

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over „Het integreren van milieu en duurzame ontwikkeling in het ontwikkelingsbeleid”

(2001/C 14/18)

De Commissie heeft op 18 mei 2000 besloten, overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde thema.

De Afdeling „Externe betrekkingen”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 oktober 2000 goedgekeurd; rapporteur was de heer Ribbe, co-rapporteur de heer Gafo Fernández.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 376e zitting (vergadering van 19 oktober 2000) het volgende advies uitgebracht, dat met 83 stemmen voor, bij 6 onthoudingen is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In artikel 177 van het Verdrag van Amsterdam wordt de bevordering van duurzame ontwikkeling als een van de hoofddoelstellingen van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Gemeenschap genoemd.

1.2. Tijdens de top van Cardiff (juni 1998) heeft de Raad erop gewezen hoe belangrijk het is dat milieubescherming en duurzame ontwikkeling in alle EU-beleidsterreinen geïntegreerd worden. Daarom werd de Commissie en de diverse samenstellingen van de Raad verzocht om hiervoor strategieën uit te werken.

1.3. De mededeling van de Commissie „Het integreren van milieu en duurzame ontwikkeling in het ontwikkelingsbeleid”⁽¹⁾ moet tegen deze achtergrond worden gezien.

1.4. Het ESC heeft kennis genomen van de documenten van de Raad „Ontwikkeling” van 11.11.1999 en 18.5.2000 en van de mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement „Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap”⁽²⁾.

2. Algemene opmerkingen

2.1. Het ESC stemt in met de mededeling van de Commissie, waaruit duidelijk blijkt dat zij het Verdrag van Amsterdam en de conclusies van de Top van Cardiff probeert uit te voeren. Volgens haar moet echter nog heel wat werk worden verzet om de uitermate belangrijke doelstellingen te verwezenlijken.

2.2. Zowel in deze mededeling als in de mededeling over het ontwikkelingsbeleid⁽²⁾ wijst de Commissie er bij herhaling terecht op dat bij een en ander voor het maatschappelijk middenveld een cruciale rol is weggelegd. Wat dit betreft

betreurt het ESC het dat het als één van de vertegenwoordigers van de georganiseerde samenleving tot nu toe niet structureel door de Commissie bij haar beraadslagingen is betrokken. Het wijst de Commissie, de Raad en het Parlement er dan ook op dat zijn bijdragen aan de verdere ontwikkeling van dit belangrijke beleidsterrein alleen tot hun recht kunnen komen als het niet alleen wordt geraadpleegd over afzonderlijke onderdelen en documenten, maar over de hele verdere uitwerking van het ontwikkelingsbeleid. De Commissie zou het ESC dan ook dienen te vertellen welke rol het voortaan bij de economische samenwerking en de ontwikkelingssamenwerking moet spelen.

2.3. De internationale ontwikkelingen baren het ESC zorgen. De meeste industrielanden komen hun al tijdens de algemene vergadering van de VN van 24 oktober 1970 gedane en later herhaalde malen bekrachtigde belofte om ten minste 0,7 % van hun BBP in ontwikkelingshulp te investeren niet na. Momenteel wordt hiervoor namelijk gemiddeld slechts 0,23 % gereserveerd.

2.4. De kloof tussen rijk en arm wordt steeds groter. Ook de industrielanden zijn zich al sinds lang bewust van de vicieuze cirkel waarin zich tal van ontwikkelingslanden bevinden en die zich onder meer kenmerkt door economische onderontwikkeling, armoede, laag scholingsniveau, bevolkingstoename en gebrekkige milieubescherming. Mede door het ontbreken van de politieke wil is deze cirkel nog altijd niet doorbroken.

2.5. Wat de toestand van het milieu betreft bestaan er grote verschillen tussen de diverse ontwikkelingslanden en -regio's; zij passen niet in een algemeen beeld. Wel is de situatie overal vaak dramatisch: veel mensen hebben gebrek aan schoon drinkwater, de behandeling van afvalwater is rampzalig slecht (met navenante gevolgen voor de hygiënische omstandigheden), van een gedegen afvalbeheer heeft doorgaans nog nooit iemand gehoord, en in maar ook buiten stedelijke gebieden is

⁽¹⁾ COM(2000) 264 def.

