

Welke agenda voor Agenda 21?

Over de toepassing van de conventies van Rio in België en Vlaanderen

Luc Hens, Luc Goeteyn, Aviel Verbruggen

Lid, medewerker en voorzitter van de MINA-Raad

Bijna drie jaar na de conferentie van Rio is duurzame ontwikkeling in België en Vlaanderen wel een modewoord, maar geen richtsnoer voor het beleid geworden. De auteurs geven aan waar de hinderpalen zitten en doen ook beleidsvoorstellen die duurzame ontwikkeling meer kans moeten geven.

Op 14 juni is het drie jaar geleden dat de VN-conferentie over duurzame ontwikkeling haar deuren sloot. In Rio de Janeiro werden toen internationale afspraken gemaakt die het pad naar een meer duurzame ontwikkeling moeten effenen. De consensus van de UNCED-conferentie werd vertaald in de aanbevelingen van *Agenda 21* en in meer dwingende conventies als het *Klimaatverdrag* en het *Biodiversiteitsverdrag*.

Die afspraken en aanbevelingen zijn voor ons land heel belangrijk. In het peleton van geïndustrialiseerde landen is België immers bij de koplopers als het gaat om milieu-indicatoren als bevolkingsdruk, wegennet, wagenpark en nutriëntendruk (zie figuur 1 op blz. 30). België is één van zwaarst milieubelaste landen van de wereld. De uitdaging is er des te groter om. De derde verjaardag van de conferentie leek ons daarom een goede gelegenheid om eens te onderzoeken hoever het staat met de uitvoering van Agenda 21 en de conventies van Rio.

Europa

Als je het milieubeleid in België en Vlaanderen op de korrel wil nemen, kom je onvermijdelijk bij Europa terecht. De Europese besluitvorming drukt immers een zware stempel op het

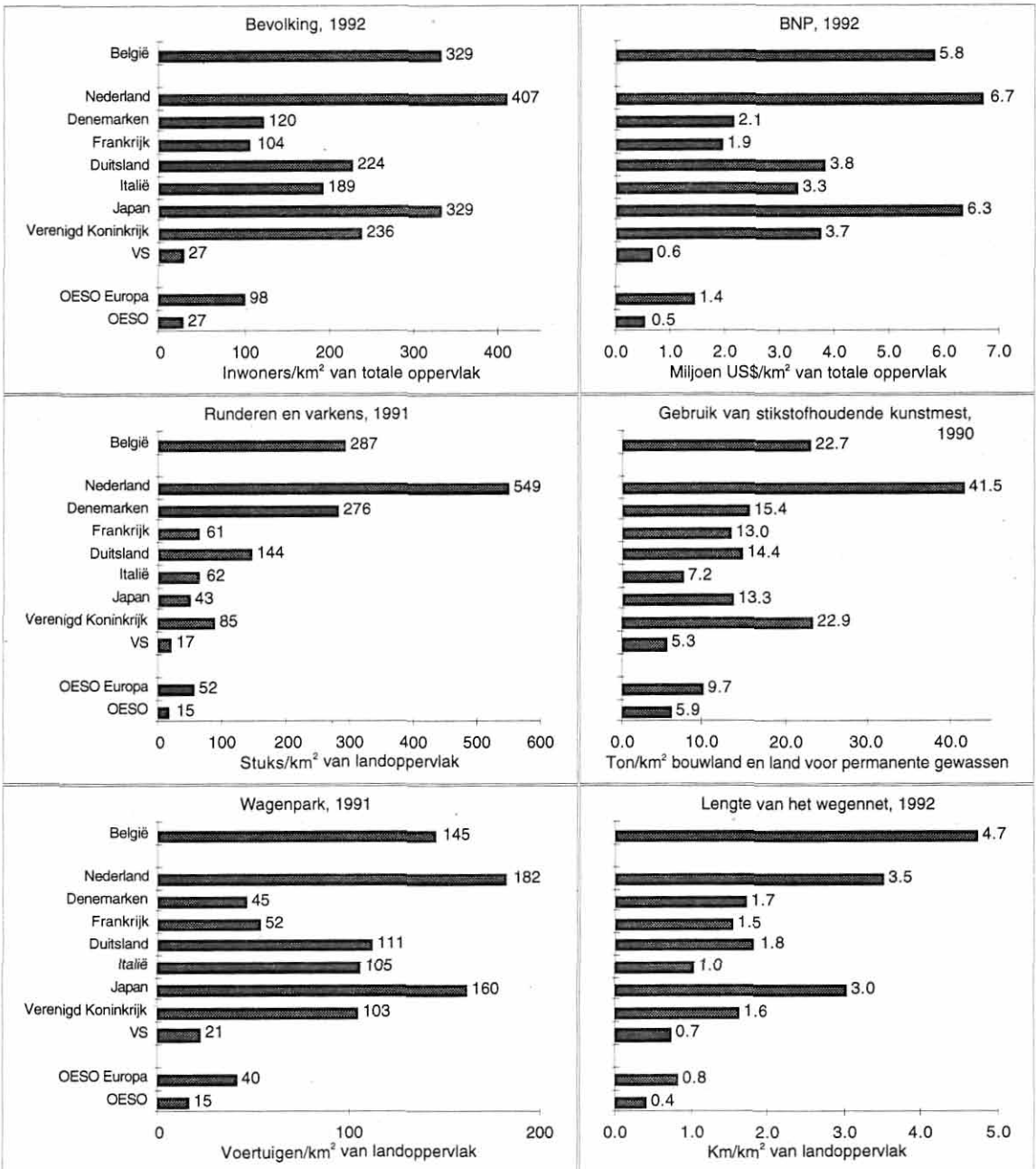
milieubeleid van de lidstaten. Vooral voor de uitvoering van het Klimaatverdrag en het Biodiversiteitsverdrag is dat duidelijk merkbaar.

