



## Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling (FRDO)

### Advies over het Nationale Hervormingsprogramma voor de omzetting van de “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008”

- **Gevraagd door Eerste Minister Guy Verhofstadt**
- **Via schriftelijke procedure goedgekeurd door de Algemene Vergadering**
- **Vorbereid door de werkgroep Strategieën voor duurzame ontwikkeling**
- **De oorspronkelijke taal van dit advies is het Nederlands**

#### Krachtlijnen van het advies

De Lissabon-strategie, die van groot belang is voor de toekomst van de EU, is in theorie een onderdeel van de overkoepelende duurzame-ontwikkelingsbenadering van de Unie. In de praktijk van het Europese beleid is daar echter weinig van te merken: de Lissabon-strategie functioneert nagenoeg los van de Europese Strategie voor Duurzame Ontwikkeling (EUSDS), en eventuele synergieën en spanningsvelden tussen beide strategieën worden zelden verduidelijkt door de Europese beleidsmakers.

De FRDO stelt dit gebrek aan coördinatie ook vast bij de huidige herziening van de Lissabon-aanpak. De Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 keurde zowel de eerste “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid” voor de vernieuwde Lissabon-strategie goed als de “Richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling”, zonder de samenhang en de interacties tussen beide te verduidelijken.

De “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid” geven op zich de drie dimensies van duurzame ontwikkeling niet op een evenwichtige manier weer: slechts één van de 24 richtsnoeren integreert expliciet de milieudimensie. Dit volstaat niet om het EU-beleid te vertalen op het vlak van energie-efficiëntie, duurzaam gebruik van hulpbronnen, milieutechnologie, biodiversiteit, internalisering van milieukosten, klimaatverandering ...

De FRDO pleit er dan ook voor deze richtsnoeren te koppelen aan de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling, en voor wat België betreft, het Nationaal Hervormingsprogramma (NHP) af te stemmen met de duurzame-ontwikkelingsbenadering in ons land (zowel op federaal als op regionaal niveau).

Zo kunnen het tweede Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling en de recent gelanceerde Nationale Strategie Duurzame Ontwikkeling voor een belangrijke inbreng zorgen, net als – in een later stadium - de tegen 2007 geplande nationale strategie voor ontkoppeling van economische groei enerzijds en natuurlijke-hulpbronnenverbruik en milieuvervuiling anderzijds. Op die manier kan er in het NHP de nodige aandacht gaan naar de positieve impact die “ecologische en sociale” bekommernissen als rationeel energie- en grondstoffengebruik of de bescherming van milieu en volksgezondheid kunnen hebben op “sociaal-economische” doelstellingen als groei, competitiviteit, werkgelegenheid en het begrotingsevenwicht.

De FRDO vraagt tenslotte in het NHP ook rekening te houden met de verdelingsaspecten (cf. het sociale inclusie-beleid) en de mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling.



## Situering van het advies

- [a] In 2000 heeft de Europese Raad van Lissabon een strategie goedgekeurd die tot doel had de Europese Unie tegen 2010 om te vormen tot “*de meest concurrentiële en dynamische kenniseconomie ter wereld die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang*”. De Europese raad van Stockholm voegde in maart 2001 aan deze economische en sociale dimensie nog een milieudimensie toe, om de Lissabonstrategie te vervolledigen. Deze benadering werd verder uitgewerkt door de Europese raad van Göteborg (juni 2001), die de strategie voor duurzame ontwikkeling van de Europese Unie (EUSDS) vastlegde.
- [b] Dit jaar is de strategie van Lissabon aan zijn “*mid-term review*” toe. Deze herziening werd reeds in 2004 in gang gezet, en leidde tot een mededeling van de Commissie<sup>1</sup> aan de Europese Raad van 22 en 23 maart 2005 (de “Lentetop”). De Commissie maakte voor zijn evaluatie van de Lissabonstrategie onder meer gebruik van het rapport hierover van een expertenwerkgroep onder leiding van Wim Kok.
- [c] De Lentetop van de Europese Raad beoordeelde de vooruitgang in het proces van Lissabon als “niet onverdeeld positief”, en stelde dat dringend actie nodig is: “Daartoe moet absoluut en onverwijld een nieuwe impuls aan de strategie van Lissabon worden gegeven en moeten de prioriteiten groei en werkgelegenheid centraal komen te staan”.<sup>2</sup> In die optiek zal de Raad een geheel van “geïntegreerde richtsnoeren” aannemen, dat bestaat uit “globale richtsnoeren voor het economisch beleid” (GREB) en “werkgelegenheidsrichtsnoeren” (WGR).
- [d] Op basis van die geïntegreerde richtsnoeren dienen de lidstaten “nationale hervormingsprogramma’s” op te stellen. De Commissie van zijn kant zal een “communautair Lissabon-programma” uitwerken.<sup>3</sup> De nieuwe aanpak zal in een driejaarlijkse cyclus verlopen, waarbij aan het einde van het derde jaar de geïntegreerde richtsnoeren, de nationale hervormingsprogramma’s en het communautaire Lissabon-programma opnieuw geformuleerd worden.
- [e] De cyclus is in april 2005 van start gegaan met de voorstelling door de Commissie van de eerste “geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid” (2005-2008).<sup>4</sup> Op basis daarvan keurde de Europese Raad van Brussel van 16 en 17 juni 2005 een lijst van 24 geïntegreerde richtsnoeren goed<sup>5</sup>. Die richtsnoeren moeten tegen midden oktober door de lidstaten vertaald worden in nationale hervormingsprogramma’s voor de komende drie jaren.
- [f] België zal dit programma uitwerken in overleg tussen de federale autoriteiten en de regeringen van Gewesten en Gemeenschappen. In een brief van 24 juni 2005 vroeg de Kanselarij van de Eerste Minister in dit verband een advies van de FRDO, conform de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel van 22 en 23 maart 2005: voor de nationale hervormingsprogramma’s zal “volgens de in de lidstaten geldende procedures overleg worden gepleegd met alle belanghebbenden op regionaal en nationaal niveau (...)”<sup>6</sup>
- [g] De FRDO waardeert dat hij in dit dossier geraadpleegd wordt. Zijn advies wordt gevraagd voor het einde van de maand augustus 2005. Dit betekent dat de raad over twee maanden beschikt om het advies op te stellen en goed te keuren. Dit is een zeer beperkte tijdspanne, zeker gezien de vakantieperiode.<sup>7</sup> Daarom dient de FRDO zich te beperken tot een advies dat grotendeels