⁽²⁾ COM(2000) 212 def. van 26.4.2000.

de luchtkwaliteit veelal abominabel. Niet zelden is er sprake van overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen, soms om in de eigen behoeften te voorzien, andere keren om aan de vraag van derde landen te voldoen.

2.5.1. Dat de toestand van het milieu problematisch is blijkt ook wel uit de overbeweiding en de overexploitatie van marginale landbouwgronden, waardoor de vruchtbaarheid en dus het rendement hiervan afnemen. Een ander voorbeeld is de grootschalige ontbossing. De gevolgen voor het milieu kunnen sterk variëren: klimaatveranderingen zijn mogelijk, maar ook toenemende woestijnvorming of grote overstromingen. Een en ander vindt zowel op mondiaal als op regionaal/lokaal niveau plaats. Met andere woorden: een gezonde toestand van het milieu en een duurzame ontwikkeling liggen voor de meeste ontwikkelingslanden nog ver achter de horizon. Deze situatie heeft echter ook consequenties voor de industrielanden. Het initiatief van de Commissie dient dus ook een gezond eigenbelang.

2.6. Niet de ontwikkelingslanden, maar de industrielanden zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de mondiale milieuproblemen. Ongeveer 20 % van de wereldbevolking verbruikt circa 80 % van de hulpbronnen, waarbij soms ook tot roofbouw op grondstoffen of overexploitatie van hernieuwbare en niet-hernieuwbare hulpbronnen in ontwikkelingslanden wordt overgegaan.

2.6.1. De 20 % van de mensen die 80 % van de grondstoffen verbruiken, leven voor het merendeel in industrielanden. Dat hulpbronnen steeds schaarser dreigen te worden, het klimaat verandert of de biodiversiteit en dus de genetische diversiteit dramatisch achteruitgaan, is dan ook vooral te wijten aan de productie-, verbruiks- en gedragspatronen van de industrielanden. Mochten deze ook in de ontwikkelingslanden ingang vinden, dan zou de toch al uiterst kwetsbare toestand van het milieu in de wereld dus nog veel precairder worden.

2.6.2. Als echter de industrielanden bij de ontwikkeling van aangepaste milieutechnologie hun kennis overdragen, kunnen zij de problemen in de ontwikkelingslanden in belangrijke mate helpen oplossen.

2.7. De integratie van milieubescherming en duurzame ontwikkeling in het ontwikkelingsbeleid van de EU mag niet betekenen dat de Europese manier van leven in ontwikkelingslanden wordt geïntroduceerd. Bij de evaluatie van haar eigen vijfde Milieuactieprogramma⁽¹⁾ heeft de Commissie zelf al toegegeven dat van een duurzame ontwikkeling in Europa nog lang geen sprake is.

3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Strategisch uitgangspunt laat te wensen over

3.1.1. Opvallend genoeg doet de Commissie over de door haar behandelde onderwerpen nogal vrijblijvende voorstellen. Zo is zij niet erg duidelijk over de vraag

- wat volgens haar precies de oorzaken van de problemen zijn;
- op welke punten de samenwerking tussen de EU en de ontwikkelingslanden het meest te wensen overlaat;
- hoe een en ander efficiënt kan worden aangepakt.

3.1.2. De Commissie gaat alleen in op milieu-onderwerpen. Naar uitspraken over de manier waarop duurzame ontwikkeling in het ontwikkelingsbeleid moet worden geïntegreerd is het vergeefs zoeken. Het is dus niet zo dat in de mededeling alle „elementen van een alomvattende strategie”, zoals de ondertitel luidt, aan de orde komen.

