



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 09.02.2005

KOM(2005) 37 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**2005 års översyn av EU:s strategi för hållbar utveckling
Inledande inventering och riktlinjer för framtiden**

{SEK(2005) 225}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	3
<u>Del I: Hållbar utveckling – Vad är det som står på spel?</u>	7
1. Inledning	7
2. Europeiska unionens förhållningssätt till hållbar utveckling	8
3. Varför behövs det en översyn?	10
4. Inventering av framstegen	10
<u>Del II: Hur utmaningarna skall hanteras</u>	21
5. Riktlinjer för framtiden	21
5.1. Bekräfta de grundläggande principerna i Europeiska unionens strategi för hållbar utveckling	21
5.2. Bekräfta det nya förhållningssättet till utformning av politikområden och till samstämmighet mellan politikområdena	21
5.3. Behålla siktet inställt på centrala ohållbara tendenser och närmare undersöka kopplingarna mellan ohållbara tendenser	22
5.4. Fastställa mål och milstolpar	23
5.5. Sörja för effektiv uppföljning	24
5.6. Förstärka egenansvaret och förbättra samarbetet med offentliga och privata aktörer på alla nivåer	24
6. Kommande etapper	25

Förord

Hållbar utveckling är ett grundläggande mål för Europeiska unionen, men det är även en global utmaning som våra samarbetspartners runtom i världen står inför. Den väcker frågor om hur man skall kunna jämka samman ekonomisk utveckling, social sammanhållning, en rättvis fördelning mellan syd och nord samt miljöskydd. Dess betydelse avspeglas i EU-fördraget och tas upp i konstitutionen, där unionen uppmanas verka för "en hållbar utveckling i Europa som bygger på en välavvägd ekonomisk tillväxt och prisstabilitet, på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft samt på en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö".

På grund av de snabba demografiska förändringarna kommer världens resurser under de kommande årtiondena att utsättas för allt större påfrestningar, såväl när det gäller klimatförändringar, naturresurser eller biologisk mångfald som välbefindsklyftan mellan nord och syd. Vi måste agera nu för att för framtiden kunna bevara den känsliga ekonomiska, sociala och miljömässiga balans som styr livet på jorden.

Europas framtid kan endast ses i detta globala sammanhang. EU har redan gjort betydande insatser för att främja hållbar utveckling på hemmaplan och på det internationella planet. Genom att inta ett aktiv och framåtblickande förhållningssätt kan EU vända behovet av miljöskydd och social sammanhållning till nya möjligheter när det gäller innovation, tillväxt och nya arbetstillfällen. Genom en översyn av strategin för hållbar utveckling påminns vi om våra åtaganden om att bättre definiera de strukturförändringar som behövs i våra ekonomier och samhällen och att utarbeta en positiv dagordning som gör att denna förändringsprocess leder till bättre livskvalitet för alla.

För att vi skall kunna möta denna utmaning krävs det samordnade åtgärder och ett starkt ledarskap från EU:s sida för att utforma lösningar som leder till en bestående förändring för invånarna i Europa och i alla andra delar av världen.

Det var därför som Europeiska unionen i början av detta millennium tog sig an en tvingande plan för förändring i syfte att se till att vi börjar göra någonting åt ohållbara ekonomiska, sociala och miljömässiga tendenser. I Lissabonstrategin från 2000 angavs en långtgående dagordning för ekonomiska och sociala reformer med sikte på att skapa en mycket dynamisk och konkurrenskraftig kunskapsbaserad ekonomi. År 2001 lanserade Europeiska rådet vid sitt möte i Göteborg en brett upplagd strategi för hållbar utveckling och 2002, vid dess möte i Barcelona, identifierades den externa dimensionen, före FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling på sommaren 2002.

Vart och ett av dessa steg har åtföljts av viktiga beslut och åtgärder i avsikt att uppfylla de åtaganden som gjorts. Trots allt detta har tillräckliga framsteg emellertid inte kunnat skönjas. De ohållbara tendenserna måste hejdas och börja avta och det är fortfarande mycket som står på spel på det internationella planet.

Kombinationen av att en ny kommission har tillträtt och att Europaparlamentet fått en ny sammansättning gör att det är lämpligt att undersöka vilka framsteg som gjorts och påskynda förändringstakten.

De första stegen har tagits. Kommissionen har genom att föreslå EU:s strategiska mål för de kommande fem åren bekräftat sitt åtagande att främja en hållbar utveckling. Den har nyligen föreslagit en översyn efter halva tiden av Lissabonstrategin med sikte på att låta en ny Lissabonagenda utgöra EU:s strategi i fråga om tillväxt och arbetstillfällen. På så sätt kan vi använda den motor som en mera dynamisk ekonomi innebär för att ge bränsle åt våra vidare ambitioner på det sociala området och inom miljön. Därigenom förblir Lissabon en väsentlig beståndsdel i det övergripande målet om hållbar utveckling såsom anges i EU-fördraget, nämligen att på ett hållbart sätt förbättra välfärden och levnadsvillkoren för nuvarande och framtida generationer. Kommissionen uttryckte detta på följande sätt i översynen efter halva tiden: *"Både Lissabonstrategin och strategin för en hållbar utveckling bidrar till att uppnå detta mål. Strategierna förstärker varandra ömsesidigt och är inriktade på åtgärder som kompletterar varandra, de instrument som används är olika och resultaten produceras inom olika tidsramar."*

Översynen av Lissabonstrategin åtföljs vidare av att kommissionen i dag även lägger fram en uppdaterad social agenda för EU. Denna agenda innehåller strategier som kan hjälpa oss att åstadkomma en mera sammanhållen kontinent och att ytterligare utveckla EU:s sociala modell som motvikt till ohållbara tendenser. Därigenom bidrar EU:s sociala agenda i sig själv till den hållbara utvecklingens mål.