<sup>1</sup> COM (2005) 24 van 2/2/2005 “Samen werken aan werkgelegenheid en groei. Een nieuwe start voor de Lissabonstrategie”

<sup>2</sup> Europese Raad van Brussel 22 en 23 maart 2005, Conclusies van het Voorzitterschap, 7619/1/05 § 5

<sup>3</sup> Dit programma werd op 20 juli 2005 gepubliceerd: COM(2005)330

<sup>4</sup> COM(2005)141 van 12/4/2005

<sup>5</sup> Zie bijlage 1 van dit advies (Europese Raad van Brussel 16 en 17 juni 2005, Conclusies van het Voorzitterschap, 10255/05 bijlage II)

<sup>6</sup> o.c. § 39 c

<sup>7</sup> De Europese adviesraad EESC (Europees Economisch en Sociaal Comité) is van mening dat er ook op Europees vlak te weinig tijd is uitgetrokken voor een debat met het middenveld over de richtsnoeren (cf advies EESC/CESE SOC/206 van 31/5 inleiding)



relevante opinies en voorstellen uit voorbije adviezen herneemt, en kan hij slechts in beperkte mate ingaan op specifieke punten.

## Inhoud van het advies

### ***Coherentie tussen het Lissabon- en Göteborg-proces***

- [1] De FRDO erkent dat er in de EU grote uitdagingen bestaan op het vlak van groei en werkgelegenheid en dat de Lissabon-strategie van groot belang is voor de toekomst van de Unie. Hij onderschrijft tevens de stelling dat die strategie een nieuwe impuls nodig heeft. De FRDO meent echter dat het Lissabon-proces en zijn herziening niet los kan gezien worden van een andere belangrijke strategie van de EU, namelijk de strategie voor duurzame ontwikkeling (EUSDS). Die relatie werd reeds duidelijk naar voren geschoven bij de goedkeuring van de EUSDS door de Europese Raad van Göteborg in 2001: *“De Europese Raad gaat akkoord met een strategie voor duurzame ontwikkeling die een aanvulling vormt op de politieke inzet van de Unie voor economische en sociale vernieuwing, een derde dimensie - de milieudimensie - toevoegt aan de Lissabon-strategie en een nieuwe aanpak inzake beleidsvorming introduceert.”*<sup>8</sup>
- [2] Ook de Europese raad van 22-23 maart 2005 stelt dat de strategie van Lissabon “past in de ruimere context van het vereiste van duurzame ontwikkeling”, en dat om de doelstellingen van de herziene Lissabon-strategie te bereiken, *“de Unie meer dan voorheen alle passende nationale en communautaire middelen – inclusief het cohesiebeleid – moet aanwenden in de drie dimensies (de economische, de sociale en de ecologische) van de strategie om de synergieën daartussen beter te benutten in een algemene context van duurzame ontwikkeling.”*<sup>9</sup>
- [3] Dit sluit aan bij wat de Europese Commissie hierover stelde in haar “Lenterapport” aan die Europese raad: *“Groei en werkgelegenheid centraal stellen gaat hand in hand met het nastreven van doelstellingen op sociaal en milieugebied. De Lissabon-strategie is een essentieel onderdeel van de overkoepelende doelstelling van duurzame ontwikkeling die in het Verdrag beschreven wordt: de welvaart en levensomstandigheden voor deze en toekomstige generaties op duurzame wijze verbeteren.”*<sup>10</sup>
- [4] In die visie zijn de Lissabon- en Göteborgstrategie complementaire benaderingen, die evenwel gebruik maken van verschillende instrumenten en er een andere tijdshorizon op nahouden.<sup>11</sup> De FRDO is van mening dat dit een positieve beleidsintentie vormt, maar dat dit principe nog lang geen beleidsrealiteit is in de Europese Unie. In zijn recente advies over de herziening van de Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling onderstreepte de FRDO dat de coherentie tussen het Lissabon- en Göteborg-proces veel te wensen overlaat. Beide processen functioneren in de praktijk nagenoeg onafhankelijk van elkaar. Er is nauwelijks coördinatie tussen beide benaderingen op het niveau van de Commissie of de Raad.<sup>12</sup> Dit geldt voor het intra-Europese beleid, maar ook voor de relaties met andere landen: zo wordt niet verduidelijkt hoe de Lissabon-strategie zich verhoudt tot de externe dimensie van de EUSDS.<sup>13</sup>
- [5] De FRDO stelt dit gebrek aan coördinatie en transversaliteit ook vast waar het gaat om de geïntegreerde richtsnoeren die het onderwerp uitmaken van dit advies. De Europese Raad van 16 en 17 juni 2005 stelt *“dat hij belang hecht aan duurzame ontwikkeling als elementair beginsel dat alle beleid en maatregelen van de Unie beheerst”*<sup>14</sup>, maar keurt zowel de “Geïntegreerde