Voor de ondersteuning van de uitvoering van de conventies van Rio werd een financieel instrument opgericht: het *Global Environment Facility (GEF)*. De Europese Unie heeft zich in Rio geëngageerd om het GEF mee te spijzen. Zij zit nu erg verveeld met dat financiële engagement. Zij had erop gerekend die financiële inspanning te kunnen dekken met bijdragen van de lidstaten, maar de lidstaten storten zelf al rechtstreeks bijdragen aan het GEF en willen niet dubbel betalen.

De oprichting van het Global Environment Facility heeft de geïndustrialiseerde landen er dus niet toe aangezet meer op te brengen voor ontwikkelingssamenwerking. Integendeel, sinds de oprichting van het GEF is het gemiddelde bedrag dat de geïndustrialiseerde landen aan ontwikkelingshulp spenderen gedaald tot 0,3% van het BNP. In de meeste OESO-landen slinkt dat percentage elk jaar. Dat geldt ook voor de lidstaten van de EU, met Ierland en Denemarken als uitzonderingen. De 0,7% die ooit het streefdoel was, lijkt verderaf dan ooit. Nochtans behoort die 0,7% zeker tot de geest van Agenda 21. Het Europees Parlement heeft de Europese Commissie

Figuur 1

De milieudruk in België gemeten met zes indicatoren (Bron: *Het Convenant Voorbij*, Ministerie VROM)



en de Europese Ministerraad in januari 1994 nog expliciet daaraan herinnerd. Dat heeft echter niet tot tastbare resultaten geleid.

Het verst is de EU uit zijn schelp gekomen voor de Global Change-problematiek. In het Klimaatverdrag verbonden de VN-lidstaten zich er toe hun broeikasgas-emissies onder controle te brengen. Op 13 december 1993, onder Belgisch voorzitterschap, aanvaardden de lidstaten van de EU een procedure tot ratificatie van dat verdrag, hoewel er nog heel wat onenigheid bestond over de strategie om het doel te bereiken. De Britten zagen een uniforme stijging van de energieprijzen niet zitten en de armere EU-landen eisten het recht op extra CO₂-emissies als compensatie voor hun economische achterstand. Het Britse standpunt haalde het.

Over de stijging van de energieprijzen via de zogenaamde energie/CO₂-tax zijn de lidstaten het nog altijd niet eens. Groot-Brittannië kon zich niet neerleggen bij het gematigde voorstel van 3\$ per barrel in 1993, aangevuld met 1\$ per barrel per jaar tot 10\$ per barrel in 2000. Ook van buitenaf staat de EU onder druk om geen energieheffingen in te voeren. Commerciële kringen in het Midden-Oosten wijzen erop dat de Arabische landen hun export-quota wel eens zouden kunnen verlagen voor landen die olie met extra taxen belasten. Sinds enkele maanden ligt een voorstel ter tafel om in de EU een facultatieve CO₂-tax in te voeren. De lidstaten zouden zelf kunnen kiezen of ze die tax al dan niet toepassen, op voorwaarde dat een minimum aantal lidstaten voor een toepassing ervan te vinden zijn.

Daarnaast heeft de EU andere instrumenten ontworpen om de CO₂-emissies te stabiliseren. Een voorbeeld daarvan zijn programma's als *Altener* en *Save*, die respectievelijk gericht zijn op alternatieve energiebronnen en op energiebesparing bij grote verbruikers en energiebesparing door isolatie. Een beloftevolle stap in de goede richting is verder dat de EU onlangs besloot het Verdrag van Maastricht beter op het duurzaamheidsconcept af te stemmen. De Unie organiseert in de loop van 1996 een conferentie om het concept verder te verankeren, bijvoorbeeld in het Europese landbouw- en verkeersbeleid. Dat is in het huidige Verdrag van Maastricht niet het geval.