Detta meddelande utgör det första steget i kommissionens översyn av strategin för hållbar utveckling under 2005. I denna rapport görs det en inledande bedömning av framstegen sedan 2001 och det skisseras ett antal framtida riktlinjer som kan vara vägledande vid den översyn av strategin för hållbar utveckling som senare i år kommer att läggas fram i ett separat meddelande till Europaparlamentet och rådet. Detta meddelande bygger på debatten under föregående år, däribland Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande från april 2004 och resultatet av ett

offentligt samråd som kommissionen inledde i oktober 2004¹.

¹

En mera detaljerad sammanfattning av vad som framkom vid detta samråd återfinns i del 1 och del 2 av kommissionens arbetsdokument (SEK(2005) 225. En fullständig rapport från kommissionen om resultatet av samrådet kommer inom kort att finnas tillgänglig på följande webbplats: http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review_en.htm

Europeiska unionen har en vidsträckt, långsiktig vision om sin framtid. Vi tror på styrkan och de värderingar som vår dynamiska europeiska modell bygger på. Vi skall se till att behoven hos vår generation och hos kommande generationer kan tillgodoses. Detta grundläggande mål kommer att genomsyra unionens politik på alla områden. För att åstadkomma hållbar utveckling krävs handling nu. Europeiska unionen har den förmåga, den kompetens och den kreativitet som krävs för att åstadkomma de förändringar som behövs. Medborgarna i Europa och i alla andra delar av världen kan lita på unionens åtagande om att se till att hållbar utveckling kommer alla till godo.

Del I: Hållbar utveckling – Vad är det som står på spel?

1. INLEDNING

Hållbar utveckling – att tillgodose vår generations behov utan att ge avkall på kommande generationers behov – är ett grundläggande mål enligt fördraget om Europeiska unionen² och konstitutionen. Det är ett övergripande begrepp som ligger till grund för unionens politik på alla områden och kräver att den ekonomiska politiken, miljöpolitiken och socialpolitiken utformas och genomförs på ett ömsesidigt stärkande sätt,

I en alltmer globaliserad värld behövs det ett tydligt politiskt ledarskap för att främja **en dynamisk europeisk modell** som skall gälla i dag och i framtiden. Kommissionen är fast besluten att främja hållbar utveckling och vill fastställa en positiv agenda för förändring. Vår framtid i Europa och i världen kräver långsiktiga idéer och åtgärder på en lång rad politikområden. Kommissionen är övertygad om att vi måste förbättra välbefindandet, solidariteten och säkerheten för att skapa bättre livskvalitet för oss själva och för kommande generationer. Vi behöver tillväxt och flera arbetstillfällen samt en renare och hälsosammare miljö. Vi behöver ett mera sammanhållet samhälle med välbefindande och lika möjligheter för alla i hela EU och dess omgivningar. Vi behöver mera innovation, forskning och utbildning. Vi måste ta vårt globala ansvar och fullgöra våra globala åtaganden. Vårt välbefindande och vår livskvalitet i framtiden kommer att vara beroende av vår förmåga och beslutsamhet att ändra våra produktions- och konsumtionsmönster och bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring.

Åtgärder på dessa områden kan inte vidtas uteslutande inom EU. Hållbarhet förblir en global utmaning. Därför är det väsentligt att det ges prov på europeiskt ledarskap såväl internt som externt. Detta kräver ett integrerat förhållningssätt och återspeglar att EU på grund av globalisering och ökat inbördes beroende endast kan uppnå fullgott resultat i sina främsta interna prioriteringar om unionen samtidigt har framgång på det internationella planet. Dessutom är EU:s förmåga att låta politiken på alla områden avspegla unionens globala åtaganden av avgörande betydelse för att orden skall kunna omsättas i handling och för att EU skall kunna bevara sin

² Artikel 2 i Fördraget om Europeiska unionen.

trovärdighet såsom världsledande på området för hållbar utveckling.

Även om mandatet för den nya kommissionen gäller till utgången av 2009, har den tveklöst en skyldighet att ha siktet inställt längre fram när den utformar politiken. Om vi vill uppnå våra mål i framtiden får vi inte vänta tills i morgon. Vi måste agera nu. Förverkligandet av den långsiktiga visionen kräver konkreta mål för att de långsiktiga utvecklingstendenserna skall kunna styras och mekanismer för att uppnå de fastställda målen, och dessa måste formuleras nu. Den nuvarande kommissionen har redan bekräftat hur viktiga dess centrala strategiska mål, dvs. välstånd, solidaritet och säkerhet, är för att åstadkomma hållbar utveckling³.

EU gjorde sitt första åtagande i fråga om hållbar utveckling i juni 2001. Det var då som Europeiska rådet vid sitt möte i **Göteborg** och på grundval av kommissionens meddelande antog EU:s strategi för hållbar utveckling. År 2002 lade kommissionen fram ytterligare ett meddelande⁴ med tyngdpunkten lagd på de externa dimensionerna när det gäller hållbar utveckling, vilket antogs av Europeiska rådet vid dess möte i **Barcelona**. Dessa texter utgör tillsammans grunden för EU:s övergripande strategi för hållbar utveckling. Kommissionen har utfäst sig att se över denna strategi vid inledningen av varje ny mandatperiod för kommissionen. Detta kommer att ske under år 2005 på grundval av de erfarenheter som gjorts under de gångna fyra åren.

