



Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

Advies over de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Unie

- op eigen initiatief
- voorbereid door de werkgroep *federaal plan*
- goedgekeurd door de algemene vergadering van 24 april 2001 (zie bijlage 1)

1. Situering en samenvatting

- [1] In juni 1992 vond in Rio de Janeiro de *Conferentie van de Verenigde Naties over Milieu en Ontwikkeling* plaats. De conferentie nam *Agenda 21* aan als actieprogramma voor de 21ste eeuw, met beleidsmaatregelen op sociaal, economisch en ecologisch vlak. Vijf jaar later legden de Verenigde Naties een actieprogramma over de verdere uitvoering van Agenda 21 vast. Dit programma bepaalt onder meer dat iedere ondertekenaar tegen 2002 een strategie voor duurzame ontwikkeling moet uitwerken (*Programme for the Further Implementation of Agenda 21*, par. 24). In december 1999, op de top van Helsinki, vroegen de staats- en regeringsleiders van de Europese Unie (EU) aan de Europese Commissie om tegen de top van Göteborg in juni 2001, een voorstel voor een strategie voor duurzame ontwikkeling (SDO) voor te bereiden. Als eerste stap publiceerde de EU-commissie op 27 maart 2001 haar *Discussienota over de opstelling van een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling* (document SEC(2001)517; verwijzingen naar bladzijden zijn naar de Engelse versie van 27 maart 2001, 57 blz.). Met dit analytisch werkdocument wil ze de discussie stimuleren en ze hoopt voor 30 april 2001 commentaar te krijgen van andere EU-instellingen en van de burgermaatschappij. In mei zal de EU-commissie vervolgens een politiek voorstel formuleren. Ten slotte zal de Europese Raad de SDO aannemen op de top van Göteborg van 15 en 16 juni 2001.
- [2] De Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO) is een breed samengestelde adviesraad die adviezen geeft aan de Belgische federale overheid over het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling. In 2000 gaf de FRDO onder meer zijn advies over het voorontwerp van het eerste Belgische federaal plan inzake duurzame ontwikkeling – te beschouwen als de Belgische federale SDO (advies 2000-02). De FRDO formuleerde reeds verscheidene adviezen over specifieke EU-thema's, bijvoorbeeld over het zesde milieuactieprogramma (advies 2000-04), over het groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten (advies 2000-09) en over de mededeling over de toepassing van het verzorgsbeginsel (advies 2000-13). Bovendien komt in de meeste andere adviezen van de FRDO het EU-beleidsniveau direct of indirect ter sprake. De FRDO vond het nu belangrijk een advies over de SDO van de EU te formuleren.
- [3] De FRDO maakt in dit advies eerst enkele algemene opmerkingen over de SDO van de EU en beantwoordt vervolgens een aantal vragen uit het werkdocument van de EU-commissie. In het algemeen stemt de FRDO in hoge mate in met het EU-werkdocument, dat wel maar een eerste stap is in de voorbereiding van de SDO. De FRDO wijst evenwel ook op enkele fundamentele problemen.