De federale overheid

In oktober 1993 werd de Nationale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (NRDO) opgericht. Dat is meteen het belangrijkste initiatief dat de federale overheid genomen heeft als reactie op de conferentie van Rio. De NRDO moet advies geven aan de federale overheid over alle duurzaamheidsmaatregelen van de overheid. Verder moet de raad functioneren als forum voor overleg en onderzoek gericht op voorstellen in verband met duurzame ontwikkeling. De NRDO wordt voorgezeten door prins Filip en verschillende ministers waren aanwezig bij de oprichting van de raad. Daaruit zou moeten blijken dat de Belgische overheid belang hecht aan de raad.

De ervaring heeft echter uitgewezen dat die gehechtheid vooral theoretisch is. In de praktijk kampt de raad met structurele beperkingen. De eerste beperking ligt in de samenstelling van de raad. Hoewel de meeste milieu-onderwerpen gewestelijke materies zijn, zijn de gewesten slechts met 6 op 56 zetels vertegenwoordigd. De raad is dus niet op een adequate manier samengesteld om het leeuwedeel van de duurzaamheidsitems behoorlijk te behandelen. Vooral de afwezigheid van de gewestelijke milieuraden is een handicap. Bovendien voorziet de federale overheid onvoldoende middelen om de raad voldoende slagvaardigheid te geven. Dat is een tweede beperking. Twee personeelsleden moeten met vaak ontoereikende middelen de hele organisatie en begeleiding op zich nemen. Dat was zeker het geval in het begin. Voor 1995 zijn de middelen wel beduidend opgetrokken, hoewel een deel daarvan bedoeld is voor een prestigieuze conferentie in het najaar. Financiële steun voor de deelnemende NGO's is er helemaal niet.

Dergelijke omstandigheden zijn niet stimulerend voor een efficiënte beleidsadvisering. De resultaten van de NRDO zijn na anderhalf jaar werking dan ook bescheiden. De raad formuleerde vijf adviezen. Het belangrijkste daarvan was het advies over het Belgische CO₂-reductieplan. Andere onderwerpen waarbij een substantiële inbreng van de raad aangewezen is, zijn echter amper het voorwerp van discussie geweest. Dat was het geval met het jaarlijkse rapport van de Belgische overheid aan de *Com-*

mission for Sustainable Development (CD), de VN-commissie die werd opgericht om de afspraken van de conferentie van Rio op te volgen en in hun toepassing te begeleiden. Een van de redenen daarvoor was dat de overheid het rapport te laat aan de NRDO voorlegde. Al bij al lijkt de NRDO voorlopig dus weinig meer dan 'window dressing'.

Een ander initiatief van de federale overheid dat haar een positieve vermelding zou kunnen opleveren, zijn de ecotaxen, ware het niet dat niet Rio, maar de staats hervorming van 1991 daarvoor de inspiratiebron is geweest. Het ecotaxstelsel is in een typisch Belgisch politiek spel van geven en nemen tot stand gekomen, onder druk van de groene partijen en met weinig enthousiasme bij de coalitiepartners. Dat gebrek aan overtuiging en de snelheid waarmee het concept is uitgewerkt, heeft een inefficiënt systeem van financiële instrumenten opgeleverd. Sommige onderdelen van de wet zijn moeilijk toe te passen en het systeem in zijn geheel is zwaar onderhevig aan allerlei vertragingsovername. Symptomatisch daarvoor zijn de resultaten die de begeleidingscommissie kan voorleggen. Eind december 1995, méér dan een jaar na haar oprichting, leverde die commissie zes adviezen af. In haar eerste advies pleitte de commissie voor uitstel van de ecotaxen op papier. Vervolgens hechtte zij haar goedkeuring aan de invoering van de ecotaxen op wegwerpfoto's, batterijen en industriële verpakkingen, maar in wezen kwamen deze drie adviezen neer op een verbijzondering van de oorspronkelijke wet, zonder grondige wijzigingen. Alleen voor de overblijvende twee punten, de bestrijdingsmiddelen en de fytofarmaceutische producten, adviseerde de commissie een conceptuele wijziging van het in de wet voorziene mechanisme. Een theoretisch zinvol instrument voor financieel milieubeleid dreigt dus ernstig gehypothekeerd te worden door een gebrek aan effectiviteit en politieke toewijding.