<sup>8</sup> Conclusies Voorzitterschap Europese Raad van Göteborg van 15 en 16 juni 2001, § 20

<sup>9</sup> Conclusies Voorzitterschap Europese Raad van Brussel 22 en 23 maart 2005, §§ 6 en 42

<sup>10</sup> COM (2005)24 van 2/2/2005 “Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad : Samen werken aan werkgelegenheid en groei – een nieuwe start voor de Lissabon-strategie”, p 5

<sup>11</sup> COM (2005)24 van 2/2/2005 “Mededeling aan de Europese Voorjaarsraad : Samen werken aan werkgelegenheid en groei – een nieuwe start voor de Lissabon-strategie”, p 5

<sup>12</sup> FRDO 2004a09 van 29 oktober 2004, “Advies over de herziening van de Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling”, § 16. Alle FRDO-adviezen zijn te raadplegen op [www.frdo.be](http://www.frdo.be)

<sup>13</sup> Zie COM (2002) 82 van 13 februari 2002 “Naar een wereldwijd partnerschap voor duurzame ontwikkeling”

<sup>14</sup> Conclusies van het voorzitterschap, 10255/05 van 18/7/2005 § 8



richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid 2005-2008” als de “Richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling”<sup>15</sup> goed zonder de samenhang en interacties tussen beide te onderstrepen en te verduidelijken.

- [6] Dit terwijl we vaststellen dat, wanneer we de geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid op zich bekijken, slechts één van de 24 de milieudimensie van duurzame ontwikkeling uitdrukkelijk integreert. De FRDO meent dat zo een onevenwicht ontstaat tussen de economische, sociale en ecologische benadering: één enkel richtsnoer (11) volstaat niet om de EU-aanpak te vertolken op het gebied van energie-efficiëntie, duurzaam gebruik van hulpbronnen, milieutechnologie (ETAP), biodiversiteit, internalisering van milieukosten, klimaatverandering ...<sup>16</sup>. Het is positief dat de EU de samenhang en interacties tussen groei en werkgelegenheid beklemtoont door de richtsnoeren voor het beleid op dit vlak te integreren in één document, maar ze mag daarbij de ecologische en mondiale dimensie van duurzame ontwikkeling niet verwaarlozen.
- [7] De FRDO is dan ook van mening dat de EU in zijn beleid dient uit te gaan van beide sets van richtsnoeren, door de “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid” en de “richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling” te koppelen. Hierbij moeten de “Lissabon-” en “Göteborg” invalshoeken op elkaar afgestemd worden. Beide benaderingen zijn immers op sommige vlakken aanvullend, maar op andere overlappend, met name waar ze identieke thema's behandelen als economische groei, innovatie, wetenschappelijk onderzoek, fiscaliteit, energievoorziening, werkgelegenheid, vergrijzing...
- [8] In zijn advies over de EUSDS stelde de FRDO hierbij een aantal bestaande en potentiële spanningsvelden vast tussen de “Lissabon-” en “Göteborg-”benadering van bepaalde thema's: *“in de transportsector bijvoorbeeld tussen de doelstelling van een duurzame mobiliteit (Göteborg) en bepaalde geplande investeringen in het Europese wegennetwerk (Lissabon); in de landbouw tussen de competitiviteit vergroten en onze markten onbeperkt openstellen voor producten uit het Zuiden; in de industrie tussen de groei van energie-intensieve sectoren en de beperking van broeikasgasemissies.”*<sup>17</sup>
- [9] In de beleidsdocumenten van de Europese instellingen worden dergelijke spanningsvelden, die trouwens ook binnen de Lissabon-strategie zelf bestaan<sup>18</sup>, zelden aangehaald. De FRDO meent evenwel dat het nodig is ze duidelijk te signaleren om tot een transparant, coherent en efficiënt beleid te komen<sup>19</sup>. De Europese Unie moet niet alleen duidelijk maken hoe “Lissabon” en “duurzame ontwikkeling” elkaar kunnen aanvullen maar ook welke keuzes op dit vlak gemaakt (moeten) worden. Op die manier kan men tot een coherenter en doelgerichter beleid komen dan nu het geval is, ook waar het gaat om steunmaatregelen in het kader van Europese fondsen. Hierbij zal het ook nodig zijn korte- en langetermijndoelstellingen beter op elkaar af te stemmen.

