

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over De rol van duurzame ontwikkeling in de aanstaande financiële vooruitzichten

(2005/C 267/04)

Op 29 november 2004 heeft het toekomstige Luxemburgse voorzitterschap van de Raad besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het EG-Verdrag te raadplegen over *De rol van duurzame ontwikkeling in de aanstaande financiële vooruitzichten*

De gespecialiseerde afdeling „Landbouw plattelandsontwikkeling en milieu”, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 18 april 2005 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Sirkeinen, co-rapporteurs de heren Ehnmark en Ribbe.

Het Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 mei 2005 gehouden 417e zitting (vergadering van 11 mei 2005) het volgende advies uitgebracht, dat met 151 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1 Het EESC heeft al eerder adviezen uitgebracht over de duurzame-ontwikkelingsstrategie van de EU. In dit verkennende advies geeft het graag gehoor aan het verzoek van het Luxemburgse voorzitterschap om in te gaan op de rol van duurzame ontwikkeling in de aanstaande financiële vooruitzichten: hoe kan en hoe moet het begrotingsbeleid helpen om duurzame ontwikkeling te versterken en in alle beleidsterreinen te integreren? Qua opzet volgt dit advies de verschillende hoofdstuktitels — prioriteiten — van de mededeling over de financiële vooruitzichten.

1.2 De plaats van de doelstelling duurzame ontwikkeling in de EU-begroting is complex. Het EESC probeert hier in dit advies licht op te werpen, maar kan niet alle details behandelen. Het is daarom van belang om op grote schaal kennis van en meningen over de betrokken onderwerpen te vergaren en te analyseren.

1.3 Het EESC zou graag een actieve rol spelen bij de lopende werkzaamheden in het kader van duurzame ontwikkeling. In dit verband kan het een grote bijdrage leveren dankzij het mandaat dat de Raad het in maart 2005 heeft gegeven voor de uitvoering van de Lissabonstrategie. Het interactieve netwerk met het maatschappelijk middenveld en de betrokken partijen dat het moet opzetten, vormt een goed platform om een efficiënte, multidimensionale (economische, sociale, ecologische) en transparante evaluatie van een en ander te maken en om er tegelijkertijd voor te zorgen dat de verantwoordelijken in het veld zich het EU-beleid eigen maken.

2. De mededeling van de Commissie over de financiële vooruitzichten 2007-2013

2.1 De mededeling „Bouwen aan onze gemeenschappelijke toekomst — Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de

uitgebreide Unie 2007-2013”⁽¹⁾ bevat de prioriteiten van de Commissie voor de uitgebreide EU en haar voorstellen voor nieuwe financiële eisen, instrumenten, governance, een nieuw financieel kader en een financieringsregeling. Er zijn drie prioriteiten voor de volgende financiële vooruitzichten:

- de interne markt moet worden voltooid, vooral met het oog op het bredere streven naar duurzame ontwikkeling;
- het politieke begrip „Europees burgerschap”, dat stoelt op de voltooiing van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en op de toegang tot elementaire publieke goederen;
- een Europa dat als mondiale partner de duurzame groei bevordert en aan de civiele en strategische veiligheid bijdraagt.

2.1.1 Het voorstel voor een nieuw financieel kader wordt uiteengezet in de volgende paragrafen van het Commissiedocument (met de tabel als bijlage):

1. Duurzame groei

1a Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid

1b Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid

2. Beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen, inclusief landbouw

3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid

4. De EU als mondiale partner

5. Administratie.

2.1.2 De Commissie stelt voor om voor prioriteit 1 meer geld uit te geven en om het voor de verplichtingen gereserveerde bedrag op te trekken van 120,7 miljoen euro in 2006 tot 158,4 miljoen euro in 2013. Dit moet worden gefinancierd uit 1,24 % van het BNI (met een marge van 0,10 %).

⁽¹⁾ COM(2004) 101 def.

2.1.3 In zijn advies over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013 betuigt het EESC zijn instemming met de mededeling, die samenhangend is, een stevige en toekomstgerichte politieke onderbouw heeft, duidelijke en consequente praktische beleidskeuzes biedt en bovendien getuigt van een evenwichtige aanpak. Wat de eigen middelen van de EU-begroting betreft, moet er volgens het EESC worden gekozen voor een verhoging van de eigen middelen van de communautaire begroting voor de nieuwe programmeringsperiode 2007-2013 tot maximaal 1,30 % van het BNI, wat boven het huidige begrotingskader uitgaat.

3. Algemene opmerkingen

3.1 Het is van kapitaal belang dat de prioriteiten van de EU — vooral de Lissabon-doelstellingen en duurzame ontwikkeling — duidelijk doorwerken in de nieuwe financiële vooruitzichten, die het kader vormen voor de EU-begrotingen in de periode 2007-2013. Daartoe is een structurele wijziging van het uitgavenpatroon noodzakelijk. Als de financiële vooruitzichten met hun langetermijnkarakter de ontwikkeling van de EU niet de juiste kant op sturen, is er weinig hoop dan andere maatregelen of latere financiële aanpassingen daar wel in zullen slagen.

