie over de zowel speciaal aangenomen als reeds bestaande nationale wetgeving waarmee het Gemeenschapsrecht formeel ten uitvoer wordt gelegd, open te stellen voor het publiek.

2.2.4. Afgezien van eventuele gerechtelijke stappen, zijn ook aan de wijze waarop de bepalingen van het Gemeenschapsrecht op nationaal niveau in de praktijk worden gebracht en de doelmatigheid waar het erom gaat de kwaliteit van het milieu daadwerkelijk te verbeteren, aanzienlijke problemen verbonden.

2.2.5. In theorie heeft de Commissie de bevoegdheid om te controleren of het Gemeenschapsrecht en de daarop gebaseerde nationale wetgeving op lokaal of regionaal niveau volledig in de praktijk worden gebracht. Deze bevoegdheid vloeit voort uit artikel 155 van het Verdrag en ook uit artikelen in de verschillende richtlijnen waarin wordt bepaald dat de Lid-Staten aan de Commissie verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van de richtlijnen. De nationale verslagen worden evenwel niet altijd regelmatig ingediend en bevatten vaak onvoldoende details om de Commissie in staat te stellen de praktische uitvoering goed te beoordelen.

(1) PB nr. C 9 van 15. 3. 1973.
PB nr. C 86 van 20. 7. 1974.
(2) PB nr. L 109 van 26. 4. 1983, blz. 8.

2.2.6. In verband met beide aspecten — formele wettelijke naleving en praktische uitvoering — is de Commissie van plan de dialoog met nationale (of, indien nodig, regionale) instanties van de Lid-Staten te intensiveren om tot een beter geharmoniseerde interpretatie en benadering van de wettelijke en praktische problemen in verband met de tenuitvoerlegging te komen en er bij de betrokken instanties op aan te dringen ervoor te zorgen dat het Gemeenschapsrecht en de daarop gebaseerde nationale wetgeving daadwerkelijk worden toegepast. Sommige instanties kunnen via dergelijk overleg wellicht profiteren van de ervaring van instanties in andere Lid-Staten. Ook moet dit overleg ertoe leiden dat de Commissie zo min mogelijk haar toevlucht behoeft te nemen tot inbreukprocedures.

2.2.7. Bovendien is de Commissie van plan nog andere maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de communautaire milieuwetgeving beter worden nageleefd en toegepast. Enkele maatregelen zijn:

— nagaan of in bepaalde gevallen milieucontroleurs van de Gemeenschap moeten worden aangesteld om samen met nationale ambtenaren toe te zien op een geharmoniseerde en doeltreffende tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht;

— betere publiciteit voor het milieubeleid van de Gemeenschap en de gevolgen daarvan op lokaal, regionaal en nationaal niveau, om het publiek beter bewust te maken van de noodzaak van een doeltreffende milieubescherming;

— aanmoediging van particulieren, particuliere organisaties of plaatselijke overheden om gevallen waarin het Gemeenschapsrecht niet of onvoldoende wordt nageleefd ter attentie van de Commissie te brengen, zodat deze passende maatregelen kan treffen;

— organisatie van studiebijeenkomsten, workshops en andere fora waar geïnteresseerden en organisaties ervaringen kunnen uitwisselen over de toepassing van het Gemeenschapsrecht en de doeltreffendheid ervan wat de verbetering van het milieu betreft;

— het inleiden van inbreukprocedures krachtens artikel 169 van het Verdrag tegen Lid-Staten, om ervoor te zorgen dat de Lid-Staten hun verplichtingen uit hoofde van het Gemeenschapsrecht daadwerkelijk nakomen.

2.2.8. De Commissie is ervan overtuigd dat een volledige en doeltreffende tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Gemeenschap door alle Lid-Staten een zaak van het hoogste belang is en dat aldus de kwaliteit van het milieu aanzienlijk kan worden verbeterd, dat wordt bijgedragen tot een betere integratie van het nationale milieubeleid en nationale maatregelen en dat de samenhang van de Gemeenschap wordt versterkt. Zij zal in het Vierde Milieu-actieprogramma dan ook hoge prioriteit toekennen aan te tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht.

2.3. Integratie met andere takken van Gemeenschapsbeleid

2.3.1. Terwijl er enerzijds geen gedegen milieubeleid kan zijn, tenzij er tegelijkertijd vooruitgang is op economisch en sociaal vlak, kan er anderzijds geen blijvende economische en sociale vooruitgang zijn, als er geen rekening wordt gehouden met de milieuaspecten en deze niet worden gezien als een essentieel onderdeel van de economische en sociale ontwikkeling. Dit is duidelijk erkend door de Europese Raad toen hij de wil te kennen gaf om aan het milieubeleid de dimensie te geven van een essentieel bestanddeel van het economisch, industrieel, agrarisch en sociaal beleid van de Gemeenschap en haar Lid-Staten.

2.3.2. Als één van de kernpunten van de activiteiten van de Commissie tijdens het Vierde Milieu-actieprogramma zal dan ook worden getracht deze doelstelling grotendeels te realiseren — in eerste instantie wat het beleid en de maatregelen van de Gemeenschap betreft, vervolgens op het niveau van het nationale beleid van de Lid-Staten en zo spoedig mogelijk in een meer algemeen verband, zodat bij de planning en uitvoering van alle economische en sociale ontwikkeling in de gehele Gemeenschap, opgezet door openbare of particuliere instellingen of door een combinatie van beide, volledig rekening wordt gehouden met de milieueisen.

2.3.3. In verband met deze sterk verstrekkende initiatieven zal uiteraard prioriteit worden gegeven aan projecten, terwijl er ook voor dient te worden gezorgd dat bij de praktische realisering van allerhande ontwikkelingen voldoende rekening wordt gehouden met de milieueisen. De Commissie zal zich evenwel ook zo spoedig mogelijk gaan bezighouden met beleidspunten en beleidsverklaringen, plannen en de uitvoering daarvan, procedures, programma's (met inbegrip van de algemene doelstellingen en onderdelen daarvan) en afzonderlijke projecten.

2.3.4. Wat de verschillende takken van het beleid van de Gemeenschap zelf betreft, zijn de projecten en programma's die worden gefinancierd uit de structuurfondsen en andere Fondsen van de Gemeenschap nu reeds van bijzonder belang. Uiteraard zullen de onlangs ingestelde permanente regelingen voor nauwe coördinatie van activiteiten in het kader van alle structuurfondsen er aanzienlijk toe bijdragen dat rekening

wordt gehouden met de milieueisen. In het kader van deze coördinatieregelingen werkt de Commissie reeds aan de ontwikkeling van efficiënte interne procedures om ervoor te zorgen dat bij de beoordeling en goedkeuring van voorstellen voor alle ontwikkelingen die uit deze Fondsen moeten worden gefinancierd rekening wordt gehouden met de milieueisen. Deze procedures zullen nauw worden gebaseerd op de inhoud van de richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling (85/337/EEG) (1). Ook zal daarbij worden voorzien in de verplichting om in bepaalde gevallen een volledige milieueffectrapportage te verrichten. Nadat deze procedures zijn opgesteld voor het Gemeenschapsbeleid, zal de Commissie nagaan of zij meer algemeen toepasbaar zijn en ter zake voorstellen doen.

2.3.5. Milieueffectbeoordeling van ontwikkelingsvoorstellen is op zich evenwel niet voldoende voor een adequate integratie van milieueisen in andere beleidstakken. Om een indruk te geven van de initiatieven die nodig zijn om deze eisen volledig in te bouwen in de planning en uitvoering van economische en sociale activiteiten in de Gemeenschap, worden in de volgende punten de plannen van de Commissie geschetst voor bepaalde beleidstakken waar, volgens de Commissie, specifieke acties nodig zijn.

2.3.6. *Landbouw.* Het zozeer bewonderde Europese landschap is in de loop van de eeuwen door de landbouw gevormd. De ontwikkeling van moderne landbouwmethoden roept evenwel problemen op waarvoor dringend een antwoord moet worden gevonden. Door een verkeerd grondgebruik wordt schade toegebracht aan de kwaliteit van landschappen en aan gebieden die voor het natuurbehoud van bijzonder belang zijn; door misbruik van chemicaliën en ongecontroleerde lozing van agrarisch afval worden watervoorraden vervuild en wordt schade toegebracht aan flora en fauna. De Commissie heeft reeds (na publikatie van haar Groenboek inzake „Perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid" (2) en haar daarop volgende mededeling „Een toekomst voor de Europese landbouw" (3)) haar eerste voorstellen aangekondigd, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat bij het landbouwbeleid en de landbouwmethodes in de Gemeenschap meer rekening wordt gehouden met het milieu en dat het waardevolle erfgoed aan landschap en soorten behouden blijft. Deze voorstellen hebben betrekking op maatregelen om de landbouw te steunen in gebieden waar de landbouw van essentieel belang is voor de ruimtelijke ordening, de handhaving van het sociale evenwicht en de bescherming van milieu en landschap en op de noodzaak de boeren beter bewust te maken van milieuaspecten.

2.3.7. Voorts heeft de Commissie in COM(85) 750 uiteengezet dat volgens haar een reeks maatregelen in verband met onder meer het gebruik van landbouwchemicaliën, de verwerking van agrarisch afval en het behoud van soorten, habitats en landschappen nodig is om een goed evenwicht te bereiken tussen agrarische ontwikkeling en de soms daarmee botsende eisen van het natuurbehoud. Wat grootschalige land- en bosbouwprojecten en -programma's betreft, heeft de Commissie in het verleden meermalen te kennen gegeven dat milieueffectrapportages een vereiste zijn. Zoals in de recente mededeling van de Commissie aan de Raad betreffende communautaire actie in de bosbouwsector (4) is aangegeven, is uitbreiding van het bosareaal in de Gemeenschap om een aantal redenen gewenst, bij voorbeeld vanwege de bijdrage tot de bescherming en verbetering van het milieu die hiervan kan uitgaan. De Commissie zal zo spoedig mogelijk met voorstellen inzake deze aangelegenheden komen.

2.3.8. Voorts vormt een systematische controle van de bossterfte een essentiële maatregel met het oog op maatregelen om de luchtvervuiling te bestrijden; voorstellen in dit verband (en ook in verband met de bestrijding van bosbranden) liggen reeds geruime tijd bij de Raad; de Commissie dringt aan op een zo spoedig mogelijke goedkeuring.

2.3.9. *Industrie.* De integratie van milieuoverwegingen in het industriebeleid gaat veel verder dan preventie of vermindering van vervuiling en milieueffectrapportage. Er dient rekening te worden gehouden met het milieu bij de bepaling van de vestigingsplaats en het ontwerp van industriële installaties, de keuze van produkten en procédés door de industrie en de industriële aanpak van het afvalbeheer. Anderzijds mag evenwel ook niet uit het oog worden verloren dat de industrie de rijkdom oplevert die *onder meer* de nodige investeringen in en verbetering van het milieu mogelijk maakt.

2.3.10. Het beleid van de Commissie is er duidelijk op gericht bij het opstellen van voorstellen voor milieuwetgeving nauw overleg te plegen met de industrie. Tevens wordt ernaar gestreefd om, waar mogelijk, van te voren mogelijke veranderingen in de wetgeving met het oog op strengere milieunormen of -eisen aan te kondigen zodat de industrie hierop tijdig kan inspelen en rekening kan houden met de nieuwe normen bij de planning van haar toekomstige investeringen, beleidslijnen en produkten.

(1) PB nr. L 175 van 5. 7. 1985.
(2) COM(85) 333 van 13. 7. 1985.
(3) COM(85) 750 van 18. 12. 1985.
(4) COM(86) 26 van 31. 1. 1986.

2.3.11. De wetgeving is evenwel slechts één aspect. Het is duidelijk dat de milieunormen steeds strenger zullen worden en dat het publiek steeds meer zal aandringen op een beter milieu. Het is dan ook van het hoogste belang dat de industrie, op eigen initiatief en in haar eigen belang, zich meer gaat inspannen om bij haar beleid en haar procédés en methodes rekening te houden met milieuaspecten. In dit verband hebben al veel industriële ondernemingen belangrijke stappen gedaan; hetzelfde geldt voor bepaalde banken, vezekeringsmaatschappijen, enz. Er kan evenwel pas van een volledige integratie van de milieuaspecten in alle economische en sociale activiteiten worden gesproken als deze aanpak algemeen wordt gevolgd. Daarom zal de Commissie tijdens het Vierde Milieu-actieprogramma in nauwe samenwerking met de industrie geschikte richtsnoeren en praktijkregels opstellen, om een dergelijke ontwikkeling zo spoedig mogelijk te stimuleren.

2.3.12. Hierbij dient er rekening mee te worden gehouden dat strengere normen vooral problemen opleveren voor oudere bedrijven die in een herstructureringsproces gewikkeld zijn en veel oude fabrieken bezitten. Een aantal van de nieuwe bedrijven die hiervoor in de plaats komen, maken gebruik van nieuwe technologieën die van nature minder vervuiling en minder milieuproblemen opleveren dan de oude. Een aantal van de nieuwe technieken kan bovendien worden gebruikt, en wordt gebruikt, in bedrijven die zich met het milieubeheer bezighouden (bij voorbeeld apparatuur ter bestrijding van de vervuiling), zodat een beter milieubeheer en technologische innovatie hier hand in hand gaan.

2.3.13. Hoewel het voor bepaalde bedrijven meer of minder moeilijk zal zijn om te voldoen aan strengere milieunormen, is de Commissie ervan overtuigd dat het concurrentievermogen van de communautaire industrie op de wereldmarkten in de jaren '90 door de bank genomen gedeeltelijk afhankelijk zal zijn van de vraag of haar produkten voldoen aan milieunormen die tenminste even streng zijn als die van haar concurrenten. Als dit niet het geval is, dan zullen de communautaire producenten niet alleen op internationale markten, maar ook op de interne markt hun marktaandeel verliezen. Bovendien moet worden opgemerkt dat vervuiling een verspilling van hulpbronnen betekent en vaak samenhangt met verouderde technologieën. Zowel het een als het ander houdt in dat het vaststellen van ambitieuze milieunormen in de rest van de jaren '80, waardoor technologische innovatie om hieraan te voldoen wordt gestimuleerd, op lange termijn markten en werkgelegenheid zal beschermen. Deze in ontwikkeling zijnde normen zullen een ware uitdaging vormen voor de industrie, maar tegelijkertijd ook belangrijke mogelijkheden bieden.

2.3.14. Strengere milieunormen zullen waarschijnlijk speciaal de kleine en middelgrote ondernemingen groeikansen bieden. De Gemeenschap heeft ingezien dat dergelijke ondernemingen een belangrijke factor kunnen zijn in het algehele proces van economische groei en toenemende werkgelegenheid in Europa. Op de zeer specifieke behoeften op het stuk van produktontwikkeling, innovatie en fabricage die het gevolg zijn van hogere milieunormen zal in eerste instantie worden ingespeeld door kleinere ondernemingen die daartoe over de nodige flexibiliteit beschikken. De hieruit voortvloeiende oprichting en ontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen zal in de komende jaren een significante bijdrage leveren tot de Europese economie. Anderzijds moeten de kleine en middelgrote ondernemingen zelf ook aan steeds strengere milieunormen voldoen, waardoor zij in moeilijkheden kunnen raken. In sommige gevallen kan het noodzakelijk worden dat de overheidsinstanties deze ondernemingen helpen bij het doen van de investeringen die nodig zijn om aan die normen te voldoen. Tegelijkertijd dienen de wetgevers, zowel op communautair als nationaal niveau, rekening te houden met de kosten die voor zulke ondernemingen uit de wetgeving voortvloeien. Hoge milieunormen moeten dan ook met zo min mogelijk bureaucratische omhaal en op de meest kosteneffectieve wijze tot stand komen.

2.3.15. *Mededingingsbeleid.* Sinds 1974 heeft de Commissie onder bepaalde voorwaarden steunmaatregelen ter bevordering van de milieubescherming toegestaan in het besef dat deze het algemeen Europees belang dienden. Het toelaten van beperkte overheidssteun voor dit doel beoogt de invoering en de aanpassing van de industrie aan voorschriften die een meer doeltreffende milieubescherming garanderen en uiteindelijk leiden tot de bevordering van het beginsel „de vervuiler betaalt". De kaderregeling voor de goedkeuring van dergelijkte steun loopt op 31 december 1986 af en de Commissie bestudeert momenteel de mogelijkheid deze regeling te verlengen.

2.3.16. *Regionaal beleid.* Een van de belangrijkste sectoren van het communautaire beleid is het regionale ontwikkelingsbeleid dat erop gericht is de economische ontwikkeling te bevorderen van de regio's van de Gemeenschap die minder ontwikkeld zijn of een economische achterstand hebben, en zodoende economische verschillen te verminderen. Veel van de uit het Regionaal Fonds gefinancierde projecten zijn tamelijk grootschalige infrastructuurprojecten. Veel van de gesteunde gebieden bevatten zones die vanuit milieuoogpunt belangrijk of kwetsbaar zijn en het is dan ook uitermate belangrijk dat de milieueisen worden geïntegreerd in de planning en uitvoering van het regionaal ontwikkelingsbeleid en de desbetreffende programma's (en afzonderlijke projecten). Deze integratie kan tot stand worden gebracht via de onder punt 2.3.4 genoemde procedures.

2.3.17. De wijze waarop het regionaal beleid en het milieubeleid in elkaar grijpen gaat evenwel verder dan dit hoofdzakelijk preventieve aspect. In de gebieden in de Gemeenschap met een zekere economische

achterstand is het mogelijk dat de nodige milieuverbeteringen worden vertraagd door de financiële implicaties voor de aanwezige ondernemingen. Bovendien kampen de overheden in bepaalde gebieden van de Gemeenschap nu reeds met economische problemen bij de toepassing van communautaire maatregelen, met name in verband met de totstandbrenging van een fundamentele milieu-infrastructuur. In verband met deze problemen zal de Commissie een voorstel indienen voor een programma van de Gemeenschap in het kader van het Regionaal Fonds, dat tot doel heeft steun te verlenen aan de probleemgebieden in de Gemeenschap bij de uitvoering van de milieurichtlijnen van de Gemeenschap — hetgeen zowel de sociaal-economische ontwikkeling van dergelijke gebieden als het milieubeleid van de Gemeenschap ten goede komt. Deze plannen, die zijn aangekondigd in COM(86) 76, komen in de punten 2.5.4 en 5.4.6 nog eens ter sprake. De Commissie hoopt in de eerste helft van 1987 met duidelijke voorstellen te kunnen komen. Overeenkomstig de algemene lijnen van de resolutie van de Raad van 17 februari 1983 betreffende de vaststelling van het Derde Milieuprogramma van de Gemeenschap (1), zal de Commissie zich *onder meer* laten leiden door de noodzaak rekening te houden met de verschillende economische en ecologische omstandigheden en de uiteenlopende structuren in de Gemeenschap.

2.3.18. *Energie.* De energieproduktie is in sterke mate afhankelijk van het gebruik van fossiele brandstoffen, zodat luchtverontreiniging onvermijdelijk een rol speelt in het energiebeleid. Anderzijds zijn milieueisen van invloed op de energieprijzen en op de wijze waarop verschillende energiebronnen met elkaar concurreren. Zoals gezegd in de recente mededeling van de Commissie betreffende nieuwe energiedoelstellingen voor de Gemeenschap (2) is het dan ook van het hoogste belang dat er een evenwicht wordt gevonden tussen milieu- en energiedoelstellingen. Energiebesparing en alternatieve niet-fossiele energiebronnen kunnen een bijdrage leveren tot een betere luchtkwaliteit. Er bestaan technieken om de uitstoot van schadelijke stoffen door elektriciteitscentrales die op fossiele brandstoffen werken tegen een redelijke prijs aanzienlijk te verlagen; bij de voorstellen van de Commissie met het oog op de vermindering van de uitstoot van grote stookinstallaties (zie punt 4.1.4) is hiervan uitgegaan.

2.3.19. Speciaal het veilige gebruik van kernenergie in de Gemeenschap komt zeker uitgebreid ter sprake tijdens de diepgaande evaluatie die op dit ogenblik plaatsvindt zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie aan de Raad over de consequenties van het ongeluk te Tsjernobyl (3). In het kader van deze evaluatie zullen een aantal maatregelen in verband met de milieubescherming worden onderzocht en zullen ter zake voorstellen worden gedaan (zie de punten 4.1.7, 4.2.2, 4.3.8, 5.3.7 en 7.1.6 (tweede onderdeel)); deze hebben betrekking op de mogelijkheid om voor kerninstallaties de voor de niet-nucleaire industrie ontwikkelde benadering te volgen voor emissienormen en veiligheidscriteria: het dumpen van afval in zee en het vervoer van gevaarlijke stoffen (met inbegrip van kernmaterialen).

2.3.20. Het is duidelijk dat het gebruik van fossiele brandstoffen op langere termijn tot ernstige problemen kan leiden, als de toename van de kooldioxydeconcentraties in de atmosfeer en het „broeikaseffect" (zoals sommige wetenschappers vrezen) ernstige gevolgen blijken te hebben voor het klimaat en de landbouwproduktie in de gehele wereld. Voor het geval uit verder wetenschappelijk onderzoek mocht blijken dat dergelijke gevolgen waarschijnlijk zijn, dient de Commissie zich nu reeds te beraden over mogelijke antwoorden en alternatieve energiestrategieën. De Commissie zal haar studies in dit verband voortzetten.

2.3.21. Over het algemeen is het dan ook duidelijk dat bij alle maatregelen op het gebied van het energiebeleid rekening moet worden gehouden met zowel milieuaspecten als economische aspecten (en omgekeerd). Er is reeds een zekere integratie tot stand gebracht, maar er kunnen, zoals gezegd, nog tal van echte problemen opduiken. Het beheer van radioactief afval, waarvoor de Gemeenschap een onderzoekprogramma en een actieprogramma (1988-1992) heeft opgezet, blijft een belangrijk milieuprobleem. Bij de nodige versterking van het communautaire beleid moet worden voortgebouwd op resultaten van werkzaamheden die reeds lopen, met name in het kader van de onderzoekprogramma's van de Gemeenschap, met het oog op de uitwerking van duidelijke communautaire richtlijnen voor de verwijdering van zulk afval.