Den reviderade strategin för hållbar utveckling kommer att behöva ges en vidare inriktning som framhäver de strukturförändringar av ekonomin som krävs för att man skall kunna gå vidare mot mera hållbara produktions- och konsumtionsmönster och den måste omfatta ohållbara tendenser. Med en ytterligare förstärkning av det nya förhållningssättet till utformning av politiken kommer den reviderade strategin att innehålla ett upprepande av den tredimensionella inriktningen och även en garanti för att de externa aspekterna när det gäller hållbar utveckling helt och hållet integreras och förstärks. Vidare kommer det åtagande som gjorts i förslaget till budgetplan för perioden 2007–2013 om att hållbar utveckling kommer att bli en vägledande princip för EU:s politik att bekräftas.

³ KOM(2005) 12, 26.1.2005. "Strategiska mål 2005–2009 – Europa 2010: Ett partnerskap för Europas förnyelse: Välstånd, solidaritet och säkerhet".

⁴ KOM(2002) 82, 13.02.2002 : « Towards a global partnership for sustainable development ».

2. EUROPEISKA UNIONENS FÖRHÅLLNINGSSÄTT TILL HÅLLBAR UTVECKLING

Strategin för hållbar utveckling består av följande:

För det första ges **en allmän beskrivning av vad som är hållbart**. Det grundläggande budskapet är att hållbarhetens ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner måste gå hand i hand och ömsesidigt stärka varandra. *"Hållbar utveckling innebär en positiv framtidsversion för Europeiska unionen - ett samhälle med ökat välbefinnande och större rättvisa, en renare, säkrare och sundare miljö samt bättre livskvalitet både för oss själva, våra barn och barnbarn"*⁵. Det är absolut nödvändigt att man förstår dessa hörnstenars betydelse och inbördes beroende för en hållbar utveckling.

I den andra, och otvivelaktigt den mest ambitiösa, delen av strategin görs ett försök att **förbättra det sätt på vilket politik utformas**, med betoning på att förbättra samstämmigheten i politiken och att göra människorna medvetna om eventuella avvägningar mellan motstridiga mål så att det kan fattas välgrundade politiska beslut. Detta innebär en noggrann undersökning av de totala effekterna av besluten, även beslut om att inte agera, bl.a. genom konsekvensbedömning på tidigt stadium, och att marknaden får de rätta signalerna genom att priserna sätta på rätt nivå. Det krävs också att EU:s beslutsfattare tar hänsyn till det globala sammanhanget och aktivt främjar överensstämmelse mellan den interna och den externa politiken. Dessutom krävs det investeringar i vetenskap och teknik för att ge stöd till de anpassningar som behövs för att åstadkomma hållbar utveckling. Slutligen betonas det i det nya förhållningssättet till utformningen av politik att kommunikationen måste förbättras och att medborgarna och näringslivet måste lockas att delta aktivt.

För det tredje tas det upp ett begränsat antal **tendenser som helt klart inte är hållbara**, exempelvis frågor som rör klimatförändring och energianvändning, hot mot folkhälsan, fattigdom och social utslagning, åldrande samhällen, förvaltning av naturresurser samt markanvändning och transport.

Slutligen redogörs det inom ramen för den globala dimensionen för några av de internationella målen med tyngdpunkten lagd på de oprioriterade mål som identifierades i EU:s bidrag till världstoppmötet om hållbar utveckling. Det rör sig om följande: främjande av globaliseringen, handel för hållbar utveckling, fattigdomsbekämpning, social utveckling, hållbar förvaltning av natur- och

⁵ KOM(2001) 264. "Hållbar utveckling i Europa för en bättre värld: En strategi för hållbar utveckling i Europeiska unionen", s. 2.

miljöresurserna, bättre samstämmighet mellan Europeiska unionens politik på olika områden, bättre styre på alla nivåer och finansiering av hållbar utveckling.

3. VARFÖR BEHÖVS DET EN ÖVERSYN?

Kommissionen har redan gjort en utfästelse om att se över denna strategi i början av varje ny kommissions mandatperiod. Detta har välkomnats av Europeiska rådet, senast i juni och i november 2004. Utvecklingen i följande avseenden gör dessutom behovet av en översyn särskilt angeläget just nu:

- Skärpningen av de ohållbara tendenserna, särskilt det växande trycket på naturresurserna, den biologiska mångfalden och klimatet samt den ständiga ojämlikheten och fattigdomen och de ökande ekonomiska och sociala problem som en åldrande befolkning för med sig.
- Den europeiska ekonomins otillräckliga resultat i kombination med ökad konkurrens på nya områden som en följd av globaliseringen och framväxten av nya industriländer (t.ex. Kina, Indien och Brasilien), vilket ger signaler om ökad ekonomisk konkurrens och eventuella förändringar i de nationella produktionsstrukturerna och som får konsekvenser för den hållbara utvecklingen på global nivå.
- Nya internationella åtaganden och förhandlingar som skulle kunna bidra till hållbar utveckling måste åtföljas av ökade genomförandeinsatser (t.ex. WTO:s utvecklingsagenda från Doha, genomförandeplanen från Johannesburg som man fattade beslut om vid världstoppmötet om hållbar utveckling, åtagandena från Monterrey om utvecklingsfinansiering samt millennieutvecklingsmålen).
- Nya hot mot säkerheten, exempelvis terrorism (angreppen den 11 september 2001 och den 11 mars 2004), naturkatastrofer (översvämningar) och hälsorisker (t.ex. sars) har lett till en skärpt känsla av utsatthet. Vidare finns det en ökad medvetenhet om behovet att vidta åtgärder mot organiserad brottslighet, korruption och rasism.
- Till sist bör man vid översynen ta hänsyn till utvidgningen av Europeiska unionen till att omfatta 25 medlemsstater, definitionen av nationella strategier för hållbar utveckling i de flesta medlemsstater och ett ökat deltagande från de lokala och regionala myndigheternas sida.