2. Algemene opmerkingen over de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Unie

- [4] De FRDO vindt het positief dat de EU eindelijk werkt aan een SDO. De *Discussienota over de opstelling van een EU-strategie voor duurzame ontwikkeling* biedt volgens de FRDO een interessante, maar onvolledige analyse. Het document vormt een eerste basis voor de SDO.
- [5] De FRDO betreurt dat de EU niet sneller na Rio+5 met de voorbereiding van een SDO is gestart. De FRDO waardeert dat de EU-commissie met haar werkdocument de discussie wil stimuleren en dat ze alle belanghebbenden uitnodigt te reageren. Wel is de FRDO van oordeel dat de tijd voor de raadpleging te kort is. De tijd tussen de publicatiedatum van de (Engelse versie van de) discussienota en de uiterste datum voor commentaar bedraagt nauwelijks een maand. Om als FRDO een advies te formuleren is dat eigenlijk te weinig. Ook vreest de FRDO dat de voorbereiding van de EU-SDO onvoldoende werd bekendgemaakt bij de belanghebbenden en bij het publiek.
- [6] De FRDO onderschrijft het voorstel van de EU-commissie om de milieudimensie te integreren in het zogenaamde Lissabon-proces, dat reeds de economische en sociale aangelegenheden omvat (blz. EN-13). In Lissabon heeft de EU immers "zichzelf voor het komende decennium een *nieuw strategisch doel* gesteld: *de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*" (Conclusies van het voorzitterschap, 23 en 24 maart 2000, nummer 5). De SDO voegt hieraan de milieudoelstellingen toe. Volgens de FRDO is de grote uitdaging voor de SDO een coherent geheel te vormen van economische, sociale en milieudoelstellingen. De FRDO beklemtoont hierbij dat de SDO niet mag leiden tot het in vraag stellen van de huidige EU-verworvenheden op economisch, sociaal en ecologisch vlak. De strategie moet integendeel voortbouwen op wat de EU op deze terreinen reeds heeft bereikt. Dat laatste betekent overigens niet dat de FRDO alle beslissingen en resultaten tot nu toe zou toejuichen.
- [7] De FRDO vindt het belangrijk dat de EU duurzame ontwikkeling op het hoogste politieke niveau opneemt. Bijgevolg is de FRDO tevreden met de conclusie van de Europese Raad van Stockholm van 23 en 24 maart 2001 om duurzame ontwikkeling een plaats te geven op de jaarlijkse voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad (Conclusies van het voorzitterschap, nummers 3, 50 en 51).
- [8] De FRDO onderstreept dat de aanneming van de EU-SDO door de Europese Raad van Göteborg in juni 2001 geen eindpunt maar een beginpunt is. De FRDO behoudt zich voor later eventueel nog een advies over de SDO van de EU te formuleren.
- [9] De FRDO merkt op dat de EU-commissie in haar werkdocument slechts terloops naar het voorzorgsbeginsel en naar mededeling COM(2000)1 hierover verwijst (blz. EN-53, punt 4.7). De FRDO is van oordeel dat het voorzorgsbeginsel een prominentere plaats verdient in de SDO van de EU. Volgens de FRDO had de EU-commissie het voorzorgsbeginsel moeten vermelden in de samenvatting en in de inleiding en ze had er eventueel ook aandacht moeten aan besteden bij de belangrijkste problemen.
- [10] De FRDO stelt vast dat het werkdocument van de EU-commissie zich op beleidsaanpassingen binnen Europa concentreert. De FRDO is van oordeel dat het ontbreken van de internationale dimensie een ernstige tekortkoming is. Volgens de FRDO is dit in strijd met een van de basisbeginselen van duurzame ontwikkeling, namelijk rechtvaardigheid bij de invulling van het recht op ontwikkeling. Ook ontwijkt de EU daarmee haar verantwoordelijkheid van industrieregio die in ruime mate het milieu heeft vernield en niet-duurzame productie en consumptie in stand heeft gehouden.



3. Antwoorden op de vragen uit het werkdocument van de Europese Commissie

[11] De FRDO heeft niet alle vragen uit het werkdocument van de EU-commissie voldoende grondig kunnen beantwoorden. De nodige expertise was niet onmiddellijk beschikbaar om alle vragen te behandelen en de tijd voor de raadpleging was voor de FRDO, als breed samengestelde adviesraad, te kort.

3.1. Concentratie op de zes dringendste problemen (vraag 1)

[12] De FRDO stemt in met een concentratie van de aandacht op een beperkt aantal problemen. Dat is immers noodzakelijk om duurzame ontwikkeling te operationaliseren. De FRDO is ervan overtuigd dat de zes behandelde thema's belangrijke en dringende problemen stellen, maar spreekt zich niet uit over de volledigheid van de lijst, noch over de vraag of dit de belangrijkste problemen zijn. De FRDO is van oordeel dat de aanpak van de zes problemen wel een voorbeeld kan zijn voor de oplossing van eventuele andere problemen. De FRDO wijst er ook op dat de EU enkele van de zes problemen reeds binnen andere processen behandelt en dat rekening moet worden gehouden met wat daarin reeds bestaat.