2.3.22. *Interne markt.* De voltooiing van de interne markt in 1992 is een algemeen aanvaarde taakstelling van de Gemeenschap en een van de belangrijkste uitdagingen waarvoor de Gemeenschap zich geplaatst ziet. Om deze doelstelling te bereiken, moet vanuit alle andere beleidssectoren van de Gemeenschap actieve steun en medewerking worden verleend. Wat het milieubeleid betreft, zullen de belangrijkste potentiële

(1) PB nr. C 46 van 17. 2. 1983.
(2) COM(85) 245 van 28. 5. 1985.
(3) COM(86) 327 van 12. 6. 1986.

gevolgen van de voltooiing van de interne markt betrekking hebben op produktnormen. In belangrijke gevallen kunnen nationale normen, speciaal wat het aspect van de milieubescherming betreft, sterk uiteenlopen. In dergelijke gevallen is het van essentieel belang dat al in een vroeg stadium in communautair verband de met het oog op het milieu vereiste harmonisatie van deze normen tot stand wordt gebracht. In de Europese Akte is bepaald dat bij de onderlinge aanpassing van de milieuwetgeving zal worden uitgegaan van een hoog beschermingsniveau (zie punt 1.5). De Commisie zal in de periode tot 1992, gedurende het Vierde Milieu-actieprogramma, ter zake voorstellen doen.

2.3.23. *Vervoer.* Het vervoer en het milieu hebben tal van raakvlakken. Vervoer in de meest algemene zin van het woord ligt ten grondslag aan veel milieuproblemen (lawaai, luchtverontreiniging, aantasting van het landschap, enz.), maar kan anderzijds rechtstreeks een positieve bijdrage leveren tot het scheppen of verbeteren van bepaalde ecosystemen. Een betere toegankelijkheid maakt dat mensen gebieden die voor het milieu van belang zijn, gemakkelijker kunnen leren kennen en waarderen. Anderzijds lijdt het geen twijfel dat slecht geplande transportverbindingen nefast kunnen zijn voor de kwaliteit van het milieu. Het is van belang dat er milieuvriendelijker voertuigen worden ontwikkeld; zoals elders opgemerkt, wordt hieraan reeds gewerkt. Er dient evenwel vooral aandacht te worden geschonken aan grote infrastructuren voor het vervoer, ten einde de nadelige gevolgen voor het milieu te minimaliseren en de voordelen te maximaliseren; in vrijwel alle gevallen zal uiteraard een milieueffectrapportage moeten plaatsvinden uit hoofde van Richtlijn 85/337/EEG. De Commissie zal erop toezien dat meer aandacht wordt geschonken aan al deze raakvlakken, die, gezien de nieuwe stimulans aan de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, steeds belangrijker zullen worden.

2.3.24. *Toerisme.* Het effect van het toerisme op het milieu en omgekeerd is eveneens een punt van grote zorg, speciaal in het licht van de noodzaak de kwaliteit van Europa's natuurlijk en architectonisch erfgoed in stand te houden en te verbeteren.

2.3.25. *Sociaal beleid.* De essentiële rol van het milieubeleid in het sociale beleid staat buiten twijfel. Er zijn talrijke raakvlakken, met name wat betreft de bescherming van de werknemers, de beroepsopleiding en de algemene arbeidsomstandigheden. De opleidingen op milieugebied en de mate waarin het milieubeleid nieuwe banen kan opleveren (zie de punten 2.4.6 en 2.4.7) zijn duidelijk van belang voor het sociale beleid. De tenuitvoerlegging van het sociale beleid en de milieu-actieprogramma's dienen dan ook zo nauw mogelijk te worden gecoördineerd. Wellicht dienen er in het kader van het milieubeleid nieuwe maatregelen te worden getroffen die ook voor het sociale beleid van groot belang zijn. Deze kunnen onder meer betrekking hebben op de functie en de status van degenen die in fabrieken zijn belast met een correcte toepassing van de milieuvoorschriften.

2.3.26. *Bescherming van de consument.* Maatregelen op dit gebied bieden tal van mogelijkheden om rekening te houden met de milieudimensie en zodoende het milieubeleid van de Gemeenschap te steunen. In programma's voor consumenteneducatie en -voorlichting, waarvan een aantal via instrumenten van de Gemeenschap wordt bevorderd, dienen naast de consumentenaspecten ook de milieuaspecten van produkten en diensten te worden behandeld. Aan de produktveiligheid, bij voorbeeld op cosmeticagebied, die terecht in de belangstelling staat, zijn ook milieuaspecten verbonden. Hetzelfde geldt voor typische consumentenbelangen als de kwaliteit van drinkwater en het ontwerp en de duurzaamheid van produkten. De Commissie zal de nodige stappen nemen met het oog op een nauwere coördinatie van het beleid op beide gebieden.

2.3.27. *Ontwikkelingssamenwerking.* De integratie van milieueisen in de ontwikkelingsprogramma's van de Gemeenschap wordt van bijzonder belang geacht. Veel van de problemen in de Derde Wereld zijn namelijk in wezen milieuproblemen; een beleid dat er rechtstreeks op gericht is het milieu te beschermen en te verbeteren en de voorwaarden te scheppen voor een blijvende economische groei, is dan ook van essentieel belang voor een doeltreffende aanpak van de ontwikkelingsproblemen.

2.3.28. *Algemeen.* Over het algemeen zal de Commissie ernaar streven dat de nodige stappen worden genomen om de milieueisen te integreren in de planning en tenuitvoerlegging van alle economische, industriële, agrarische en sociale beleidslijnen, overeenkomstig de wens die is geuit in de in punt 2.3.1 genoemde conclusies van de Europese Raad. In eerste instantie zal het zwaartepunt, zoals gezegd in punt 2.3.2, komen te liggen op het beleid van de Gemeenschap zelf; daarom zal de Commissie interne procedures en praktijkregels opstellen om ervoor te zorgen dat deze integratie van milieufactoren routinematig geschiedt in alle andere beleidssectoren. Tevens zal de Commissie tijdens het Vierde Milieu-actieprogramma werken aan de ontwikkeling van richtsnoeren, procedures en andere hulpmiddelen om een zelfde integratie in het beleid in de Lid-Staten van zowel openbare als particuliere economische subjecten te bevorderen.

2.4. **Economische en werkgelegenheidsaspecten van het milieubeleid en de desbetreffende maatregelen**

2.4.1. Milieugerichte maatregelen vormen een integrerend bestanddeel van de economische activiteiten van de Gemeenschap. Milieubescherming verhoogt de kwaliteit van het bestaan en waarborgt natuurlijke hulpbronnen waardoor het mogelijk wordt de voordelen van de economische activiteiten volledig te benutten, zulks door het ontstaan van een betere indeling van de economische groei en de werkgelegenheid met het dienovereenkomstige gunstige effect op het concurrentievermogen van de industrie. De Commissie is zich echter bewust van de moeilijkheden bij het opstellen van een balans van de positieve en negatieve invloed op economie en werkgelegenheid van het milieubeleid en dienovereenkomstige maatregelen. Wil men uit een dergelijke balans iets kunnen aflezen dan moeten de voordelen evenals de kosten van milieumaatregelen volledig worden verwerkt bij de besluitvormingsprocedure, ongeacht of deze in geld zijn uit te drukken.

2.4.2. In dit licht gezien is het van groot belang dat de amendementen op het Verdrag van Rome, waarover de Regeringen van de Lid-Staten het eens zijn geworden, *onder meer* bepalen dat bij milieumaatregelen van de Gemeenschap rekening zal worden gehouden met de kosten en baten van dergelijke maatregelen, dan wel van het niet nemen daarvan. De Commissie zal trachten beoordelingsmethodes te ontwikkelen die deze taak kunnen helpen verlichten en die, voor zover mogelijk, zullen worden gebruikt bij de opstelling van een kosten/baten-analyse als grondslag voor voorstellen op het gebied van het milieu.

2.4.3. Bij deze beoordeling moet duidelijk ook rekening worden gehouden met de effecten op korte en lange termijn. De Commissie ziet uiteraard in dat economische winst ten gevolge van de aanwending van uitsluitend milieugerichte eisen niet zonder kosten op korte termijn valt te realiseren. In sommige gevallen kunnen er derhalve op korte termijn problemen op het gebied van de financiering en de concurrentiepositie ontstaan. In andere gevallen wordt de investering zo snel terugverdiend dat op korte termijn zowel economische als milieugerichte winst te verwachten is. In weer andere gevallen staan tegenover de kosten op korte termijn van de uitvoering van milieumaatregelen economische voordelen op langere termijn (indien daardoor bij voorbeeld de ontwikkeling en invoering van kostenbesparende technologieën worden gestimuleerd of een betere concurrentiepositie wordt bereikt in markten met strenge milieubepalingen).

2.4.4. Zelfs indien de economische winst ten gevolge van milieugerichte maatregelen slechts op langere termijn valt te realiseren, kunnen er toch nog gezonde milieugerichte en economische redenen bestaan voor het doen van de nodige investeringen. De OESO concludeerde dat de voordelen ten gevolge van milieugerichte maatregelen (met inbegrip van de vermeden kosten van schade) in het algemeen groter zijn dan de daaraan verbonden kosten. Bij de berekening en vergelijking is het steeds van wezenlijk belang rekening te houden met de schadekosten die ontstaan bij het niet nemen van milieugerichte maatregelen.

2.4.5. Ook is het echter van belang in gedachten te houden dat de kosten op korte termijn die voortvloeien uit de invoering van nieuwe milieunormen een nadelige invloed kunnen hebben op de concurrentiepositie van bepaalde ondernemingen die hieraan moeten voldoen. Daarom moet niet alleen zorgvuldig aandacht worden besteed aan de aard en het niveau van milieunormen die moeten worden ingevoerd, maar ook aan het tijdschema voor het van kracht worden daarvan. Bij het uitwerken van milieugerichte maatregelen streeft de Commissie er derhalve naar te waarborgen dat de doelstellingen en middelen de industrie duidelijk worden gemaakt en dat bedrijven over voldoende tijd beschikken om zich bij de nieuwe normen te kunnen aanpassen. Aanpassing aan nieuwe milieunormen kan onder bepaalde omstandigheden worden vereenvoudigd met financiële steun (zie punt 2.5).

2.4.6. Voor wat betreft de werkgelegenheid is de Commissie duidelijk van mening dat een strenger milieubeleid in het algemeen een gunstige invloed zal hebben op het scheppen van werkgelegenheid door de milieugerichte infrastructuur en investeringen en door de fabricage van nieuwe produkten die in rechtstreeks verband staan met de verbetering van de kwaliteit van het milieu. Hoewel in sommige gevallen, waarin milieumaatregelen leiden tot verhoging van de kosten van de industrie op korte termijn, een negatieve invloed op de werkgelegenheid kan worden uitgeoefend, beschikt de Commissie over talrijke bewijzen dat in het verleden het milieubeleid uiteindelijk in het algemeen een gunstige invloed op de werkgelegenheid heeft gehad. Vast staat in ieder geval dat talrijke milieumaatregelen direct en indirect een positieve invloed hebben op de schepping van werkgelegenheid (zoals de maatregelen gericht op het tegengaan van de verloedering van stadscentra, het hernieuwd gebruik van braakliggend land of het herstel van schade aan het landschap in van nature fraaie streken). Van deze mogelijkheden is echter tot op heden geheel onvoldoende gebruik gemaakt. In het algemeen dienen de milieumaatregelen zo te worden gestructureerd, dat ze een zo gunstig mogelijk effect op de werkgelegenheid hebben.

2.4.7. Daarom denkt de Commissie op korte termijn een vijfjarenprogramma voor de hele Gemeenschap voor te stellen van „demonstratieprojecten" in alle Lid-Staten die ten doel hebben aan te tonen hoe milieumaatregelen en de tenuitvoerlegging van het milieubeleid kunnen leiden tot de schepping van werkgelegenheid; tevens ligt het in de bedoeling veel ervaring en informatie te vergaren waarop de industrie en alle Lid-Staten in de toekomst een beroep kunnen doen.

2.5. **Economische hulpmiddelen**

2.5.1. De meest uiteenlopende maatregelen en procedures kunnen worden aangewend ter verbetering of handhaving van de kwaliteit van het milieu. Hieronder vallen uiteraard wettelijke voorschriften voor produkten, procédés, emissies en afval maar ook economische maatregelen (zoals belastingen, heffingen, overheidssubsidies, verhandelbare lozingsvergunningen) en overeenkomsten met vervuilers. De keuze van het meest geschikte instrument of instrumenten voor individuele gevallen hangt af van de omstandigheden, het wettelijke en bestuursrechtelijke kader en de aard van het te behandelen milieuprobleem.

2.5.2. De Gemeenschap speelt een belangrijke rol bij het ontwikkelen van hulpmiddelen van economische aard ter beheersing van de verontreiniging en bij het opstellen van richtsnoeren voor de aanwending daarvan bij de tenuitvoerlegging van communautaire bepalingen. Al dat soort maatregelen moeten uiteraard worden gebruikt op een wijze die verenigbaar is met de beginselen van het communautaire milieubeleid, met name met het „de vervuiler betaalt"-principe en de preventieve benaderingswijze.

2.5.3. De aanbeveling inzake toewijzing van kosten (1) van 1975 voorziet in het gebruik van heffingen onder omstandigheden waarin zulks nuttig wordt geacht. De Commissie heeft het voornemen hieraan te blijven werken om te komen tot de aanwending van economische hulpmiddelen ter ondersteuning van de communautaire wetgeving. De aanbeveling van 1975 voorziet tevens in overheidssubsidies voor maatregelen ter controle op de verontreiniging indien men van mening is dat een afwijking van het „de vervuiler betaalt"-principe gerechtvaardigd is. Binnen een door de Commissie vastgesteld kader mogen de Lid-Staten reeds bestaande bedrijven beperkte financiële steun verlenen ter vereenvoudiging van de invoering van nieuwe bepalingen voor de controle op de verontreiniging; deze regeling loopt op 31 december 1986 ten einde en de Commissie gaat momenteel na of verlenging ervan wenselijk is.

2.5.4. Ook overweegt de Commissie te blijven bijdragen aan de steun voor maatregelen ter controle op de verontreiniging. Zij zal in het kader van het Regionaal Fonds een voorstel indienen voor een Gemeenschapsprogramma (zie punt 2.3.16) ter verbetering van de milieugebonden infrastructuur en ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de richtlijnen van de Gemeenschap op het gebied van het milieu in minder begunstigde regio's van de Gemeenschap.

2.5.5. Tenslotte denkt de Commissie aandacht te besteden aan de draagwijdte van een betere definitie van de aansprakelijkheid op het gebied van het milieu (met inbegrip van de mogelijkheid dat de vervuiler een grotere aansprakelijkheid aanvaardt voor schade die ontstaat door produkten of procédés) en aandacht te besteden aan het vraagstuk van de coördinatie van hulpmiddelen indien er bij produktnormen of grensoverschrijdende verontreiniging aanzienlijke moeilijkheden ontstaan.

2.5.6. Meer concreet gesteld heeft de Commissie het voornemen van economische hulpmiddelen gebruik te maken bij de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsbeleid op het gebied van de luchtverontreiniging (zie punt 4.1), de waterverontreiniging (zie punt 4.2), de bescherming tegen geluidshinder (zie punt 4.5), de milieubescherming (zie punt 5.1) en het afvalbeheer (zie punt 5.3).

2.6. **Voorlichting en educatie**

2.6.1. Op de noodzaak het hele proces van regulering en aanwending van bestaande regels transparenter te maken, vooral voor het grote publiek, werd reeds gewezen. In dit verband is het van belang de mogelijkheden te verbeteren waarover particulieren en groepen op grond van de nationale wetgeving beschikken voor het verdedigen van hun rechten of belangen in administratieve procedures. Volgens de Commissie moet bijzondere aandacht worden besteed aan situaties waarin de toegang tot informatie een onderdeel vormt van de betere bescherming van mens of milieu, zulks door de betere aanwending van voorschriften of anderszins. Een soortgelijke aandacht zou moeten worden besteed aan de toegang tot informatie bij grensoverschrijdende verontreiniging.

2.6.2. Volgens de Commissie zou het mogelijk moeten zijn wegen te vinden voor een betere toegang van het publiek tot de informatie waarover milieubetrokken autoriteiten beschikken terwijl tevens die informatie, welke terecht als vertrouwelijk kan worden beschouwd, wordt afgeschermd. De Commissie bestudeert de noodzaak en de wenselijkheid van een communautair voorschrift inzake de vrije toegang tot milieubetrokken informatie en zal dienovereenkomstige voorstellen doen.

2.6.3. Nog afgezien echter van de vraag het recht van toegang tot stand te brengen, bestaat er geen twijfel dat een ruimere verspreiding van informatie over milieu en milieuproblemen, de desbetreffende beleidslijnen en programma's tot een aanzienlijke steun kan leiden voor zowel de evolutie als de aanvaarding door het publiek van de vereiste milieumaatregelen. Hieraan werd nog niet voldoende aandacht besteed al moet worden geconstateerd dat een aantal Lid-Staten nu op gezette tijden nationale rapporten over de stand van het milieu publiceren. Harerzijds denkt de Commissie om met ingang van 1987 om de drie jaar

(1) PB nr. L 194 van 25. 7. 1975.

soortgelijke rapporten voor de gehele Gemeenschap te publiceren waarvoor zij gebruik maakt van de door de Lid-Staten krachtens bepalingen van communautaire richtlijnen verstrekte informatie alsmede van informatie waarover zij kan beschikken door de steeds verdergaande ontwikkeling van het communautaire informatiesysteem over de stand van het milieu en over natuurlijke hulpbronnen (CORINE) (1) (zie punt 2.6.6).

2.6.4. Meer in het algemeen gesproken heeft de Commissie het voornemen de hele opzet van haar verspreidingswijze voor informatie over milieuvraagstukken te herzien. Er zou veel meer aan voorlichting kunnen worden gedaan waarbij dan tevens de publieke opinie zou kunnen worden overgehaald te pleiten voor een strikt milieubeleid. Als vermeld in punt 2.2 heeft de Commissie het voornemen ervoor te zorgen dat informatie over de uitvoering van de milieugerichte wetgeving van de Gemeenschap op grotere schaal wordt verspreid. Ook zal de Commissie ervoor zorg dragen dat een veel groter aantal van de talrijke rapporten over de wetenschappelijke, technische en economische aspecten, die in het kader van de ontwikkeling van voorstellen voor een beleid ten behoeve van de diensten van de Commissie worden opgesteld (maar waarvoor ook elders belangstelling kan bestaan), naar behoren worden gepubliceerd. Ook verleent de Commissie steun bij het lanceren van een nieuw maandblad over milieubeleid en -wetgeving van de Gemeenschap. Om de voorlichtingscampagnes doeltreffender te maken, zal de Commissie daarnaast zorgen voor een betere coördinatie tussen het Directoraat-generaal Voorlichting, Communicatie en Cultuur en de andere betrokken diensten.

2.6.5. Het Europese Jaar van het Milieu (zie punt 8) heeft wezenlijk ten doel ieder individu in de Gemeenschap te overtuigen van het belang van het milieu en daardoor over te gaan tot het innemen van een ander standpunt (zowel van de maatschappij als van particulieren) ten opzichte van strenge normen ter bescherming van het milieu. Het biedt zowel een gelegenheid als een uitdaging voor een duidelijke verbetering van het overbrengen van belangrijke informatie waarbij dit overbrengen zo dient te geschieden dat deze informatie door de gehele maatschappij ter kennis kan worden genomen. Tevens biedt het een kans om het publiek te overtuigen van de noodzaak zich (zowel gedurende het jaar als daarna) toe te leggen op het streven naar praktische verbeteringen.

2.6.6. Voor wat betreft de pure feiten over parameters die voor het milieu van belang zijn, zal het communautaire informatiesysteem over de stand van het milieu (CORINE) van steeds grotere waarde en belang zijn. Het voornaamste doel van CORINE is ervoor zorg te dragen dat er een gezonde grondslag beschikbaar is voor vergelijkbare milieugegevens en dat de economische en politieke besluitvormers in de hele Gemeenschap hiervan gebruik kunnen maken bij het uitstippelen van hun beleid, de uitvoering van de wetten en het opnemen van milieuaspecten in andere beleidslijnen. Thans wordt gewerkt aan de praktische tenuitvoerlegging van het CORINE-Programma en gedurende het Vierde Milieu-actieprogramma zal men aan de ontwikkeling daarvan blijven werken. Aan het einde van de werkperiode die onder het besluit van de Raad valt, zal de Commissie aan de Raad rapport uitbrengen en voorstellen voorleggen die ertoe leiden dat in de hele Gemeenschap een uitgebreide reeks bijgewerkte en vergelijkbare gegevens over het milieu en de natuurlijke hulpbronnen beschikbaar zijn die op zodanige wijze kunnen worden voorgelegd dat zij van het grootste praktische nut zijn voor besluitvormers.

2.6.7. Gelijktijdig en met het oog op de aanvulling van de informatie die in het kader van het CORINE-Programma wordt geproduceerd, denkt de Commissie meer nadruk te leggen op de milieugerichte aspecten van de statistische programma's van de Europese Gemeenschap; in dit verband wordt meer in het bijzonder voorgesteld betere informatie te verschaffen over het verband tussen economische en milieugebonden aspecten.

2.6.8. Milieueducatie is vooral belangrijk wanneer het erom gaat bij het publiek een grotere belangstelling te wekken voor milieuzaken. Als reeds opgemerkt dient iedereen ervan overtuigd te worden dat hij door zijn eigen gedrag kan bijdragen tot een verbetering van de milieuomstandigheden. Het stadium waarin dit het best kan geschieden is tijdens de opleiding. Milieueducatie die reeds in vroegere actieprogramma's ter sprake kwam, blijft daarom steun op communautair niveau genieten. Het net van proefscholen (eerst lagere, later ook middelbare scholen) heeft de laatste acht jaar met succes gewerkt en kreeg veel steun van de Lid-Staten. Veel kostbare ervaring werd opgedaan. De Commissie heeft het voornemen tijdens het Europese Jaar van het Milieu een volledig rapport te publiceren over het tot nu toe met het net van proefscholen verrichte werk en over de daarbij opgedane ervaring. Voorts zal zij een mededeling aan de Raad zenden over de grondslag waarop het net zou moeten worden geconsolideerd en uitgebreid tot hoger onderwijs, zulks gebruik makende van de tot nu toe opgedane ervaring en van de laatste ontwikkelingen op het gebied van de educatiewetenschappen.