3.2 Het EESC gaat in dit advies niet uitgebreid in op de hoogte van de eigen middelen, aangezien het dit onderwerp al grondig heeft behandeld in een eerder, in paragraaf 2.1 genoemd advies. Er moet hier echter wel op worden gewezen dat Europa alleen met een sterke financiële basis in staat zal zijn om zijn prioriteiten te verwezenlijken, in de behoeften van de burgers te voorzien en aan hun verwachtingen te voldoen. Financiering door de EU kan een sterk multiplicatoreffect hebben op het totale aantal voor de doelstellingen uit te trekken middelen, en deze mogelijkheid moet ten volle worden uitgebuit. De situatie is momenteel gespannen, ten eerste door de standpunten van de netto-betalende lidstaten, ten tweede door de standpunten van de meest ontvangende lidstaten, ten derde door de politieke toezeggingen aan de nieuwe lidstaten en hun bevolking, en ten vierde door de noodzaak om de middelen aan de verwezenlijking van nieuwe EU-prioriteiten te besteden. Het uitgavenpatroon moet absoluut ten gunste van de nieuwe prioriteiten worden gewijzigd, ongeacht het uiteindelijk vast te stellen niveau van de eigen uitgaven.

4. Het begrip „duurzame ontwikkeling”

4.1 De EU-strategie voor duurzame ontwikkeling is gebaseerd op de vervlechting, onderlinge afhankelijkheid en samenhang van economische, sociale en milieuoverwegingen, de zogenoemde drie pijlers. Duurzame ontwikkeling heeft zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve kant. Bij de beleidsontwikkeling moeten al deze drie aspecten in aanmerking worden genomen. Maatregelen die voornamelijk zijn gericht op een van deze beleidsterreinen moeten met de doelstellingen van andere beleidsterreinen overeenstemmen.

4.2 Duurzame ontwikkeling is een zaak van de lange termijn en heeft een mondiale dimensie. Intergenerationele rechtvaardigheid betekent dat de huidige generaties niet ten koste van toekomstige generaties mogen leven. Mondiale distri-

butieve rechtvaardigheid wil zeggen dat onze welvaart niet ten koste mag gaan van andere samenlevingen, de ontwikkeling van de welvaart daar niet mag belemmeren en evenmin de wereldwijde uitroeiing van armoede in de weg mag staan.

4.3 Het woord „strategie” in „duurzame-ontwikkelingsstrategie” heeft niet precies de betekenis die er doorgaans aan wordt toegekend. Normaliter wordt het omschreven als de manier waarop een pakket van maatregelen wordt uitgevoerd om een bepaald doel te bereiken. Hier wordt de duurzaamheid van de aanpak tot hoofddoel gemaakt. In het geval van duurzame ontwikkeling kan geen eindpunt worden gedefinieerd; duurzame ontwikkeling is namelijk veel meer een proces dan een doel. Belangrijk is dat de langetermijnontwikkelingen werkelijk coherent zijn en dat deze de in de paragrafen 4.1 en 4.2 genoemde criteria kunnen helpen vervullen. Dit is de ware uitdaging van duurzame ontwikkeling, die niet te verwezenlijken is met afzonderlijke doelstellingen of maatregelen alleen, ook al moeten ingrijpende trendbreuken (bv. vooruitgang bij de verwezenlijking van de Millenniumdoelstellingen) ergens aan kunnen worden afgemeten.

4.4 Voor duurzame ontwikkeling is verregaande beleidsafstemming nodig, op nationaal én op EU-niveau. De te nemen maatregelen zijn een combinatie van kleine en grote stappen die samen een proces voortstuwen waarbij niet-duurzame ontwikkelingen de pas wordt afgesneden en aan de overkoepelende doelstellingen beantwoordende veranderingen ruim baan krijgen. Eén van de lastigste aspecten van dit alles is het uitwerken van indicatoren die een juist beeld geven van de ontwikkelingen.

4.5 De duurzame-ontwikkelingsstrategie van de EU is momenteel vooral gericht op de bestrijding van enkele van de ernstigste niet-duurzame tendensen in onze huidige samenleving: klimaatverandering, vervoer, volksgezondheid en natuurlijke hulpbronnen. Andere onderwerpen, zoals de uitroeiing van armoede en de vergrijzing van de bevolking, blijven voorlopig op het tweede plan.

4.6 In zijn eerdere adviezen over duurzame ontwikkeling heeft het EESC aangedrongen op maatregelen op bepaalde beleidsterreinen. Deze maatregelen zijn: steun voor particuliere en publieke investeringen in nieuwe, schone technologie, nieuwe inspanningen om de kwaliteit van het werk te verbeteren, heffingen voor het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, en vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen.

4.7 Hoe belangrijk maatregelen op deze gebieden ook mogen zijn, op zichzelf volstaan ze niet om de doelstelling van duurzame ontwikkeling te verwezenlijken. Dit doel en de bijbehorende criteria moeten een plaats krijgen op alle beleidsterreinen, en afzonderlijke maatregelen dienen een grotere samenhang te gaan vertonen.

4.8 Het is wellicht tijd voor de EU om haar benadering van duurzame ontwikkeling te heroverwegen. Tijdens de aanstaande herziening van de strategie in kwestie moet worden bekeken hoe het overkoepelende beginsel „duurzame ontwikkeling” het best kan worden verwezenlijkt.