3.2. Concentratie op Europa (vraag 2)

[13] Het werkdocument van de EU-commissie concentreert zich op beleidsaanpassingen binnen Europa, hoewel het erkent dat duurzame ontwikkeling een wereldomvattende doelstelling is (blz. EN-9). De FRDO is het er mee eens dat de EU "thuis" stappen in de richting van duurzame ontwikkeling moet zetten en dat dit tot mondiale duurzame ontwikkeling kan bijdragen. Maar de FRDO beschouwt de afwezigheid van de internationale dimensie in het EU-werkdocument toch als een ernstig probleem. De FRDO betreurt in het bijzonder dat het mondiale perspectief ontbreekt voor de thema's klimaatverandering (het document vermeldt niets over steun aan ontwikkelingslanden in dit verband); natuurlijke rijkdommen, inzonderheid biodiversiteit; en armoede.

[14] De FRDO suggereert dat in het kader van de SDO de gevolgen van beleidsmaatregelen en -voorstellen zouden worden nagegaan voor de rest van de wereld, in het bijzonder voor de ontwikkelingslanden – naar analogie van het onderzoek van de effecten voor andere beleidsterreinen waar het document stevig voor pleit (blz. EN-48, punt 4.2). De EU-commissie verwijst voor de EU-bijdrage tot wereldwijde duurzame ontwikkeling naar de voorbereiding van Rio+10 (blz. EN-9) en de documenten die ze in dit verband zal opstellen. De FRDO verwacht veel van deze documenten. De sectorale beleidscoherentie waarvoor de EU-commissie pleit (blz. EN-51, punt 4.5) moet volgens de FRDO worden uitgebreid tot de internationale sectoren, namelijk internationale handel, internationale investeringen en ontwikkelingssamenwerking.

[15] De FRDO vestigt de aandacht op enkele voorbeelden van praktijken en maatregelen van de EU die vandaag schadelijk blijken voor duurzame ontwikkeling elders in de wereld. Zo heeft de EU de extractie van eigen natuurlijke hulpbronnen tussen 1985 en 1997 wel met 13% verminderd, maar het EU-verbruik van hulpbronnen van buiten de EU is van 1995 tot 1997 met 11% toegenomen (*Total material requirement of the European Union*, European Environment Agency, Technical report No 55, 2001). Daarmee heeft de EU haar druk op het milieu van andere landen verhoogd. De visserij levert een ander voorbeeld: de EU beperkt de overbevissing in de eigen territoriale wateren, terwijl de visserijovereenkomsten met derde landen vaak bijdragen tot de uitputting van hun visbestanden. Ook bedreigt de EU met de exportgerichtheid van haar gemeenschappelijk landbouwbeleid de duurzame landbouw van heel wat ontwikkelingslanden.

[16] De Verenigde Staten hebben onlangs aangekondigd de afspraken uit het Protocol van Kyoto niet te zullen naleven. De FRDO is van oordeel dat de EU bijgevolg moet



overwegen om haar houding te herzien over terreinen waarop aan de VS toegevingen werden gedaan.

3.3. Relevantie voor kandidaat-lidstaten (vraag 3)

- [17] Volgens de FRDO is duurzame ontwikkeling een van de grootste uitdagingen voor de kandidaat-lidstaten. Ook deze landen moeten een evenwicht vinden tussen de economische, de sociale en de ecologische dimensie van het beleid. Daartoe zijn vrijheden nodig om initiatieven te nemen, maar evenzeer regels om duurzame ontwikkeling te bevorderen. Ook de kandidaat-lidstaten moeten de EU-verworvenheden op economisch, sociaal en ecologisch vlak respecteren.
- [18] Voorts is de FRDO van mening dat de EU haar sociale en milieuproblemen niet mag afwentelen op de kandidaat-lidstaten – net zo min als op andere landen – en dat de SDO van de EU dit moet helpen vermijden. De SDO van de EU zal duidelijk moeten aangeven of de doelstellingen gelden voor de huidige dan wel voor de uitgebreide EU.