3.1.3. Ook volledig buiten beschouwing blijven bijvoorbeeld de demografische tendensen, een onderwerp dat met het oog op een duurzame ontwikkeling in de ontwikkelingslanden van cruciaal belang is. De Commissie doet er dan ook goed aan om de mededeling op onvolledigheden door te nemen en waar nodig aan te vullen.

3.1.4. Dit betekent ook dat zij op de volgende vragen een antwoord moet zien te vinden:

- Leveren de omvangrijke ontvolking van het platteland en de ontwikkeling van steeds grotere metropolen, waar 10, 20 of zelfs 30 miljoen mensen wonen, op de lange termijn een houdbare situatie op?
- Is er geen sprake van een tot op zekere hoogte contradictoir beleid als aan de ene kant terecht wordt ingezet op onderwijs en opleiding van mensen in economisch onderontwikkelde landen, maar aan de andere kant bewust d.m.v. speciale overheidsinitiatieven, zoals immigratieregelingen, vaklui uit deze landen worden aangeworven, iets waarvan het concurrentievermogen van startende ondernemingen ter plaatse ernstig te lijden heeft („brain-drain“)?
- Waarom maakt de Commissie zich niet sterk voor een intensievere overdracht van technologie dan waarin het Kioto-protocol al voorziet?

(1) COM(1999) 543 def. van 24.11.1999.

3.1.5. Volgens de Commissie „zijn de samenhang van het EU- en EG-beleid en de effecten op ontwikkelingslanden niet systematisch geanalyseerd”. Dat de Commissie tot dit kritische inzicht is gekomen, is een goede zaak. In haar mededeling geeft de Commissie niet concreet aan wanneer deze uitermate dringende analyse zal worden uitgevoerd.

3.1.6. De verdere discussie over dit onderwerp door de Commissie, de Raad en het Parlement, waaraan het ESC graag wil meedoen, zou dus gebaat zijn bij een duidelijke analyse van wat er tot nu toe bij de uitvoering van het internationale ontwikkelingsbeleid is fout gegaan. Wat dit betreft hebben de Verenigde Naties al goed werk geleverd met hun milieuprogramma (UNEP), dat systematisch geëvalueerd en in de strategie verwerkt dient te worden.

3.1.7. De discussie zou aan duidelijkheid winnen en ook voor het grote publiek, dat dringend bewust moet worden gemaakt van deze onderwerpen, begrijpelijker zijn, wanneer bepaalde als niet-milieuvriendelijk of niet-duurzaam bestempelde ontwikkelingen preciezer worden beschreven. Vooral moet duidelijk worden in hoeverre overheidsorganen of ondernemingen in de ontwikkelingslanden daarvoor verantwoordelijk zijn.

3.2. Voorwaarden voor een betere milieubescherming

3.2.1. In de mededeling benadrukt de Commissie keer op keer hoe belangrijk het is dat „activeringsmaatregelen worden bevorderd voor en de milieubeheerscapaciteit wordt versterkt van zowel de openbare als de particuliere sector in ontwikkelingslanden”. Het ESC is het hier volledig mee eens. Maar slechts één keer wijst de Commissie erop dat het milieubewustzijn vergroot moet worden en dat meer aan milieu-educatie dient te worden gedaan.

Milieubescherming werkt niet als deze van bovenaf wordt opgelegd. Succes is alleen mogelijk als de samenleving erachter staat, en de bevolking de maatregelen begrijpt en accepteert en er eventueel zelfs op aandringt dat er nog meer dient te gebeuren.

Het verdient aanbeveling om er voortaan nog meer op te letten dat het publiek en de georganiseerde samenleving volledig worden betrokken bij de ontwikkeling, uitvoering en beoordeling van ontwikkelingsstrategieën, vooral op het gebied van milieu en duurzame ontwikkeling. Voorwaarde is dan wel dat de georganiseerde samenleving toegang krijgt tot relevante informatie, bijvoorbeeld over de geplande projecten en milieueffectrapportages, overeenkomstig het mede door de EG ondertekende verdrag van Århus. Verder is een betere ondersteuning van kleinschalige milieuprojecten van belang om de lokale bevolking rechtstreeks bij een en ander te betrekken. Over beide punten geeft de Commissie in haar mededeling helaas onvoldoende informatie.