4. INVENTERING AV FRAMSTEGEN

Även om det har gjorts vissa framsteg när det gäller att genomföra strategin och man inte kan förvänta sig några omedelbara resultat, står det helt klart att mycket återstår att göra. Det finns inte många tecken som tyder på att hoten mot hållbar utveckling har avvägrats. Dessa hot kräver omedelbar och kontinuerlig uppmärksamhet. Det finns visserligen en detaljerad redogörelse för framstegen i kommissionens arbetsdokument⁶, men en rad viktiga omständigheter kan framhävas här, nämligen följande:

- **Förändring av hur politiken utformas.** Sedan 2001 har det införts ett "nytt sätt att utforma politik" för att göra den mera samstämmig och för att skapa de rätta villkoren när det gäller att främja hållbar utveckling.

⁶ SEK(2005) 225.

Större samstämmighet i politiken

Ett centralt mål är att införliva en rad horisontella principer i fördragen med EU:s alla politikområden. Ett exempel i detta avseende från EU:s sida är "Cardiffprocessen" enligt vilken integreringen av miljöhänsyn i politiken inom olika sektorer främjas. Den första inventeringen av Cardiffprocessen, som gjordes 2004, visade emellertid att framstegen ditintills hade varit blygsamma.

Under 2003 införde kommissionen en ny konsekvensbedömningsmekanism som ett hjälpmedel för att förbättra samstämmigheten i politiken. Den är utformad för att bedöma de ekonomiska, miljömässiga och sociala effekterna av viktiga politiska förslag på ett integrerat sätt och för att göra avvägningarna mellan konkurrerande mål tydligare. Hittills har kommissionen lagt fram mer än 50 konsekvensbedömningar på många olika politikområden, alltifrån förslag rörande återförsäkringsdirektivet till politiska riktlinjer rörande den gemensamma organisationen av marknaden för socker samt finansieringen av Natura 2000. På det externa planet har det inletts konsekvensbedömningar avseende hållbar utveckling i samband med alla handelsförhandlingar.

Utformning av den öppna samordningsmetoden

Den öppna samordningsmetoden kan bli ett kraftfullt hjälpmedel i avsikt att främja utbyte av bästa metoder, få de berörda parterna involverade och engagerade och att trycka på medlemsstaterna så att de intar ett mera strategiskt och integrerat förhållningssätt och lägger fram effektivare strategier. Exempelvis har kommissionen och medlemsstaterna kommit överens om gemensamma mål och gemensamma indikatorer på områdena för social integration och pensioner. Flertalet medlemsstater har satt upp kvantitativa mål för fattigdomsminskning och social utslagning.

Prissättning och stimulanser på rätt nivå

Genom att se till att marknadspriserna avspeglar de verkliga kostnaderna för den ekonomiska verksamheten i samhället kommer man att uppmuntra till förändringar i produktions- och konsumtionsmönstren. För att åstadkomma detta kan marknadsbaserade instrument såsom miljörelaterade skatter, system för handel med utsläppsrätter och subventioner vara ett effektivt komplement till traditionella regleringsåtgärder. På detta område har det på senare år gjorts framsteg på EU-nivå, men fortfarande är beslutsfattandet ibland svårt, i synnerhet när det gäller beskattning, på grund av kravet på enhällighet i rådet. Bland exemplen på när EU har tillämpat marknadsbaserade instrument kan nämnas energiskattedirektivet från 2003,

genom vilket gemenskapssystemet med minimiskattesatser utvidgas till att utöver mineraloljor omfatta även andra energiprodukter, och handeln med utsläppsrätter för växthusgaser inom hela EU, som är i gång sedan 2005 i syfte att bidra till att målen för minskade utsläpp enligt Kyotoprotokollet uppnås.

Investeringar i vetenskap och teknik

Ökade kunskaper och tekniska framsteg är av central betydelse för att man skall kunna skapa balans mellan ekonomisk tillväxt och social respektive miljömässig hållbarhet. Det finns många samverkanseffekter att utnyttja mellan innovation för förbättringar när det gäller kvalitet och prestation och innovation i syfte att uppnå maximal effekt när det gäller energianvändning, avfall och säkerhet. Flera energisnåla maskiner till exempel konsumerar färre naturresurser och leder till lägre utsläppsnivåer. Investeringar i ny teknik kommer också att skapa nya arbetstillfällen och tillväxt. EU:s insatser på detta område omfattar bl.a. verksamhet rörande hållbar utveckling inom ramen för det sjätte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling. I handlingsplanen för miljöteknik främjas teknikplattformar för vätgas och bränsleceller, solcellsteknik, hållbar kemiindustri, vattenförsörjning och renhållning. EU stimulerar även utnyttjandet av tekniker som har effekt på våra socialsystem, t.ex. hälso- och sjukvårdssystem⁷.