Daarbuiten heeft de federale overheid nog weinig substantiële initiatieven genomen om de afspraken van Rio te concretiseren. De belangrijkste hiaat is wellicht dat er geen werk wordt gemaakt van een nationaal plan voor duurzame

ontwikkeling. Nochtans is dat één van de elementen die Agenda 21 expliciet naar voren schuift. De federale overheid heeft evenmin stappen ondernomen om een milieubewust beheer in te bouwen in het overheidsapparaat. De federale overheid schiet dus over het geheel ernstig te kort bij de uitvoering van de conclusies van Rio.

De Vlaamse overheid

Sinds het MINA-Plan 2000 van voormalig milieuminister Kelchtermans wordt duurzame ontwikkeling als uitgangspunt naar voren geschoven in zowat elk milieurelevant overheidsdocument (zie raster).

Duurzaamheid op papier

- 1991: Verkiezingsprogramma's van de Vlaamse partijen
- 1992: Vlaams regeerprogramma
- 1992: Beleidsbrief De Batselier
- 1993: Vlaanderen-Europa-2002
- 1993: Ontwerpstructuurplan Vlaanderen
- 1994: Vlaams infrastructuurplan
- 1994: MIRA-Rapport
- 1994: Synthesedocument sectorale milieubeleidsplannen
- 1994: Verkeers- en vervoerbeleidsplan Vlaanderen II.

In al deze plannen werd het duurzaamheidsprincipe expliciet geformuleerd. Helaas bleef het meestal bij lippendienst. Veel van die plannen waren in hun concrete uitwerking zelfs tegenstrijdig met het duurzaamheidsprincipe. Er bestaat in Vlaanderen blijkbaar een grote maatschappelijke consensus over de wenselijkheid van het duurzaamheidsprincipe, maar de vertaling van dat principe in concrete maatregelen verloopt niet zonder strubbelingen.

Dat betekent niet dat er niets zou gebeuren dat relevant is voor het duurzaamheidsidee. Heel wat elementen uit het Vlaamse milieu- en natuurbeleid van de laatste jaren misstaan niet in het kader van de afspraken van Rio. De publicatie van het eerste *MIRA-Rapport (Milieu- en Natuurrapport Vlaanderen)* is er zo ééntje. Dit tweejaarlijkse interdisciplinaire rapport geeft een actueel beeld van de situatie inzake natuur en milieu in Vlaanderen. Het rapport beantwoordt aan een reële informatiebehoefte, die een eerste stap is in het milieuplaningsproces. Het bundelt zo-

wat alle milieu- en natuurinformatie die op dit ogenblik beschikbaar is. Dat is een goede vertrekbasis, maar ze is nog niet voldoende evenwichtig uitgewerkt. Het MIRA heeft immers aangetoond dat op verschillende deelterreinen het basis-informatiemateriaal nog ontbreekt.

Het MIRA is slechts een aanzet. Logischerwijze volgt op een dergelijke 'state of the environment' een planningssysteem voor een integraal milieubeleid. Dat is trouwens één van de belangrijke richtlijnen van Agenda 21. De Vlaamse regering heeft daartoe dan ook een initiatief genomen. In 1994 werden, als eerste stap naar zo'n integraal milieubeleidsplan, een reeks sectorale plannen gemaakt. Die plannen kregen van de MINA-Raad echter een negatief advies, omdat ze onvoldoende matuur waren. Veel verder dan een valse start lijkt de Vlaamse regering niet gekomen. Ze heeft nu immers een erg bedenkelijke basis om op verder te bouwen. Op welke manier zal ze de sectorale plannen verbeteren en integreren tot het globale milieubeleidsplan voorzien voor 1995? En hoe zal ze vervolgens een volledig geïntegreerd planningssysteem op touw zetten dat tegen eind 1996 een eerste vijfjarenplan moet opleveren voor de periode 1997-2002? Een tweede vraag is of een dergelijk planningssysteem, dat gericht is op de lange termijn, bestand zal zijn tegen de vierjaarlijkse wisseling van bevoegdheidsportefeuilles. Wellicht komt die politieke discontinuïteit de effectieve en efficiënte toepassing van lange termijn-processen als integrale milieubeleidsplanning niet ten goede.