2.6.9. Het werk van particuliere organisaties bij de ontwikkeling van het milieubeleid en de gedachten daarover is van fundamentele betekenis. Bij de uitstippeling en uitvoering van het milieubeleid moet vaak zorgvuldig worden afgewogen tussen de belangen van sociale en economische groeperingen. Niet alleen

(1) Beschikking 85/338/EEG (PB nr. L 176 van 6. 7. 1985).

met de belangen van bepaalde industrietakken en die van werknemers en werkgevers moet rekening worden gehouden, maar ook met de verschillende situaties in de Lid-Staten. Daarnaast bestaan nog pressiegroepen die bepaalde of sectoriële belangen voorstaan. In dergelijke complexe situaties is het bestaan van particuliere organisaties die kunnen worden geacht de algemene milieubelangen te vertegenwoordigen en als partners van de beleidsbepalende organen kunnen optreden, van groot belang. Daarom blijft de Commissie haar constructieve en permanente contacten met representatieve milieuorganisaties op Europees niveau, met name met het Europese Bureau voor het Milieu, onderhouden.

2.6.10. Werkgeversorganisaties (zoals UNICE) en werknemersorganisaties (zoals EVV) streven er steeds naar op zowel nationaal als Europees niveau mede te werken bij het opstellen en uitvoeren van het milieubeleid. De Commissie meent dat het van groot belang is de samenwerking met zowel de werkgevers- als de werknemersorganisaties efficiënter te organiseren en blijft zich hierop toeleggen. In dit verband hoopt de Commissie de bijdragen van de Europese Stichting voor de Verbetering van de Levens- en Arbeidsomstandigheden optimaal te benutten.

3. VOORKOMING VAN EN CONTROLE OP VERONTREINIGING

3.1. Algemene beginselen

3.1.1. Milieubeleidslijnen worden uitgestippeld en uitgevoerd in verschillende etappes uitgaande van het tijdstip waarop men zich van een milieuprobleem bewust wordt (daarbij kan het of om een actueel probleem gaan of — en bij voorkeur — om een vooralsnog alleen potentieel probleem) tot op het tijdstip waarop curatieve of preventieve maatregelen worden vastgesteld en van kracht worden. Een fundamentele eigenschap van dergelijke maatregelen is dat zij trachten mens en milieu van schade te vrijwaren of, indien de schade reeds is opgetreden, de situatie te herstellen.

3.1.2. De te treffen maatregelen bij milieuproblemen zijn in de praktijk onvermijdelijk nogal verschillend van aard, *onder andere* naargelang van de waargenomen of gevreesde nadelige effecten, van de oorzaken daarvan en de bron van de problemen. Zo kunnen verontreinigingsproblemen in verschillende mate:

— acuut of chronisch zijn;

— plaatselijk of geografisch verspreid voorkomen;

— vooral in verband staan met één verontreinigende stof of met een combinatie van verschillende dergelijke stoffen;

— in één medium geconcentreerd voorkomen (lucht, water of land) dan wel verschillende media aantasten terwijl ook de verplaatsing van verontreinigende stoffen tussen de media een rol kan spelen;

— de verontreiniging kan bovendien uit één of verschillende bronnen voortvloeien dan wel van diffuse aard zijn, een vaste standplaats hebben of verplaatsbaar zijn en zij kan vooral in één industrietak voorkomen of in verschillende.

3.1.3. Gezien deze complexe aard is het natuurlijk en vanzelfsprekend dat in de praktijk de controle op de verontreiniging op verschillende wijzen wordt aangepakt naargelang de technische, administratieve en wettelijke mogelijkheden voor controlemaatregelen, alsmede de wijze waarop de gevolgen van de verontreiniging en de controlemaatregelen zijn verspreid. Wel dienen wij in te zien dat deze verschillende aanpakmethodes niet berusten op een verschil in de fundamentele beginselen. Zo kan bij voorbeeld een op één verontreinigende stof geconcentreerde maatregel gerechtvaardigd zijn, indien er (onder de gegeven omstandigheden en in het licht van de beschikbare wetenschappelijke kennis) geen significante interacties met andere verontreinigende stoffen lijken te bestaan; een dergelijk speciaal geval doet echter geen afbreuk aan het algemene beginsel dat bij de controle op de verontreiniging met dergelijke wisselwerkingen rekening moet worden gehouden.

3.1.4. De eerste stap bij het vinden van een oplossing voor het vraagstuk van de controle op de verontreiniging is zorgvuldig onderzoek om na te gaan welke factoren er bij zijn betrokken en hoe deze op elkaar inwerken. In het algemeen kunnen verontreinigingsproblemen worden omschreven door vier hoofdfactoren: de verontreinigende stof, de bron van de verontreiniging, het milieu waarin de verontreinigende stof wordt geloosd, waarin deze optreedt of waardoorheen hij wordt getransporteerd en het milieu waarin hij uiteindelijk belandt. De controle kan worden uitgeoefend op één of meer van deze onderdelen van het probleem.

3.1.5. De verontreiniging kan bestaan uit een enkelvoudige chemische stof of uit een mengsel van dergelijke stoffen; zij kan bestaan uit organische, anorganische of uit beide soorten stoffen; het kan ook gaan

om een fysische grootheid zoals geluid of warmte. Maatregelen voor controle op de verontreiniging hebben ten doel de emissie van een bepaalde stof of type verontreiniging uit ongeacht welke bron in het betrokken medium te voorkomen of te beperken. Controle aan de bron heeft ten doel de emissie bij de voornaamste bronnen te beperken voor alle media waarin de verontreiniging optreedt.

3.1.6. Ook al gaat bij de controle de aandacht vooral uit naar het betrokken medium, dan kunnen er uiteraard één of meer betrokken zijn bij de lozing en het transport van verontreinigende stoffen. De voornaamste media zijn lucht, water, bodem, bezinksel en biota. Controlemaatregelen op basis van het medium dienen meestal ter beperking van de emissie van één specifieke stof uit alle voornaamste bronnen in dat medium.

3.1.7. De verontreiniging is meestal gericht op een levend organisme maar het kan ook om dode materie gaan zoals een gebouw of de bodem. Met controlemaatregelen op de plaats waarop de verontreiniging is gericht, tracht men het organisme of het milieu te beschermen. Hierbij gaat het dus om kwaliteitsdoelstellingen voor het milieu in de vorm van controlemaatregelen.

3.1.8. Zodra een milieuprobleem is onderkend en onderzocht, kan worden besloten welke controlestrategie in aanmerking komt. Onder deze strategie kunnen vallen: biologische normen, blootstellingslimieten, kwaliteitsdoelstellingen of normen voor het milieu, emissienormen, normen voor de vervaardiging of bediening, produktnormen, limieten voor de totale emissie of een reeks preventieve controlemaatregelen op nationaal of regionaal niveau (zoals de aanwending van procedures voor de evaluatie van de invloed op het milieu of eisen inzake testen en mededelen van nieuwe industriële procédés en produkten) of een combinatie daarvan.

3.1.9. De vastgestelde controlestrategie kan uiteraard leiden tot verschillende vormen van maatregelen op communautair niveau, bij voorbeeld in verband met de verspreiding en de aard van de milieuproblemen, de gevolgen van eventuele maatregelen op de werking van de gemeenschappelijke markt voor goederen en diensten en wisselwerkingen met andere communautaire beleidslijnen.

3.2. **Controle op de verontreiniging in verschillende media**

3.2.1. Indien de problemen rijzen door de emissie van verontreinigende stoffen vanuit talrijke bronnen in één medium (zonder dat de grenzen van andere media op significante wijze worden overschreden) kan de meest geschikte behandelingswijze bestaan uit emissielimieten of kwaliteitsnormen voor het milieu. Tot nu toe is men bij het milieubeleid van de Gemeenschap in het algemeen hiervan uitgegaan. Hoewel in het Derde Milieu-actieprogramma wordt verwezen naar de noodzaak overdracht van verontreiniging te vermijden die het gevolg zou kunnen zijn van partiële maatregelen, ging de tendens meestal uit naar de behandeling van verontreinigingsproblemen zoals die zich in de verschillende media (lucht, water, bodem) voordoen. Er werden uiteraard een aantal belangrijke horizontale maatregelen uitgevaardigd zoals het „zesde amendement" (1) en de kortelings vastgestelde richtlijn betreffende milieueffectbeoordeling (2), maar in het algemeen werden de zaken per sector beoordeeld; deze opvatting kwam ook tot uitdrukking in de structuur van de afdelingen van de Commissie die zich met het milieu bezighouden.

3.2.2. Zo werden reeds in een vroeg stadium kwaliteitsdoelstellingen voor water voor verschillende doeleinden op communautair niveau vastgesteld; daarna kwamen communautaire emissienormen voor de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen in water (hoewel de zogenaamde parallelle benaderingswijze volgens Richtlijn 76/464/EEG (3) betekende dat deze normen vergezeld gingen van kwaliteitsdoelstellingen). Ook bij verontreiniging van de lucht werden kwaliteitsnormen voor lucht vastgesteld op communautair niveau waarna een kaderrichtlijn werd aangenomen inzake emissies uit bepaalde industriële installaties (4) die was gericht op de vaststelling van emissielimieten voor de hele Gemeenschap. Vervolgens diende de Commissie voorstellen in voor emissielimieten voor de lozing in de lucht vanuit grote stookinstallaties. Het afvalprobleem werd benaderd met een reeks richtlijnen, gericht op de vaststelling van een algemeen kader voor het lozen van afval op het land, vooral wanneer het gaat om giftig of gevaarlijk afval. Het storten van afval in zee vormt het onderwerp van een recent voorstel van de Commisie (5).

3.2.3. Een onvermijdelijk gevolg van de benaderingswijze per sector is dat zodra de normen in één regio strenger worden, de belasting in andere regio's kan stijgen. Indien er beperkingen worden opgelegd aan het lozen in de lucht of in het water, dan gaat de voorkeur al gauw uit naar lozing op het land. Indien de controlemaatregelen bij lozing van afval op land of in zee weer strenger worden kunnen zich andere moeilijkheden voordoen. De Commissie is ervan overtuigd dat de Gemeenschap moet overgaan op steeds strengere milieunormen in alle sectoren. Onder deze omstandigheden valt er althans over te twisten of een sectorgewijze benadering van het verontreinigingsprobleem niet noodzakelijk de in economisch opzicht meest efficiënte oplossing vormt, dat wil zeggen zij leidt niet noodzakelijkerwijze tot een maximale beper-

(1) PB nr. L 259 van 18. 9. 1979.
(2) PB nr. L 175 van 5. 7. 1985.
(3) PB nr. L 129 van 18. 5. 1976.
(4) PB nr. L 188 van 16. 7. 1984.
(5) PB nr. C 245 van 26. 9. 1985.

king van de verontreiniging (wanneer wij alle media te zamen beschouwen) tegen een bepaald bedrag aan economische kosten.

3.3. **Op de stof gerichte controlemaatregelen**

3.3.1. Wanneer wij de communautaire wetgeving overzien blijkt dat de ten aanzien van de verontreiniging van verschillende milieusectoren aangewende benaderingswijze niet altijd even evenwichtig was. Wanneer vanuit het oogpunt van het milieubeheer het onderling op elkaar inwerken van verontreinigende stoffen niet als zeer belangrijk wordt beschouwd zou een coherente strategie gericht moeten zijn op:

a) de beoordeling van de blootstelling van een bepaalde target door een bepaalde verontreinigende stof via de verschillende wegen (water, lucht, bodem);

b) de beoordeling van het effect van een dergelijke blootstelling met inbegrip van de gevaren voor de gezondheid en het milieu en

c) waar zulks dienstig is, het opstellen van normen ter beperking van de invloed van de verontreiniging.

3.3.2. Gezien de voornamelijk sectoriële oriëntering van vroegere communautaire maatregelen was men geneigd zich te concentreren op lozingen van één verontreinigende stof in één medium (bij voorbeeld water) en niet op de invloed daarvan op andere media zoals lucht en bodem. Onder sommige omstandigheden staat deze benaderingswijze aan kritiek bloot daar de mediumoverschrijdende effecten niet te verwaarlozen zijn. In vroegere actieprogramma's van de Gemeenschap inzake het milieu en in verschillende teksten die reeds door de Raad zijn vastgesteld, komen reeds verschillende lijsten van bij voorrang te behandelen stoffen voor. In het algemeen zijn deze lijsten echter sectorgebonden (bij voorbeeld de „zwarte lijst" en de „grijze lijst" van stoffen die slechts op gecontroleerde wijze mogen worden geloosd in het aquatische milieu krachtens de bepalingen van Richtlijn 76/464/EEG) (1). Er werd in de Gemeenschap nog geen consequente poging ondernomen om stoffen te beoordelen op grond van verschillende media of om een controlestrategie uit te stippelen op een dergelijke basis hoewel in de praktijk in sommige gevallen het naast elkaar leggen van verschillende normen die in de loop van de tijd voor verschillende sectoren werden vastgesteld voor een afzonderlijke stof, kan hebben geleid tot een min of meer efficiënte controle.

3.3.3. Bij een geïntegreerde, op de stof gerichte benaderingswijze voor chemicaliën:

— dient rekening te worden gehouden met het optreden van een bepaalde stof uit ongeacht welke bron;

— dient te worden overgegaan tot een geïntegreerde risico-evaluatie waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende wegen waarlangs de mens en het milieu kunnen zijn blootgesteld;

— dient te worden gekomen tot een keuze van de meest doeltreffende en efficiënte oplossing voor de veroorzaakte problemen.

3.3.4. Een dergelijke geïntegreerde aanpak van het beheer over chemicaliën zal ertoe leiden dat op het niveau van de Gemeenschap een voorlopige lijst wordt opgesteld van met voorrang te behandelen stoffen in verband met het milieubeleid. Nadere beoordeling en evaluatie kunnen dan leiden tot een definitieve lijst van met voorrang te behandelen stoffen hetgeen dan op zijn beurt er wederom toe kan leiden dat men op communautair niveau efficiënte controlestrategieën uitstippelt voor afzonderlijke stoffen zoals PCB's, cadmium, lood, fosfaten, arsenicum, koper, kwik, asbest, dioxynes, enz.; bij dergelijke strategieën moet uiteraard rekening worden gehouden met controles die op bepaalde gebieden reeds op communautair niveau bestaan.

3.3.5. De Commissie is in bijzondere gevallen reeds begonnen met werkzaamheden uitgaande van een stofgerichte benadering. Een voorbeeld van een mogelijke toepassing van deze benadering is te vinden in het voorstel van de Commissie inzake de vermindering van de door asbest veroorzaakte milieuverontreiniging (2).

3.3.6. Hetzelfde principe kan ook op andere manieren worden toegepast. Zo is de Commissie nu bezig met een uitgebreid onderzoek over de gehele linie naar door cadmium veroorzaakte milieuproblemen. Dit onderzoek moet uitkomst bieden over de vraag of de bestaande communautaire wetgeving waardoor lozingen van deze stof in het milieu, langs welke weg ook, worden beperkt, afdoende is dan wel of er nog leemten bestaan; en zo ja, welke controlestrategie op de meest rendabele wijze voor afdoende bescherming kan zorgen. Zo nodig worden ter zake dienende voorstellen gedaan.

3.4. **Op de bron gerichte controles**

3.4.1. In principe dient in het milieubeleid rekening te worden gehouden met wisselwerkingen tussen diverse bronnen van verontreiniging (wanneer bij voorbeeld tegenover verschillende lozingen maar een beperkt absorberend vermogen staat). In sommige gevallen echter kan het ook zinvol zijn de controles op één brontype toe te spitsen (vooral wanneer er verder geen andere bronnen of verontreinigingen van betekenis zijn). Tot op zekere hoogte gaan de (vastgestelde of voorgestelde) richtlijnen van de Gemeenschap inzake auto's en grote stookinstallaties uit van zulk een brongerichte benadering, in die zin namelijk dat

(1) PB nr. L 129 van 18. 5. 1976.
(2) PB nr. C 349 van 31. 12. 1985.

een bepaalde groep of klasse van vervuilers (verkeer, elektriciteitscentrales) wordt beoogd. Het is evenwel niet de bedoeling het geheel van de verontreinigende lozingen (waaronder ook de produktie van afval) van de desbetreffende klasse of groep in beschouwing te nemen. Ten aanzien van de „brongerichte" benadering zoals omschreven in hoofdstuk 5 van het Eerste Milieu-actieprogramma (specifieke acties voor bepaalde industriesectoren en voor de energieproduktie) is nog niet veel vooruitgang geboekt, tenminste niet op communautair niveau, al werden er in genoemd programma 15 belangrijke industriesectoren aangewezen en zijn er al tal van studies gemaakt.

3.4.2. In feite werden er slechts voor twee industriesectoren voorstellen ingediend, namelijk voor titaandioxyde (waarbij een „multi-media"-benadering werd gevolgd) en voor papier en papierpap (waarbij de nadruk lag op lozingen in water). Het „papier- en papierpap"-voorstel is door de Raad nog niet goedgekeurd en zelfs nog niet in overweging genomen, terwijl de geschiedenis van het „titaandioxyde"-voorstel allerminst bemoedigend kan worden genoemd. Niettemin is een brongerichte aanpak (waarmee bepaalde industriesectoren of industriële doelgroepen worden beoogd en waarbij alle lozingen in lucht, bodem of water, alsmede de produktie van zowel vast en vloeibaar afval als afvalgassen, in beschouwing worden genomen) in bepaalde omstandigheden aangewezen. Het is een van de mogelijke alternatieve benaderingen, die misschien opnieuw in overweging kan worden genomen.

3.4.3. Ter ondersteuning van een dergelijke benadering is er zeker behoefte aan een beter en volledíger inzicht in de lozingen van afvalstoffen door grote emissiebronnen in lucht, water en bodem, alsmede een zekere kennis van de te verwachten ontwikkelingen op dit gebied. Er moeten emissieoverzichten worden opgesteld en bijgehouden; de vooruitgang van de technologie inzake de controle op emissies dient ook van nabij te worden gevolgd, en samen met de ermee gepaard gaande kosten bekendgemaakt aan de betrokkenen en het publiek. Dergelijke maatregelen zijn in elk geval wenselijk, welke benadering er voor de controle op de verontreiniging uiteindelijk ook wordt gevolgd. In samenwerking met de Lid-Staten en de betrokken industrieën zal de Commissie het nodige doen om vorderingen in deze zin mogelijk te maken.

3.4.4. De Commissie zal zich nog verder op deze vraagstukken bezinnen en de nodige studies en besprekingen op gang brengen om meer klaarheid in het denken te brengen. Daarbij mogen de moeilijkheden niet uit het oog worden verloren die de vooruitgang tot dusver hebben belemmerd, onder meer het gevoel van openlijke „discriminatie" tegen bepaalde industriesectoren en het probleem van overlapping als verontreinigingen die onder een brongerichte benadering vallen ook door sectoriële wetgeving worden gereguleerd. Voorts dient er ook rekening mee te worden gehouden dat er, wil een algemene, verschillende verontreinigingenbestrijdende „multi-media"-aanpak doeltreffend werken, een zeer geperfectioneerd controlemechanisme nodig is, alsmede het vermogen om gefundeerde uitspraken te doen over het optimale pakket controlemaatregelen waarmee afval kan worden beperkt, beheerd of verspreid op een wijze waarmee het minst schade wordt toegebracht aan en tegelijk het best gebruik wordt gemaakt van het milieu (waardoor dus de grootste baten voor het milieu zeker worden gesteld tegen de geringste kosten). Bovendien moet ook de bevoegdheid bestaan om dergelijke uitspraken te doen naleven. Dit heeft op zijn beurt onontkoombare institutionele implicaties voor de Lid-Staten: een sterk centraal controlegezag dat arbitrerend kan optreden tussen verschillende milieusectoren ten einde de gunstigste oplossingen door te drukken, is onlosmakelijk met een dergelijke aanpak verbonden. Overigens pleiten nog tal van andere redenen voor de wenselijkheid van dergelijke instellingen.

3.5. **Produktnormen, emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen en -normen voor het milieu**

3.5.1. Milieuvoorschriften waarbij normen voor produkten of emissies worden vastgesteld, kunnen worden gebaseerd op de technische eigenschappen van de door het voorschrift beoogde industriesectoren of produkten en/of op een formeel omschreven kwaliteitsdoelstelling of -norm voor het milieu waarin wordt geloosd. Concreet zijn al heel wat verschillende benaderingen toegepast.

3.5.2. In de tot dusver aangenomen wetgeving heeft de Gemeenschap bij voorbeeld grenswaarden vastgesteld voor uitlaatgassen van motorvoertuigen; en ten aanzien van bepaalde luchtverontreinigende stoffen heeft de Commissie voorgesteld dat emissiewaarden zouden worden vastgesteld voor een aantal vaste bronnen. Tegelijkertijd is in communautair verband voor sommige luchtverontreinigende stoffen, zoals SO_2, zwevende deeltjes en lood, overeenstemming bereikt inzake milieugerichte luchtkwaliteitsnormen. Wat de lozing van gevaarlijke stoffen in water betreft heeft de Gemeenschap gekozen voor de zogenaamde parallelle benadering ten aanzien van stoffen van de „zwarte lijst", waarbij de Lid-Staten vrij kunnen kiezen tussen een aanpak op grond van milieugerichte kwaliteitsdoelstellingen of van emissiegrenswaarden, terwijl er inzake de lozing van stoffen van de „grijze lijst" (zie de richtlijnen betreffende voor bijzondere doeleinden bestemd water) op wordt aangedrongen dat de benadering op grond van kwaliteitsdoelstellingen wordt aangehouden.

3.5.3. Ter zake van de bodemverontreiniging is in de eerste richtlijn die op dat gebied is vastgesteld — namelijk betreffende het gebruik van zuiveringsslib in de landbouw (1) — bepaald dat zowel kwaliteitsnormen als emissiegrenswaarden (verspreidingsdichtheid en hoeveelheid) gelijktijdig in acht moeten worden genomen. In andere richtlijnen daarentegen zijn de eisen slechts in algemene termen geformuleerd.

3.5.4. In een groot aantal belangrijke gevallen (bij voorbeeld lood in benzine, zwavelgehalte van petroleum) zijn er produktnormen vastgesteld met als tweeledig doel het beschermen van het milieu en het tegengaan van kunstmatige handelsbelemmeringen of concurrentievervalsing. In andere gevallen is weer voor een andere aanpak gekozen — zoals de eis om programma's op te stellen (bij voorbeeld de richtlijn betreffende de verpakking van vloeibare levensmiddelen (2) of afspraken over beperkingen van het gebruik (bij voorbeeld de beschikking inzake CFC's (3)). Bij sommige richtlijnen betreffende de kwaliteit van water zijn zowel richtwaarden als dwingende waarden vastgesteld. Uiteraard kunnen ook nog andere richtsnoeren voor het goede gebruik van stoffen worden gegeven.