---

<sup>15</sup> Zie bijlage 2. Deze richtsnoeren zullen als basis dienen voor de herziene Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling

<sup>16</sup> Zie COM(2005)141 “Geïntegreerde richtsnoeren voor groei en werkgelegenheid (2005-2008)”

<sup>17</sup> FRDO 2004a09 (29 oktober 2004) § 17

<sup>18</sup> Zo is er bijvoorbeeld een spanningsveld denkbaar tussen competitiviteit en arbeidsflexibiliteit enerzijds, werkzekerheid en de kwaliteit van arbeid anderzijds

<sup>19</sup> Cf. de vijf principes van Europese “governance”: openheid, participatie, verantwoordingsplicht, doeltreffendheid, samenhang (o.a. vermeld in COM(2001)428 en SEC(2004)1153)



- [10] Het standpunt van de FRDO over de samenhang tussen het Lissabon- en Göteborg-proces sluit aan bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité hierover: *“De twee strategieën moeten coherent zijn waar het gaat om de algemene doelstelling van een duurzame ontwikkeling op lange termijn. Dit betekent dat duurzame-ontwikkelingsdoelstellingen dienen opgenomen te worden in alle domeinen waarop de Lissabon-strategie betrekking heeft. Op die manier kan en moet dit proces een belangrijke stap vormen op weg naar duurzame ontwikkeling, zonder echter in de plaats te treden van een langetermijnstrategie hiervoor. De economische groei waartoe het Lissabon-proces leidt, moet, om in het duurzame-ontwikkelingskader te passen, een kwalitatieve groei zijn die ontkoppeld is van het verbruik van natuurlijke hulpbronnen. Dit betekent meteen ook dat het Lissabon-proces een belangrijk bijdrage kan inhouden voor de duurzame-ontwikkelingsstrategie wanneer het ertoe bijdraagt onze economie in een duurzamer richting te sturen.”*<sup>20</sup>
- [11] De coördinatie tussen het Lissabon- en Göteborg-proces in de EU wordt bemoeilijkt door de “defasering” van de herziening van beide processen. Het Lissabon-proces is met de geïntegreerde richtsnoeren en nationale hervormingsprogramma’s nu opnieuw gelanceerd, terwijl de herziening en “relance” van de EUSDS wellicht zelfs dit jaar niet meer zal plaatsvinden. Dit terwijl oorspronkelijk voorzien was dat beide processen samen zouden bekeken worden ter gelegenheid van de Europese Lentetop van 2005. De FRDO betreurde in een recent advies<sup>21</sup> dat die koppeling tussen de EUSDS- en de Lissabon-review opgegeven is. Er is immers een gecoördineerde aanpak nodig van deze twee strategieën die allebei even essentieel zijn.
- [12] Wat het beter afstemmen van de “Lissabon” en “Göteborg”-benadering betreft, heeft de FRDO reeds in verschillende adviezen gewezen op het belang van de effectbeoordeling (*impact assessment*) als instrument om de sociale, economische en ecologische aspecten van een beleidsvraagstuk af te wegen.<sup>22</sup> Effectbeoordelingen dragen immers niet alleen bij tot het kwalitatief en kwantitatief onderbouwen van het beleid, maar ook tot de integratie ervan, en dus tot het transversale karakter van duurzame ontwikkeling.
- [13] De FRDO waardeert dan ook dat de EU de voorbije jaren een effectbeoordeling heeft uitgewerkt voor zijn beleidsinitiatieven, en vraagt die procedure verder te optimaliseren. Momenteel zijn de effectbeoordelingen van de Commissie immers weinig transparant, te ongelijk van kwaliteit en bieden ze vaak nog geen voldoende geïntegreerde benadering<sup>23</sup>. Verder dient men ermee rekening te houden dat bepaalde aspecten van duurzame ontwikkeling moeilijk te kwantificeren zijn (bv. de waarde van biodiversiteit) en daardoor soms te weinig in aanmerking worden genomen bij effectbeoordelingen.
- [14] Een effectbeoordeling draagt informatie aan over mogelijke keuzes en de gevolgen van beleidsopties, maar houdt op zich geen beslissing in. Er is finaal een besluitvorming nodig, die dient te beantwoorden aan de principes van *governance*, het goed bestuur dat de EU nastreeft<sup>24</sup>. Eén van die principes is participatie, tevens een belangrijk beginsel van duurzame ontwikkeling<sup>25</sup>. De FRDO waardeert dan ook dat de Europese Raad van Brussel van 22 en 23 maart 2005 er in verband met de nieuwe Lissabon-strategie op wees dat *“Naast de regeringen alle andere betrokken actoren (parlementen, regionale en lokale overheden, sociale partners en civiele samenleving) een eigen inbreng moeten hebben in de strategie en actief de doelstellingen daarvan helpen verwezenlijken.”*<sup>26</sup> De FRDO is als adviesorgaan van de civiele maatschappij bereid om daar toe bij te dragen, bijvoorbeeld door te adviseren over de afstemming van specifieke Lissabon-vraagstukken met het duurzame-ontwikkelingskader.

<sup>20</sup> NAT/229 – CESE 661/2004 (28/4/2004): Assessing the EU sustainable development strategy – exploratory opinion, 2.4.4 en 2.4.5, geciteerd in FRDO 2004a09 (29/10/2004) § 21

<sup>21</sup> Advies voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling”2005a01 § 23

<sup>22</sup> FRDO 2001a16 § 8, FRDO 2004a09 § 28, FRDO 2005a01 § 12

<sup>23</sup> Cf. onder meer rapport van het Institute for European Environmental Policy (London): “Sustainable development in the European Commission’s integrated impact assessments for 2003” (April 2004). Zie ook FRDO 2004a09 § 29 “Advies over de herziening van de Europese strategie duurzame ontwikkeling”

<sup>24</sup> Zie voetnoot 19

<sup>25</sup> Verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling (1992), beginsel 10