5. De financiële vooruitzichten en duurzame ontwikkeling

5.1 De structuur en de inhoudelijke details van de begroting bepalen in hoge mate welke richting de EU-ontwikkelingen op gaan. Uit de vernieuwde begrotingsstructuur, met de nieuwe prioritaire zwaartepunten, valt op te maken dat de Commissie het belang van duurzame ontwikkeling inziet. Hopelijk blijkt dit ook in de praktijk als de begroting wordt uitgevoerd, en gaat zij straks ondanks de nieuwe zwaartepunten niet gewoon op de oude voet verder.

5.2 De Commissie geeft in de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen tot 2010 terecht voorrang aan groei en werkgelegenheid. Het begrip „duurzame groei” moet worden gezien als economische groei waarbij de fundamentele Europese waarden sociale integratie, volksgezondheid en milieubescherming worden gerespecteerd. Concurrentievermogen en economische groei zijn geen doelen op zichzelf, maar middelen om sociale en ecologische doelen te verwezenlijken. Het probleem is echter dat ons sociale model en onze milieuwwaarden in gevaar kunnen komen als de EU qua groei en concurrentievermogen steeds verder achterop raakt bij de andere economische grootmachten.

5.3 Bij budgettaire besluiten moet ook in aanmerking worden genomen dat ontwikkelingen op sociaal en milieugebied op hun beurt de economie ten goede komen.

5.4 De prestaties op het gebied van duurzame ontwikkeling lopen aanzienlijk uiteen van lidstaat tot lidstaat. Sommige hebben een relatief sterke economische groei weten te combineren met een hoog niveau van sociale en milieubescherming, waarbij ontwikkelingen op verschillende gebieden elkaar op gunstige wijze lijken te hebben versterkt. Een aantal andere lidstaten lijkt echter te kampen met de omgekeerde situatie: een combinatie van een zeer langzame groei, moeilijkheden om sociale problemen op te lossen en een achterstand op het gebied van milieuontwikkeling. De nieuwe lidstaten bevinden zich in een andere situatie dan de oude: ze groeien en maken een duidelijke ontwikkeling door, maar wat de andere „pijlers” betreft hebben ze een problematische start.

5.5 De uitbreiding van de EU heeft de afgelopen jaren de meeste veranderingen teweeggebracht, en dit zal in de periode 2007-2013 van de financiële vooruitzichten waarschijnlijk niet veranderen. Een en ander werkt natuurlijk duidelijk door in de begroting, en dan vooral in de cohesie-uitgaven. Het EESC is ook in andere verbanden ingegaan op de onderwerpen uitbreiding, cohesie en financiering. Door hun toetreding tot de EU zien de nieuwe lidstaten zich voor de zware taak gesteld om nationaal beleid op het gebied van duurzame ontwikkeling uit te werken en een bijdrage te leveren aan alle EU-maatregelen en overwegingen in dit verband. Vervolgens zal het acquis communautaire, voor zover het hiertoe in staat is (van duur-

zame ontwikkeling wordt in het acquis niet expliciet gewag gemaakt), hun ontwikkeling op het gebied van milieu, gezondheidszorg, sociale en andere aangelegenheden in een duurzame richting sturen. Maar wat duurzame ontwikkeling betreft moet het meeste nog worden gedaan. Verdere materiële ondersteuning en kennisoverdracht kunnen en moeten een bijdrage leveren aan de duurzame ontwikkeling in deze landen.

5.6 De prioriteiten van de duurzame-ontwikkelingsstrategie, en ook andere erkend niet-duurzame ontwikkelingen (genoemd in de paragrafen 4.4 en 4.5), moeten ook in het begrotingsbeleid als prioriteiten worden behandeld.

5.7 Een begrotingslijn is als zodanig meestal „duurzaam” noch „niet-duurzaam”. Het effect ervan op duurzame ontwikkeling hangt af van de gedetailleerde opzet van programma's, doelstellingen en criteria waaraan te financieren projecten aan moeten voldoen.

5.8 Effectbeoordeling is hét instrument om te garanderen dat het beleid strookt met het streven naar duurzaamheid. Alle betrokkenen, dus ook de Commissie, zijn het hierover eens, maar niettemin werkt men maar langzaam toe naar een systematische, onafhankelijke en deskundige beoordelen van alle belangrijke voorstellen. De totstandbrenging en uitvoering van de nieuwe financiële vooruitzichten bieden volgens het EESC een mooie kans om eindelijk werk te maken van zo'n systematische beoordeling.

5.9 Alle afzonderlijke programma's (en hun doelstellingen) in de begroting moeten stuk voor stuk op hun mogelijke effecten worden beoordeeld. Het is hierbij vooral van belang dat subsidies voor niet-duurzame activiteiten, op gebieden die worden genoemd in de duurzame-ontwikkelingsstrategie en onder meer in diverse EESC-adviezen, worden stopgezet. De Commissie zou verder gehoor moeten geven aan een eerdere aanbeveling van het EESC om in de Lissabon-strategie ook aandacht te besteden aan het langetermijneffect op duurzame ontwikkeling.

5.10 Er dienen duidelijke, transparante maatstaven te worden aangelegd bij de selectie van via diverse begrotingslijnen en programma's te financieren projecten. Deze moeten ook duurzaamheidscriteria omvatten, zoals de gevolgen van projecten voor het milieu, de volksgezondheid, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen van de EU.