3.5.5. Nog een belangrijk element bij het vaststellen van normen op communautair niveau is „de stand van de technologie", met andere woorden de meest recente technologische ontwikkelingen op dat gebied. Daarbij rijst de vraag hoe dit algemene begrip in concrete waarden kan worden vertaald. Van belang hierbij is dat er in de recente milieuwetgeving van de Gemeenschap (voornamelijk met betrekking tot lucht- en waterverontreiniging) steeds meer wordt verwezen naar de beste beschikbare technologie. In dit licht kunnen afspraken in communautair verband ter bevordering van een doeltreffender uitwisseling van informatie tussen de Lid-Staten onderling en tussen de Lid-Staten en de Commissie over hun eigen ervaring met en kennis van ter zake dienende technologieën van groot nut zijn. De Commissie is voornemens voorstellen te doen over de wijze waarop een dergelijke uitwisseling van informatie het beste tot stand kan komen.

3.6. Conclusies

3.6.1. Volgens de Commissie is het niet zo dat een bepaalde benadering noodzakelijkerwijze de voorkeur verdient. Veel hangt namelijk af van de omstandigheden. In de toekomst zullen dan ook telkens normen worden voorgesteld volgens een benadering die het beste aansluit bij milieubeschermingseisen en de verantwoordelijkheden van de Gemeenschap. Zo zal bij communautaire maatregelen die er in de eerste plaats op zijn gericht handelsbelemmeringen als gevolg van door Lid-Staten eenzijdig genomen maatregelen tegen te gaan (bij voorbeeld voorschriften inzake produktlawaai), de nadruk veeleer liggen op technische voorwaarden voor de handhaving van de kwaliteit van het milieu, terwijl er bij maatregelen ter bestrijding van grensoverschrijdende verontreiniging, bij voorbeeld zure regen, rekening moet worden gehouden met zowel milieugerichte kwaliteitsdoelstellingen als technische eisen voor curatieve maatregelen.

3.6.2. De Commissie vindt echter wel dat de Gemeenschap nu over zoveel ervaring beschikt met de vele verschillende benaderingswijzen van milieubescherming die tot dusver in de communautaire wetgeving zijn gevolgd — en die hierboven zijn omschreven en besproken — dat een algemene herziening van deze hele beleidskwestie wenselijk en nuttig is geworden. De bedoeling hiervan is na te gaan of er een algemeen principe kan worden uitgewerkt dat als richtsnoer kan dienen voor de benaderingswijze die in de toekomstige wetgeving van de Gemeenschap bij voorkeur moet worden gevolgd. In nauwe samenwerking met de Lid-Staten zal de Commissie dan ook het nodige doen om een algemeen onderzoek op te zetten naar de waarde en de doeltreffendheid van de tot dusver gevolgde wijze van normstelling ter zake, gepaard met een beschouwing van mogelijke ontwikkelingen in de toekomst (onder meer de rol van economische instrumenten, zie punt 2.5.6).

4. MAATREGELEN IN SPECIFIEKE SECTOREN

4.1. Luchtverontreiniging

4.1.1. Ofschoon de Gemeenschap enige vooruitgang heeft geboekt bij de aanpak van de traditionele oorzaken van luchtverontreiniging zoals rook, zwevende deeltjes en zwaveldioxyde in geïndustrialiseerde stedelijke gebieden, doen er zich sinds enige tijd nieuwe problemen voor die onder andere verband houden met het toegenomen verkeer en zure depositie en die zorg zullen blijven baren. Van de betrokken luchtverontreinigende stoffen, in het bijzonder zwavel, stikstofoxydes, koolwaterstoffen en fotochemische oxydantia, is bekend dat ze afzonderlijk, gezamenlijk en in synergisme een verzurend effect hebben op de bodem en op oppervlaktewateren, de plantengroei afremmen en schade veroorzaken aan monumenten, gebouwen en constructies; bovendien kunnen ze schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens.

(1) PB nr. L 181 van 4. 7. 1986.
(2) PB nr. L 176 van 6. 7. 1985.
(3) PB nr. L 329 van 25. 11. 1982.

4.1.2. Industriële procédés, vuilverbranding en andere menselijke activiteiten waarbij bekende of vermeende persistente, gevaarlijke of toxische stoffen (bij voorbeeld zware metalen, PCB's, asbest) in de lucht vrijkomen, kunnen niet alleen de lucht verontreinigen maar er ook toe leiden dat verontreiniging naar andere delen van het milieu wordt overgebracht en daar schadelijke effecten heeft op mensen en ecosystemen. Dit is een reden te meer om lozingen in de lucht te beperken.

4.1.3. Op de Europese Raad van Stuttgart in juni 1983 werd opgeroepen tot een bespoediging en intensivering van maatregelen op nationaal, communautair en internationaal vlak met het oog op het bestrijden van milieuvervuiling in het algemeen en luchtverontreiniging in het bijzonder. Als eerste antwoord daarop deed de Commissie een aantal voorstellen aan de Raad toekomen, die waren gericht op het beperken en verminderen van emissies door grote vaste en mobiele bronnen (1); parallel daarmee werd een grote inspanning geleverd op het gebied van onderzoek naar de oorzaken en effecten van luchtverontreinigingen, met de bedoeling een precies inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de waargenomen schade kon zijn veroorzaakt.

4.1.4. De Commissie liet er ook geen twijfel over bestaan dat zij een strategische aanpak voorstond waarbij een aanzienlijke algemene vermindering van de lozing van verzurende stoffen door alle belangrijke bronnen zou worden geëist. Dit beleid wordt voortgezet. In dit verband is het van groot belang dat het voorstel van de Commissie inzake beperking van de emissie door grote stookinstallaties — dat nog steeds ter bespreking bij de Raad ligt — weldra wordt aangenomen, hopelijk nog vóór het begin van het Vierde Milieu-actieprogramma (2). Zo zullen ook de afronding en de tenuitvoerlegging van de nieuwe „Europese normen" voor uitlaatgassen van motorvoertuigen leiden tot verdere beperkingen van stikstofoxydes, koolwaterstoffen en andere verontreinigende stoffen. Maar deze maatregelen zonder meer zijn ongetwijfeld niet voldoende.

4.1.5. De Commissie is momenteel bezig met het uitwerken van een algemene strategie op langere termijn ter beperking van de luchtverontreiniging, zowel binnen als buiten de grenzen van de Europese Gemeenschap, met het doel een afdoende algehele aanpak uit te werken als antwoord op de oproep van de Europese Raad van Stuttgart. Deze algemene strategie wordt in de loop van 1987 als een mededeling aan de Raad gepubliceerd.

4.1.6. De belangrijkste doelstellingen van deze strategie zijn:

— bepaling van de luchtverontreinigende stoffen (in binnen- en in buitenmilieu) die momenteel en potentieel de grootste bedreiging vormen voor de gezondheid van de mens en het milieu;

— vaststelling van de aangewezen middelen — stof- en/of brongericht — voor de bestrijding van bestaande of te verwachten belangrijke verontreinigingen, waarbij erop wordt gelet dat luchtverontreiniging niet gewoon wordt overgedragen naar water of bodem;

— opstelling en tenuitvoerlegging van doelstellingen voor de gehele Gemeenschap inzake aanzienlijke beperkingen van de totale emissie door alle desbetreffende bronnen in de lucht, ter bestrijding van zure depositie en daarmee gepaard gaande schade, onder meer ook corrosie en bossterfte;

— op langere termijn, beperking van de concentraties van de belangrijkste verontreinigende stoffen in de omgevingslucht tot niveaus die aanvaardbaar worden geacht voor de bescherming van kwetsbare ecosystemen;

— vaststelling en tenuitvoerlegging van preventieve maatregelen tegen verontreiniging van het binnenmilieu door een toenemend aantal stoffen;

— ontwikkeling en tenuitvoerlegging van hulpmiddelen die tot de verwezenlijking van deze doelstellingen kunnen bijdragen, onder meer:

  — een overzicht van emissies en voornaamste categorieën bronnen,
  — een overzicht van de beste beschikbare technologieën ter bestrijding van de luchtvervuiling, met de daarmee gepaard gaande kosten,
  — nieuwe, weinig verontreiniging veroorzakende technologieën,
  — bewakingsnetten,
  — modelleringstechnieken,
  — economische hulpmiddelen ter voorkoming van verontreiniging.

(1) Zie het 17e Algemeen Verslag over de werkzaamheden van de Europese Gemeenschappen, 1983, punten 377-381.
(2) PB nr. C 49 van 21. 2. 1984.

4.1.7. Ter voortzetting van werkzaamheden die reeds in het kader van de vorige actieprogramma's waren begonnen, moeten de belangrijkste categorieën industriële installaties, vermeld in Richtlijn 84/360/EEG betreffende de bestrijding van door industriële installaties veroorzaakte luchtverontreiniging (1) waarin voor de gehele Gemeenschap geldende emissienormen worden gegarandeerd, worden aangepakt. Voorts kunnen er ook communautaire emissienormen nodig zijn, gebaseerd op de beste beschikbare technologie, voor bronnen die nog niet onder deze richtlijn vallen (met name voor kerninstallaties en met olie en vaste brandstoffen gestookte installaties), zodat over afzienbare tijd een kader tot stand is gebracht waarbinnen controle op alle belangrijke luchtverontreinigingen door de grote categorieën van installaties op samenhangende wijze kan worden uitgeoefend. Met betrekking tot al deze aandachtspunten zal de Commissie de nodige voorstellen doen.

4.1.8. Er zullen verdere maatregelen worden voorgesteld ter beperking van de luchtvervuiling door categorieën vervoermiddelen die nog niet onder communautaire wetgeving vallen. Luchtkwaliteitsnormen kunnen ook worden vastgesteld voor sommige verontreinigende stoffen zoals fotochemische oxydantia, waaronder ozon vermoedelijk een belangrijke rol speelt vanwege de synergistische effecten van deze stof in verband met zure depositie. Er zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van milieugerichte luchtkwaliteitsnormen in communautair verband, onder meer ter bestrijding van zure depositie in bossen en andere gevoelige ecosystemen.

4.1.9. Buiten de Gemeenschap blijft de noodzaak van gecoördineerde internationale maatregelen tegen luchtvervuiling van het grootste belang. Wil men daadwerkelijk vooruitgang boeken, dan zal de Gemeenschap, ook als zij in eigen huis orde op zaken heeft gesteld, nog een actieve en opbouwende rol moeten blijven spelen in de werkzaamheden van internationale organisaties zoals de Economische Commissie voor Europa of de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, alsmede door het sluiten van desbetreffende internationale verdragen, telkens als en overal waar vraagstukken op het gebied van luchtverontreiniging worden gesignaleerd en besproken.

4.2. Zoet water en zeewater

4.2.1. Volgens het Derde Milieu-actieprogramma zou de Commissie verder werken aan de maatregelen waaraan in de eerste twee programma's was begonnen en uitvoering geven aan de door de Raad vastgestelde richtlijnen en besluiten met het oog op voorkoming en beperking van waterverontreiniging. Deze richtlijnen en besluiten hadden met name betrekking op het vaststellen op communautair vlak van kwaliteitsnormen ten aanzien van voor bepaalde doeleinden bestemd water (tot nog toe zijn er normen vastgesteld voor oppervlaktewater, drinkwater, zwemwater en grondwater, alsmede voor vis- en schelpdierwater). Verder zijn ook maatregelen genomen ter beperking van verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen in het aquatische milieu. De belangrijkste punten van het derde programma waren:

— de bestrijding van de verontreiniging door gevaarlijke stoffen;

— de bestrijding van de verontreiniging door olielozingen;

— de bewaking met het oog op verbetering van de waterkwaliteit en beperking van de verontreiniging.

4.2.2. Deze prioriteiten blijven in het Vierde Milieu-actieprogramma gehandhaafd en de Commissie zal met betrekking tot al deze punten voorstellen doen. Voorts moet er echter op worden gewezen dat aan de vervuiling van de zee een steeds grotere prioriteit wordt toegekend en dat de Commissie in dat verband veel aandacht zal besteden aan andere in het zeewater aanwezige gevaarlijke stoffen, en aan olie. In document COM(86) 327 heeft de Commissie ook haar voornemen bekendgemaakt na te gaan of er op basis van de beste momenteel beschikbare technologie communautaire emissienormen kunnen worden voorgesteld voor kerninstallaties. Voorts zal zij voorstellen indienen met het oog op de toetreding van de Gemeenschap tot het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (London Dumping Convention).

4.2.3. Wat de waterverontreiniging door de lozing van gevaarlijke stoffen in het aquatische milieu betreft, is het wellicht zinvol de voordelen en beperkingen van de bij Richtlijn 76/464/EEG ingestelde „parallelle" benadering (zie punt 3.3 hierboven) opnieuw in beschouwing te nemen. Beide benaderingen lenen zich niet even goed voor het aanpakken van zowel puntbronnen als diffuse bronnen van verontreiniging. De Commissie zal de mogelijkheid bestuderen om voorstellen uit te werken voor een meer samenhangend beleid inzake de bestrijding van verontreiniging waarbij beide soorten verontreinigingsbronnen worden aangepakt en oordeelkundiger gebruik wordt gemaakt van één van deze parallelle benaderingen, dan wel van beide.

4.2.4. Ondertussen wil de Commissie doorgaan met de volledige en nauwkeurige tenuitvoerlegging van Richtlijn 76/464/EEG. Nu de algemene kaderrichtlijn voor het vaststellen van emissiegrenswaarden en

(1) PB nr. L 188 van 16. 7. 1984, blz. 20.

kwaliteitsdoelstellingen voor gevaarlijke stoffen is vastgesteld (1) kan er sneller werk worden gemaakt van het vaststellen van waarden voor stoffen die behoren tot de 129 stoffen van de in 1982 door de Commissie (2) gepubliceerde „zwarte lijst" (bijlage I). Gedurende de looptijd van het Vierde Milieu-actieprogramma zal de Commissie voorstellen doen voor grenswaarden voor een groot aantal van deze stoffen. Ook zal verder worden gewerkt aan de stoffen van de „grijze lijst" (bijlage II) en is de Commissie voornemens voorstellen in te dienen voor kwaliteitsdoelstellingen voor een aantal van deze stoffen, met name lood, koper, nikkel en zink, indien dit op basis van de op nationaal niveau opgedane ervaring nodig wordt geacht.

4.2.5. Toch zijn, zelfs indien de hierboven geschetste werkzaamheden in een sneller tempo worden uitgevoerd, de maatregelen ter bescherming van het aquatische milieu van de Gemeenschap nog lang niet volledig. Nieuwe maatregelen zijn dan ook noodzakelijk op een aantal gebieden. Daarom neemt de Commissie zich voor voorstellen in te dienen voor richtlijnen inzake de bestrijding en vermindering van waterverontreiniging ten gevolge van de verspreiding of de lozing van vloeibaar afval uit de veehouderij en het buitensporige gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen; ook zijn advies- en educatiecampagnes noodzakelijk om de boeren beter van de problematiek te doordringen; zo kan de landbouw, net als andere sectoren, een bijdrage leveren tot hetgeen door de Gemeenschap wordt gedaan om de waterverontreiniging terug te dringen. De Commissie zal ook minimumnormen op lange termijn voor alle wateren in de Gemeenschap voorstellen en opnieuw nagaan of er kwaliteitsnormen kunnen worden opgesteld voor water dat bestemd is voor andere doeleinden dan die welke zijn vermeld in punt 4.2.1 hierboven, met name voor water dat bestemd is voor gebruik in de industrie en de landbouw.

4.2.6. Voor de bescherming van de zee zijn de toekomstige maatregelen voornamelijk op het volgende gericht:

— de tenuitvoerlegging van de desbetreffende internationale verdragen en protocollen waarbij de Gemeenschap verdragsluitende partij is (3) en actieve deelneming aan de werkzaamheden van andere internationale instanties die zich bezighouden met de bestrijding van verontreiniging van de zee (4);

— de ontwikkeling van een strategie en actieplan (MEDSPA) ter bescherming van het Middellandse-Zeegebied (uiteraard met inbegrip van de Middellandse Zee zelf), zoals beoogd in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 24 april 1984 (5);

— de tenuitvoerlegging van de verklaring goedgekeurd op de Vierde Gewone Vergadering van de verdragsluitende partijen bij het Verdrag van Barcelona in Genua (september 1985);

— de tenuitvoerlegging van besluiten die zijn genomen op de Eerste Noordzeeconferentie en actieve deelname aan de tweede conferentie in 1987;

— de beperking van de lozing van verontreinigende stoffen in zee vanaf het land via rivieren, het storten van afval en de lucht;

— de geharmoniseerde bekrachtiging door de Gemeenschap van facultatieve bijlagen bij het MARPOL-Verdrag 1973-1978;

— de ontwikkeling en praktische uitvoering van het communautaire informatiesysteem ter bestrijding van incidenteel in zee geloosde schadelijke stoffen;

— de voortzetting van het programma van demonstratieprojecten ter bescherming van de zee tegen olie en andere chemische stoffen; met deze projecten wordt gestreefd naar verbetering van nationale mogelijkheden om te reageren in noodsituaties en/of nieuwe middelen en methoden te ontwikkelen voor het aanpakken van belangrijke incidentele lozingen; zij kunnen ook helpen verduidelijken in hoeverre bepaalde aspecten van scheepsontwerp, maatregelen inzake het stouwen van ladingen en het verpakken en etiketteren van schadelijke in vaten getransporteerde stoffen, een doeltreffend optreden bij ongevallen in de hand kunnen werken;

— de opleiding van al diegenen die verantwoordelijkheid dragen bij het bestrijden van door olie en andere schadelijke stoffen veroorzaakte verontreiniging van de zee;

— een betere integratie van milieueisen in het beleid inzake zeevervoer.

Op al deze beleidsterreinen zal de Commissie de nodige initiatieven nemen, in nauw overleg met de Lid-Staten, via de kanalen van de Raad of via de desbetreffende raadgevende comités.

(1) PB nr. L 181 van 4. 7. 1986.

(2) PB nr. C 176 van 14. 7. 1982.

(3) — Het Verdrag van Barcelona inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging en de vier daarbij behorende protocollen (verontreiniging door storten vanuit schepen en luchtvaartuigen, verontreiniging vanaf het land, verontreiniging bij ongevallen, speciaal beschermde gebieden);
— Verdrag van Parijs ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land;
— Overeenkomst van Bonn betreffende samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen.

(4) Bijvoorbeeld IMO, UNEP, Port State Control, IAO.

(5) PB nr. C 133 van 21. 5. 1984.

4.2.7. Naast de bovenvermelde maatregelen is naar de mening van de Commissie ook een aantal nieuwe specifiek preventieve maatregelen noodzakelijk. Deze hebben vooral betrekking op het verbeteren van de beschikbare mogelijkheden voor de inzameling van afvalolie en ander door schepen vervoerd afval, alsmede op betere methoden van vuilverwerking. De Commissie zal ter zake de nodige voorstellen indienen.

4.2.8. Andere aangelegenheden die van invloed kunnen zijn op zowel zoet als zeewater en waaraan de Gemeenschap wellicht meer aandacht moet besteden, zijn onder meer problemen in verband met de verwerking en verwijdering van verontreinigde sedimenten; de eutrofiëring van wateren in bepaalde gebieden van de Gemeenschap, en het bijwerken van de lijst van gevaarlijke stoffen. Deze kwesties zullen door de Commissie diepgaand worden onderzocht en er zullen verdere initiatieven worden genomen om deze problemen aan te pakken.

4.2.9. Verbetering van de watervoorziening en -huishouding blijft één van de belangrijkste taken van de Gemeenschap, voornamelijk in semi-aride gebieden en op de kleine eilanden van de Gemeenschap. De Commissie blijft zich hiervoor inzetten en zal speciale aandacht aan dit onderwerp besteden bij de werkzaamheden inzake het Middellandse-Zeegebied in het kader van het MEDSPA-Plan.

4.2.10. De Commissie blijft ook verder actief deelnemen aan de werkzaamheden van de Rijncommissie ten einde een betere bescherming van de Rijn tegen alle vormen van verontreiniging te waarborgen. Daarnaast neemt de Commissie, samen met de Bondsrepubliek Duitsland, deel aan de onderhandelingen over een regeling inzake natuurbescherming in het stroomgebied van de Donau.

4.3. **Chemicaliën**

4.3.1. De tenuitvoerlegging van het nieuwe systeem van kennisgeving van chemicaliën (Richtlijn 79/831/EEG) en van de voorschriften inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van nieuwe en bestaande chemicaliën (1) blijft prioritair.

4.3.2. Dankzij het krachtens Richtlijn 79/831/EEG opgezette systeem van kennisgeving kunnen de Commissie en de Lid-Staten toezicht houden op de gevaren, de verspreiding en het gebruik van chemicaliën die na 18 september 1981 op de markt zijn gebracht. Een soortgelijke procedure is nodig voor de geïntegreerde risicobeoordeling van „bestaande chemicaliën" (voor de bovenvermelde datum op de markt gebracht en opgenomen in de Europese inventaris van de in de handel bestaande chemische stoffen (EINECS)).

4.3.3. Er zal een voorstel worden gedaan voor een richtlijn die een algehele structuur biedt voor risicobeoordeling en regulering van bestaande chemicaliën, voor zover een dergelijke beoordeling nodig is. In die richtlijn wordt een procedure vastgesteld voor het aanleggen van een prioriteitenlijst van chemicaliën die onmiddellijke aandacht behoeven, het verzamelen van informatie waarvoor tests nodig zijn en het beoordelen van de risico's voor mens en milieu. Ook kan dit een mechanisme zijn om de ontwikkeling van specifieke controlestrategieën te coördineren, voor zover dit nodig blijkt.

4.3.4. De Commissie blijft voortdurend toezicht houden op de in richtlijnen inzake het milieu vastgestelde indelingsstelsels, beproevingseisen en testvoorschriften ten einde overal waar dit mogelijk is een verdere rationalisatie door te voeren. Daarbij wordt met name rekening gehouden met de werkzaamheden die momenteel binnen de OESO en elders aan de gang zijn inzake de ontwikkeling, de validatie en het gebruik van alternatieve methoden waarbij geen of minder dieren worden gebruikt of minder pijnlijke procedures worden aangewend.