Een tweede belangrijk terrein waar de Vlaamse regering actie heeft ondernomen is de herziening van het milieurecht. Zoals in de meeste OESO-landen is het milieurecht bij ons organisch gegroeid. Daardoor is het nogal fragmentair. Om daar verandering in te brengen werkt de Vlaamse overheid aan een integrale en coherente milieuwetgeving. Al werd het idee daarvoor gelanceerd voor de conferentie van Rio en al was de aanzet ervoor al gegeven, toch past een dergelijk initiatief perfect in de aanbevelingen van Agenda 21. Maar ook op dit terrein werd slechts een matige vooruitgang geboekt. Een *Interuniversitaire Commissie voor de Herziening van het Milieurecht* werd met de voorbereiding van de teksten be-

last. In februari 1995 legde die commissie een geïntegreerd voorstel van decreet op het milieubeleid voor. Toch zijn op het einde van deze legislatuur nog maar enkele van de ontwerpen (afval, convenanten, bodemsanering en de algemene bepalingen) door de Vlaamse Raad goedgekeurd. De meeste ontwerpen hebben in diverse stappen van het besluitvormingsproces te lijden gehad van vertragingen. Het integraal wetgevend kader kan dus pas afgewerkt worden tijdens de volgende legislatuur. Als het al zover komt, want de kans dat een nieuwe milieuminister of een nieuwe regeringscoalitie het project afblazen, is niet denkbeeldig. In het verlengde van de herziening van het milieurecht zit ook een voorstel voor een nieuw decreet op het natuurbehoud in de pijplijn.

Voor het waterbeleid vraagt Agenda 21 dat tegen het jaar 2000 75% van het afvalwater gezuiverd wordt. Vlaanderen is daar nog lang niet aan toe. Op dit ogenblik wordt nog bijna 70% van het afvalwater ongezuiverd geloosd. Een zuivering van 75% acht de Vlaamse overheid pas haalbaar tegen 2002. Toch leverde het Vlaamse gewest de laatste jaren behoorlijke inspanningen voor de waterzuivering, maar de nadruk ligt nog te veel op end-of-the-pipe-maatregelen. Preventie krijgt nog te weinig aandacht. Een eerste stap naar meer preventie is een grotere regulerende werking van de waterheffingen. Daarnaast zijn produktnormen en milieuzorgsystemen in bedrijven nodig. De produktnormen zijn echter een bevoegdheid van de federale regering. En voor de milieuzorgsystemen ligt een voorstel tot richtlijn reeds jarenlang weg te kwijnen in de lades van de EU.

Voor de luchtkwaliteit geeft Agenda 21 veel aandacht aan de broeikasgassen. De gewestelijke overheden zijn bevoegd voor rationeel energieverbruik en hebben dus een belangrijke sleutel in handen. In Vlaanderen is minister-president Van den Brande daarvoor bevoegd. Hij kondigt al sinds begin 1994 een debat en een plan terzake aan. Mooie woorden, maar daden blijven vooralsnog achterwege. In januari 1995 keurde de Vlaamse regering wel het VN-Klimaatverdrag goed. Op die manier werd een grote stap gezet naar ratificatie. De timing zal wellicht niet

vreemd geweest zijn aan de datum van de eerste vergadering van de verdragsluitende partijen in Berlijn, in april 1995.

Voor het afvalbeleid concentreert Agenda 21 zich op preventie en recyclage. Het Vlaamse afvalstoffenbeleid biedt een structureel kader om daarop in te spelen. Met uitvoeringsplannen (autowrakken, rubber, GFT-compost, papier, bouw- en sloopafval) en preventieprogramma's (bv. milieuzorg op de kantoren) probeert OVAM een efficiënt preventie- en recyclagebeleid te voeren, zij het met wisselend succes. De laatste tijd is er echter een vertraging van de inspanningen in het afvalbeleid merkbaar.

Het voornemen van de Vlaamse regering om een Groene Hoofdstructuur op te stellen, kan beschouwd worden als de Vlaamse vertaling van de suggestie uit Agenda 21 om een natuurbeleidplan op te stellen. Voor het behoud van de biodiversiteit in Vlaanderen is het erg belangrijk dat daar snel werk van gemaakt wordt. Het is daarom bijzonder jammer dat er niets terechtgekomen is van een echte uitvoering van de Groene Hoofdstructuur. De Groene Hoofdstructuur werd na de maatschappelijke polemiek gekoppeld aan het Structuurplan Vlaanderen en zo in de file van de *interkabinettendiscussie* gestopt. Heel de ruimtelijke planning, inclusief de Groene Hoofdstructuur, is één van de dossiers waar het uitstel om electorale redenen het duidelijkst was. Toch beweerde de Vlaamse regering dat het haar menens is met de uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag. In februari 1995 gaf zij nog groen licht voor het decreet tot ratificatie van dat verdrag.

Ook Agenda 21 staat naar eigen zeggen op het prioriteitenlijstje van de Vlaamse regering. In maart 1995 installeerde zij 19 werkgroepen die een programma moeten voorbereiden om Agenda 21 uit te voeren. Wellicht is dat een belangrijke stap in een meer formeel proces om Agenda 21 in Vlaanderen te implementeren.