3.2.2. Vaak laat in ontwikkelingslanden de opleiding op het gebied van milieubeheer en milieuwetgeving (en de toepassing hiervan) nog danig te wensen over. Daarom zouden zij hiervoor meer ondersteuning moeten krijgen, vooral voor de ontwikkeling van onderwijsprogramma's aan hogescholen.

3.2.3. Voor het voeren van overleg over ontwikkelingsstrategieën met de ACS-landen beschikt de Commissie over een vast kader, dat tegelijkertijd een ideaal integratiemiddel is. Bij dit overleg moeten naar het oordeel van het ESC ook de economische en sociale actoren worden betrokken.

3.2.4. Zolang in ontwikkelingslanden een modern milieubeleid nog niet echt van de grond wil komen, is het in het belang van Europa en van de rest van de wereld („global governance”) dat de Europese Commissie en de regeringen van de lidstaten tijdens bilaterale gesprekken en onderhandelingen de nodige aandacht schenken aan het milieu. Het standpunt dat bij milieubescherming moet worden uitgegaan van de vraag, is in dit verband onaanvaardbaar.

3.2.5. Alle medewerkers van de Commissie die zich met het ontwikkelingsbeleid bezighouden, moeten dan ook van het belang van milieubescherming en duurzame ontwikkeling worden overtuigd. De integratie van milieubescherming in andere beleidsterreinen begint hier.

3.2.6. In dit verband wil het ESC graag nog een opmerking maken over de personele middelen binnen de met ontwikkelingsvraagstukken belaste diensten van de Commissie. Voetnoot 22 in de mededeling, waarin staat dat een personeelslid van de Commissie bijvoorbeeld toezicht moet houden op de milieuvriendelijkheid van investeringen in de ACS-landen ten belope van 1,3 miljard euro, doet de wenkbrauwen fronsen. Op die manier is een goede controle onmogelijk. Mede met het oog op de geplande herstructurering van de DG's RELEX en DEV en de SCR zou de Commissie duidelijk moeten maken hoe het ongetwijfeld toenemende aantal taken adequaat kan worden vervuld.

3.2.7. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de efficiëntie te vergroten als de beschikbare middelen beter gecoördineerd en gebruikt worden, zowel door de Commissie als door de lidstaten en de relevante particuliere en overheidsorganisaties.

3.3. Effecten van de handel

3.3.1. De Commissie gaat weliswaar in op het probleem van de handel, maar niet zo grondig als volgens het ESC nodig is.

3.3.2. In de handelsbetrekkingen tussen de EU-lidstaten en ontwikkelingslanden zijn problemen waar te nemen die zowel in de ontwikkelingslanden als in de industrielanden tot nu toe een duurzame ontwikkeling danig hebben bemoeilijkt of zelfs onmogelijk hebben gemaakt. Bijvoorbeeld: de invoer van diervoeders. De Europese landbouw importeert op grote schaal diervoeders (of andere agrarische grondstoffen), onder meer uit ontwikkelingslanden. Binnen de EU leidt dit hier en daar tot een concentratie van intensieve veehouderij in kuststreken, wat met het oog op het concurrentievermogen van de betrokken bedrijven wel te begrijpen is. Voor het milieu en voor de ontwikkeling van duurzame landbouwpraktijken in de EU levert een en ander echter problemen op. De teelt van grondstoffen voor diervoeders in de ontwikkelingslanden veroorzaakt daar weer diverse sociale en milieuproblemen. Zo worden keuterboeren van hun land verdreven, bossen gerooid, pleegt men roofbouw op kwetsbare grond, en worden de milieuomstandigheden bij de verwerking van de grondstoffen (bijvoorbeeld in vismeelfabrieken) veronachtzaamd. Verder weet niemand welke gevolgen het toekomstige gebruik van en de wereldwijde handel in genetisch gemodificeerde soorten voor het milieu zouden kunnen hebben. In een document over onder andere de „elementen van een alomvattende strategie” zou de Commissie uitvoeriger moeten ingaan op dergelijke gevallen en oplossingen moeten presenteren.