4.3.5. De stofgerichte benadering van problemen inzake milieuverontreiniging door op grote schaal gebruikte stoffen en/of chemicaliën is hierboven al genoemd (zie punt 3.2). Zoals aangegeven wordt in die benadering:

— rekening gehouden met de aanwezigheid van een bepaalde stof uit verschillende bronnen;

— gewerkt naar een geïntegreerde risicobeoordeling, waarin wordt gelet op de verschillende routes waarlangs mens en milieu worden blootgesteld;

— door middel van de juiste keuzen gestuurd naar de doeltreffendste maatregelen (via wetgeving of andere soorten maatregelen) om de voorkomende problemen op te lossen.

De Commissie past deze benadering reeds toe bij haar werkzaamheden inzake bepaalde stoffen die op grote schaal worden gebruikt en in ruime mate in het milieu zijn verspreid — met name cadmium en lood. Er zullen ter zake dienende voorstellen worden ingediend.

(1) PB nr. L 259 van 15. 10. 1979, blz. 10.

4.3.6. Een volgende grote stap wordt de geïntegreerde regulering van gevaarlijke chemicaliën. De Commissie zal nagaan of de bestaande communautaire wetgeving, in het bijzonder Richtlijn 79/663/EEG inzake het op de markt brengen en het gebruik (1) van chemische stoffen, die in het verleden is gebruikt voor de controle op onder andere PCB's en asbest, afdoend is.

4.3.7. Er zijn reeds voorstellen gedaan voor wetgeving en communautaire maatregelen op internationaal vlak met betrekking tot de in- en uitvoer van gevaarlijke chemicaliën die in de Gemeenschap verboden of sterk aan banden gelegd zijn. De kwestie van de export van gevaarlijke industriële procédés en installaties naar derde landen blijft evenwel een zaak van grote prioriteit. De Gemeenschap moet een wetgeving inzake de export van gevaarlijke industriële processen uitwerken op basis van de informatie en de ervaring die zijn opgedaan in het kader van Richtlijn 82/501/EEG inzake de risico's van zware ongevallen (2): zodra voldoende ervaring ter zake is opgedaan, zal de Commissie de nodige voorstellen ter zake indienen.

4.3.8. In een andere mogelijke toepassing van de in het kader van Richtlijn 82/501/EEG opgedane ervaring zal de Commissie nagaan of de krachtens die richtlijn vastgestelde procedures voor bedrijfsinterne veiligheid, het voorkomen van ongevallen, het opstellen van noodplannen, opleiding, informatie, enz. ook van nut kunnen zijn voor kerninstallaties. Hierover wordt zo spoedig mogelijk verslag uitgebracht aan de Raad.

4.3.9. Meer algemeen moet worden gesteld dat de bezorgdheid over transport en produktie op internationale schaal van gevaarlijke chemicaliën, afvalstoffen en installaties snel toeneemt. Ongevallen op dit terrein doen zich gelukkig zelden voor, maar kunnen catastrofale gevolgen hebben (Seveso, Bhopal). Naast de systematische tenuitvoerlegging en ontwikkeling van communautaire voorschriften inzake gevaarlijke chemische stoffen (zoals hierboven vermeld) en het grensoverschrijdende vervoer van toxische en gevaarlijke afvalstoffen (zie punt 5.3 hieronder), is dringend aandacht vereist voor de ontwikkeling op internationaal niveau van de nodige controlemaatregelen en kennisgevings- en vergunningsprocedures, die leiden tot een hoge mate van veiligheid zonder de wettige produktie van en handel in gevaarlijke produkten in de weg te staan. Het is dan ook zeer raadzaam dat de Gemeenschap, in samenwerking met de OESO en de Verenigde Naties, meehelpt aan de snelle ontwikkeling van over de hele wereld geldende gedragscodes ter aanvulling van de specifieke wettelijke maatregelen die nodig zijn om bepaalde aspecten van deze aangelegenheden te regelen. De Commissie zal initiatieven daartoe nemen.

4.3.10. De Gemeenschap is samen met een aantal Lid-Staten reeds partij bij het Internationaal Verdrag ter bescherming van de ozonlaag. Een protocol inzake chloorfluorkoolwaterstoffen (CFC's) wordt momenteel uitgewerkt. Bij een aantal beschikkingen van de Raad heeft de Gemeenschap het gebruik van CFC's in de Gemeenschap beperkt en het is van groot belang dat de Gemeenschap ook partij wordt bij het internationale protocol. Samen met een aantal Lid-Staten neemt de Commissie actief deel aan de voorbereidende werkzaamheden die momenteel aan de gang zijn en te zijner tijd zullen voorstellen worden ingediend voor een mandaat om over de definitieve tekst te onderhandelen.

4.4. **Biotechnologie**

4.4.1. Op het gebied van de biotechnologie hebben er zich in de afgelopen jaren ingrijpende ontwikkelingen voorgedaan die aanzienlijke implicaties hebben voor de communautaire beleidsvorming. De Commissie heeft een leidende rol gespeeld bij de uitwerking van een communautaire strategie voor Europese biotechnologie, met onder meer: de ontwikkeling van een rationele benadering van het onderzoek op het gebied van recombinant DNA. De Gemeenschap beschikt al heel lang over voorschriften op bepaalde toepassingsgebieden van de biologie die zonodig steeds worden bijgewerkt zoals bij voorbeeld voor levensmiddelen, geneesmiddelen en landbouw. Het onderzoek in verband met de risico-evaluatietechnieken vormt een onderdeel van het huidige Actieprogramma voor Onderzoek biotechnologie 1985-1989 en dit onderzoek zal worden voortgezet en uitgebreid wanneer het programma wordt herzien.

4.4.2. Vanuit het oogpunt van de milieubescherming zijn twee aspecten van belang. Enerzijds kan de biotechnologie bijdragen tot de milieubescherming, bij voorbeeld bij de waterzuivering, bij het reduceren van het BZV van organisch afval van bedrijfstakken die biologisch materiaal verwerken en bij het ontgiften van afval. Anderzijds leeft er ongetwijfeld de nodige bezorgdheid onder het publiek, dat nog maar weinig vertrouwd is met de meest recente vooruitgang op het gebied van de genetische technieken en speciaal huiverig is voor het te verwachten grootschalige gebruik van nieuwe organismen in landbouw en milieu en de hieraan verbonden risico's.

4.4.3. Het belang voor de Europese Gemeenschap van het beheersen van mogelijke gevaren in verband met de biotechnologie is overduidelijk: doordat nieuwe organismen zich kunnen vermenigvuldigen, kunnen

(1) PB nr. L 262 van 27. 9. 1976, blz. 201.
(2) PB nr. L 230 van 5. 8. 1982.

zij aanleiding geven tot problemen die vergelijkbaar zijn met problemen uit het verleden als gevolg van het indringen van natuurlijke ziektekiemen in nieuwe omgevingen (bij voorbeeld de iepziekte). Ook betekent de snelle uitbreiding van industrieën waarin van moderne genetische technieken gebruik wordt gemaakt, dat de mogelijke milieueffecten van de biotechnologische processen en produkten zich snel kunnen vermeerderen indien niet de juiste voorzorgsmaatregelen worden getroffen.

4.4.4. De lange ervaring op het gebied van de gezondheidszorg en de milieubescherming toont aan dat het beter is mogelijke gevaren zoveel mogelijk in te schatten voordat tot grootschalige produktie wordt overgegaan, zodat zo nodig preventief kan worden opgetreden. Uiteraard is het aan de innovator om de regelgevende instanties de juiste gegevens voor een dergelijke beoordeling te verschaffen. Dergelijke beoordelingen vooraf kunnen worden aangevuld met een bewaking *achteraf* in het licht van opgedane ervaring.

4.4.5. Er zijn sterke argumenten voor het nemen van dergelijke maatregelen op communautair vlak — zowel ter bescherming van de gezondheid en het leefklimaat van de burgers van de Gemeenschap als ter vrijwaring van de gemeenschappelijke markt tegen eenzijdige nationale voorschriften. Uit gesprekken met hooggeplaatste ambtenaren van de Lid-Staten is duidelijk gebleken dat de Gemeenschap snel en beslist moet optreden ten einde een algemeen wettelijk kader tot stand te brengen voor de ontwikkeling van processen en produkten waarbij potentieel gevaarlijke, nieuwe organismen zijn betrokken. De Commissie is dan ook reeds begonnen met werkzaamheden via een speciaal daartoe opgericht comité — het Biotechnology Regulation Interservice Committee (BRIC) — met het oog op de beoordeling en zonodig verdere uitwerking van gezondheids- en milieuvoorschriften op dit terrein.

4.4.6. Een brede aanpak van de bescherming van het milieu tegen mogelijke gevaren door genetisch gewijzigde of exotische organismen kan daarom nodig zijn met betrekking tot:

1. de aard (en mogelijke levensvatbaarheid in het milieu) van de geproduceerde organismen;
2. de toegepaste produktieprocessen;
3. bedrijfslozingen in het milieu;
4. afvalverwijdering en -verwerking;
5. voorkoming van ongevallen, alsmede de aard van de risico's indien er bij ongevallen organismen vrijkomen;
6. toepassingsmethoden en -lokaties wanneer men voornemens is organismen opzettelijk in het milieu te brengen;
7. detectie, bewaking en beheersing van de overleving, vermeerdering en verspreiding van dergelijke organismen;
8. blootgestelde bevolkingsgroepen en blootstellingsroutes;
9. effecten van de desbetreffende organismen op de mens, andere soorten en ecosystemen.

4.4.7. Er kan geen wezenlijk onderscheid worden gemaakt tussen de risico's in verband met de reeds bestaande organismen, organismen die met de traditionele methoden van genetische wijziging zijn verkregen en organismen die worden geproduceerd met de veel nauwkeurigere methoden van de moderne biotechnologie. Door de grote verscheidenheid en veelheid van nieuwe toepassingen die worden ontwikkeld voor genetisch gewijzigde organismen, zou er evenwel voor de risico's van deze toepassingen een schaalvergroting kunnen optreden, tenzij de ontwikkeling ervan binnen een nauw omlijnd wettelijk kader plaatsvindt.

4.4.8. Bij voorschriften met betrekking tot nieuwe organismen moet onderscheid worden gemaakt tussen de risico's op twee verschillende gebruiksterreinen: enerzijds de risico's van industrieel gebruik van genetisch gemanipuleerde micro-organismen in een ingesloten omgeving, waarvoor vermoedelijk geen fundamenteel andere maatregelen noodzakelijk zullen zijn dan die welke er al waren; anderzijds is er de eventualiteit van een gepland loslaten van genetisch gewijzigde organismen in het milieu (zoals levende entstoffen, micro-organismen voor het ontgiften van afval of biologische bestrijdingsmiddelen) waar de ervaring (bij voorbeeld met het ecologische effect van de invoering van exotische soorten op bestaande populaties) heeft geleerd dat er speciale voorzorgsmaatregelen nodig kunnen zijn.

4.4.9. De Commissie zal de behoeften beoordelen en ter zake dienende voorstellen aan de Raad voorleggen op twee gebieden:

1. de classificatie, afbakening en beheersing van risico's voor mens en milieu van de produktie, het gebruik en de verwijdering van nieuwe organismen;
2. kennisgeving van en overleg over het voorgenomen gebruik van nieuwe organismen in het milieu.

Met betrekking tot het eerste punt zal het vermoedelijk nodig zijn normen en procedures te harmoniseren voor classificatie, afbakening, ongevallenbeheersing, noodplannen en noodmaatregelen en de verwijdering in de vorm van afval van potentieel gevaarlijke organismen die worden gebruikt bij industriële produktieprocessen. Met betrekking tot het tweede punt, het gepland loslaten van organismen, moet er vermoedelijk een Europees systeem van kennisgeving en vergunningen worden opgezet voor het in het milieu brengen van nieuwe organismen.

4.4.10. Omdat geen van de Lid-Staten (in feite zelfs nog geen enkel land) tot nu toe een allesomvattende wetgeving op dit terrein bezit, heeft de Gemeenschap hier een goede gelegenheid om de nodige reglementering zelf uit te werken en andere landen een model te bieden. Parallel met de bovenvermelde interne communautaire maatregelen zal de Commissie er dan ook naar streven de doeltreffendheid van dergelijke maatregelen uit te breiden en te versterken via onderhandelingen in de OESO en andere internationale organisaties.

4.4.11. Verder zal de Commissie het wetenschappelijke onderzoek in verband met de beoordeling van gevaren gepaard gaande met de ontwikkeling en het gebruik van biologische middelen voortzetten en uitbreiden.

4.5. Lawaai

4.5.1. Alle tot dusver aangenomen richtlijnen van de Gemeenschap inzake geluid hebben betrekking op lawaai van produkten. Krachtens deze richtlijnen zijn er grenswaarden vastgesteld voor de toegestane geluidsemissies van vierwielige voertuigen, trekkers, motorrijwielen, bouwmaterieel, luchtvaartuigen en grasmaaiers. Daarnaast zijn er voorgestelde richtlijnen ter vaststelling van emissiegrenswaarden voor hefschroefvliegtuigen en inzake een geluidsetikettering van huishoudelijke apparaten in bespreking bij de Raad.

4.5.2. De vraag is nu in hoeverre de Gemeenschap zich bezig moet houden met geluidsvraagstukken die niet specifiek betrekking hebben op produkten. In het Tweede Milieu-actieprogramma werd weliswaar in ambitieuze termen gesproken van „het definiëren en uitvoeren van een communautair antilawaaibeleid", dat onder meer zou resulteren in een programmavoorstel van de Commissie waarin het algemene kader wordt aangegeven voor een reeks maatregelen gericht op lawaaibestrijding op verschillende niveaus (met daarbij kwaliteitsdoelstellingen, zone-indelingen, lawaaiheffingen en dergelijke) maar in de praktijk is de Commissie nog niet verder gegaan dan de produktgerichte benadering.

4.5.3. Toch is lawaai een milieuprobleem dat nagenoeg elke burger van de Gemeenschap raakt en dat, volgens opinieonderzoek, van groot belang blijft. De Commissie wil dan ook gedurende de looptijd van het Vierde Milieu-actieprogramma blijven proberen op een aantal punten vooruitgang te boeken. Zo onder meer inzake:

— het omschrijven van kwaliteitsdoelstellingen of -richtsnoeren waarbij grenswaarden worden vastgesteld voor omgevingslawaai in diverse omstandigheden;

— het reguleren van het geluid dat bij de vervanging van de knalpot van motorfietsen is toegestaan;

— het opnemen van geluidsinspectiemaatregelen in de technische keuring van voertuigen in de Lid-Staten;

— de uitbreiding van bestaande EEG-richtlijnen inzake vliegtuiglawaai met een verbod op verdere ingebruikneming, waarmee in de Gemeenschap de normen van de ICAO, bijlage 16, hoofdstuk 3, binnenkort van kracht worden;

— de ontwikkeling van een gemeenschappelijke benadering van geluidsafhankelijke landingsheffingen voor luchtvaartuigen (hetgeen volledig strookt met het principe „de vervuiler betaalt").

4.5.4. In het algemeen bestaat de benadering van de Gemeenschap erin de vaststelling van grenswaarden voor de geluidsemissie van bepaalde produkten te combineren met de vaststelling van grenswaarden voor omgevingslawaai. Daarnaast overweegt de Commissie het eventuele gebruik van heffingen (of andere economische instrumenten) waarmee de meer lawaaiige produkten onaantrekkelijk worden gemaakt en geluidsarme produkten worden bevorderd, hetgeen de fabrikanten moet stimuleren tot het ontwikkelen van minder geluid voortbrengende artikelen. Tenslotte zal de Commissie, in samenwerking met de desbetreffende normstellende instanties (zoals de ISO), proberen de basis te leggen voor de beoordeling van lawaai afkomstig van het verkeer, de industrie, bouwwerkzaamheden en dergelijke.

4.6. Nucleaire veiligheid

4.6.1. Het feit dat de Gemeenschap zich steeds meer inzet voor het veilige gebruik van kernenergie binnen het kader van het Euratom-Verdrag (naast andere vreedzame aanwendingen van radioactieve materialen) brengt ongetwijfeld vanuit het oogpunt van de milieubescherming aanzienlijke vraagstukken met zich mee.

4.6.2. In haar Kadermededeling aan de Raad over de consequenties van het ongeluk te Tsjernobyl (1), kondigde de Commissie het voornemen aan voorstellen uit te werken voor een samenhangend beleid dat gericht was op de bescherming van werknemers, bevolking en milieu. De in die mededeling beoogde preventieve aanpak (naast maatregelen in het geval van een crisissituatie) laat zich natuurlijk volledig rijmen met de in eerste instantie preventieve opzet van het communautaire milieubeleid.

4.6.3. Tot dusverre kon een hoge mate van bescherming tegen radioactiviteit worden verzekerd via de in het Euratom-Verdrag neergelegde benadering, waarbij voor de burgers van de Gemeenschap internationaal

(1) COM(86) 327 def.

overeengekomen niveaus van stralingsbescherming worden nageleefd, waaraan de eis is gekoppeld dat iedere blootstelling zo laag moet worden gehouden als redelijkerwijs mogelijk is (ALARA). Doel van deze benadering is ervoor te zorgen dat de blootstelling van de mens wordt beperkt tot niveaus die in ieder geval voldoen aan internationale normen en aan de dienovereenkomstige basisnormen die in de communautaire wetgeving zijn neergelegd (1). Wel heeft de Commissie, zowel in haar mededeling over de consequenties van het ongeluk te Tsjernobyl als in haar daaropvolgende mededeling over de kwesties in het kader van de toepassing van hoofdstuk III van het Euratom-Verdrag (2) erkend dat een aantal specifiek milieugerelateerde aspecten van de nucleaire veiligheid (naast de aspecten van stralingsbescherming) nu verder in detail moesten worden bestudeerd.

4.6.4. Het gaat hier onder meer om het volgende:

— de vraag of het concept van emissienormen moet worden toegepast op kerninstallaties, in de wetenschap dat in ieder geval de basisnormen van kracht zullen blijven;

— de problemen bij de harmonisatie van de veiligheidscriteria en de in dit verband te treffen maatregelen;

— de vraag of de bepalingen van de basisnormen van Euratom betreffende preventieve maatregelen ter beperking van ongevallenrisico's, zoals kennisgeving van de kenmerken van kerninstallaties en van noodplannen, correct worden toegepast en toereikend zijn om het publiek te beschermen;

— het vervoer van gevaarlijke materialen (met inbegrip van radioactieve materialen) waarover een studie beschikbaar is sedert het ongeval met de Mont Louis in 1984. Zoals vermeld in punt 5.3.7 zal er binnenkort een volledig rapport over deze werkzaamheden aan de Raad worden toegezonden waarin is vermeld dat de Commissie voorstellen hoopt te doen ten einde van de bepalingen van de relevante internationale overeenkomsten inzake het vervoer van dergelijke materialen via communautaire wetgeving op het internationale vervoer van toepassing te laten worden; de voorstellen van de Commissie moeten tevens verzekeren dat de Lid-Staten voor het nationale vervoer voorschriften vaststellen die op dezelfde beginselen gebaseerd zijn;

— het beheer van radioactieve afvalstoffen. In het algemeen mag worden gesteld dat de werkzaamheden aan het onderzoekprogramma en het actieprogramma van de Gemeenschap (1988-1992) naar voldoening verlopen, maar de Commissie stelt zich op het standpunt dat het beheer van nucleaire afvalstoffen een zaak blijft waarop uit milieuoverwegingen een strikt toezicht moet worden uitgeoefend. Het communautaire beleid moet worden versterkt door voort te bouwen op de resultaten van de reeds lopende werkzaamheden, speciaal in het kader van de communautaire onderzoekprogramma's, ten einde op communautair niveau duidelijke richtlijnen uit te werken voor de verwijdering van dergelijk afval. Wat de verwijdering van radioactief afval op zee betreft (hetgeen internationaal wordt geregeld bij het Dumpingverdrag van Londen) acht de Commissie het voorts uiterst wenselijk dat de Gemeenschap als zodanig deelneemt aan de werkzaamheden van dat verdrag; vóór eind 1986 zullen daartoe strekkende voorstellen bij de Raad worden ingediend.

4.6.5. Meer in het algemeen wordt de Commissie zich steeds meer bewust van de mogelijke milieu-implicaties van zowel het bedrijf van allerlei kerninstallaties en de lozingen daarvan als van de ten aanzien van het beheer en de verwijdering van radioactief afval gevolgde beleidslijnen en methodes. Bij het vervullen van haar verplichtingen uit hoofde van het Euratom-Verdrag (en ook haar verplichtingen op grond van het gewijzigde EEG-Verdrag) zal de Commissie dan ook nauw toezicht houden op de kwestie van de milieubescherming in de context van het gebruik van kernenergie (en andere vreedzame aanwendingen van radioactieve materialen) en zal zij zo nodig voorstellen doen voor communautaire maatregelen.

5. BEHEER VAN MILIEURIJKDOMMEN

5.1. Natuurbehoud

5.1.1. Tijdens het Vierde Milieu-actieprogramma moet een aantal belangrijke ontwikkelingen plaatsvinden op het gebied van het natuurbehoud. Van alle aspecten van het milieubeleid heeft waarschijnlijk geen zozeer de belangstelling en de zorg van het publiek als de bescherming van natuur, landschap, fauna en flora tegen verdere aantasting en verarming. Het Eerste Milieu-actieprogramma dat in 1973 werd goedgekeurd bevatte belangrijke hoofdstukken over de bescherming van het natuurlijk milieu en ook in de twee daaropvolgende programma's werd hierop de nadruk gelegd.

(1) PB nr. L 246 van 17. 9. 1980, gewijzigd bij PB nr. L 265 van 5. 10. 1984.
(2) COM(86) 434 def.

5.1.2. Meer dan zes jaar zijn nu verlopen sinds de Raad Richtlijn 79/409/EEG en de resolutie over de instandhouding van de vogelstand (1) aannam. Uiteraard is het van wezenlijk belang ervoor te zorgen dat de richtlijn en de resolutie in de Lid-Staten volledig worden toegepast. Zo is ook de daadwerkelijke toepassing van Verordening (EEG) nr. 3626/82 tot uitvoering van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde soorten (CITES) (2) binnen de Gemeenschap noodzakelijk. Beide maatregelen zijn van groot belang voor het natuurbehoud zowel binnen als buiten de grenzen van de Gemeenschap; de verdere tenuitvoerlegging van beide maatregelen blijft dan ook gedurende het Vierde Milieu-actieprogramma prioritair. Maar dit alleen is niet genoeg; de tijd is nu voor de Gemeenschap en de Lid-Staten rijp om een belangrijke nieuwe stap te doen op het gebied van het natuurbehoud.