<sup>26</sup> Conclusies van het Voorzitterschap, 6



## **Een Nationaal Hervormingsprogramma in harmonie met duurzame ontwikkeling**

- [15] Ook waar het gaat om de Lissabon-aanpak in België, en met name het nationale hervormingsprogramma (NHP) dat op basis van de geïntegreerde richtsnoeren opgesteld zal worden, pleit de FRDO voor coherentie met de duurzame-ontwikkelingsbenadering in ons land. Op die manier kan men tot een beleid komen met zowel een economische, sociale als ecologische dimensie, dat in verschillende domeinen en sectoren gecoördineerd verloopt.<sup>27</sup>
- [16] De FRDO pleit er dan ook voor bij het opstellen van het NHP rekening te houden met de beleidsdocumenten en –processen op het vlak van duurzame ontwikkeling in ons land (zowel op federaal als op regionaal niveau). Zo kan het tweede federaal Plan Duurzame Ontwikkeling 2004-2008, dat trouwens de zes thema's van de Europese Strategie Duurzame Ontwikkeling herneemt, een belangrijke inspiratiebron vormen. Dit plan behandelt immers, in een duurzame-ontwikkelingsperspectief, een aantal onderwerpen die verband houden met de richtsnoeren die het NHP dient om te zetten (werkgelegenheid, armoede, vergrijzing, onderzoek en ontwikkeling, mobiliteit, mondialisering, duurzaam gebruik van hulpbronnen, milieubescherming).
- [17] Gezien het NHP uitgewerkt wordt in overleg tussen de federale overheid en de regeringen van gemeenschappen en gewesten, is in de toekomst ook een afstemming aangewezen met de nationale strategie duurzame ontwikkeling (NSDO), die recent in de steigers is gezet en medio 2006 concreet vorm moet krijgen. De FRDO bracht eind mei van dit jaar advies uit over de ontwerp-kadertekst voor een NSDO in ons land<sup>28</sup>, en stelde daarin reeds dat de NSDO ook voor de Lissabon-strategie en de nationale hervormingsprogramma's "*een beleidskader moet bieden, en de inspanningen voor economische groei situeren in een context van duurzame ontwikkeling. De uiteindelijke doelstelling is te komen tot een maatschappij die zowel economisch, sociaal als ecologisch performant is, met een "eco-efficiënte" economie.*"<sup>29</sup>
- [18] Om die doelstelling te bereiken, is een beleid voor het bevorderen van duurzame productie en consumptie vereist, om economische groei te ontkoppelen van natuurlijke-hulpbronnenverbruik en milieuvervuiling. In dit licht dient het NHP in een later stadium ook rekening te houden met de ontkoppelingsstrategie, die de federale regering in overleg met de gewesten zal opstellen tegen 2007.<sup>30</sup> De FRDO werkt momenteel aan een eerste advies over deze strategie, die ook in de Europese Unie een nieuwe impuls zal krijgen en bij kan dragen tot het communautaire Lissabon-programma.<sup>31</sup>
- [19] Een belangrijk instrument om tot ontkoppeling en een duurzamer productie en consumptie te komen, is het fiscale en prijsbeleid. De Europese raad van 16 en 17 juni 2005 vermeldt het principe van de internalisering van externe kosten in zijn "Verklaring over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling"<sup>32</sup>, en de FRDO wees reeds in verschillende adviezen op het belang ervan<sup>33</sup>. In zijn recente advies voor de jaarlijkse evaluatie van het federale beleid duurzame ontwikkeling waardeerde de FRDO dan ook<sup>34</sup> dat de federale regering een werkgroep belast heeft met de opdracht om tegen december van dit jaar een onderzoek af te ronden naar de internalisering van externe milieu- en sociale kosten. De resultaten van dit onderzoek dat deel uitmaakt van actie 22 ("De juiste prijs") van het tweede Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008<sup>35</sup>, kunnen eveneens van nut zijn voor de NHP's van de komende jaren.

<sup>27</sup> De FRDO wees in verschillende adviezen op het belang van een horizontale integratie van het beleid of multisectorbenadering (2005a02, 2005a01, 2004a09, 2004a04, 2003a09, 2003a04 ...)

<sup>28</sup> FRDO 2005a02

<sup>29</sup> 2005a02 § 8

<sup>30</sup> Cf tweede Federaal plan duurzame ontwikkeling en beleidsnota 2004 van staatssecretaris Els Van Weert

<sup>31</sup> Het gaat hier om de "thematische strategie voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die in het najaar vernieuwd zou worden. Zie website <http://europa.eu.int/comm/environment/natres/index.htm>

<sup>32</sup> Zie bijlage 2 van dit advies

<sup>33</sup> 2001a08 § 25, 2002a07 § 44, 2004a04 § 164, 2004a09 § 73 en 74, 2005a01 § 34 en 35

<sup>34</sup> 2005a01 § 34

<sup>35</sup> § 32209. Het integreren van ecologische en sociale criteria met het oog op een duurzame ontwikkeling is ook fundamenteel waar het gaat om overheidsopdrachten: de EU creëde hiervoor de nodige ruimte in de nieuwe "public procurement"-richtlijnen van 31 maart 2004