3.4. Oorzaken en oplossingen (vraag 4) en maatregelen inzake beleidsintegratie (vraag 5)

- [19] De FRDO is van oordeel dat de EU-commissie in haar werkdocument een juiste, maar onvolledige analyse presenteert. Het EU-document wijst terecht op enkele specifieke knelpunten die een coherent beleid op EU-niveau bemoeilijken (blz. EN-45, punt 3.2). Wel dient in de EU-SDO verder te worden uitgewerkt hoe de diverse instrumenten concreet moeten worden ingezet. Op institutioneel vlak vindt de FRDO het belangrijk dat duurzame ontwikkeling op het hoogste politieke niveau wordt opgenomen. Duurzame ontwikkeling integreren in de voorjaarsbijeenkomsten van de Europese Raad is een goede benadering. Volgens de FRDO is een vereenvoudiging en verduidelijking van de vele processen en strategieën wel ten zeerste gewenst. Voorts zijn er afspraken nodig over hoe de politieke beslissingen in praktijk kunnen worden omgezet. In dit verband wenst de FRDO de aandacht te vestigen op het Belgische federale institutionele kader dat is vastgelegd in de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling (Belgisch Staatsblad, 18 juni 1997, blz.16270-5). Ten slotte wenst de FRDO te beklemtonen dat de uitwerking van een praktisch politiek mechanisme voor arbitrage tussen verschillende belangen (blz. EN-51, punt 4.5) cruciaal is. De FRDO acht het noodzakelijk dat de EU deze punten in haar SDO grondig uitwerkt.
- [20] Volgens de FRDO is een noodzakelijke voorwaarde voor beleidsintegratie dat een evenwicht tussen economische, sociale en milieuoverwegingen wordt gevonden. Voor de sociale en de milieuoverwegingen kunnen inhaalbewegingen noodzakelijk zijn.

3.5. De rol van andere actoren (vraag 6)

- [21] De EU-commissie wijst op het belang van informatie, vorming en participatie (blz. EN-54, punt 4.8). De FRDO stemt hiermee in. De FRDO acht het belangrijk het overleg en de raadpleging te versterken en de procedures daarvoor te verbeteren. Volgens de FRDO hebben zowel het sociaal overleg als de raadpleging van de georganiseerde burgermaatschappij een rol te spelen, al moet men het verschil tussen beide erkennen. De FRDO is van oordeel dat er moet worden nagedacht over de organisatie van het maatschappelijk overleg inzake duurzame ontwikkeling op EU-niveau. De FRDO stelt vast dat het EU-werkdocument in dit verband de eventuele oprichting van een “raad” voor duurzame ontwikkeling vermeldt (blz. EN-52, punt 4.5), zonder duidelijk te maken wat daarmee precies wordt bedoeld. Hierover is verduidelijking nodig. Ook moet volgens de FRDO vooraf worden onderzocht of en hoe bestaande fora een rol kunnen spelen in het maatschappelijk overleg over duurzame ontwikkeling op EU-niveau. De FRDO wil tot dit onderzoek en deze verduidelijking bijdragen. De FRDO overweegt om in het najaar van 2001, tijdens het Belgisch voorzitterschap van de EU, een internationaal seminarie te organiseren over het maatschappelijk overleg inzake duurzame ontwikkeling op EU-niveau.



3.6. Kosten minimaliseren, kansen grijpen (vraag 7)

- [22] Op korte(re) termijn kent een beleid voor duurzame ontwikkeling niet enkel winnaars, maar ook verliezers. Het EU-document stelt in dit verband dat ervoor moet worden gezorgd dat zij die zich moeten aanpassen “do not suffer unnecessary costs” (blz. EN–12). Voor de FRDO is deze formulering onduidelijk en moet worden gepreciseerd dat begeleidende maatregelen nodig zijn. Dat de FRDO bepaalde *principes* uit het EU-werkdocument onderschrijft, betekent overigens niet dat de FRDO het eens is met de *formuleringen* van de EU-commissie. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de uitspraken over het “win-win(-win)“-beleid.
- [23] Het EU-document pleit voor een “kosteneffectief” beleid en voor bestrijding van milieuvervuiling door de producenten die “het beste in staat zijn dit tegen relatief lage kosten te doen” (blz. EN–48-49, punt 4.2 en blz. EN–51, punt 4.4). De FRDO wijst op het gevaar dat sommige producenten op die manier van milieu-inspanningen zouden worden vrijgesteld. De FRDO dringt erop aan dat met het oog op de lange(re) termijn *alle* producenten zouden worden aangespoord om energie en andere grondstoffen efficiënter te gebruiken en daartoe de nodige investeringen te doen.