5.1.3. Een aantal voorgenomen maatregelen op andere terreinen, zoals de mogelijke hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die zijn uiteengezet in de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement van 15 juli 1985 (Perspectieven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid) (3) en van 18 december 1985 (Een toekomst voor de Europese landbouw) (4), beogen veranderingen die, mits ze worden uitgevoerd, een belangrijk positief effect kunnen hebben voor de natuur en het natuurbehoud. Maatregelen ter beperking van de verontreiniging van lucht, water en bodem kunnen namelijk ook ten goede komen aan fauna en flora. De voorstellen tot wijziging van het structuurbeleid vormen een belangrijke stap in die richting (5). Toepassing van de procedures inzake milieueffectrapportage, die in Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 (6) zijn beschreven, draagt wellicht bij tot het voorkomen van de meer in het oog lopende gevaren voor het natuurlijk milieu. Maar nogmaals, deze maatregelen zonder meer zijn niet genoeg.

5.1.4. Wat in wezen nodig is, is een communautair instrument dat dient voor de bescherming, niet alleen van vogels maar van alle soorten fauna en flora, en niet alleen van de leefgebieden van vogels maar van die van de levende natuur — dieren en planten — in het algemeen. Een dergelijk algemeen kader moet ervoor zorgen dat er in de gehele Gemeenschap positieve maatregelen worden genomen ter bescherming van alle vormen van leven in de natuur en van de habitat daarvan. Dergelijke maatregelen dienen te zijn gericht op de drie hoofddoelstellingen van de wereldstrategie voor natuurbehoud:

— de instandhouding van essentiële ecologische processen en levensondersteunende systemen;

— de instandhouding van de genetische verscheidenheid, en

— het verantwoord gebruik van soorten en ecosystemen.

5.1.5. De Commissie zal de nodige voorstellen in deze zin doen. Voorts is zij bezig met het opstellen van een omvangrijke lijst van gebieden in de gehele Gemeenschap die beschermd zijn volgens de verschillende categorieën van beschermde gebieden. Een dergelijke lijst vormt een van de essentiële grondslagen voor de consequente uitvoering van bovenvermelde kadermaatregelen.

5.1.6. In dit verband is het duidelijk dat maatregelen ter bescherming van bedreigde planten en dieren, zoals die welke zijn opgenomen in de aanhangsels bij het Verdrag van Bern, dringend noodzakelijk zijn. Uit recente rapporten blijkt zonder meer dat het met de toepassing van het Verdrag van Bern in de Lid-Staten van de Gemeenschap en elders slecht is gesteld. Een algemeen kader van natuurbeschermingsmaatregelen op Gemeenschapsniveau moet helpen de situatie voor bedreigde plant- en diersoorten in de Gemeenschap te verbeteren en tegelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de drievoudige doelstelling van de wereldstrategie voor natuurbehoud.

5.1.7. Naast de communautaire maatregelen van de bovengenoemde soort dient het hoofdstuk „Natuurbehoud" van Verordening (EEG) nr. 1872/84 inzake communautaire acties voor het milieu (CAM) (7) te worden uitgebreid ten einde bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken; het is logisch noch wenselijk om het toepassingsgebied te beperken tot de soorten die vallen onder de „Vogelrichtlijn"; de Commissie zal de nodige voorstellen hiertoe doen. Voorts is ook de mogelijke bijdrage van andere beleidssectoren tot het natuurbehoud belangrijk; de Commissie zal zeker profiteren van de gelegenheid tot het nemen van soortgelijke maatregelen op grotere schaal, die wordt geboden door het feit dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid voortdurend aan de behoeften wordt aangepast.

(1) PB nr. L 103 van 25. 4. 1979.
(2) PB nr. L 384 van 31. 12. 1982.
(3) COM(85) 333 van 13. 7. 1985.
(4) COM(85) 750 van 18. 12. 1985.
(5) COM(85) 188 def..
(6) PB nr. L 175 van 5. 7. 1985.
(7) PB nr. L 176 van 13. 7. 1984.

5.1.8. In een communautaire structuur voor natuurbescherming is niet alleen plaats voor milieuorganisaties en milieudepartementen, maar ook voor veel ruimere belangen zoals die van industrie, handel en landbouw. In de eerste plaats dienen bewustzijn en begrip te worden verruimd, alsmede de wil tot handelen op een gebied waar onmiddellijke economische belangen slechts zelden door dergelijke maatregelen worden gediend. Daarom — en ook vanwege het intrinsieke belang van deze zaak en de brede steun ervoor van het publiek — neemt het thema natuurbehoud een belangrijke plaats in tussen de activiteiten die in het Europese Jaar voor het Milieu zullen worden ontplooid.

5.1.9. In het hoofdstuk milieubeleid van haar werkprogramma voor 1985 verklaarde de Commissie het volgende:

„De verbetering van de kwaliteit van het bestaan houdt ook respect in voor het leven van dieren in de Lid-Staten, hetgeen weer een rol speelt in de betrekkingen die de Lid-Staten met de rest van de wereld onderhouden. De steeds terugkerende discussies over de methoden waarmee op jonge zeehonden wordt gejaagd mogen de ernst van de vraagstukken die zich in Europa bij de exploitatie van dieren voordoen niet verdoezelen: dierexperimenten, industrialisering van de fokkerij van voor de consumptie bestemde dieren, de handel in die dieren en de verwerking ervan. De Commissie zal nagaan welk pakket maatregelen op deze gebieden kan worden genomen.".

Het komt er nu op aan om in het kader van het Vierde Milieu-actieprogramma deze beknopte verklaring met concrete maatregelen in te vullen.

5.1.10. Tot de prioritaire maatregelen behoren de betere toepassing van bestaande communautaire richtlijnen betreffende dierenbescherming en het voorstellen van nieuwe communautaire maatregelen waar dit van toepassing is, bij voorbeeld inzake de bescherming van laboratoriumdieren en het welzijn van landbouwhuisdieren.

5.2. **Bodembescherming**

5.2.1. Er wordt steeds meer ingezien dat er speciale aandacht moet worden besteed aan de bodembescherming. Dit komt in de eerste plaats door het besef dat de bodem in toenemende mate wordt bedreigd en dat de geleden schade steeds groter wordt. Voorts is het duidelijk dat, zoals reeds in afdeling 3 is uiteengezet, een afdoend beleid voor de bestrijding van de vervuiling niet beperkt kan blijven tot een sectoriële aanpak; en dat wat de bodem betreft, maatregelen, die zich uitsluitend tot het beheer van afval beperken, niet zonder meer voldoende zijn om de nodige bescherming tot stand te brengen. Op het gebied van de bodemerosie hebben inspanningen om de landbouw voort te zetten, overeenkomstig Richtlijn 75/268/EEG betreffende de landbouw in probleemgebieden (1), en met name maatregelen inzake brandbestrijding, een bijdrage geleverd tot de oplossing van dit probleem.

5.2.2. Het is evenwel geen gemakkelijke taak de bescherming van de bodem zeker te stellen, want het betreft hier een complex medium dat nauw is verweven met andere media (en vice versa) dat tal van functies vervult (bij voorbeeld waterreservoir en -filter, vindplaats van primaire delfstoffen, basis van menselijke activiteit).

5.2.3. De bedreiging van de grond is drieërlei:

— verontreiniging door schadelijke stoffen (of door stoffen die moeilijk biologisch afbreekbaar zijn) van diverse oorsprong (huisvuil, landbouw- of industrieel afval; landbouwchemicaliën; zure depositie, enz.);

— aantasting van de fysische of chemische structuur; erosie, natuurlijke risico's, verdichting door het gebruik van zware machines;

— verkeerd gebruik en verspilling als gevolg van activiteiten die veel ruimte in beslag nemen.

5.2.4. Ten einde met deze eigenschappen rekening te houden en de bedreiging van de bodem tegen te gaan, is een globale aanpak van bodembescherming noodzakelijk.

5.2.5. De Commissie zal dan ook binnenkort beginnen met werkzaamheden met het oog op de ontwikkeling van een dergelijke communautaire aanpak ter aanvulling van de huidige maatregelen. In dit verband zal de Commissie voorstellen indienen voor specifieke maatregelen ter bestrijding van de drie hoofdoorzaken van bodembederf, namelijk verontreiniging, fysische aantasting en verkeerd bodemgebruik; deze voorstellen zullen gericht zijn op:

— versterking van de regelingen voor de coördinatie tussen beleidssectoren zodat meer aandacht wordt geschonken aan het aspect bodembescherming, in het bijzonder bij het agrarisch en regionaal ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap;

— beperking van de schade die door de landbouw wordt aangericht aan de ecologische infrastructuur door het voorstellen van maatregelen (tegen de achtergrond van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid) ter bevordering van minder intensieve veehouderijsystemen, beperking van het gebruik van landbouwchemicaliën en stimulering van het verantwoord verwerken van landbouwafval (met name van de intensieve veehouderij — zie ook punt 2.3);

(1) PB nr. L 128 van 19. 5. 1975.

— voorkoming van bodemerosie en van snelle afvloei van water (onder meer het aanwijzen en in kaart brengen van voor erosie vatbare gronden in de Gemeenschap);

— aanwijzing en sanering van verontreinigde afvalstortplaatsen; stimulering van het herstel en hergebruik van verontreinigd of verwaarloosd land (bij voorbeeld oude industrieterreinen, mijnbouwterreinen, en dergelijke); beperking van de schade aan de bodem door het storten van afval;

— stimulering van de ontwikkeling van nieuwe bodembeschermingstechnieken en de overdracht van de beschikbare kennis ter zake.

5.2.6. Voorts moet worden opgemerkt dat ook de voorgestelde maatregelen ter beperking van verontreinigende emissies in de lucht (punt 4.1) en ter bescherming van het oppervlakte- en grondwater (punt 4.2) bijdragen tot de bescherming van de bodem. Tenslotte zal de bodem centraal staan in de maatregelen betreffende milieubeheer in stedelijke gebieden en in kust- en bergstreken (punt 5.4).

5.3. **Afvalverwerking**

5.3.1. In de Gemeenschap wordt per jaar meer dan 2 miljard ton afval geproduceerd, waarvan ongeveer 80 % in aanmerking komt voor hergebruik en recycling, waarbij grondstoffen of energie kunnen worden gewonnen; een deel ervan is ook toxisch of gevaarlijk, en een deel ervan kan zonder meer voorkomen worden door het gebruik van betere produktiemethoden in landbouw en industrie. De hoeveelheid afval neemt gestaag toe. Driekwart van alle afval wordt op het land gestort — maar al te vaak zonder degelijke afdekking.

5.3.2. Om hierin verbetering te brengen moeten nieuwe technologieën worden gestimuleerd. Onlangs heeft de Commissie een eerste reeks steunmaatregelen voor schone technologieën goedgekeurd krachtens Verordening (EEG) nr. 1872/84 van de Raad inzake communautaire acties voor het milieu (CAM) (1). Het ligt voor de hand dat steunmaatregelen voor de ontwikkeling van nieuwe technologieën, gepaard aan de totstandbrenging van de passende marktvoorwaarden voor een rationeler aanpak van afvalverwerking, moeten leiden tot een beter gebruik van hulpbronnen, economisch voordeel en meer werkgelegenheid, minder afhankelijkheid van de import en minder risico's van verontreiniging.

5.3.3. In het Tweede Milieu-actieprogramma, dat door de Raad op 17 mei 1977 (2) werd goedgekeurd, werd uitvoerig een communautaire strategie uitgestippeld voor „afvalbeheer door middel van een samenhangend beleid van voorkoming, terugwinning en verwijdering". Het programma was toegespitst op drie grote onderwerpen: beperking van het ontstaan van afval; meer recycling en hergebruik; en veilige verwijdering van onvermijdbaar afval. De doelstellingen van deze aanpak werden bevestigd in het Derde Actieprogramma dat in februari 1983 werd goedgekeurd en zullen ook tijdens het Vierde Actieprogramma worden aangehouden.

5.3.4. Onder het eerste beleidspunt — voorkoming van afval — zullen verdere maatregelen worden genomen voor de uitbouw van het programma „Schone technologie", waarin in de CAM-verordening is voorzien. De met de eerste reeks CAM-acties op het gebied van schone technologie opgedane ervaring zal worden geëvalueerd en er zullen voorstellen worden gedaan voor de voortzetting en de uitbreiding van de CAM-acties. Deze voorstellen zullen met name zijn gericht op de uitbreiding van het „Schone technologie"-programma tot niet-vervuilende technieken op gebieden die tot dusver niet onder de verordening vallen, alsmede tot het ruimere terrein van afvalbeheer. Ook zal worden gewerkt aan het opstellen van criteria voor „milieuvriendelijke produkten", dat zijn produkten die in de opruimfase weinig of geen afval opleveren.

5.3.5. Wat het tweede beleidspunt betreft — recycling en hergebruik van afval — is het duidelijk dat het marktmechanisme een belangrijke rol zal blijven spelen. De Gemeenschap kan desondanks dit proces misschien sturen, in het bijzonder door:

— het aangeven van haalbare doelstellingen;

— het bevorderen van onderzoek- en demonstratieprojecten op het gebied van afvalrecycling;

— het bevorderen van de evaluatie van de kosten en baten van alternatieve vormen van afvalverwerking;

— het vaststellen van financiële regelingen die bedoeld zijn om het principe „de vervuiler betaalt" in toepassing te brengen (en daarmee recycling en hergebruik te bevorderen) (zie punt 2.5);

(1) PB nr. L 176 van 13. 7. 1984.
(2) PB nr. C 139 van 13. 6. 1977.

— het gebruik van economische instrumenten ter stimulering van de scheiding en de recycling van bepaalde soorten afval;

— het ontwikkelen van programma's voor informatie-uitwisseling en consumentenvoorlichting ter bevordering van de recycling van produkten.

5.3.6. Ten aanzien van het derde beleidspunt — veilige verwijdering van afval — zal de Commissie de bestaande reeks richtlijnen moeten aanvullen met richtlijnen op speciale gebieden, bij voorbeeld accu's, PCB's (speciaal met het oog op het probleem van de verwijdering van PCB's uit transformatoren), oplosmiddelen en dergelijke. Meer herzieningen van de lijst met stoffen die vallen onder Richtlijn 78/319/EEG betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen (1) zijn nodig. De werkzaamheden inzake wettelijke aansprakelijkheid en verzekeringen met betrekking tot het grensoverschrijdende vervoer van dergelijke afvalstoffen zullen worden afgerond en er zullen voorstellen ter zake worden ingediend. De kwestie van het saneren van terreinen waar in het verleden op ongecontroleerde wijze afval is gestort zal worden onderzocht, evenals een eventuele steun uit Gemeenschapsfondsen, zoals het Regionaal Ontwikkelingsfonds.

5.3.7. Na het ongeval met de Mont Louis in 1984 is de Commissie ingegaan op een verzoek van het Europese Parlement om het gehele vraagstuk van de reglementering van het vervoer van gevaarlijke materialen en afvalstoffen aan een omstandig onderzoek te onderwerpen. Een volledig verslag over deze werkzaamheden wordt binnenkort aan de Raad voorgelegd. Hierin zal de Commissie voorstellen aankondigen om de bepalingen van de desbetreffende internationale overeenkomsten inzake het vervoer van dergelijke materialen krachtens de communautaire wetgeving toe te passen op zowel het vervoer binnen de Gemeenschap als het internationaal vervoer. Deze voorstellen zullen betrekking hebben op gevaarlijke stoffen en afvalstoffen, alsmede op kernmateriaal. Voorts zal de Commissie bij de Raad voorstellen indienen inzake de harmonisatie van de eisen die worden gesteld aan de opleiding van chauffeurs van voertuigen waarmee gevaarlijke stoffen, waaronder ook afvalstoffen, worden vervoerd.

5.3.8. Tenslotte hoopt de Commissie de Raad een speciale mededeling te doen toekomen over het onderwerp afvalbeheer, waarin een praktisch kader voor een meer rationeel afvalbeheer, en in het bijzonder voor het stimuleren van recycling wordt voorgesteld. De Commissie is namelijk van mening dat van alle maatregelen die op het stuk van de afvalverwerking noodzakelijk zijn, op lange termijn de belangrijkste er wellicht in bestaat een veel grotere mate van hergebruik en recycling van afval tot stand te brengen dan momenteel het geval is, en dit in alle Lid-Staten en voor de meeste van de vele soorten afval.

5.3.9. Een dergelijke ontwikkeling kan leiden tot besparing van hulpbronnen, vermindering van verontreiniging en beperking van de vraag naar grond voor het storten van afval. Bovendien kan, mits er gunstige economische voorwaarden aanwezig zijn, vooruitgang in de richting van meer hergebruik en recycling van afval bijdragen tot de economische groei en bevorderlijk zijn voor de werkgelegenheid. Het Europese Jaar van het Milieu is een uitstekende gelegenheid om met een dergelijke inspanning te starten en de Commissie wil de bevordering van schone, weinig afvalproducerende technologieën, recycling en beter beheer van afval in het algemeen een belangrijke plaats geven tussen de aandachtspunten van het beleid tijdens dat jaar.

5.3.10. Het is evenwel een uiterst complexe zaak om op dit terrein concrete praktische vooruitgang te boeken. Elk soort afval brengt eigen mogelijkheden en problemen mee. De aard van het geproduceerde afval en de manier waarop bepaalde soorten afval zich aandienen (bij voorbeeld in min of meer hanteerbare vorm of sterk vermengd of gecombineerd met andere stoffen) hebben een invloed op de verwerkingsmogelijkheden. Maar er kan worden gekozen; in veel gevallen zijn er alternatieven voorhanden, evenals minder gevaarlijke vervangmaterialen voor toxische of gevaarlijke stoffen, zowel in produkten als in procédés. Veel hangt dan ook af van het ontwerp en het materiaal van produkten (want vrijwel alle produkten komen uiteindelijk in de afvalstroom terecht), de keuze van de gebruikte procédés, de voorzieningen die zijn getroffen voor bedrijfsinterne recycling van materialen (schone technologieën, gesloten kringloopsystemen), en tal van andere factoren.

5.3.11. Veel hangt eveneens af van de mate waarin nieuwe en innoverende middelen kunnen worden ontwikkeld en in gebruik genomen om problemen op het gebied van afvalverwerking aan te pakken, onder meer betere technieken voor het hanteren, sorteren, behandelen, omzetten, hergebruiken, terugwinnen, ontgiften en verwijderen van allerhande afval. Ook het uitwisselen van afval en betrouwbare gegevens over het ontstaan van afval kunnen hierbij een rol spelen. Maar uiteindelijk is de belangrijkste factor toch de mate waarin nieuwe, milieuvriendelijker methoden, processen en werkwijzen op lange termijn economisch aantrekkelijk zijn of kunnen worden gemaakt. Zodra dit het geval is, bestaat er maar weinig twijfel over dat de afvalverwerkende bedrijven in de Gemeenschap deze taak ter hand zullen nemen.

(1) PB nr. L 84 van 31. 3. 1978, blz. 43.

5.3.12. In haar mededeling zal de Commissie met al deze factoren rekening proberen te houden en pogen een rationele grondslag te leggen voor het afvalbeheer in de Gemeenschap door haalbare doelstellingen (in het bijzonder inzake recycling) aan te geven. Voor zover de beschikbare middelen dit toelaten, hoopt de Commissie een dergelijk document in het begin van de door het Vierde Milieu-actieprogramma bestreken periode aan de Raad te kunnen voorleggen.

5.4. **Stedelijke gebieden, kustgebieden en bergstreken**

5.4.1. De afgelopen tien jaar hebben zich in alle Lid-Staten in de stedelijke gebieden snelle en radicale veranderingen voltrokken en deze ontwikkelingen zullen zich in de komende jaren nog voortzetten. In sommige landen hebben snelle urbanisatie als gevolg van migratie van het platteland naar de stad en nu de groei van de stedelijke bevolking zelf geleid tot slechte huisvesting, wanverhouding tussen vraag en aanbod van arbeidskrachten, onvoldoende of overbelaste stadsinfrastructuur en -diensten, en verslechtering van de milieukwaliteit. In andere landen heeft urbanisatie geleid tot suburbanisatie en in vele gevallen tot ontstedelijking of decentralisatie. De bevolking en de investeerders hebben gezocht naar nieuwe locaties in plaats van de oudere industriële agglomeraties, die sterk te lijden hebben gehad van de economische structuurveranderingen met hoge werkloosheidscijfers, verwaarloosde of verontreinigde terreinen, leegstaande gebouwen en verouderde woningen en infrastructuur als gevolg.

5.4.2. In vele stedelijke gebieden heeft de economische neergang met de daaraan verbonden moeilijkheden geleid tot een verslechtering van het leef- en werkklimaat van de inwoners. De situatie in 1985 is in vele Europese steden dan ook aanzienlijk slechter dan tien tot vijftien jaar geleden. In het milieubeleid van de Gemeenschap moet nu hogere prioriteit worden verleend aan stadsmilieuproblemen. In enkele steden zoals Belfast en Napels worden nu nieuwe projecten uitgevoerd waarbij men zich sterk richt op economische ontwikkeling en schepping van infrastructuur.

5.4.3. Deze programma's kunnen worden uitgebreid tot andere noodlijdende stedelijke gebieden, alsmede worden aangevuld met breed opgezette milieuprogramma's. Hierbij kan worden gedacht aan terugwinning van verwaarloosde en verontreinigde grond, de aanleg van parken en andere landschappelijk verfraaide gebieden, de behandeling van storende plekken en maatregelen voor het restaureren van oude gebouwen. Deze activiteiten zullen op zich zelf al stimulerend werken voor de lokale economie en de grondslagen leggen voor economisch herstel.

5.4.4. De omvang van het probleem is echter zeer groot. Uit recente studies van de Commissie blijkt dat er jaarlijks over een periode van twaalf jaar 1 miljard Ecu nodig is uit de overheids- en particuliere sector om de door vroegere industriële activiteiten verontreinigde bodem schoon te maken alvorens deze opnieuw te gaan gebruiken. Ook met andere soorten stadsvernieuwing kunnen grote bedragen gemoeid zijn. Bovendien kan gebrek aan middelen betekenen dat ook de uitvoering van de communautaire milieuwetgeving in deze gebieden op moeilijkheden kan stuiten.