- [20] De FRDO pleit in het algemeen voor een NHP dat voldoende aandacht heeft voor de positieve impact die “ecologische en sociale” bekommernissen als rationeel energie- en grondstoffengebruik of de bescherming van milieu en volksgezondheid kunnen hebben op “sociaal-economische” doelstellingen als groei, competitiviteit, werkgelegenheid en het begrotingsevenwicht. Economische prestaties kunnen ertoe bijdragen een sociaal en milieubeleid te financieren, maar omgekeerd kunnen milieu-doelstellingen een belangrijke economische en sociale impuls vormen. Er is dus niet alleen aandacht nodig voor de interacties en de coördinatie tussen de economische en de sociale pijler van duurzame ontwikkeling, maar ook voor de relatie tussen de economische en de ecologische, en tussen de sociale en ecologische invalshoek.
- [21] Een dergelijk innoverend beleid vergt aanzienlijke investeringen in onderzoek en ontwikkeling. Daarom zijn de geïntegreerde richtsnoeren 7 en 8, resp. over meer investeren in onderzoek en ontwikkeling en het bevorderen van innovatie, van groot belang.<sup>36</sup> De FRDO vraagt bij de omzetting ervan in het NHP, duurzame ontwikkeling als referentiekader te hanteren voor onderzoeksprogramma’s en sterk te investeren in toegepast onderzoek naar eco-efficiënte innovatie en milieutechnologie in die domeinen waar België op Europees vlak een bijdrage kan leveren.<sup>37</sup> Een vernieuwend beleid op dit vlak *“kan immers bijdragen tot een ontkoppeling van groei en verbruik van energie en grondstoffen, tot een grotere eco-efficiëntie van onze economie, tot een kosteneffectiever milieubeleid en tot sociaal-economische voordelen door de competitieve voorsprong die een innovatiepolitiek met zich kan brengen.”*<sup>38</sup>
- [22] De FRDO merkt op dat er in de geïntegreerde richtsnoeren voldoende aandacht gaat naar een grotere participatie op de arbeidsmarkt, wat bijdraagt tot de sociale cohesie, maar dat de verdeling van groei en werkgelegenheid weinig aan bod komt. Dit terwijl een verdelingspolitiek die ook armoedebestrijding behelst, eveneens fundamenteel is om de sociale cohesie te bevorderen en de toenemende ongelijkheid en dualisering van onze samenleving tegen te gaan. De Top van Lissabon had trouwens in maart 2000 armoedebestrijding en sociale inclusie als strategische doelen geformuleerd. De FRDO vraagt dan ook in het NHP rekening te houden met de maatregelen van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005, dat in ons land werd uitgewerkt in het kader van de Europese strategie terzake.
- [23] Ten slotte vraagt de FRDO om in het NHP de mondiale dimensie genuanceerder te benaderen dan wat richtsnoer 13 daarover vermeldt: *“Zorgen voor open, concurrerende markten binnen en buiten Europa, de vruchten van de mondialisering plukken”*. We moeten ook waken over de gevolgen van ons beleid voor de economische, sociale en ecologische situatie in andere landen, en in een multilaterale context pleiten voor een duurzame ontwikkeling op wereldvlak.<sup>39</sup> Wat de regulering van de wereldhandel betreft, stelde de FRDO in een recent advies dat handelsliberalisering geen doel op zich is, *“maar een instrument dat bijdraagt tot een duurzame ontwikkeling, indien deze wordt ingezet onder de juiste randvoorwaarden. Hiertoe behoren zowel elementen van een deugdelijk bestuur (een goed functionerende rechtstaat, afwezigheid van corruptie, een stabiel juridisch en politiek kader ...) als aandacht voor sociale-, ecologische- en ontwikkelingsaspecten.”*<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Des te meer omdat uit de recente “Key figures 2005 for Science, technology and innovation” gepubliceerd door de Commissie (19/7/2005) blijkt dat de groei van investeringen in onderzoek en ontwikkeling (als % van het BNP) in de Unie stagneert

<sup>37</sup> Het is immers noodzakelijk de inspanningen op het vlak van onderzoek en ontwikkeling te coördineren op Europees niveau

<sup>38</sup> FRDO 2005a01 § 30. Zie hier het ETAP-actieprogramma van de Commissie: COM (2004)38 van 28/1/2004

<sup>39</sup> Zie de hoofdoelstelling “ONZE INTERNATIONALE VERANTWOORDELIJKHEID OPNEMEN” in de Verklaring over de richtsnoeren voor duurzame ontwikkeling (bijlage 2)

<sup>40</sup> FRDO 2005a05, “Advies ter voorbereiding van de zesde ministeriële conferentie van de WTO te Hong Kong”, § 6