5.11 Extra aandacht moet worden geschonken aan het gebruik van middelen uit de structuurfondsen, het Cohesiefonds, de landbouwbegroting en de TEN-programma's. Bij de activiteiten in kwestie, waaraan het leeuwendeel van het EU-budget wordt besteed, moet stelselmatig worden gekozen voor oplossingen die zoveel mogelijk voldoen aan de duurzaamheidscriteria.

5.12 Er moet beter worden nagegaan wat de activiteiten en het hieraan bestede geld precies hebben opgeleverd. Het is niet genoeg om te kijken hoeveel geld is uitgegeven en te controleren of er geen administratieve regels zijn overtreden. Om activiteiten de juiste richting op te sturen moet uitgebreid onderzoek worden in hoeverre de effecten voldoen aan duurzaamheidscriteria.

5.13 De informatie die effectbeoordelingen van voorgesteld beleid opleveren is niet altijd volledig genoeg om besluiten op te baseren. Soms moet er eveneens worden gekeken naar wat er gebeurt als activiteiten achterwege blijven, en dit moet worden afgezet tegen wat er gebeurt als men wél maatregelen neemt.

6. Opmerkingen over de prioriteiten van de financiële vooruitzichten

6.1 A) *Duurzame groei — Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid*

6.1.1 Het EESC stemt in met de belangrijkste doelstellingen van het Commissievoorstel „Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid”: bevordering van de concurrentiekracht van ondernemingen in een volledig geïntegreerde interne markt; intensivering van de Europese inspanning inzake onderzoek en technologische ontwikkeling; verbinding van Europa door middel van EU-brede netwerken; verbetering van de kwaliteit van onderwijs en opleiding; agenda voor het sociaal beleid; de Europese samenleving helpen op de verandering te anticiperen en die aan te kunnen.

6.1.2 In dit prioritaire zwaartepunt wil het EESC vooral de belangrijke rol van kennis, O&O en nieuwe technologie benadrukken. Als Europa hier werkelijk op inzet en er de nodige middelen aan besteedt, heeft het een unieke kans om zijn productiviteit, concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid te vergroten in de felle concurrentiestrijd met andere economische grootmachten. Bovendien kan het dan de druk op het milieu en de natuurlijke hulpbronnen verminderen met milieuvriendelijkere technische oplossingen, die voorzien in de behoeften van de bevolking en haar gezondheid en veiligheid waarborgen.

6.1.3 Zoals werd benadrukt tijdens het op 14 en 15 april 2005 gehouden Stakeholder Forum over duurzame ontwikkeling, dat het EESC samen met de Commissie had georganiseerd, is duurzame ontwikkeling een overkoepelende doelstelling voor de EU en zijn er als zodanig langdurige, systematische O&O-activiteiten voor nodig ten behoeve van alle drie de pijlers: economische, sociale en ecologische vooruitgang. Een aantal universiteiten en wetenschappelijke instellingen in de EU heeft gezamenlijke netwerken gevormd voor gecoördineerd onderzoek naar duurzame ontwikkeling. De financiële vooruitzichten bieden een goede kans om deze en andere initiatieven te steunen.

6.1.4 Uit de toenemende wereldwijde concurrentiestrijd voor — om slechts twee voorbeelden te noemen — delfstoffen en

olie en de consequenties ervan voor de kosten blijkt wel hoe belangrijk het is dat nieuwe delfstoffen worden ontgonnen en nieuwe productieprocessen (in het algemeen technieken waarbij grondstoffen efficiënter worden gebruikt) worden ontwikkeld.

6.1.4.1 Het EESC herhaalt hier dan ook zijn al eerder geuite instemming met de voorstellen van de Commissie inzake de Europese onderzoeksruimte, namelijk om de financiële bijdrage aan het zevende kaderprogramma te verdubbelen en het actieplan milieutechnologie in gang te zetten. In zijn adviezen over het 7e kaderprogramma en specifieke programma's zal het EESC ook aandacht besteden aan duurzame ontwikkeling.

6.1.5 In dit gedeelte van de financiële vooruitzichten, dat naast O&O en innovatie ook betrekking heeft op de TEN's, dienen energie en vervoer extra nadruk te krijgen. Er moet hoge prioriteit worden toegekend aan de ontwikkeling van technologie en het op de markt brengen van duurzame energie, energie-efficiëntie en schone energie. TEN-T-projecten die alleen maar leiden tot meer vervoer druisen in tegen het duurzaamheidsbeginsel.

6.1.6 In diverse adviezen heeft het EESC erop gewezen dat er vooral op vervoer- en energiegebied extra maatregelen nodig zijn om de ontwikkelingen meer in de richting van duurzame ontwikkeling te sturen. Het heeft hiervoor ook beleid voorgesteld. Uit de mededeling over de financiële vooruitzichten wordt niet echt duidelijk of het de bedoeling is om hiervoor voldoende middelen vrij te maken.