5.4.5. Eén en ander betekent dat er van de Lid-Staten en de structuurfondsen van de Gemeenschap grote financiële inspanningen worden verwacht. Verder moeten nieuwe technologieën in het kader van het Onderzoek- en Ontwikkelingsprogramma van de Gemeenschap prioriteit krijgen, aangezien de ontwikkeling van efficiëntere „schoonmaak"-methoden en schonere preventief gerichte technologieën een aanzienlijke bijdrage kunnen leveren tot verbetering van de kwaliteit van het leven in de stad en de economische activiteit in de sector bestrijding van milieuverontreiniging bevorderen.

5.4.6. De Commissie heeft in document COM(86) 76 reeds verklaard dat zij in het kader van het Regionaal Fonds een voorstel voor een communautair programma voor hulpverlening aan probleemgebieden in de Gemeenschap zal indienen ter uitvoering van de milieurichtlijnen van de Gemeenschap. Om tot een werkelijk effectieve aanpak van de problemen van de stedelijke gebieden te komen zal echter veel meer moeten worden gedaan. Ten eerste moet worden nagegaan in hoeverre de bestaande structuurfondsen van de Gemeenschap (met name het Europees Regionaal Fonds) kunnen worden aangewend voor breed opgezette milieuprogramma's in binnensteden. Daarom is het van groot belang dat er voldoende gelden beschikbaar komen om de Gemeenschap in staat te stellen om, samen met overheidsinstanties en het lokale bedrijfsleven, op voldoende grote schaal deel te nemen aan stadsvernieuwingsprogramma's waarin ten volle rekening wordt gehouden met aspecten van milieu- en regionaal beleid.

5.4.7. De Commissie zal een rapport opstellen voor de Raad waarin wordt onderzocht hoe overheids- en particuliere instellingen en andere belangengroepen kunnen samenwerken bij de sanering van bepaalde stedelijke gebieden en daarmee bijdragen tot ondersteuning van hun economische ontwikkeling. Belangrijk in dit verband is het programma van „demonstratieprojecten" met betrekking tot het scheppen van werkgelegenheid door middel van milieumaatregelen (zie punt 2.4). Stadsvernieuwing zal een belangrijk thema worden voor het Europese Jaar van het Milieu.

5.4.8. Door de Commissie in het kader van vroegere actieprogramma's uitgevoerde werkzaamheden met betrekking tot de ontwikkeling en het ecologische beheer van Europese kustgebieden en soortgelijke werkzaamheden van verschillende internationale organisaties hebben duidelijk gemaakt dat kustgebieden specifieke problemen hebben waarvoor dringend naar oplossingen moet worden gezocht. De Commissie heeft van het begin af aan de werkzaamheden van de Conferentie van perifere kustgebieden gesteund en het Europese Handvest voor kustgebieden is het resultaat van een gemeenschappelijke inspanning. Het Europese Parlement heeft deze werkzaamheden nauwlettend gevolgd en de Commissie verzocht het beleid en de maatregelen op dit gebied in de geest van het Handvest (1) ten uitvoer te leggen.

5.4.9. Natuurlijk is het in de eerste plaats aan de kustgebieden zelf om op dit verzoek in te gaan. Dit te doen is zonder meer in het belang van hun milieu, maar ook (aangezien hun belangrijkste economische troef juist wordt gevormd door de kwaliteit en de mogelijkheden van hun milieu) in hun economisch belang. Van haar kant wil de Commissie de uitvoering van het communautaire beleid op de betreffende gebieden geheel volgens de beginselen van het Europese Handvest voor kustgebieden laten verlopen. Daarnaast zal de Commissie verdere studies verrichten betreffende de praktische uitvoering van het Handvest en de resultaten daarvan publiceren.

5.4.10. De bergstreken hebben te maken met soortgelijke problemen als de kustgebieden: zij moeten verschillende, vaak met elkaar in strijd zijnde functies vervullen. Zij moeten het welzijn van de plaatselijke bevolking waarborgen, opvang bieden aan een toenemend aantal toeristen uit alle landen van Europa en tegelijkertijd de woongebieden van in het wild levende dieren beschermen. Bovendien hebben communautaire maatregelen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid nu meer dan tien jaar lang bijgedragen tot het tot stand komen van landschapsveranderingen in bergstreken. Recente voorstellen van de Commissie aan de Raad beogen aanvulling en aanpassing van de richtlijn inzake steunverlening aan boeren in deze gebieden (2) om zo een grotere bijdrage te leveren tot het behoud van waardevolle natuurgebieden en het op peil houden van het inkomen van de boer.

6. ONDERZOEK

6.1. Sedert 1973 wordt het Milieu-actieprogramma van de Gemeenschap ondersteund door een reeks meerjarenprogramma's voor milieuonderzoek. De voornaamste doelstellingen van het communautaire onderzoek op milieugebied zijn:

— het aandragen van wetenschappelijke en technische gegevens ter ondersteuning van het Milieu-actieprogramma;

— het aanpakken van milieuproblemen op langere termijn, waarmee de weg kan worden geëffend voor de ontwikkeling van een preventief en anticiperend beleid dat rekening houdt met te verwachten trends op milieugebied, alsmede het verschaffen van middelen om de doelmatigheid van het huidige milieubeleid te beoordelen;

— het verschaffen van een instrument voor de verdere coördinatie op communautair vlak van diverse nationale onderzoekactiviteiten op milieugebied, met het oog op het verbeteren van het totale rendement hiervan door stimulering van gezamenlijke projecten, het wegwerken van doublures en het aanwijzen van leemten in het huidige onderzoek.

6.2. Via een actieprogramma voor onderzoek wordt voortdurend gestreefd naar een efficiënte coördinatie van de verschillende activiteiten die worden uitgevoerd in de vorm van contractueel onderzoek, gecoördineerde acties en eigen onderzoek binnen het programma van het GCO. Diverse andere onderzoekprogramma's binnen het Kaderprogramma van de Gemeenschap voor O & O, zoals recyclage van afval en secundaire grondstoffen, dragen verder bij tot de uitvoering van het Milieu-actieprogramma. Het nieuwe voorstel voor het Tweede Kaderprogramma voor O & O 1987-1991 voorziet in een verdere uitbreiding van het milieuonderzoek.

6.3. Het Programma voor Milieuonderzoek bestrijkt voornamelijk vier gebieden:

— milieubescherming als zodanig — met onder meer volksgezondheid en ecologische effecten van verontreinigende stoffen, evaluatie van chemicaliën, kwaliteit van lucht, water en bodem, onderzoek op het gebied van afvalstoffen en technologie voor emissiebeperking;

— klimatologie en natuurlijke risico's, die zijn toegespitst op problemen op lange termijn, zoals mogelijke klimaatsveranderingen ten gevolge van een toenemend CO_2-gehalte in de lucht;

— grote technologische risico's, zoals het bij ongeluk vrijkomen van gevaarlijke produkten bij industriële processen;

— teledetectie uit de ruimte.

(1) PB nr. C 182 van 19. 7. 1982.

(2) Richtlijn 75/268/EEG inzake landbouw in bergstreken en in sommige probleemgebieden.

6.4. Het Vierde Programma voor Milieuonderzoek met zijn contractresearch en gecoördineerde acties (1986-1990) werd op 10 juni 1986 door de Raad goedgekeurd; hierbij werd een totaal van 75 miljoen Ecu toegewezen voor onderzoek op het gebied van de milieubescherming (55 miljoen Ecu), klimatologie en natuurlijke risico's (17 miljoen Ecu) en grote technologische risico's (3 miljoen Ecu).

6.5. Het lopende programma van het GCO (1986/1987) en de voorgestelde herziening voor het laatste jaar daarvan omvatten werkzaamheden op de gebieden milieubescherming, industrieel risico en teledetectie uit de ruimte. In het licht van de beschikbare vaardigheden en know-how bestrijkt dit programma onder meer de volgende specifieke taken:

— het fungeren als coördinatiecentrum voor de studie van bepaalde milieuvraagstukken die waarschijnlijk op korte termijn van invloed zullen zijn op de regelgeving door de Commissie (bij voorbeeld „zure depositie");

— het maken van studies op middellange en lange termijn om de trends op milieugebied te signaleren en om het GCO in staat te stellen zijn plaats binnen het Europese milieuonderzoek te handhaven;

— het verlenen van wetenschappelijke steun aan andere diensten van de Commissie bij de tenuitvoerlegging van richtlijnen van de Raad (bijvoorbeeld ECDIN en het Centrale Laboratorium voor Luchtverontreiniging).

6.6. Bij het opstellen en uitvoeren van deze programma's is alles in het werk gesteld om het onderzoek zoveel mogelijk af te stemmen op de behoeften van de milieu-actieprogramma's (hetgeen in een recente evaluatie van de onderzoekprogramma's door een onafhankelijk panel van deskundigen werd bevestigd). Verder zal er niets worden nagelaten om deze samenwerking nog te verbeteren en de relaties tussen onderzoek en beleidsvorming constant in het oog te houden.

7. WERKZAAMHEDEN IN INTERNATIONAAL VERBAND

7.1. Werkzaamheden binnen internationale organisaties en in samenwerking met derde landen

7.1.1. Steeds duidelijker wordt dat er vele voor de Gemeenschap van belang zijnde milieuvraagstukken zijn waarvoor geen doeltreffende aanpak op lokaal, regionaal, nationaal of zelfs communautair niveau bestaat. Sommige vraagstukken hebben een internationaal (of zelfs mondiaal) karakter. Een internationale of mondiale aanpak is derhalve van essentieel belang. Voor de Gemeenschap en de Lid-Staten betekent dit dat zij een actieve rol moeten gaan spelen bij de internationale activiteiten op het gebied van milieubescherming.

7.1.2. Van meet af aan is het belang van de internationale dimensie van de communautaire werkzaamheden op milieugebied benadrukt en in de afgelopen jaren ook sterk ontwikkeld. De Europese Raad van maart 1985 spoorde de Raad en de Commissie aan om „alles in het werk te stellen om in de komende jaren belangrijke vooruitgang te boeken bij het optreden van de Gemeenschap voor de bescherming van het milieu" en verklaarde dat met deze inspanning niet alleen vooruitgang in Europa maar ook „in de gehele wereld" wordt beoogd. Het Werkprogramma van de Commissie heeft ook speciale nadruk gelegd op het belang van de internationale activiteiten op milieugebied.

7.1.3. Deze activiteiten impliceren dat de Gemeenschap een steeds actievere rol gaat spelen in de vele internationale organisaties. Tevens hebben de deelname aan de talrijke internationale overeenkomsten die als internationale milieumaatregelen en als milieubeleid van de Gemeenschap zijn aanvaard aan kracht gewonnen. Voor deze deelname is nauwe samenwerking vereist tussen de Raad en de Commissie, die de Gemeenschap vertegenwoordigt.

7.1.4. Wanneer de Commissie namens de Gemeenschap onderhandelt gebeurt dat volgens de door de Raad gegeven richtlijnen. Wanneer Lid-Staten deelnemen aan een overeenkomst, kan het nodig zijn dat zij handelen in het kader van een door de Raad vastgesteld gemeenschappelijk standpunt. Er kunnen zich moeilijkheden voordoen bij het van tevoren vaststellen van een Gemeenschaps- of gemeenschappelijk standpunt. De Commissie zal, zoals zij dat steeds heeft gedaan, doorgaan met het zo vroeg mogelijk opstellen van zo geschikt mogelijke voorstellen voor onderhandelingsmandaten en gemeenschappelijke standpunten. Deze voorstellen zijn erop gericht om onaanvaardbare standpunten tijdens internationale onderhandelingen te vermijden en beogen tegelijkertijd te besluitvormingsproces binnen de betreffende internationale lichamen te vergemakkelijken.

7.1.5. Om voor deze problemen op Gemeenschapsniveau een bevredigende oplossing te vinden is een zaak van steeds groter belang geworden, aangezien de strekking, omvang en het belang voor het eigen milieubeleid van de Gemeenschap van op internationaal vlak getroffen maatregelen steeds groter is geworden. Een en ander heeft nog een consequentie. Het is duidelijk dat zowel de Gemeenschap als de Lid-Staten hun daadwerkelijke deelname (en eventueel hun financiële bijdrage) aan de werkzaamheden van internationale organisaties en de effectieve tenuitvoerlegging van internationale overeenkomsten en protocollen op het gebied van milieubescherming moeten opvoeren.

7.1.6. Met andere woorden, de Commissie is van mening dat naast de elders in dit actieprogramma (1) beschreven internationale prioriteiten nog andere doelen moeten worden nagestreefd:

— actievere deelname door de Gemeenschap aan de bescherming van de regionale zeeën (deelname door de Gemeenschap aan het Verdrag van Helsinki en het Verdrag van Oslo is noodzakelijk evenals, eventueel, deelname aan verdragen die zijn gesloten in het kader van het UNEP-Programma voor regionale zeeën);

— naleving door de Gemeenschap en de Lid-Staten van de beginselen van het Verdrag inzake het recht van de zee (1982), voor zover het gaat om bescherming van het marine milieu;

— deelname door de Commissie aan het Verdrag van Londen inzake storting van afval in zee (zie punt 4.2.2);

— meer doeltreffende deelname door de Gemeenschap aan de werkzaamheden in het kader van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (CCAMLR) (2) en effectieve coördinatie van de standpunten de Lid-Staten die partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica met als doel een betere bescherming van het unieke ecosysteem in het Antarctische gebied;

— deelname door de Commissie aan de werkzaamheden in het kader van het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van gewervelde dieren die worden gebruikt voor experimentele en andere wetenschappelijke doeleinden;

— deelname aan de werkzaamheden van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling;

— het in overleg met de Lid-Staten verhogen van de steun aan bepaalde internationale organisaties die zich bezighouden met milieubescherming, bevolkingsvraagstukken en duurzame ontwikkeling (bij voorbeeld UNEP, UNDP, UNFPA, FAO, OESO, ECE/Genève);

— stimulering van deelname aan het Europese Jaar van het Milieu door internationale organisaties (bij voorbeeld EVA, Raad van Europa, UNEP, WGO, enz.) en door derde landen.

7.1.7. Het opnemen van milieuaspecten in andere beleidslijnen is ook bij de internationale werkzaamheden van de Gemeenschap van groot belang. Zo moet de Gemeenschap:

— een belangrijke rol spelen bij de werkzaamheden in het kader van de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout om ervoor te zorgen dat natuurbeschermingsaspecten prioriteit krijgen;

— bevordering van praktische beschermende maatregelen bij regionale visserij- of natuurbeschermingsorganisaties, zoals het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren en de Visserijorganisatie voor het Noordwestelijk Deel van de Atlantische Oceaan.

7.1.8. Het niet-naleven door bepaalde landen van het moratorium op commerciële walvisvangst, waartoe door de Internationale Walvisvangstcommissie in 1982 is besloten, baart de Gemeenschap grote zorgen. In 1981 heeft de Raad een verordening (3) vastgesteld inzake de invoer van produkten afkomstig van walvisachtigen en in 1982 de verordening (4) inzake de toepassing van het Verdrag van Washington dat ook betrekking heeft op walvissen. De Commissie dient langs diplomatieke en andere kanalen alle mogelijke moeite te doen om de naleving van het moratorium op commerciële walvisvangst door alle landen te verzekeren.

7.1.9. Tenslotte hecht de Commissie belang aan de bilaterale samenwerking met bepaalde derde landen — vooral met de EVA-Landen, de Verenigde Staten, Canada en Japan. Deze samenwerkingsovereenkomsten — die gewoonlijk hoofdzakelijk betrekking hebben op informatie-uitwisseling, alsmede op beleids- en juridische kwesties — kunnen van nut zijn bij het verbeteren van de onderlinge verstandhouding, het bevorderen van beleidsharmonisatie op internationaal niveau en bijdragen tot het welslagen van onderhandelingen over internationale overeenkomsten.

7.2. Samenwerking met ontwikkelingslanden op milieugebied

7.2.1. De grote milieuproblemen van de Derde Wereld — woestijnvorming, ontbossing, explosieve bevolkingsgroei in de steden en op het platteland, uitsterving van in het wild levende diersoorten en het verlies van genetische verscheidenheid — behoren tot de meest angstaanjagende en gevaarlijke ontwikkelingen op milieugebied ter wereld. Het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap in het kader van de Derde Overeenkomst van Lomé (Lomé III) wil de steeds sterkere achteruitgang van de natuurlijke hulpbronnen tegengaan door uitvoering van actieprogramma's, waarin meer dan ooit specifiek rekening wordt gehouden met milieufactoren.

(1) Zie de punten 4.1.9, 4.2.6, 4.2.7, 4.3.4, 4.3.7, 4.3.8, 4.3.9, 4.4.8, 5.1.6 en 5.3.7.

(2) Op 4 september 1981 heeft de Raad een besluit vastgesteld betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (81/691/EEG; PB nr. L 252 van 5. 9. 1981).

(3) Verordening (EEG) nr. 348/81 van 20 januari 1981 (PB nr. L 39 van 12. 2. 1981, blz. 1).

(4) Verordening (EEG) nr. 3626/82 van 3 december 1982 (PB nr. L 384 van 31. 12. 1982, blz. 1).

7.2.2. Speciale aandacht is reeds besteed aan de vraagstukken van de woestijnvorming en het behoud van de natuurlijke rijkdommen van Afrika, problemen waarvan de oplossing voor bepaalde landen met het oog op een duurzame ontwikkeling van hun landbouw en platteland onontbeerlijk is (zie COM(86) 16 def.) (1).

7.2.3. In het algemeen dient in de ontwikkelings- en samenwerkingsprogramma's van de Gemeenschap een nog grotere plaats te worden ingeruimd aan de bossen. De tropische wouden behoren tot de meest onschatbare natuurlijke hulpbronnen van de aarde. De gehele geschiedenis door zijn zij belangrijke bronnen van voedsel, brandstof, onderdak, geneesmiddelen en vele andere zaken geweest. De mens en zijn leefklimaat konden alleen voortbestaan doordat bodem en waterreserves door de aanwezigheid van deze wouden werden beschermd; zij hebben een verstrekkende invloed op het klimaat en op de natuurlijke cycli van de aarde; naar schatting 50 % van 's werelds planten en diersoorten komen in deze wouden voor. Omdat de mens zoveel aan de tropische wouden te danken heeft, geeft de steeds sneller verlopende ontbossing reden tot grote bezorgdheid.

7.2.4. Meer dan een miljard mensen in de ontwikkelingslanden, voornamelijk de armen op het platteland en in de stad, worden geteisterd door periodieke overstromingen, gebrek aan brandhout, bederf van de bodem en waterkwaliteit en vermindering van de landbouwopbrengsten — alles geheel of gedeeltelijk het gevolg van ontbossing. Volgens schattingen van deskundigen zijn al 40 % van de biologisch rijke tropische regenwouden gerooid of aan verval onderhevig. Elk jaar gaat zo'n 11 miljoen hectare verloren. In vele ontwikkelingslanden zullen de tropische wouden binnen 20 of 30 jaar verdwenen zijn indien de huidige ontwikkelingen zich voortzetten.

7.2.5. De maatregelen die nodig zijn om deze ontwikkelingen tegen te gaan zijn onlangs vastgesteld door de FAO en door een internationale task force voor de tropische wouden die is bijeengeroepen door het World Resources Institute, de Wereldbank en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties. De Gemeenschap heeft ten aanzien van genoemde doelstellingen een speciale rol te vervullen via haar beleid en programma's op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Haar bijdrage dient te bestaan uit actieve deelname door de Gemeenschap aan de Internationale Overeenkomst inzake tropisch hout ter ondersteuning van de op instandhouding gerichte doelstellingen, het opnieuw bezien van het handels- en ontwikkelingshulpbeleid van de Gemeenschap en van de Lid-Staten vanuit het oogpunt van het effect op het behoud van tropische wouden, bevordering van de totstandkoming van een vrijwillige gedragscode voor in de Gemeenschap gevestigde houtmaatschappijen om te bereiken dat het ingevoerde tropisch hardhout uitsluitend afkomstig is van concessies die ecologisch verantwoord beheer omvatten (in het bijzonder de aanvaarding van passende verplichtingen om te vernieuwen en opnieuw te beplanten alsmede beschadigde terreinen en landschappen te herstellen). De Commissie zal passende voorstellen opstellen ter bevordering van dit soort ontwikkelingen.

7.2.6. Gezien de omvang van het probleem zijn de inspanningen van de Gemeenschap alleen niet genoeg. Steeds nauwere internationale samenwerking, grotere en meer doelgerichte investeringen, herziening van het handels-, prijs- en ontwikkelingshulpbeleid van de ontwikkelde wereld en een radicaal gewijzigde houding zullen noodzakelijk zijn. Deze punten zullen tevens centraal staan in de werkzaamheden van de Wereldcommissie voor Milieu en Ontwikkeling. De ontmoeting in Brussel van de Gemeenschap en de Wereldcommissie waarop het ontwerp-rapport zal worden besproken, wordt een belangrijke gebeurtenis in het eerste deel van het Europese Jaar van het Milieu en biedt tevens de gelegenheid voor een actieve deelname van de Gemeenschap aan besprekingen over vele belangrijke milieuvraagstukken.

7.2.7. In de Derde Overeenkomst van Lomé, de mededeling van de Commissie van 1984 aan de Raad inzake ontwikkeling en milieu (2) en de resolutie van de Raad inzake ontwikkeling en milieu (3), wordt duidelijk gesproken over de verplichting van de Gemeenschap om milieubescherming en het behoud van natuurlijke hulpbronnen te behandelen als een integrerend deel van duurzame ontwikkeling. Er zal voortdurend naar worden gestreefd om aan deze verplichting in de praktijk te voldoen bij de tenuitvoerlegging van het ontwikkelingshulpbeleid van de Gemeenschap.

7.2.8. Van bijzonder belang in dit verband is het Europese Actieplan voor het bestrijden van woestijnvorming en het behoud van natuurlijke hulpbronnen in Afrika dat in een resolutie van de Raad van april 1986 (4) is goedgekeurd. In dit actieplan worden de financiële en technische inspanningen van de Gemeenschap en de Lid-Staten gebundeld. Gezien de omvang van de beoogde maatregelen zal voor de uitvoering ervan nauwe coördinatie nodig zijn tussen de ontvangende landen, regionale en internationale organisaties, de Lid-Staten en de Commissie alsmede andere donors en niet-gouvernementele organisaties. Te dien einde zal de Commissie alle haar ten dienste staande instrumenten volledig benutten en trachten de bestaande coördinatiemechanismen te verbeteren, zodat via adequate mobilisering van de gezamenlijke middelen een coherent en duurzaam programma kan worden gerealiseerd.

(1) COM(86) 16 van 22. 1. 1986.
(2) COM(84) 605 van 31. 10. 1984.
(3) PB nr. C 272 van 12. 10. 1984.
(4) Not./Cons. 17 Devgen 31.