Ook Vlaanderen-Europa-2002 is een gemiste kans voor het duurzaamheidsbeleid in Vlaanderen. Met dat project beschikt de Vlaamse overheid theoretisch over een uitstekend instrument om een geïntegreerd duurzaamheidsbeleid in gang te zetten. Vlaanderen-Europa-2002 beslaat alle bevoegdheidsterreinen van de Vlaamse rege-

ring en is gericht op de (middel)lange termijn. Maar het mist concrete duurzaamheidscriteria waaraan de uitwerking van de algemene doelstellingen kan worden getoetst. Daarom hoort ook Vlaanderen-Europa-2002 thuis in het rijtje van beleidsplannen die het duurzaamheidsprincipe als uitgangspunt naar voor schuiven zonder het concreet hard te maken. Voorbeelden van dat tekortschieten zijn het beleid inzake luchtkwaliteit, rationeel energieverbruik, informatieverwerking en -verwerking, wetenschapsbeleid, het financiële instrumentarium en de algemene beleidsintegratie.

Traag en onsystematisch

Het is jammer dat de praktische uitvoering van het duurzaamheidsconcept in België en Vlaanderen zo onsystematisch en traag verloopt. Drie jaar na datum zijn de Belgische en Vlaamse overheid er niet in geslaagd de afspraken van Rio op een gecoördineerde manier in de praktijk te brengen. Er zijn wel wat voorbeelden van beleidsacties op het terrein, maar die staan onderling weinig of niet met elkaar in verband. Dat staat in schril contrast met de filosofie van Agenda 21, die juist de nadruk legt op een *systematische, georganiseerde en geplande toepassing* van de verschillende richtlijnen. Die filosofie is niet gratis. Er gaat heel wat fout door de fragmentaire toepassing van Agenda 21. De overheid loopt zo bijvoorbeeld het risico de bijsturingcapaciteit voor regionale plannen te verliezen. Het legt ook een hypotheek op het werk van de 19 werkgroepen die het programma voor de toepassing van Agenda 21 voorbereiden. Het is daarom hoog tijd dat de overheid het over een andere boeg gooit en de komende jaren een systematische uitvoering van Agenda 21 bovenaan haar prioriteitenlijstje zet.

Wat zijn de redenen voor deze fragmentaire en weinig overtuigende implementatie van Agenda 21? Drie mechanismen zijn daarbij fundamenteel: het maatschappelijk draagvlak voor duurzame ontwikkeling is onvoldoende uitgebouwd, de wetenschappelijke onderbouwing van het duurzaamheidsconcept is ontoereikend, en er bestaat een verregaande business-as-usual-houding die lange termijn-zorg voor het milieu zoveel mo-

gelijk externaliseert. Op elk van deze problemen gaan wij nader in.

Maatschappelijk draagvlak

De overheid alléén is niet in staat om zo'n gigantische doelstelling als duurzame ontwikkeling in de praktijk te brengen. Eerst moet daarvoor een breed maatschappelijk draagvlak tot stand komen. Net om die reden nodigde de VN alle belangrijke maatschappelijke geledingen uit om deel te nemen aan het wordingsproces van Agenda 21. Ze nam er bewust bij dat die betrokkenheid de werking onvermijdelijk vertraagt. De verschillende maatschappelijke doelgroepen interpreteren het begrip duurzame ontwikkeling immers anders, en het wordt moeilijker een consensus te vinden naarmate men de algemene duurzaamheidsprincipes meer concretiseert en in acties vertaalt.

De overheid mag dus niet bij de pakken blijven zitten. Net als de VN zal ze actie moeten ondernemen om het maatschappelijk draagvlak voor duurzame ontwikkeling tot stand te brengen. Het zou bijvoorbeeld al een hele stap vooruit zijn als de federale overheid haar milieubezorgdheid in haar eigen administratie zou kunnen verinnerlijken. Dat kan door het goede voorbeeld te geven en milieuzorgsystemen toe te passen in de administratie. Maar het zou nog beter zijn als zij die milieubezorgdheid ingang kon doen vinden in alle elementen van 's lands beleid. Waarom moet het ABOS bijvoorbeeld haar projecten nakijken op mogelijke milieueffecten, terwijl de leningverstrekkers dat voor hun projecten niet hoeven te doen?

De lokale overheden nemen bitter weinig initiatief. Nochtans is hoofdstuk 28 van Agenda 21 speciaal voor hen bedoeld. De Vlaamse overheid doet niets om de gemeenten tot meer verantwoordelijkheid te bewegen. Zij laat de bewustmaking rond Agenda 21 zo goed als volledig over aan de occasionele initiatieven van de NGO's, zoals de Bond Beter Leefmilieu die een lokale Agenda 21 publiceerde of het consortium van NGO's die een bewustmakingsactie op het getouw zette rond de CO₂-emissies. De Vlaamse gemeenten verliezen steeds meer aansluiting bij de internationale netwerken van lokale overhe-

den die bezig zijn met de toepassing van Agenda 21. De Vlaamse overheid zou de gemeenten nochtans kunnen stimuleren, bijvoorbeeld door een aanpassing van het milieuconvenant.