6.1.7 Wil de EU de felle internationale concurrentie aankunnen, dan moeten de financiële vooruitzichten een oplossing bieden voor twee kwesties die haaks op elkaar staan: aan de ene kant kampen de meeste lidstaten met een hoge werkloosheid, aan de andere kant moet in de nabije toekomst het aantal mensen op de arbeidsmarkt omhoog. Het EESC hierover heeft al aanbevelingen gedaan in een aantal recente adviezen getiteld „Werkgelegenheidsbeleid: rol van het EESC na de uitbreiding en in de optiek van het proces van Lissabon”, „Concurrentievermogen van ondernemingen” en „Een doeltreffendere uitvoering van de strategie van Lissabon”.

6.1.8 Het EESC zou vooral graag een nieuwe benadering van levenslang leren zien. Dit is namelijk een middel om de werkgelegenheid te verbeteren en om ervoor te zorgen dat men zich rekenschap geeft van alles wat verband houdt met duurzame ontwikkeling. Het heeft er alle schijn van dat dit onderwerp een van de belangrijkste ontbrekende schakels is bij de uitvoering van de Lissabon-strategie. Als men in dit verband serieus wil inzetten op duurzame ontwikkeling, moeten de sociale partners samenwerken en zijn extra financiële bijdragen door de lidstaten nodig.

6.2 B) *Cohesie ter bevordering van groei en werkgelegenheid*

6.2.1 Cohesie is nodig geweest om de eenwording te verdiepen. Het EESC waardeert de poging van de Commissie om cohesiemaatregelen nu meer op duurzame ontwikkeling te richten.

6.2.2 Het cohesiebeleid zou tot doel moeten hebben om de economische prestaties te verbeteren en meer en betere banen te scheppen door ongebruikte hulpbronnen te mobiliseren. EU-gelden zouden niet mogen worden gebruikt om zwakke bedrijven op zo'n manier te ondersteunen dat de concurrentie wordt scheefgetrokken of dat banen alleen maar worden verplaatst binnen de EU. Maatregelen moeten voornamelijk gericht zijn op ondersteuning van nieuwe, duurzame banen ter vergroting van het concurrentievermogen, op menselijke en materiële hulpbronnen, op consolidatie van de interne markt en op verbetering van de arbeidsmobiliteit.

6.2.3 Verder dienen de middelen vooral aan de ondersteuning van achteropgeraakte regio's (doelstelling 1) te worden besteed, wat ook beter overeenstemt met de algemene strategische doelstellingen van de EU in het kader van duurzame ontwikkeling. Om de interne markt nog meer te verankeren dient grensoverschrijdende samenwerking daarnaast meer aandacht te krijgen.

6.2.4 Voor de regio's waar het BBP per hoofd van de bevolking als gevolg van het statistisch effect van de uitbreiding boven 75 % van het EU-gemiddelde ligt, is een overgangperiode noodzakelijk. Subsidies moeten echter wel worden afgebouwd.

6.2.5 Ook hier zijn duidelijke kwalitatieve tests nodig. Doordat er „geld uit Brussel” voorhanden was, zijn veel middelen op een inefficiënte manier gebruikt voor het maken van plannen. Bovendien hebben regionale plannen niet altijd geleid tot nieuwe banen in Europa.

6.3 *Beheer en bescherming van natuurlijke hulpbronnen*

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)

6.3.1 In zijn advies „De toekomst van het GLB” heeft het EESC de diverse hervormingen van het landbouwbeleid uitvoerig beschreven en van commentaar voorzien en gewezen op de moeilijke situatie van een duurzame landbouw die zich op gemondialiseerde markten staande moet houden. Het stelde vast dat er in de aanloop naar al deze hervormingen keer op keer kritische kanttekeningen zijn geplaatst bij de sociale rechtvaardigheid, de verdeling en de milieu-effecten van de landbouwuitgaven. De hervorming van Luxemburg betekent niet dat de discussies hierover zijn afgesloten.

6.3.2 Dit bracht de Commissie ertoe keer op keer voorstellen te doen voor sterker op duurzame ontwikkeling gerichte landbouwuitgaven. Zo telde de toenmalige Landbouwcommissaris Fischler eerst een bovengrens voor, en later een degressieve schaal voor de uit te betalen middelen, opdat de subsidies „eerlijker” verdeeld zouden worden. Om de middelen ook een ecologisch stempel te geven hebben de EU-commissarissen Fischler en McSharry al diverse malen gesproken over een verplichte koppeling van rechtstreekse steunverlening en milieumaatregelen die verder dan de wetgeving gaan. In de Raad ontbrak voor hun voorstellen echter een meerderheid.

6.3.3 De in 2003 overeengekomen herziening van het landbouwbeleid biedt de lidstaten grosso modo twee mogelijkheden om in het kader van de nieuwe rechtstreekse betalingen een bedrijfstoelage in te voeren: ofwel een toeslag waarvan de hoogte aan de hand van de huidige productiesubsidies wordt vastgesteld, ofwel een toeslag waarbij men de oppervlakte van het bedrijf als uitgangspunt of in ieder geval in aanmerking neemt (de zogenoemde regionalisering).

6.3.4 Een koppeling van de toekomstige bedragen aan het behoud en/of het scheppen van arbeidsplaatsen is voor geen van de geplande oplossingen verplicht gesteld. Dit zou in het licht van de duurzaamheidsdiscussie evenzogoed nieuwe maatschappelijke discussies kunnen uitlokken als de kwestie van de milieuaspecten.