3.3.3. De Commissie wijst er herhaalde malen op dat vooral internationaal opererende ondernemingen ontwikkelingslanden kunnen helpen bij hun eerste stappen op weg naar milieubescherming en duurzame ontwikkeling. Hier heeft zij zonder meer gelijk in: deze ondernemingen kunnen zeer veel kennis overdragen en met behulp van hun managementervaring en moderne milieutechnologie „schone” economische processen in werking zetten. Dit is de positieve kant van de zaak, die alle ondersteuning verdient.

3.3.4. Helaas zijn er ook nog altijd tegengestelde ontwikkelingen waar te nemen. Sommige internationaal opererende ondernemingen houden zich op hun plaatsen van vestiging in de industrielanden weliswaar aan de hoge milieunormen, maar maken in ontwikkelingslanden consequent misbruik van de lage sociale, arbeids- en milieunormen, waardoor zij een duurzame ontwikkeling in de weg staan. De Commissie zou met de Europese en binnen de internationale instellingen moeten overleggen hoe deze ernstige situatie moet worden aangepakt. Een gedragscode zou een optie kunnen zijn. Ook dienen de EU en de lidstaten actief mee te doen aan de internationale campagne om ervoor te zorgen dat de fundamentele IAO-verdragen bekrachtigd worden; overheidsinvesteringen en -leningen en de uitvoering van bepaalde programma's zouden afhankelijk moeten zijn van de vraag of deze verdragen wel worden nageleefd.

3.3.5. Het is onaantvaardbaar dat er in ontwikkelingslanden vaak nog stoffen worden gebruikt die gevaarlijk zijn voor het

milieu en de volksgezondheid en die om deze redenen in de EU-lidstaten al lang zijn verboden, maar wel worden geproduceerd. Bovendien worden in tal van ontwikkelingslanden giftige chemicaliën zoals DDT⁽¹⁾ tegen malaria gebruikt, die mede door hun vluchtigheid en geringe afbreekbaarheid een steeds grotere bedreiging voor het mondiale milieu vormen.

3.3.6. Zulke handelsgerelateerde problemen betekenen dat de zin „Handel en milieu moeten in dit opzicht een wederzijds ondersteunende rol spelen” (par. 4.2, 1e alinea van het Commissiedocument) momenteel tot op zekere hoogte meer als een wens dan als een realiteit moet worden gezien. De Commissie en de lidstaten moeten er met name voor zorgen dat ook milieuaangelegenheden tot de bevoegdheden van de WTO gaan behoren.

3.4. Investeren in milieubescherming

3.4.1. Aangezien in de ontwikkelingslanden duidelijk veel te weinig wordt geïnvesteerd in milieubescherming, zou moeten worden overwogen het hiervoor bestemde percentage van de totale EU-ontwikkelingshulp (momenteel volgens de Commissie slechts zo'n 8,5 %) te verhogen. Even belangrijk voor een duurzame ontwikkeling is dat bij de besteding van de overige, veel omvangrijkere middelen die voor de in april gepresenteerde prioriteiten zijn toegewezen — zoals armoedebestrijding, stimulering van de handel, programma's voor structurele veranderingen, volksgezondheid, onderwijs, maatregelen t.b.v. de particuliere sector en de productiesectoren — het milieu niet uit het oog wordt verloren.

3.4.2. Milieuproblemen in ontwikkelingslanden hebben uit het zicht van de industrielanden vaak een nogal banale oorzaak. Zo neemt de woestijnvorming toe doordat bossen worden gerooid, bijvoorbeeld om het hout voor het koken van eten te gebruiken. Met moderne, aangepaste milieutechnologie (zoals zonnekokers) zijn aanzienlijke verbeteringen mogelijk. Tegelijkertijd kan worden begonnen met programma's om de mensen in deze landen te leren zelf dergelijke apparaten te vervaardigen. Het zou fout zijn om ontwikkelingslanden slechts als afnemers van in industrielanden geproduceerde toestellen te zien. De Commissie zou moeten aangeven of er niet meer bottom-up-projecten voor de fabricage en het gebruik van deze apparaten in ontwikkelingslanden moeten komen om op die manier allerlei lokale problemen op te lossen.