## **Bijlage 1**

### **GEÏNTEGREERDE RICHTSNOEREN VOOR GROEI EN WERKGELEGENHEID (2005-2008)**

1. Zorgen voor de economische stabiliteit die nodig is voor duurzame groei
2. Een duurzame economische en budgettaire ontwikkeling instandhouden, hetgeen een voorwaarde is voor het scheppen van meer banen
3. Een efficiënte, op groei en werkgelegenheid gerichte toewijzing van productiemiddelen bevorderen
4. Erop toezien dat de loonontwikkeling bijdraagt tot macro-economische stabiliteit en groei
5. De samenhang tussen macro-economisch beleid, structuurbeleid en werkgelegenheidsbeleid vergroten
6. Bijdragen tot de dynamiek en de goede werking van de EMU
7. Investerings in O&O verhogen en verbeteren, in het bijzonder in de particuliere sector, met het oog op de totstandbrenging van een Europese kennisruimte
8. Alle vormen van innovatie vergemakkelijken
9. De verspreiding en het doelmatig gebruik van ICT vergemakkelijken en een volledig inclusieve informatiemaatschappij opbouwen
10. De concurrentievoordelen van de industriële basis versterken
11. Duurzaam gebruik van hulpbronnen aanmoedigen en de synergieën tussen milieubescherming en groei versterken
12. De interne markt uitbreiden en verdiepen
13. Zorgen voor open, concurrerende markten binnen en buiten Europa, de vruchten van de mondialisering plukken
14. Het bedrijfsklimaat aantrekkelijker maken en het particuliere initiatief stimuleren door betere regelgeving
15. Het ondernemerschap bevorderen en het klimaat voor het MKB verbeteren
16. Europese infrastructuren uitbreiden, verbeteren en onderling verbinden, en prioritaire grensoverschrijdende projecten voltooien
17. Ten uitvoer leggen van werkgelegenheidsbeleid dat gericht is op het bereiken van volledige werkgelegenheid, het verbeteren van de kwaliteit van het werk en de arbeidsproductiviteit en het versterken van de sociale en territoriale samenhang
18. Een benadering van het werk bevorderen die gebaseerd is op de levenscyclus
19. Arbeidsmarkten creëren die de integratie bevorderen, de aantrekkelijkheid van werken verhogen en werken financieel aantrekkelijk maken voor werkzoekenden, óók voor mensen met een achterstandspositie en mensen die niet actief zijn
20. Beter inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt
21. Flexibiliteit bevorderen zonder afbreuk te doen aan werkzekerheid en segmentering van de arbeidsmarkt verminderen, met de vereiste aandacht voor de rol van de sociale partners
22. Erop toezien dat de arbeidskosten en de regelingen voor het vaststellen van de lonen zich





ontwikkelen op een wijze die bevorderlijk is voor de werkgelegenheid

23. Investerings in menselijk kapitaal opvoeren en verbeteren

24. Onderwijs- en opleidingsstelsels aanpassen aan de nieuwe behoeften op het gebied van vaardigheden

*Bron : Conclusies van het voorzitterschap – Brussel, 16 en 17 juni 2005  
10255/05 32 BIJLAGE II NL*



## **Bijlage 2**

### **VERKLARING OVER DE RICHTSNOEREN VOOR DUURZAME ONTWIKKELING**

Duurzame ontwikkeling is een, in het verdrag vastgelegde, hoofddoelstelling voor alle beleidsvormen van de Europese Gemeenschap. Zij beoogt een continue verbetering van de levenskwaliteit op aarde voor de huidige en toekomstige generaties. Zij moet het vermogen van de aarde om het leven in al zijn diversiteit te bevorderen, in stand houden. Zij berust op de beginselen van de democratie en de rechtsstaat, alsook op naleving van de grondrechten, met inbegrip van vrijheid en gelijke kansen voor allen. Zij waarborgt de solidariteit binnen en tussen de generaties. Zij streeft naar bevordering van een dynamische economie, volledige werkgelegenheid en een hoog niveau van onderwijs, van bescherming van de gezondheid, sociale en territoriale samenhang alsook milieubescherming in een wereld van vrede en veiligheid, waarin de culturele diversiteit wordt geëerbiedigd.

Om deze doelstellingen in Europa en op mondiaal niveau te verwezenlijken, ijveren de Europese Unie en haar lidstaten, zowel alleen als in partnerschap, voor de naleving en uitvoering van de volgende doelstellingen en beginselen:

#### **Hoofddoelstellingen**

##### **MILIEUBESCHERMING**

Het vermogen van de aarde om het leven in al zijn diversiteit te bevorderen, in stand houden, de grenzen aan de natuurlijke hulpbronnen van de planeet respecteren, en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu garanderen. Milieuvervuiling voorkomen en verminderen en duurzame productie- en consumptiewijzen bevorderen, teneinde economische groei en achteruitgang van het milieu van elkaar los te koppelen.

##### **SOCIALE RECHTVAARDIGHEID EN SAMENHANG**

Een democratische, gezonde, veilige en rechtvaardige maatschappij bevorderen die gebaseerd is op sociale integratie en op samenhang, die de grondrechten en de culturele diversiteit respecteert, de gelijkheid van vrouwen en mannen waarborgt en elke vorm van discriminatie bestrijdt.

##### **ECONOMISCHE WELVAART**

Een welvarende, vernieuwende economie bevorderen die rijk aan kennis, concurrerend en milieuefficiënt is en die een hoge levensstandaard, volledige werkgelegenheid en kwaliteitsvol werk in de hele Europese Unie waarborgt.

##### **ONZE INTERNATIONALE VERANTWOORDELIJKHEID OPNEMEN**

Wereldwijd de oprichting bevorderen van democratische instellingen die stoelen op vrede, veiligheid en vrijheid, en de stabiliteit van deze instellingen verdedigen. Duurzame ontwikkeling overal in de wereld actief bevorderen en erop toezien dat het interne en externe beleid van de Europese Unie verenigbaar zijn met de wereldwijde duurzame ontwikkeling en met de internationale verplichtingen van de Unie.

#### **Richtsnoeren voor het beleid**

##### **BEVORDERING EN BESCHERMING VAN DE GRONDRECHTEN**

De mens centraal stellen in het beleid van de Europese Unie, door de grondrechten te bevorderen, alle vormen van discriminatie te bestrijden en bij te dragen aan het verminderen van de armoede en het wegwerken van sociale uitsluiting in de hele wereld.

##### **SOLIDARITEIT BINNEN EN TUSSEN DE GENERATIES**

Tegemoet komen aan de behoeften van de huidige generaties zonder het vermogen van de toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar te brengen, in de Europese Unie en elders.