6.3.5 De zogenoemde Cross Compliance Standards waaraan landbouwbedrijven moeten voldoen, betekenen in de praktijk niet veel meer dan dat de bestaande wetgeving moet worden gerespecteerd, wat bij de omzetting van het herziene beleid in nationale maatregelen al tot verhitte discussies heeft geleid. Tijdens zijn toespraak op de conferentie van landbouwministers op 7 oktober 2004 in Duitsland ging de toenmalige landbouwcommissaris mede op deze kwestie in.

6.3.6 Overheidssubsidies moeten altijd worden gekoppeld aan het algemeen nut. Voor betalingen is een motivering, een legitimering, een maatschappelijk draagvlak nodig. Een duidelijk herkenbare koppeling tussen het GLB en de duurzaamheidsdoelstellingen van de Göteborgstrategie en de Lissabonstrategie (banen creëren, voor sociale rechtvaardigheid zorgen, het milieu in stand houden) zou een goede zaak zijn; de meeste burgers zien hier momenteel echter nog niet veel van. Dat zou weer kunnen leiden tot nieuwe discussies over de zin van zulke betalingen en de rol van de landbouwers met betrekking tot deze doelstellingen. Als maatschappelijke legitimatie voor de tussentijdse hervorming van het GLB, die niet met de standpunten van de Europese akkerbouwers en veehouders strookt, zou de versterking van duurzame familiebedrijven weer in het middelpunt moeten komen te staan.

6.3.7 De betalingen uit hoofde van de eerste pijler van het GLB, vooral de rechtstreekse betalingen, zijn van existentieel belang voor veel landbouwers. Ontkoppelde rechtstreekse betalingen zijn echter geen politiek middel om de productie duurzamer te maken, maar eerder een beleidsinstrument om landbouwers een bepaald inkomensniveau te garanderen, zij het dat zij hiervan niet allemaal in gelijke mate profiteren.

6.3.8 In de tweede pijler, bevordering van de plattelandontwikkeling, wordt geld alleen uitbetaald als daar duidelijk omschreven, in het kader van EU-programma's ontwikkelde „tegenprestaties” tegenover staan, zoals milieuprogramma's voor de landbouw, bevordering van ecologische landbouw, diversificatie op landbouwbedrijven (bijvoorbeeld meer grondstoffen verwerken en verkopen), micro- en kleine ondernemingen op het platteland.

6.3.9 Veelzeggend is in dit verband de uitspraak van de nieuwe landbouwcommissaris Fischer Boel. Bij de opening van de *Grüne Woche* in Berlijn op 20 januari 2005 drong zij erop aan om plattelandontwikkeling tot hoofdbestanddeel van de Lissabonstrategie te maken. In dit verband is het ook interessant dat zij wat de eerste pijler betreft niet verwacht dat er veel meer arbeidsplaatsen bijkomen, maar wel denkt dat het plattelandontwikkelingsbeleid een enorm potentieel heeft. De Commissie zou er goed aan doen het verwachte effect van beide landbouwpolitieke pijlers op werk, milieu en samenleving snel met onderzoeksresultaten te schragen.

6.3.10 In de momenteel in behandeling zijnde ontwerpverordening voor de ontwikkeling van het platteland is in nieuwe taken voorzien voor dit beleidsonderdeel (zoals financiering van de NATURA 2000-gebieden en uitvoering van de waterkaderrichtlijn). Plattelandontwikkeling wordt zo steeds meer een beleidsinstrument om duurzame maatregelen te bevorderen, en het EESC is het hiermee eens.

6.3.11 Volgens de plannen van de Commissie zou het budget voor plattelandontwikkeling in de periode 2007-2013 echter slechts op het huidige peil blijven. Gezien alle taken die in het kader van plattelandontwikkeling moeten worden uitgevoerd, betekent dit volgens het EESC dat er in de financiële vooruitzichten nu al te weinig geld voor is uitgetrokken.

6.3.12 Aangezien de maatregelen voor plattelandontwikkeling van essentieel belang zijn voor het duurzaamheidsdebat, is het volslagen onbegrijpelijk dat zes netto-betalers in de Raad een discussie op gang hebben gebracht over eventuele extreme bezuinigingen op deze uitgaven.

6.4 *Burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht*

6.4.1 Voor een echte ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de Europese burger zijn EU-maatregelen nodig; op die manier is namelijk effectiviteit gewaarborgd en kunnen de financiële lasten worden verdeeld. Succesvolle integratie van immigranten is een kwestie van sociale samenhang en een voorwaarde voor economische efficiency. Het EESC ondersteunt de oprichting van een Europees agentschap voor de buitengrenzen, maatregelen m.b.t. mensen die legaal in de EU verblijven of burgers van derde landen die pas sinds korte tijd in de EU verblijven, en maatregelen om illegale immigratie tegen te gaan en illegale immigranten terug te laten keren naar hun land van herkomst.

6.4.2 Het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en terrorisme is een topprioriteit voor de EU. Willen onze samenlevingen in bestuurlijk, sociaal en economisch opzicht leefbaar blijven, dan moeten er voldoende middelen worden uitgetrokken om in de behoefte aan veiligheid te voorzien.