Kommunikation med och mobilisering av medborgarna och näringslivet

Det civila samhället och den privata sektorn spelar en viktig roll för hållbar utveckling. På EU-nivå har det tagits flera initiativ i syfte att uppmuntra dessa grupper att delta aktivt och för att förbättra samrådsprocesserna samt att mobilisera berörda parter. Kommissionen har bland annat antagit miniminormer för samråd med berörda parter och förbättrad information om och deltagande i beslutsfattandet på miljöområdet. Kommissionen har även tagit olika initiativ för att främja företagens sociala ansvar.

- Ohållbara tendenser

Klimatförändring och ren energi

Under de senaste 100 åren har temperaturen i Europa stigit snabbare än genomsnittligt i världen (0,95°C i Europa jämfört med 0,7°C i hela världen); 8 av 9

⁷ Se exempelvis den nyligen antagna handlingsplanen för e-hälsovård: Making healthcare better for European citizens: an action plan for a European e-Health Area, KOM(2004) 356.

glaciärer drar sig i betydande utsträckning tillbaka; extrema väderfenomen – såsom torka, värmeböljor och översvämningar – har ökat⁸. För att man skall kunna hålla den globala temperaturhöjningen under den nivå vid vilken farligare klimatförändringar troligtvis blir följden krävs det kraftiga, globala nedskärningar av utsläppen av växthusgaser. Enligt vissa uppskattningar av de skador som vållats av extrema väderförhållanden under 2002 uppgår förlusterna till ca 25 miljarder euro⁹. En prismässigt överkomlig energiförsörjning är långtifrån allom förunnat i utvecklingsländerna där mer än 2 miljarder människor är beroende av biomassa (trä, avfall, osv.) som sin främsta energikälla och 1,6 miljarder människor saknar tillgång till el.

Det europeiska klimatförändringsprogrammet har spelat en avgörande roll när det gäller att vidta åtgärder mot klimatförändringar i Europa. Det omfattar både viktiga initiativ på energiområdet och den nyligen lanserade handeln med utsläppsrätter för växthusgaser inom hela EU, som började fungera den 1 januari 2005. EU främjar även genom regionalfonderna ett antal åtgärder som bidrar till att bekämpa klimatförändringarna. De senast tillgängliga uppgifterna visar visserligen att EU-15 fram till 2002 hade minskat utsläppen av växthusgaser med 2,9 % i förhållande till 1990 års nivåer, men mycket mera återstår att göra för att man under perioden 2008–2012 skall kunna uppnå Kyotoprotokollets mål på en minskning med 8 % i förhållande till 1990 års nivåer. Även på det internationella planet har EU fortsatt att spela en ledande roll för att främja ratificeringen av Kyotoprotokollet och genomförandet av de åtaganden som gjordes vid världstoppmötet om hållbar utveckling år 2002 i Johannesburg. EU har i det avseendet genom Johannesburgkoalitionen för förnybar energi förespråkade användning av förnybara energikällor över hela världen. EU:s energiinitiativ är ett bidrag till världstoppmötet om hållbar utveckling och har till syfte att förbättra tillgången till lämpliga hållbara och rimligt prissatta energitjänster på landsbygden, i stadsnära områden och i städer.

I Europa görs det genom ett nytt energieffektivitetsinitiativ ett förnyat åtagande om att åstadkomma verkliga framsteg när det gäller energieffektivitet.

Folkhälsa

Hoten mot folkhälsan i EU har fortsatt att öka sedan 2001. Väststandsrelaterade och kroniska sjukdomar har ökat snabbt över hela världen och bland dessa är

⁸ Europeiska miljöbyråns rapport "Impacts of Europe's changing climate" från augusti 2004.

⁹ Munich Re, Geo risk research department, januari 2004.

utvecklingen när det gäller fetma den som är mest oroväckande (en ökning med 10–40 % under de senaste tio åren i de flesta EU-länder). Hiv/aids-epidemin har globalt sett nått den högsta infektionsnivån någonsin (39,4 miljoner smittade) och andelen nya rapporterade hiv-infektioner har mer än fördubblats i Europa sedan 1996. Ökade kontakter och tilltagande rörlighet över världen har gjort att verkningarna av hälsorisker genom infektionssjukdomar såsom fågelinfluensa och sars även har ökat. Bioterrorism är ett annat nytt inslag. I utvecklingsländerna har nyligen uppnådda förbättringar av hälso- och sjukvården samt utveckling drabbats av bakslag, och spridningen av omfattande smittsamma sjukdomar utgör ett allvarligt hot mot utvecklingen i framtiden. Världshälsoorganisationen (WHO) uppskattar att ohälsosamma miljöförhållanden varje år kräver mer än 5 miljoner dödsoffer bland barn runtom i världen.

Bland exemplen på åtgärder som vidtagits på olika politikområden sedan 2001 kan nämnas finansiering av genomforskning för bekämpning av antibiotikaresistens, inrättande av ett europeiskt nätverk för övervakning och tidig varning avseende smittsamma sjukdomar, ett förslag till nya EU-regler för kemikalier har antagits, en europeisk handlingsplan 2004-2010 för miljö och hälsa har antagits och det har inrättats en europeisk livsmedelsmyndighet och ett europeiskt centrum mot överförbara sjukdomar.

På det internationella planet har EU:s finansiering för bekämpning av sjukdomar som t.ex. hiv/aids, tuberkulos och malaria ökat avsevärt. Det har också lämnats bidrag i syfte att åstadkomma en nedsättning av priserna på nödvändiga läkemedel i utvecklingsländerna.