##### **EEN OPEN EN DEMOCRATISCHE SAMENLEVING**

Waarborgen dat de burgers hun recht op toegang tot informatie kunnen uitoefenen, alsook hun toegang tot de rechter. Mogelijkheden voor overleg en participatie bieden aan alle belanghebbende partijen en aan verenigingen.

##### **PARTICIPATIE VAN DE BURGERS**



De participatie van de burgers aan de besluitvorming versterken. De publieke opinie beter voorlichten over en bewustmaken van duurzame ontwikkeling. De burgers informeren over hun invloed op het milieu en over de verschillende manieren waarop zij kunnen kiezen voor meer duurzame oplossingen.

#### **PARTICIPATIE VAN DE ONDERNEMINGEN EN VAN DE SOCIALE PARTNERS**

De sociale dialoog, de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de ondernemingen en de publiek-private partnerschappen versterken om de samenwerking en de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de invoering van duurzame productie- en consumptiewijzen te bevorderen.

#### **SAMENHANG VAN DE BELEIDSVORMEN EN GOVERNANCE**

De samenhang tussen alle beleidsvormen van de Europese Unie en tussen de acties op lokaal, regionaal, nationaal en mondiaal niveau bevorderen, teneinde de bijdrage ervan aan de duurzame ontwikkeling te vergroten.

#### **INTEGRATIE VAN DE BELEIDSVORMEN**

De integratie van economische, sociale en milieu-overwegingen bevorderen, zodat zij coherent zijn en elkaar versterken, door volledig en onverkort gebruik te maken van de instrumenten die betere wetgeving beogen, zoals een evenwichtige effectbeoordeling en raadpleging van de betrokkenen.

#### **BENUTTEN VAN DE BESTE BESCHIKBARE KENNIS**

Erop toezien dat het beleid wordt uitgewerkt, geëvalueerd en uitgevoerd op basis van de beste beschikbare kennis, en dat het beleid economisch, sociaal en ecologisch gezien gezond is en een goede kosten-batenverhouding vertoont.

#### **VOORZORGSBEGINSEL**

In geval van wetenschappelijke onzekerheid passende evaluatieprocedures toepassen en passende preventieve maatregelen treffen om schade voor de menselijke gezondheid en het milieu te voorkomen.

#### **BEGINSEL VAN "DE VERVUILER BETAALT"**

Ervoor zorgen dat de prijzen een weergave zijn van de reële kosten, voor de maatschappij, van de productie- en consumptieactiviteiten, en dat de vervuiler betaalt voor de schade die hij veroorzaakt aan de menselijke gezondheid en aan het milieu.

*Bron : Conclusies van het voorzitterschap – Brussel, 16 en 17 juni 2005  
10255/05 30 BIJLAGE I NL*



## **Bijlage 3**

### **Stemgerechtigde leden van de algemene vergadering die deelnamen aan de stemming over dit advies**

- de 4 voor- en ondervoorzitters:  
Dhr T. Rombouts, Mme C. Gernay, Mme A. Panneels, prof. R. Verheyen
- 3 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor milieubescherming:  
Mevr. V. Kochuyt (Birdlife Belgium), Dhr W. Trio (Greenpeace), Dhr J. Turf (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking:  
Dhr B. Bode (Broederlijk Delen), Dhr G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), M. J-M. Swalens (ACODEV), *Dhr B. Vanden Berghe (11.11.11)*
- de 2 vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele organisaties die de belangen van verbruikers verdedigen:  
Dhr R. Renaerts (OIVO), Mme C. Rousseau (CRIOC)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werknemersorganisaties:  
Dhr J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC), Mme I. Dekelper (CGSLB), M. B. Melckmans (FGTB), Mevr. J. Vervecken (ABVV)
- 4 van de 6 vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties:  
Mme I. Chaput (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), Mevr. A. Nachtergaele (Fevia), Dhr P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO), Mevr C. Ven (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)
- 1 van de 2 vertegenwoordigers van de energieproducenten:  
Mevr. H. De Buck (Electrabel)
- 2 van de 6 vertegenwoordigers van de wetenschappelijke milieus:  
Prof. L. Hens (VUB), Prof. L. Lavrysen (UGent)

**Totaal: 24 van de 38 stemgerechtigde leden**

*Opmerking: de namen van de personen die nog niet benoemd zijn als lid van de raad, staan cursief vermeld*

## **Bijlage 4**

### **Vergaderingen voor de voorbereiding van dit advies**

De werkgroep *Strategieën voor duurzame ontwikkeling* vergaderde op 7 juli en 22 augustus om dit advies voor te bereiden.

## **Bijlage 5**

### **Deelnemers aan de voorbereiding van dit advies**

#### **Voorzitter en ondervoorzitter van de werkgroep**

Mme Jacqueline MILLER (EEB) - ondervoorzitter

#### **Stemgerechtigde leden en hun vertegenwoordigers**

M. Tom BAULER (ULB)  
M. François BAZAN (FEB)  
Mme Isabelle CHAPUT (FEDICHEM)  
M. Jehan DECROP (CSC)



Mme Anne DE VLAMINCK (IEW)  
De heer Geert FREMOUT (VODO),  
De heer Fré MAES (ABVV)  
Mme Edilma QUINTANA (CNCD),  
De heer Edward ROOSENS (VBO)  
De heer Jan TURF (BBL)

**Secretariaat**

Jan DE SMEDT, Koen MOERMAN