6.4.3 Europeanen hechten er veel belang aan om een veilig en beschermd leven te kunnen leiden waarbij mede voorzien wordt in hun dagelijkse behoeften. Zij verwachten dat de EU

hen in hoge mate beschermt tegen natuurrampen, milieurampen, bedreigingen voor de volksgezondheid en andere grootschalige catastrofes. De EU dient voortdurend aandacht te besteden aan de gezondheidsrisico's van gevaarlijke stoffen in het milieu of in voedsel en moet de veiligheidsnormen van vooral energie en vervoer permanent op een hoog peil houden.

6.4.4 Er moet op worden toegezien dat basisdiensten van algemeen belang op het gebied van bijvoorbeeld volksgezondheid, onderwijs, energie, vervoer en communicatie een adequaat niveau hebben. In sommige van deze sectoren, zoals energie en vervoer, is de voorzieningszekerheid van groot belang voor de ontwikkeling van de interne markt, multi- en bilaterale handel en andere externe betrekkingen.

6.4.5 Het belang van duurzame ontwikkeling is onomstotelijk komen vast te staan doordat individuele burgers en groepen burgers zich bewust zijn geworden van de problemen, anders zijn gaan denken en in actie zijn gekomen. Dit proces kan nooit meer worden vervangen door top down-maatregelen van onze systemen, organisaties en instellingen alléén. Europa kan bogen op goed georganiseerde en goed functionerende samenlevingen, met hoogopgeleide, actief aan het maatschappelijk leven deelnemende burgers en een fijnmazig maatschappelijk middenveld. Dit is wellicht de beste culturele voedingsbodemp voor duurzame ontwikkeling.

6.4.6 Door de uitbreiding is de verscheidenheid van culturen in Europa verder toegenomen. Dit kan een verrijkende invloed hebben op het leven van iedereen, al moet het wederzijdse begrip wel gestimuleerd worden. Ook het delen van kennis en ervaringen in het economische, politieke en dagelijkse leven — onder meer over de vraag hoe naar een duurzame ontwikkeling kan worden toegewerkt — moet worden ondersteund. Dit zou niet alleen de nieuwe lidstaten, maar heel Europa en al zijn burgers ten goede komen.

6.5 *De EU als mondiale partner*

6.5.1 Tijdens de VN-top over duurzame ontwikkeling in Johannesburg profileerde de EU zichzelf als een dynamische, resultaatgerichte deelnemer. Nieuwe activiteiten, zoals de water- en energie-initiatieven („coalities van bereidwilligen”), hebben haar veel sympathie opgeleverd.

6.5.2 De VN maakt vordering met de uitvoering van het 52 bladzijden tellende actieplan van Johannesburg. Het is een langzaam proces, waarbij de deelnemende landen aanzienlijke moeilijkheden ondervinden om zich aan hun beloften te houden en de plannen uit te voeren.

6.5.3 De EU moet zich houden aan haar toezeggingen en een vervolg geven aan de voortrekkersrol die zij tijdens de VN-top heeft gespeeld. Een en ander zou moeten doorwerken in de manier waarop de middelen in de financiële vooruitzichten worden verdeeld.

6.5.4 De EU moet met name meer vaart zetten achter maatregelen in de minder ontwikkelde landen, waarbij de nadruk dient te liggen op basisbehoeften als water, energie, gezondheidszorg, voedselveiligheid, basisonderwijs en opleidingen, en de ontwikkeling van de landbouw.

6.5.5 EU-landen hebben op individuele basis ambitieuze steunprogramma's op touw gezet voor minder ontwikkelde, vooral Afrikaanse landen. Wat de uitwerking en uitvoering van deze programma's betreft moeten de EU en de lidstaten zorgen voor een betere coördinatie. Het specifieke programma Cotonou is zeer waardevol gebleken om ook de sociale partners en het maatschappelijk middenveld in de ACP-landen bij de activiteiten te betrekken.

6.5.6 Tot op zekere hoogte maakt duurzame ontwikkeling deel uit van deze programma's. Conform het in Johannesburg vastgestelde actieplan moet er een centrale plaats voor worden ingeruimd.

6.5.7 Om de maatregelen beter te coördineren en duurzame ontwikkeling een grotere rol te geven zou de EU meer initiatieven moeten ontplooiën. Zij zou met name kunnen bouwen aan „coalities van bereidwilligen” voor ontwikkelingsvraagstukken op het gebied van onder meer water, energie, voedselveiligheid en gezondheidszorg.

7. Conclusies

7.1 Uit de vernieuwde begrotingsstructuur, met de nieuwe prioritaire zwaartepunten, valt op te maken dat de Commissie het belang van duurzame ontwikkeling inziet. Hopelijk blijkt dit ook in de praktijk als de begroting wordt uitgevoerd, en gaat zij straks ondanks de nieuwe zwaartepunten niet gewoon op de oude voet verder. Het uitgavenpatroon moet absoluut ten gunste van de nieuwe prioriteiten worden gewijzigd, ongeacht het uiteindelijk vast te stellen niveau van de eigen uitgaven.

7.2 Het is van kapitaal belang dat de prioriteiten van de EU — vooral de Lissabon-doelstellingen en duurzame ontwikkeling — duidelijk doorwerken in de nieuwe financiële vooruitzichten, die het kader vormen voor de EU-begrotingen in de periode 2007-2013. Daartoe is een structurele wijziging van het uitgavenpatroon noodzakelijk. Als de financiële vooruitzichten met hun langetermijnkarakter de ontwikkeling van de EU niet de juiste kant op sturen, is er weinig hoop dan andere maatregelen of latere financiële aanpassingen daar wel in zullen slagen.