3.7. De rol van de Europese Unie (vraag 8)

- [24] Volgens de FRDO is de bevordering van de beleidscoherentie een belangrijke rol voor de EU. Een andere taak voor de EU is volgens de FRDO de aanpak van het gebrek aan informatie, onder meer inzake prijzen en etikettering. Voorts is de FRDO van oordeel dat de EU erop moet toezien dat het supranationale recht dat bepaalde normen oplegt, voor staten de mogelijkheid openlaat om zelf verder te gaan.

3.8. Dringendste maatregelen (vraag 9)

- [25] De FRDO is van oordeel dat de EU in het kader van een SDO eerst en vooral werk moet maken van duidelijke doelstellingen en indicatoren, van doorzichtigheid en communicatie, en van de toepassing van prijzen die de werkelijke kosten weergeven. Dat laatste moet bij voorkeur op internationaal niveau, dus ruimer dan de EU, en volgens een uniforme berekeningswijze gebeuren. En bij de bepaling van de werkelijke kosten moet rekening worden gehouden met economische, sociale en ecologische overwegingen.



Bijlagen

1. Aantal aanwezige en vertegenwoordigde stemgerechtigde leden op de algemene vergadering van 24 april 2001

- de 4 voor- en ondervoorzitters
- 5 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus (*)

Totaal: 25 van de 38 stemgerechtigde leden (*)

(*) momenteel is 1 vertegenwoordiger van de wetenschappelijke milieus niet aangeduid

2. Vergaderingen ter voorbereiding van dit advies

De werkgroep *federaal plan* vergaderde op 11 januari, 8 maart en 2 en 17 april 2001 om dit advies voor te bereiden.

3. Personen die meewerkten aan de voorbereiding van dit advies

Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Mme Anne PANNEELS (vice-présidente CFDD) – voorzitter van de werkgroep
- M. Tom BAULER (Université Libre de Bruxelles, ULB)
- Dhr. Fons BEYERS (Boerenbond)
- Mme Isabelle CHAPUT (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB)
- Mevr. Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- Mme Irène DEKELPER (Le Syndicat Libéral)
- Mevr. Birgit FREMAULT (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam-Solidarité)
- Dhr. Jos GYSELS (ondervoorzitter FRDO / De Wielewaal)
- M. Jean-Pierre JACOBS (Groupement de la Sidérurgie)
- Dhr. Joris KERKHOF (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- M. Rafael LAMAS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)
- Dhr. Marc MAES (11.11.11)
- Dhr. Erik PAREDIS (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)



- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- Mevr. Leida RIJNHOUT (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)
- Mme Catherine ROUSSEAU (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC)
- Mevr. Lut SLABBINCK (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV)
- Dhr. Louis VAN GEYT (11.11.11)
- Mevr. Saar VAN HAUWERMEIREN (Bond Beter Leefmilieu)
- Prof. Han VERSCHURE (Katholieke Universiteit Leuven)

Niet-stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers

- Dhr. Luc BAS (Vlaamse Gewest, AMINAL)
- M. Hadelin de BEER (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)
- M. Jean-Roger DRÉZE (représentant du Premier Ministre, M. Guy Verhofstadt)
- Mme Nadine GOUZÉE (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)
- Dhr. Jozef SIONCKE (Vlaamse Gewest, AMINAL)
- M. Denis VAN EECKHAUT (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)
- Dhr. Luc VAN ITTERBEECK (vertegenwoordiger van Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, mevr. Magda Aelvoet)
- Mme Sylvie VARLEZ (Bureau Fédéral du Plan, Task Force Développement Durable)

Uitgenodigde expert

- Dhr. Marc VANHEUKELEN (Europese Commissie, Task Force Duurzame Ontwikkeling)

Secretariaat

- M. Marc DEPOORTERE
- Dhr. Jan DE SMEDT
- Dhr. Johan PAUWELS

4. Afkortingen

EU..... Europese Unie
FRDO Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling
SDO..... strategie voor duurzame ontwikkeling