⁽¹⁾ Ongeveer 30 % van de in ontwikkelingslanden gebruikte hoeveelheid DDT komt via de atmosfeer naar de industrielanden terug.

3.4.3. Met zulke projecten kan ook goed worden aangetoond dat milieubescherming geen luxe is die alleen rijke samenlevingen zich kunnen veroorloven, maar een van de cruciale voorwaarden voor wereldwijde stabiliteit op milieuen economisch gebied.

3.4.4. Onduidelijk is ten slotte waar de Commissie de volgende uitspraak op baseert: „Privatisering van milieudiensten, zoals afvalbeheer, afvalverwerking (sanitatie) en afvalwaterzuivering, zou de efficiëntie op economisch en milieugebied eveneens kunnen vergroten”.

Brussel, 19 oktober 2000.

De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité
G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het onderwerp „Naar een EU-regelgeving inzake concessieovereenkomsten en contracten voor publiek-private samenwerking (PPS)”

(2001/C 14/19)

Op 2 maart 2000 heeft het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 23, lid 3 van zijn reglement van orde besloten een advies op te stellen over het volgende onderwerp „Naar een EU-regelgeving inzake concessieovereenkomsten en contracten voor publiek-private samenwerking (PPS)”.

De afdeling „Interne markt, productie en consumptie”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 1 september 2000 goedgekeurd (rapporteur: de heer Levaux).

Tijdens zijn 376e zitting van 19 oktober 2000 heeft het Comité het volgende advies uitgebracht dat met 72 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 7 onthoudingen werd goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 De afdeling „Interne markt, productie en consumptie” heeft op 14 december 1999 besloten, het bureau van het Comité om toestemming te vragen voor het opstellen van een initiatiefadvies over concessieovereenkomsten en contracten voor publiek-private samenwerking (PPS) als instrumenten om de groei in Europa te stimuleren ten behoeve van de burgers en de marktintegratie. In de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten zijn geen bepalingen inzake alle PPS-contracten terug te vinden. In richtlijn nr. 93/37/EEG⁽¹⁾ van de Commissie zijn weliswaar een definitie van en een rechtskader voor concessieovereenkomsten voor openbare werken vastgesteld, maar een algemeen kader voor contracten voor publiek-private samenwerking ontbreekt. Dat een dergelijk kader echter wel nodig is, heeft de Commissie op verschillende manieren te kennen gegeven:

— de op initiatief van de heer Kinnoek opgerichte „Groep op hoog niveau” heeft dan wel aanbevelingen gedaan die onverkort door de Commissie zijn overgenomen, maar daarvan is niets terug te vinden in de EU-wetgeving en het recht van meerdere lidstaten;

— na de publicatie in januari 1997 van haar Groenboek inzake overheidsopdrachten heeft de Commissie een interpretatieve mededeling over concessieovereenkomsten in het communautaire recht⁽²⁾ uitgebracht. Dit document en de al in maart 1998 uitgebrachte oriënterende nota roepen diverse fundamentele vragen op. De Commissie heeft erkend dat PPS een grote variëteit aan contractvormen kent, en concentreert zich in haar analyse uitsluitend op concessieovereenkomsten.

1.2. Het Comité wenst op twee grote groepen vragen een antwoord te vinden.

1.2.1. Vragen van sociaal-economische en strategische orde:

— moet er een geharmoniseerd kader voor dit soort contracten worden vastgesteld, gezien de trage totstandkoming van de Trans-Europese netwerken, die door middel van dit soort contracten hadden moeten worden aangelegd?

⁽¹⁾ PB L 199 van 9.8.1993.

⁽²⁾ PB C 121 van 29.4.2000.