Fattigdom och social utslagning

Fattigdom och social utslagning utgör ett växande problem. Ungefär 15 % av befolkningen i EU riskerar att drabbas av inkomstfattigdom. Läget är särskilt bekymmersamt i några av de nya medlemsstaterna. Andra oroväckande tendenser är överföringen av fattigdom och utslagning mellan generationer och den oproportionerligt stora börda som axlas av vissa undergrupper inom befolkningen (dvs. arbetslösa, ensamstående föräldrar, funktionshindrade personer och etniska minoriteter). I hela världen lever 2,8 miljarder av jordens 6 miljarder invånare på mindre än 2 euro om dagen.

EU:s medlemsstater har enats om att samordna sin politik avseende fattigdomsbekämpning och social utslagning genom att fastställa gemensamma mål,

utforma nationella handlingsplaner och utvärdera dessa med användning av gemensamma indikatorer för övervakning av framsteg. Europeiska kommissionen stöder denna samordningsprocess. Finansiering inom ramen för den europeiska regionalpolitiken bidrar också till detta mål, exempelvis genom investeringar i utbildning, yrkesutbildning och lokala sysselsättningsåtgärder.

När det gäller att åtgärda problemet på internationell nivå är det främsta syftet med EU:s utvecklingspolitik att avsevärt minska och så småningom utrota fattigdomen. Inom ramen för det nya globala partnerskap för fattigdomsbekämpning och hållbar utveckling som upprättades vid toppmötena i Doha, Monterrey och Johannesburg har det vidtagits en rad olika åtgärder.

Ett åldrande samhälle

Man utgår ifrån att befolkningstillväxten i EU kommer att upphöra och att en allt minskande och alltmer åldrande förvärvsarbetande befolkning kommer att få underhålla ett allt större antal gamla människor. Andelen gamla, beroende människor förutses öka från 24 % 2004 till 47 % 2050.

Den ökande medellivslängden är visserligen en betydande framgång, men Europas åldrande samhälle skapar hållbarhetsproblem som måste lösas. Varken migration eller en snabb ökning av födelsetalen kan avvärja att andelen gamla människor av befolkningen ökar markant under de två närmaste årtiondena.

Kommissionen samverkar med medlemsstaterna för att modernisera de sociala trygghetssystemen för att se till att de fortsätter att vara finansiellt hållbara och socialt ändamålsenliga. I åtgärderna ingår även att hålla äldre arbetstagare kvar längre i förvärvslivet. Enligt det mål som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Barcelona skall 50 % av åldersgruppen 55-64 år fortfarande förvärvsarbeta år 2010 och den faktiska genomsnittsåldern för utträde från arbetsmarknaden skall höjas med fem år fram till 2010. Bortsett från den finansiella aspekten måste också hälso- och sjukvårdssystemen utvecklas för att kunna hantera den efterfrågan som förväntas från det ökade antalet äldre människor, i synnerhet när det gäller tillgången till hälso- och sjukvård. Unionen underlättar organiserat samarbete på detta område och utbyte av goda metoder

Förvaltning av naturresurser

Den snabba, globala befolkningstillväxten innebär att det redan år 2010 kommer att

finnas ytterligare 400 miljoner människor på jorden jämfört med i dag, huvudsakligen i städerna. I en värld med ett ökat inbördes beroende kan vi inte fortsätta att producera och konsumera på samma sätt som i dag. Den biologiska mångfalden hotas. Runtom i världen finns det 15 500 växt- och djurarter som löper stor risk att utplånas. Under de senaste årtiondena har det skett betydande förluster inom praktiskt taget alla typer av ekosystem och arter (djur, växter, skogar, sötvatten, odlingsbar mark, osv.). Sötvatten är en annan värdefull naturtillgång som är i farozonen. Sammantaget hotar den globala vattenkrisen liv, hållbar utveckling och i förlängningen fred och säkerhet.

Bland de åtgärder som vidtagits på olika politikområden för att uppnå EU:s mål om att fram till 2010 hejda förlust av biologisk mångfald kan nämnas reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken samt inrättandet av Natura 2000-nätverket. Ett meddelande om att hejda förlusten av biologisk mångfald fram till 2010 håller på att utarbetas. I åtgärderna för att öka resurseffektiviteten ingår EU:s direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter och kommissionens meddelanden om integrerad produktpolitik. Under perioden 2000–2006 använder Europeiska unionen också stora summor från struktur- och sammanhållningsfonderna för att samfinansiera investeringar till förmån för miljöinfrastruktur samt upprustning och underhåll av industri-, stads- och naturområden.

Bland de internationella initiativen kan nämnas EU:s vatteninitiativ – ”Vatten för liv” – som är en uppföljning av världstoppmötet om hållbar utveckling. EU intar även en ledande roll såväl inom ramen för konventionen om biologisk mångfald som i arbetet för att inrätta en tioårsram med program för hållbar konsumtion och produktion.

Markanvändning och transport

Trots strävan att undanta transport från BNP-tillväxten fortsätter transportvolymen att öka snabbare än BNP. Detta får återverkningar på en rad olika områden, alltifrån trafikstockningar och hälsoproblem som förorsakas av luftföroreningar till ökade CO₂-utsläpp som påverkar EU:s mål när det gäller klimatförändringar.