Ook andere maatschappelijke doelgroepen dragen de toepassing van het duurzaamheidsprincipe niet echt in het hart. Bij het bedrijfsleven is er bijvoorbeeld een duidelijk verschil te merken tussen de algemene retoriek en de praktische opstelling in concrete dossiers. De bedrijven belijden het duurzaamheidsprincipe, maar zodra er officiële initiatieven tot stand komen om dat principe in de praktijk te brengen, halen ze meteen een hele reeks praktische tegenargumenten boven, die de toepassing minstens ernstig vertragen. Ook uit de publicaties van de bedrijfs-wereld blijkt dat een reële toewijding aan het duurzaamheidsconcept ondergeschikt is aan de gedachte van economische groei op korte termijn. Bij dat streven naar groei blijven de bedrijven het milieubeleid hoedanook als een beperking ervaren. Als het in de bedrijfspublicaties al over duurzame ontwikkeling gaat, dan krijgt de ontwikkeling duidelijk de overhand op de lange termijn-optie om spaarzaam met de omgeving om te gaan. De symptomen daarvan zijn het verregaande verzet van de industrie tegen de ecotaxen en de neergeschreven strategie om milieuacties te criminaliseren en met gerechtelijke vervolging af te weren.

Net als de industrie heeft ook de landbouwsector nog een lange weg af te leggen. De sector onderschrijft het duurzaamheidsprincipe, maar vertraagt of boycot zelfs alle meer concrete maatregelen. Het evidente voorbeeld is het *MestActie-Plan (MAP)*. De landbouwers ontkennen de noodzaak van zo'n plan niet, maar zij bestrijden het wel in zijn praktische uitwerking, en met succes. Toen het ontwerp-MAP na alle verdragingsmanoeuvres eind vorig jaar dan toch aan goedkeuring toe was, gingen de landbouwers tot actie over. Er kwamen wegblokkades, protestmanifestaties, en politici werden zwaar onder druk gezet. De harde kern van de landbouwsector aarzelde zelfs niet om fysiek geweld te gebruiken. Als voorlopig sluitstuk van de actie zijn de landbouwers erin geslaagd de beslissing, die voor de Vlaamse milieukwaliteit van wezenlijk belang is,

tot minstens na de verkiezingen te verdagen.

De academische en wetenschappelijke wereld heeft evenmin de verwachtingen ingelost. Agenda 21 schrijft de wetenschappelijke wereld een innovatieve rol toe bij de uitvoering en verdere uitwerking van het duurzaamheidsconcept. De Vlaamse academici keken echter overwegend de kat uit de boom. Van de tien effectieve of plaatsvervangende leden-wetenschappers in de MINA-Raad zijn er slechts twee die een actieve rol opnemen. Dat is bijzonder jammer, want het zijn juist de wetenschappers die tegengas zouden kunnen geven tegen de invloed van meer economisch gerichte doelgroepen. Eén van de redenen voor hun terughoudendheid is niet ver te zoeken: wellicht vrezen zij hun geloofwaardigheid te verliezen in de ogen van de bedrijven, die voor hun steeds meer potentiële klanten zijn.

De NGO's zijn naast de overheid de enigen die de duurzaamheidsproblematiek ter harte hebben genomen. Nochtans bleven ook zij overwegend afwezig bij de maatschappelijke inwerking van Agenda 21. De UNCED-conferentie wees de consumptiepatronen aan als fundamenteel element in de wederzijdse teloorgang van milieu en ontwikkeling. De consumptiepatronen zijn ook een belangrijk element in de meer actiegerichte programma's die Agenda 21 bepleit. Deze boodschap lijkt echter de voorbije drie jaren zo goed als geen invloed gehad te hebben op de werking en de houding van de consumentenorganisaties. Milieu- en ontwikkelingsverenigingen hebben occasioneel meestal bescheiden projecten opgezet rond Agenda 21. Maar diepgaande en systematische acties om van het duurzaamheidsconcept definitief te doen doorsijpelen zijn uitgebleven.

Uit deze voorbeelden blijkt dat de duurzaamheidsgedachte en -houding nog niet echt gedragen worden door de diverse maatschappelijke doelgroepen. Daar verandering in brengen moet alvast een belangrijke strategische lijn worden in het overheidsbeleid voor de komende jaren.