7.2.9. Verder moet de Gemeenschap met het oog op de verbanden tussen natuurbehoud, bevolking, ontwikkeling en milieu de ontwikkelingslanden helpen met het stimuleren van duurzame ontwikkeling door het opstellen van geschikte nationale natuurbehoudstrategieën, en zal zij deze landen, indien zij hierom vragen, volgens de geijkte hulpverleningsprocedures helpen met hun bevolkingspolitiek. Het kan hierbij onder meer gaan om versterking van het nationale vermogen tot bevolkingsplanning (volkstelling, demografische studies), het openleggen van land voor de landbouw en vestiging (binnenlandse migratie) en maatregelen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg, met name de ontwikkeling van consultatiebureaus waaronder ook gezinsplanning valt. De Commissie zal in de naaste toekomst passende voorstellen indienen. Verder is het duidelijk dat de activiteiten van de Gemeenschap in het kader van de betreffende internationale organisaties moeten worden opgevoerd.

7.2.10. Tenslotte moet in dit verband nog de „Verklaring inzake milieubeleid en procedures in verband met economische ontwikkeling" van 1980 worden genoemd, die is ondertekend door alle grote internationale instellingen op het gebied van ontwikkelingsfinanciering, waaronder ook de Commissie en de Europese Investeringsbank. Het Comité van Internationale Ontwikkelingsinstellingen voor het Milieu (CIDIE), dat tot taak had te zorgen voor de tenuitvoerlegging van de verklaring, heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de stimulering van de ontwikkeling door deelnemende instellingen, uitwisseling van informatie en ervaring inzake door de leden gevolgde beleidslijnen en procedures en stimulering van de verdere ontwikkeling daarvan. Deze werkzaamheden zullen worden voortgezet en verder uitgebreid tot opleidingscursussen voor personeel van lid-instellingen van CIDIE en van ontwikkelingslanden. Zowel de Commissie als de Europese Investeringsbank nemen actief deel aan de activiteiten van het CIDIE, die waarschijnlijk binnenkort — met de steun van UNEP — *onder meer* zullen uitmonden in een waardevolle reeks nieuwe publikaties over aspecten van de integratie van milieueisen in het ontwikkelingsbeleid. De Commissie blijft erop aandringen dat het werkterrein van het CIDIE wordt uitgebreid en dat zowel bilaterale hulporganisaties als niet-gouvernementele organisaties nauwer bij de werkzaamheden worden betrokken.

8. EUROPEES JAAR VAN HET MILIEU

8.1. Op de vergadering van 29 en 30 maart 1985 heeft de Europese Raad 1987 uitgeroepen tot het Europese Jaar van het Milieu (EYE). De Commissie juichte dit besluit toe, terwijl ook de Raad van Ministers (1) en het Parlement (2) zich volledig achter dit initiatief schaarden. De voorbereidingen voor het jaar die door de Commissie in nauwe samenwerking met de in de verschillende Lid-Staten opgerichte comités worden uitgevoerd, verlopen vlot.

8.2. Het Europese Jaar van het Milieu begint op 21 maart 1987 en loopt twaalf maanden. Het wordt een groots evenement met acties die in de gehele Gemeenschap een krachtige uitwerking zullen hebben. Men moet het jaar echter niet zien als een eenmalige gebeurtenis, maar meer als een soort aanloop — een gelegenheid om de mensen bewust te maken van het belang van milieukwesties en zo een definitieve mentaliteitsverandering te bewerkstelligen. Het is dus duidelijk dat de doelstellingen en programmapunten van het Europese Jaar van het Milieu het gehele Vierde Milieu-actieprogramma en ook daarna nog van kracht moeten blijven.

8.3. De Commissie is van mening dat de manifestaties die in het Europese Jaar van het Milieu zullen plaatsvinden een weerspiegeling moeten vormen van het communautaire milieubeleid en van de grote lijnen zoals die door de Europese Raad zijn vastgelegd. De nadruk moet vooral komen te liggen op de door de Europese Raad onderstreepte nieuwe ideeën: de behoefte aan een preventieve aanpak, de noodzaak om alle beleidslijnen en activiteiten op sociaal en economisch gebied een milieudimensie te geven, terwijl het milieubeschermingsbeleid erop gericht moet zijn bij te dragen tot een betere economische groei en schepping van werkgelegenheid.

8.4. De Commissie beschouwt als belangrijkste doel van het Europese Jaar van het Milieu het bewerkstelligen van een mentaliteitsverandering in de gehele maatschappij — in parlementen, regeringen, directiekamers en vakbonden; bij de lokale, regionale en provinciale overheden; op school en in de universiteit, en in alle mogelijke organisaties; in de media en vooral bij de gewone man. Alle lagen van de maatschappij moeten worden overtuigd van — en zich gaan inzetten voor — de gedachte dat het milieu belangrijk is, dat het belangrijk is voor de economische groei van de Gemeenschap, dat aanpak van milieuproblemen mogelijk is, dat iedereen hierbij een taak heeft en iets kan doen, en dat iedereen iets moet doen om te bewijzen dat hij of zij zich betrokken voelt bij milieubescherming en zich van het belang ervan bewust is. Indien dit kan worden bereikt, is het zeker dat het Europese Jaar van het Milieu het begin vormt van een nieuwe aanpak van milieubescherming die iedereen als een fundamenteel gegeven in zijn leven en in alle menselijke activiteiten zal erkennen.

(1) Resolutie van de Raad (PB nr. C 63 van 18. 3. 1986, blz. 1).
(2) PB nr. C 68 van 24. 3. 1986.

9. CONCLUSIES

9.1. Het milieubeleid van de Gemeenschap komt nu in een nieuwe en cruciale fase. Met de goedkeuring door de regeringen van de Lid-Staten van de wijzigingen op het Verdrag van Rome in de Europese Akte heeft de Gemeenschap het milieubeleid een nieuwe dimensie en nieuwe impulsen gegeven. De Europese Raad onderstreepte dat milieubescherming kan bijdragen tot een betere economische groei en het scheppen van werkgelegenheid; verder heeft hij in krachtiger bewoordingen dan ooit tevoren opgeroepen tot integratie van milieueisen in het economisch, industrieel, landbouw- en sociaal beleid zoals dat door de Gemeenschap en de Lid-Staten wordt gevoerd.

9.2. Zoals reeds gezegd in de inleiding groeit het algemene besef dat strenge milieueisen een noodzaak zijn — en niet alleen om een voldoende mate van milieubescherming en een betere kwaliteit van het bestaan te verkrijgen, maar ook om economische redenen. Aangezien vorderingen zijn gemaakt met de voltooiing van de interne markt van de Gemeenschap tegen 1992 zullen zich op vele gebieden en om vele redenen kansen voordoen — maar alleen als de hoge milieunormen gehandhaafd blijven. De Commissie is ervan overtuigd dat de grotere concurrentiekracht van de industrie van de Gemeenschap op de wereldmarkten in de toekomst grotendeels zal afhangen van haar vermogen om milieuvriendelijke goederen en diensten te verlenen die aan minstens even hoge eisen voldoen als die van de concurrent en dat het combineren van technologische vernieuwing en het streven naar strenge normen op milieugebied nieuwe kansen kan bieden via de ontwikkeling van nieuwe en groeiende markten voor milieubeschermingstechnologie.

9.3. Het Vierde Milieu-actieprogramma betekent daarom voor de Gemeenschap een grote uitdaging op milieugebied — de uitdaging om in plaats van te reageren op milieuproblemen nadat zij zijn ontstaan over te gaan tot een nieuwe algemene preventieve aanpak op basis van strenge normen voor alle milieusectoren die zullen worden gerealiseerd door een klein deel van de geweldige wetenschappelijke, technologische en industriële middelen en mogelijkheden van de Gemeenschap aan te wenden voor de ontwikkeling en het in de praktijk toepassen van de apparatuur, technologieën, en beheers- en regeermethoden die nodig zijn om deze normen te realiseren. Tegelijkertijd moet naar de middelen worden gezocht om op economisch vlak en op het gebied van de werkgelegenheid winst te halen uit deze nieuwe aanpak.

9.4. Om de vrije markt te kunnen stimuleren tot een vanuit milieuoogpunt rationele wijze van functioneren moet de Gemeenschap haar ook beter bewust maken van de noodzaak van hoge milieunormen. Dit is de centrale doelstelling van het Europese Jaar van het Milieu dat begint op 21 maart 1987. Hiermee wordt de gelegenheid geboden om de grote verandering van mentaliteit en aanpak op gang te brengen waartoe de veranderde filosofie op het gebied van de milieubescherming oproept.

9.5. Het Europese Jaar van het Milieu is geen doel op zich zelf; het effect zal ook na afloop daarvan blijven. Het moet worden beschouwd als een aanloop voor een nieuwe aanpak. Doel van dit Vierde Milieu-actieprogramma is de maatregelen te definiëren die volgens de Commissie op Gemeenschapsniveau nodig zullen zijn in het eerste deel van de nieuwe fase in de ontwikkeling van het milieubeschermingsbeleid van de Gemeenschap.

BIJLAGE 1

TITEL 1

KORTE SCHETS VAN DE DOELSTELLINGEN EN BEGINSELEN VAN EEN MILIEUBELEID IN DE GEMEENSCHAP (1)

Doelstellingen

11. Een milieubeleid in de Gemeenschap heeft tot doel de kwaliteit van het bestaan, het leefklimaat, het leefmilieu en de levensomstandigheden van de volkeren van de Gemeenschap te verbeteren. Dit beleid moet ertoe bijdragen om de expansie in dienst te stellen van de mens, door deze een milieu te geven waarin hem de best mogelijke levensomstandigheden worden gewaarborgd, en om deze expansie te verzoenen met de steeds dringender noodzaak om het natuurlijk milieu te bewaren.

---

(1) PB nr. C 139 van 13. 6. 1977.

12. Het milieubeleid moet met name gericht zijn op:

— het voorkomen, het beperken en het zoveel mogelijk uitschakelen van verontreiniging en hinder,

— handhaving van een bevredigend ecologisch evenwicht en bescherming van de biosfeer,

— een goed beheer van de hulpbronnen en het natuurlijke milieu, en het voorkomen van ieder gebruik daarvan waardoor gevoelige schade wordt toegebracht aan het ecologische evenwicht,

— het afstemmen van de ontwikkeling op de kwaliteitseisen, met name door verbetering van de arbeidsomstandigheden en het leefklimaat,

— meer aandacht voor de milieu-aspecten bij structurele planning en ruimtelijke ordening,

— het zoeken, te zamen met de Staten buiten de Gemeenschap, naar gemeenschappelijke oplossingen voor de milieuproblemen, met name in het kader van de internationale organisaties.

Beginselen

13. Het beste milieubeleid bestaat erin, van meet af aan het ontstaan van verontreiniging of hinder te vermijden, veeleer dan later de gevolgen ervan te bestrijden. Te dien einde dient de technische vooruitgang afgestemd en gericht te worden op de zorg voor de bescherming van het milieu en de verbetering van de kwaliteit van het bestaan, tegen de laagst mogelijke kosten voor de gemeenschap. Dit milieubeleid kan en moet samengaan met de economische en sociale ontwikkeling. Dit geldt ook voor de technische vooruitgang.

14. Er dient in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu van alle technische plannings- en beslissingsprocessen.

Het milieu mag niet worden gezien als een omgeving waarvan men de invloeden en aanvallen ondergaat, maar moet beschouwd worden als een gegeven dat onlosmakelijk verbonden is met de organisatie en de bevordering van de vooruitgang van de mensheid. Van iedere maatregel die op nationaal of communautair niveau genomen of overwogen wordt, dienen daarom de gevolgen bepaald te worden voor de kwaliteit van het bestaan en voor het natuurlijke milieu, indien deze maatregel een aantasting daarvan kan betekenen.

15. Ieder gebruik van de natuurlijke hulpbronnen of van het natuurlijk milieu waardoor gevoelige schade toegebracht wordt aan het ecologische evenwicht, moet worden vermeden.

Het natuurlijk milieu biedt beperkte mogelijkheden en kan slechts ten dele verontreinigingen opnemen en de schadelijke effecten daarvan neutraliseren. Het is een goed dat men mag gebruiken, maar niet misbruiken, en dat men zo goed mogelijk moet beheren.

16. Het wetenschappelijke en technologische kennisniveau in de Gemeenschap dient verbeterd te worden met het oog op een doeltreffende actie voor het behoud en de verbetering van het milieu en de bestrijding van verontreiniging en hinder. Daartoe dient het onderzoek op dit gebied te worden bevorderd.

17. De kosten die het voorkomen en de uitschakeling van hinder met zich meebrengen komen in beginsel ten laste van de vervuiler; er kunnen echter, vooral voor overgangsperioden, bepaalde uitzonderingen en speciale regelingen worden gemaakt, mits daaruit geen belangrijke distorsies van internationale handel en investeringen voortvloeien. Onverminderd de toepassing van de bepalingen van de Verdragen, zal het noodzakelijk zijn dit beginsel nader te omschrijven en de toepassingsvoorschriften ervan, met inbegrip van de uitzonderingen, te bepalen op communautair niveau. Wanneer uitzonderingen worden toegestaan, dient mede rekening te worden gehouden met de noodzaak, de in de Gemeenschap bestaande regionale wanverhoudingen geleidelijk op te heffen.

18. Overeenkomstig de te Stockholm aangenomen verklaring van de Conferentie der Verenigde Naties over het milieu van de mens, dient er voor gezorgd te worden dat de activiteiten die in een Staat worden verricht geen verslechtering van het milieu in een andere Staat veroorzaken.

19. Bij hun milieubeleid moeten de Gemeenschap en haar Lid-Staten rekening houden met de belangen van de ontwikkelingslanden en met name onderzoeken of de in het kader van dit beleid overwogen maatregelen mogelijk een weerslag uitoefenen op de economische ontwikkeling van en de handel met deze landen, ten einde eventuele ongunstige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te verminderen.

20. De doeltreffendheid van de inspanningen ter bevordering van een mondiaal milieu-onderzoek en milieubeleid wordt versterkt door een duidelijk concept op lange termijn voor een Europees milieubeleid.

In de geest van de verklaring van Staatshoofden en Regeringsleiders te Parijs moeten de Gemeenschap en haar Lid-Staten hun stem laten horen in de internationale organisaties die milieu-aspecten behandelen, en aldaar met het gezag van een gemeenschappelijk standpunt een eigen bijdrage leveren.

Overeenkomstig de conclusies van de Conferentie van Stockholm moet de regionale samenwerking, die het vaak mogelijk maakt problemen beter op te lossen, worden geïntensiveerd.

De samenwerking op wereldniveau moet gericht zijn op die gebieden waar op grond van de betrokken milieuproblemen mondiale inspanningen vereist zijn; zij dient te steunen op de gespecialiseerde organisaties van de Verenigde Naties, die reeds belangrijk werk hebben gedaan en wier acties dienen te worden voortgezet en versterkt.

Een algemeen milieubeleid is slechts mogelijk op basis van nieuwe, meer efficiënte vormen van internationale samenwerking, waarbij zowel rekening wordt gehouden met de mondiale ecologische verhoudingen als met de vervlechting van de wereldeconomie.

21. Die milieubescherming gaat een ieder aan in de Gemeenschap, en dus dient het publiek bewust gemaakt te worden van het belang ervan. Om een geslaagd milieubeleid te voeren moeten alle bevolkingsgroepen en alle maatschappelijke krachten van de Gemeenschap zich inspannen om bij te dragen tot bescherming en verbetering van het milieu. Dit vereist dat er op alle niveaus een constante en grondige opvoeding tot stand komt, opdat een ieder in de Gemeenschap zich bewust wordt van het probleem en zich volledig verantwoordelijk weet ten aanzien van de komende generaties.

22. Voor elke soort milieuverontreiniging dient een actieniveau (lokaal, regionaal, nationaal, communautair, multinationaal) te worden vastgesteld dat is aangepast aan de aard van de verontreiniging alsmede aan de te beschermen geografische zone.

Acties die op communautair niveau het meest doeltreffend kunnen zijn, moeten op dat niveau gebundeld worden; de prioriteiten moeten zeer zorgvuldig worden vastgesteld.

23. Belangrijke aspecten van het milieubeleid mogen niet langer in de verschillende landen geïsoleerd worden gepland en uitgevoerd. Op basis van een gemeenschappelijk concept op lange termijn dienen de nationale programma's op deze gebieden in de Gemeenschap te worden gecoördineerd en moet het beleid worden geharmoniseerd. Doel van dit beleid moet zijn een verbetering van de kwaliteit van het bestaan, waarbij de economische groei niet alleen vanuit kwantitatief oogpunt mag worden beschouwd.

Deze coördinatie en harmonisatie moeten het met name mogelijk maken de doeltreffendheid te vergroten van de acties die op de diverse niveaus ondernomen worden ten einde het milieu in de Gemeenschap te beschermen en te verbeteren, met inachtneming van de in de Gemeenschap bestaande regionale verschillen en de goede werking van de gemeenschappelijke markt.

Doel van het milieubeleid in de Gemeenschap moet zijn, zoveel mogelijk een gecoördineerde en geharmoniseerde vooruitgang van het nationale beleid in de verschillende landen te bevorderen, zonder dat de vooruitgang die op nationaal niveau reeds werd bereikt, of zou kunnen worden bereikt, hierdoor belemmerd wordt. Een dergelijke vooruitgang dient dusdanig te worden verwezenlijkt dat hierdoor een goede werking van de gemeenschappelijke markt niet in gevaar wordt gebracht.

Deze coördinatie en harmonisatie worden met name verwezenlijkt door:

— toepassing van de desbetreffende bepalingen in de Verdragen;

— uitvoering van de acties die zijn omschreven in het onderhavige programma;

— uitvoering van de procedure betreffende kennisgeving van maatregelen ter bescherming van het milieu (1).

(1) PB nr. C 9 van 15. 3. 1973, blz. 1.

BIJLAGE 2

MILIEUBEPALINGEN IN HET NIEUWE VERDRAG

Artikel 18

Het EEG-Verdrag wordt aangevuld met de volgende bepalingen:

„*Artikel 100 A*

1. In afwijking van artikel 100 en behoudens andersluidende bepalingen in dit Verdrag, geldt voor de verwezenlijking van de in artikel 8 A genoemde doelstellingen het volgende. De Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie in samenwerking met het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité de maatregelen vast voor het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten die bedoeld zijn voor de instelling of werking van de interne markt.

2. Lid 1 is niet van toepassing op fiscale bepalingen, op bepalingen inzake het vrije verkeer van personen dan wel bepalingen betreffende de rechten en belangen van personen in dienstverband.

3. De Commissie neemt, wanneer zij in de zin van lid 1 voorstellen doet op het gebied van gezondheid, veiligheid, milieubescherming en consumentenbescherming een hoge mate van bescherming als uitgangspunt.

4. Indien een Lid-Staat, nadat de Raad met gekwalificeerde meerderheid een harmonisatiemaatregel heeft vastgesteld, het nodig acht om op grond van dwingende redenen als genoemd in artikel 36 of om redenen in verband met milieubescherming of de werkomgeving, nationale voorschriften toe te passen, stelt hij de Commissie van deze voorschriften in kennis.

De Commissie bekrachtigt de betreffende voorschriften, nadat zij heeft gecontroleerd of deze geen middel zijn tot willekeurige discriminatie of een verkapte beperking van de handel tussen de Lid-Staten.

In afwijking van de procedure van de artikelen 169 en 170 kunnen de Commissie of de Lid-Staten een zaak direct aan het Hof van Justitie voorleggen, indien zij van oordeel zijn dat een Lid-Staat een onjuist gebruik maakt van de bij dit artikel voorziene bevoegdheden.

5. Bovengenoemde harmonisatiemaatregelen bevatten in toepasselijke gevallen een ontsnappingsclausule, op grond waarvan de Lid-Staten om één of meer van de in artikel 36 genoemde niet-economische redenen voorlopige maatregelen mogen nemen die door de Gemeenschap aan een controleprocedure worden onderworpen.".

Onderafdeling VI

MILIEU

Artikel 25

Aan het derde deel van het EEG-Verdrag wordt een titel VII toegevoegd:

„TITEL VII

Milieu

Artikel 130 R

1. Het optreden van de Gemeenschap op milieugebied heeft tot doel:

— de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren;

— bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens;

— zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen.

2. Het optreden van de Gemeenschap op milieugebied berust op de beginselen van preventief handelen, bestrijding van milieuaantastingen bij voorrang aan de bron en het beginsel dat de vervuiler betaalt. De eisen ter zake van milieubescherming vormen een bestanddeel van de andere takken van Gemeenschapsbeleid.

3. Bij de uitwerking van haar optreden op milieugebied zal de Gemeenschap rekening houden met:

— de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens;

— de milieuomstandigheden in de onderscheiden regio's van de Gemeenschap;

— de voordelen en lasten die kunnen voortvloeien uit optreden, onderscheidenlijk niet-optreden;

— de economische en sociale ontwikkeling van de Gemeenschap als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.

4. Op milieugebied treedt de Gemeenschap op wanneer de in lid 1 vermelde doelstellingen beter op het niveau van de Gemeenschap dan op dat van de Lid-Staten afzonderlijk kunnen worden verwezenlijkt. Onverminderd bepaalde maatregelen met een communautair karakter, dragen de Lid-Staten zorg voor de financiering en de uitvoering van de andere maatregelen.

5. In het kader van hun respectieve bevoegdheden werken de Gemeenschap en de Lid-Staten samen met derde landen en de bevoegde internationale organisaties. De nadere regels voor de samenwerking kunnen voorwerp zijn van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en de betrokken derde partijen, waarover wordt onderhandeld en die worden gesloten overeenkomstig artikel 228.

De voorgaande alinea is niet van invloed op de bestaande bevoegdheid van de Lid-Staten om in internationale fora te onderhandelen en internationale overeenkomsten te sluiten.

Artikel 130 S

Op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europese Parlement en het Economisch en Sociaal Comité besluit de Raad met eenparigheid van stemmen omtrent het optreden van de Gemeenschap.

De Raad bepaalt op de in de eerste alinea bepaalde wijze welke besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden genomen.

Artikel 130 T

De beschermende maatregelen die gemeenschappelijk worden vastgesteld uit hoofde van artikel 130 S, beletten niet dat een Lid-Staat maatregelen voor een verdergaande bescherming handhaaft en treft welke verenigbaar zijn met dit Verdrag.".