EU har inlett en rad initiativ i avsikt att begränsa de negativa effekterna av denna tillväxttendens på transportområdet. EU uppmuntrar en övergång från vägtransporter till andra transportsätt med mindre återverkningar på miljön, t.ex. rena bussar, sjöfart och järnväg. Kommissionen har även föreslagit medlemsstaterna att införa avgiftssystem för användning av infrastruktur i avsikt att påverka efterfrågan på transporter genom en gradvis övergång till att låta de avgifter som konsumenterna av

transporttjänster betalar motsvara de fulla kostnaderna för samhället (t.ex. Eurovignettedirektivet), men detta har fortfarande endast genomförts i begränsad utsträckning. Dessutom har det med EU-lagstiftning och initiativ från EU som en pådrivande kraft gjorts betydande framsteg i fråga om fordons- och bränsleteknik även om dessa neutraliseras av ökad efterfrågan på transporter och ökad transportvolym. Slutligen pågår det åtgärder i syfte att förbättra miljön i städerna och förvaltningen av markanvändningen, exempelvis genom EU:s strukturfondsprogram "Urban II" och ramprogrammet för forskning. Kommissionen är även i färd med att utarbeta en temainriktad strategi för stadsmiljö som beräknas bli offentliggjord under 2005.

Externa aspekter på hållbar utveckling

Utöver de ohållbara tendenser som räknats upp ovan har främjandet av hållbar utveckling på internationell nivå lett till bland annat följande åtgärder från EU:s sida:

– Dra fördel av globaliseringen

Globaliseringen är det nya sammanhang inom vilket hållbar utveckling måste uppnås. Globaliseringens fördelar kan visserligen ge viktig stimulans till hållbar utveckling, men de är alltför ofta ojämnt fördelade mellan och inom länderna och en oreglerad integrering kan få negativa återverkningar på miljön och samhället i dess helhet.

EU stöder ett samstämmigt och integrerat förhållningssätt till frågor som rör globalisering i WTO, internationella finansiella institut och inom olika FN-organ. Unionen vill också förstärka viktiga organ som exempelvis Internationella arbetsorganisationen (ILO).

För att man på ett effektivt och jämlikt sätt skall kunna integrera utvecklingsländerna i den globala ekonomin är de pågående förhandlingarna i WTO inom ramen för utvecklingsagendan från Doha av väsentlig betydelse. Under dessa förhandlingar har EU sedan 2002 konsekvent strävat efter att uppnå sina mål i fråga om att allmänt främja global hållbar utveckling i ett stort antal förhandlingsfrågor. Eftersom utvecklingsländernas ansträngningar att integreras i det globala handelssystemet måste stödjas effektivt, har det handelsrelaterade biståndet dessutom utpekats som ett av de prioriterade områdena för EU:s utvecklingssamarbete, och denna dimension har tagits med i beslutsfattandet på alla relevanta nivåer när det gäller tilldelning av medel.

Vidare har EU sedan världstoppmötet om hållbar utveckling även tagit viktiga steg i riktning mot att genomföra stödinsatser med anknytning till handelspolitiken utanför tillämpningsområdet för utvecklingsagendan från Doha, bland annat genom att fortsätta sina ansträngningar att införa ett omfattande avsnitt om hållbar utveckling i alla pågående eller kommande bilaterala eller regionala förhandlingar.

– Bättre styre på global nivå

Gott styre och främjande av de demokratiska principerna är faktorer av avgörande betydelse för att millennieutvecklingsmålen skall kunna uppnås. Enligt millenniedeklarationen är skapandet av en miljö som leder till utveckling och utrotning av fattigdom beroende bland annat av gott styre såväl i de enskilda länderna som på internationell nivå samt av öppenhet i de finansiella och monetära systemen och i handelssystemen.

Kommissionen har tagit upp institutionell kapacitetsuppbyggnad, gott styre och rättsstatsprincipen i ett meddelande om styre och utveckling med betoning på institutionell kapacitetsuppbyggnad och dialog om styre i olika typer av situationer. Det har också gjorts ansträngningar att främja hållbar utveckling i alla befintliga internationella och regionala samarbetsavtal och instrument. Dessutom har en förstärkning av internationella styrelseformer när det gäller hållbar utveckling ingått som en central del i EU:s insatser för att utveckla effektiv multilateralism.

- Utvecklingsfinansiering

För att man skall kunna uppnå millennieutvecklingsmålen krävs det finansiering. FN:s målsättning att 0,7 % av bruttonationalinkomsten (BNI) skall gå till offentligt utvecklingsbistånd är emellertid långt ifrån uppfyllt.

EU delade upp sitt bidrag till "utvecklingsfinansieringsprocessen" i åtta tydligt angivna åtaganden som godkändes av Europeiska rådet vid dess möte i Barcelona den 14 mars 2002. I den senaste övervakningsrapporten förespås biståndsnivåerna i det utvidgade EU (25 medlemsstater) i sin helhet överstiga det mellanliggande målet på 0,39 % av BNI i offentligt utvecklingsbistånd och 0,42 % av BNI, dvs. uppskattningsvis 38,5 miljarder euro, komma att ges i offentligt utvecklingsbistånd år 2006. De ytterligare resurser som kommer att mobiliseras under perioden 2002–2006 uppgår till sammanlagt 19 miljarder euro.

Del II: Hur utmaningarna skall hanteras

5. RIKTLINJER FÖR FRAMTIDEN

Mot bakgrund av de utmaningar som fortsätter att uppstå krävs det inte bara att Europa står fast vid sitt åtagande om en långsiktig dagordning för hållbar utveckling och bättre livskvalitet utan man måste också hitta sätt att hantera dem mera effektivt.

5.1. Bekräfta de grundläggande principerna i Europeiska unionens strategi för hållbar utveckling

Begreppet hållbar utveckling och komplementariteten mellan strategin för hållbar utveckling och Lissabonstrategin har klargjorts i förordet.

Därutöver kommer den väsentligen **tredimensionella karaktären** hos hållbar utveckling såsom hörnsten i strategin att bekräftas i översynen, dvs. en utveckling som endast kan uppnås om ekonomisk tillväxt, social integration och miljöskydd går hand i hand i såväl Europa som i andra delar av världen.