Indicatoren

Een belangrijke voorwaarde voor de uitvoering van een duurzaamheidsbeleid is de ontwikkeling van een bruikbare indicator of indicatoren-

set. Dat is noodzakelijk om te kunnen beoordelen in welke mate een ontwikkeling duurzaam is. Gangbare economische indicatoren zoals het BNP zijn daarvoor niet geschikt. Bij het ontwikkelen van de duurzaamheidsindicatoren duiken echter methodologische problemen op. Vooral op initiatief van de VN-Commissie voor Duurzame Ontwikkeling (CSD) werden nieuwe maatstaven naar voor geschoven die de toepassing van Agenda 21 internationaal kunnen meten, maar de discussie daarover is nog lang niet afgerond, noch op wetenschappelijk, nog op politiek niveau. Het is dus beslist nodig het onderzoek naar die maatstaven op te voeren. Zonder bruikbare indicatoren blijft het onmogelijk op een objectieve manier vast te stellen of bepaalde ontwikkelingen al dan niet duurzaam zijn. Dat gebrek aan verifieerbaarheid dreigt op termijn het hele duurzaamheidsbeleid te hypothekeren.

Vlaanderen vormt geen uitzondering op dit sombere beeld. Het gewest staat nergens met het meten van en de trendontwikkeling inzake duurzaamheid in Vlaanderen zelf. Er bestaat geen methodologische aanpak voor het volgen van de milieukwaliteit in de gemeente, de provincie of het gewest. Evenmin gebeurt daar onderzoek naar. Er is slechts één grote kennisleegte.

Stappen vooruit

In België en Vlaanderen is het duurzaamheidsbeleid bijna drie jaar na de UNCED-conferentie nauwelijks de kinderschoenen ontgroeid. Het duurzaamheidsbeleid komt traag op gang, het is weinig efficiënt en wordt slechts fragmentair bijgestuurd op basis van duurzaamheidscriteria. Er is een gebrek aan precieze doelstellingen en strategieën om op een systematische en geplande manier aan een duurzame ontwikkeling te werken.

Het duurzaamheidsbeleid kan op weinig echte betrokkenheid rekenen van de maatschappelijke doelgroepen. Het ziet ernaar uit dat de consensus tussen de groepen die bij het duurzaamheidsdebat betrokken zijn, nog ver weg is. Herhaaldelijk maken boeren, industriëlen en wetenschappers milieukwaliteitsdoelstellingen ondergeschikt aan een conservatieve houding die het mogelijk maakt verder te blijven doen zoals

men bezig is, zelfs al gaat dat ten koste van meer pesticiden, nutriënten, dioxines, autokilometers en minder groene ruimte. Ook andere parameters, zoals de economische toestand, beïnvloeden die houding. In periodes van economische crisis wordt de bescherming van het milieu altijd achteruitgeschoven in het prioriteitenlijstje van de beleidsvoerders. De conservatieve houding is trouwens maatschappelijk meer aanvaard.

In milieuraden, waar de maatschappelijke groepen samenkomen, wordt het moeilijk om tot een vruchtbaar gesprek te komen als niet de zorg voor het milieu, maar wel de achterliggende agenda's de eigenlijke doelstelling vormen. Wezenlijk en steeds dringender is dan ook de vraag hoe men via deze raden of andere instrumenten de duurzaamheidshouding kan versterken. Al lijken de mogelijkheden beperkt, toch zijn er positieve perspectieven. Zo kan het helpen uitlatingen, publicaties of houdingen die tegen duurzaamheid ingaan, transparant te maken. Het zou ook een hele ommezwaai zijn als men de instrumenten voor het milieubeleid (MER, levenscyclusanalyse, milieuplanning,...) zou toevertrou-

wen aan groepen of individuen die gehechtheid aan milieukwaliteit als een waarde erkennen. Kwaliteitscontrole op het gebruik van die instrumenten met die bedoeling kan daarbij nuttig zijn.

Conclusie

Het Belgisch-Vlaamse duurzaamheidsbeleid zou theoretisch baat kunnen vinden bij de morele kracht en de beleidsrichtlijnen die Agenda 21 biedt. Momenteel is er echter onvoldoende maatschappelijke draagkracht om politici in staat te stellen om tot een systematische en geïntegreerde toepassing ervan te komen. Wij hebben in dit artikel enkele beleidsopdrachten naar voor geschoven die de overheid bij voorkeur moet aanpakken als ze een betere toepassing van Agenda 21 wil verzekeren. Onze voorstellen beogen een betere wetenschappelijke onderbouwing (criteria) en een betere concretisering (strategieën) van het duurzaamheidsconcept op Vlaams niveau, en een uitbreiding van het maatschappelijk draagvlak daarvoor. Pas dan kan het enorme werk dat Agenda 21 vertegenwoordigt in België en Vlaanderen gevaloriseerd worden.