7.3 De Commissie geeft in de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen tot 2010 terecht voorrang aan groei en werkgelegenheid. Het begrip „duurzame groei” moet worden gezien als economische groei waarbij de fundamentele Europese waarden sociale integratie, volksgezondheid en milieube-

scherming worden gerespecteerd. Concurrentievermogen en economische groei zijn geen doel op zichzelf, maar middelen om sociale en ecologische doelen te verwezenlijken. Het probleem is echter dat ons sociale model en onze milieuwwaarden in gevaar kunnen komen als de EU qua groei en concurrentievermogen steeds verder achterop raakt bij de andere economische grootmachten.

7.4 De prioriteiten van de duurzame-ontwikkelingsstrategie, en ook andere gebieden met erkend niet-duurzame ontwikkelingen — klimaatverandering, vervoer, volksgezondheid, natuurlijke hulpbronnen, uitroeiing van armoede, vergrijzing en afhankelijkheid van fossiele brandstoffen — moeten ook in het begrotingsbeleid als prioriteiten worden behandeld.

7.5 Een begrotingslijn is als zodanig meestal „duurzaam” noch „niet-duurzaam”. Het effect ervan op duurzame ontwikkeling hangt af van de gedetailleerde opzet van programma's, doelstellingen en criteria waaraan te financieren projecten aan moeten voldoen.

7.6 Effectbeoordeling is hét instrument om te garanderen dat het beleid strookt met het streven naar duurzaamheid. Alle afzonderlijke programma's in de begroting moeten stuk voor stuk op hun mogelijke effecten worden beoordeeld. Het is hierbij vooral van belang dat subsidies voor niet-duurzame activiteiten worden stopgezet.

7.7 Er dienen duidelijke, transparante maatstaven te worden aangelegd bij de selectie van via diverse begrotingslijnen en programma's te financieren projecten. Deze moeten ook duurzaamheidscriteria omvatten, zoals de gevolgen van projecten voor het milieu, de volksgezondheid, de werkgelegenheid en het concurrentievermogen van de EU.

7.8 Extra aandacht moet worden geschonken aan het gebruik van middelen uit de structuurfondsen, het Cohesiefonds, de landbouwbegroting en de TEN-programma's. Bij de activiteiten in kwestie, waaraan het leeuwendeel van het EU-budget wordt besteed, moet stelselmatig worden gekozen voor oplossingen die zoveel mogelijk voldoen aan de duurzaamheidscriteria.

7.9 In deze prioritaire rubriek wil het EESC vooral de belangrijke rol van kennis, O&O en nieuwe technologie benadrukken. Als Europa hier werkelijk op inzet en er de nodige middelen aan besteedt, heeft een unieke kans om zijn productiviteit, concurrentievermogen, groei en werkgelegenheid te vergroten in de felle concurrentiestrijd met andere economische grootmachten. Bovendien kan het dan de druk op het milieu en de natuurlijke hulpbronnen verminderen met milieuvriendelijkere technische oplossingen, die voorzien in de behoeften van de bevolking en haar gezondheid en veiligheid waarborgen.

Brussel, 11 mei 2005

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
A.-M. SIGMUND

BIJLAGE

bij het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Het volgende wijzigingsvoorstel is tijdens de behandeling van het advies verworpen, hoewel er meer dan een kwart van de stemmen voor werd uitgebracht:

Paragraaf 4.5

als volgt wijzigen:

„De duurzame-ontwikkelingsstrategie van de EU is momenteel vooral gericht op de bestrijding van enkele van de naar het zich laat aanzien ernstigste niet-duurzame tendensen in onze huidige samenleving: klimaatverandering, vervoer, volksgezondheid en natuurlijke hulpbronnen. Andere onderwerpen, zoals de bestrijding van de ernstige armoede en de misère en de vergrijzing van de bevolking, blijven voorlopig op het tweede plan omwentelingen in de piramide van de leeftijdsgroepen moeten gebundeld worden aangepakt. Een van de belangrijkste kenteringen die deze duurzame-ontwikkelingsstrategie mogelijk maakt, maar ook vergeet, is nu juist dat wordt afgestapt van het prioriteitsdenken, zonder dat de EU daardoor onthand raakt als handelen geboden is, zelfs sectorgebonden.”

Motivering

Met dit wijzigingsvoorstel wordt nog meer dan in de oorspronkelijke tekst het geval is, uitdrukkelijk aangegeven hoe groot de voor de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling vereiste culturele veranderingen zijn, alsook de omvang van de cultuuromslag die het begrip „duurzame ontwikkeling” met zich mee brengt.

Ook wordt hiermee benadrukt dat die culturele veranderingen zich in feite al voltrekken voor maatschappij en individu. Dat betekent dat de financiële perspectieven — als de politieke wereld én instellingen daarachter gaan staan — de strategie voor duurzame ontwikkeling écht operationeel kunnen maken. Mocht dat niet gebeuren, dan kan met recht het ergste worden gevreesd.

Stemuitslag

stemmen vóór: 51

stemmen tegen: 54

onthoudingen: 26