I samband med översynen kommer man också att ta hänsyn till **EU:s bidrag till global hållbar utveckling** i två avseenden, nämligen för det första, genom att åtgärda de internationella aspekterna av de sex ohållbara tendenser som tas upp i strategin, och för det andra, genom att med strategin införliva de av EU:s externa politikområden som bidrar till global hållbar utveckling. Därigenom kommer EU att bekräfta och stärka sitt åtagande att inta en ledande roll när det gäller att föra dagordningen för hållbar utveckling framåt på det internationella planet.

5.2. Bekräfta det nya förhållningssättet till utformning av politikområden och till samstämmighet mellan politikområdena

Genom översynen kommer **”det nya förhållningssättet till utformning av politikområdena”** att stärkas såsom det främsta medlet för att sätta hållbar utveckling i centrum för utformningen av EU:s politik i detta avseende. EU:s framtida strategi för hållbar utveckling kommer i synnerhet att ge ytterligare stimulans åt de olika beståndsdelarna i EU:s dagordning för bättre lagstiftning, däribland konsekvensanalyser, samråd med berörda parter och ett förenklat regelverk.

Detta innebär att en hållbar och kostnadseffektiv utformning av politiken kommer att fortsätta att främjas genom bättre lagstiftning, bl.a. ett effektivare genomförande av

en **väl avvägd mekanism för konsekvensanalys** som omfattar både interna och externa initiativ från kommissionen på olika politikområden. Dessutom kommer konsekvensbedömningar om hållbar utveckling att fortsätta tillämpas på större handelsavtal. Även om detta hjälpmedel nyligen har vidareutvecklats för att man skall kunna ta hänsyn till de första lärdomar som gjorts¹⁰, kommer man att ägna fortsatt uppmärksamhet åt hur man eventuellt skall kunna förbättra metoden, i synnerhet med hänsyn till de ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekterna på hållbar utveckling. I det sammanhanget avser kommissionen även att förbättra samrådet med de berörda parterna om EU:s politikområden. Vidare kommer man att ägna uppmärksamhet åt vikten av att det sker en fullgod uppföljning av det interinstitutionella avtalet med Europaparlamentet och rådet¹¹ (t.ex. att Europaparlamentet och rådet måste tillämpa samma principer och normer i samband med konsekvensbedömningar när det är fråga om konsekvensbedömningar av betydande ändringar av kommissionens förslag).

Det nya förhållningssättet innefattar även den **öppna samordningsmetoden**, särskilt när det gäller social integration, tillträde till arbetsmarknaden och socialt skydd, där denna metod spelar en nyckelroll för moderniseringen av de sociala skyddssystemen.

Som en del i det nya förhållningssättet till utformning av politiken på olika områden kommer kommissionen att fortsätta att främja användningen av **marknadsbaserade instrument** för att avspegla de verkliga kostnaderna för resursutnyttjande och dess miljöeffekter för samhället. Exempelvis kommer medlemsstaterna att uppmanas att undersöka hur de skulle kunna överföra skattebördan från arbete till orsakerna till miljöförstörelse. I översynen kommer man även att ytterligare betona vikten av investeringar i **forskning och teknik** med sikte på hållbar utveckling. Till de möjliga medlen för att ytterligare främja innovation på miljöområdet hör EU:s forskningsprogram, kommissionens innovationspolitik och offentlig upphandling. Informationsutbyte med partner utanför EU om hållbar forskning, vetenskap och teknik kommer också att främjas.

¹⁰ Konsekvensbedömning: Nästa etapp - Främjande av konkurrenskraft och en hållbar utveckling SEK(2004) 1377, 21.10.2004.

¹¹ Utkast till interinstitutionellt avtal - "Bättre lagstiftning", EUT C 321, 31.12.2003, s. 1.

5.3. Behålla siktet inställt på centrala ohållbara tendenser och närmare undersöka kopplingarna mellan ohållbara tendenser

Strategins inriktning på **huvudtendenser som utgör ett hot mot hållbar utveckling** kommer vid översynen att bibehållas. Många av dessa tendenser kan bara angripas genom fortsatta insatser under lång tid och kommer att kräva betydande strukturförändringar när det gäller våra samhällens och ekonomiers sätt att fungera. Denna omständighet bör dock inte tjäna som förevändning för att inte göra någonting alls på kort sikt.

Översynen kommer därför att innehålla **en grundlig bedömning av de ohållbara tendenser som behandlas i den nuvarande strategin** med sikte på att fastställa mål och nödvändiga insatser under de kommande åren. De prioriterade områden som fastställdes 2001 bör också anpassas till de internationella åtaganden som EU gjorde vid världstoppmötet om hållbar utveckling, FN:s konferens för utvecklingsfinansiering samt i FN:s millenniedeklaration och i andra multilaterala avtal och åtaganden som EU ingått i detta avseende. De kommer dessutom att uppdateras för att avspegla anslutningen av tio nya medlemsstater till EU – och utsikterna till en ytterligare utvidgning inom en inte alltför avlägsen framtid – som innebär nya utmaningar för unionens förmåga att ta itu med de ohållbara tendenserna. I det sammanhanget kommer man vid översynen även att undersöka möjligheten att lägga till ett begränsat antal nya eller inte tidigare beaktade tendenser, däribland ekonomiskt ohållbara tendenser.

Slutligen kommer man vid översynen att ägna större uppmärksamhet åt att **undersöka det de utvalda ohållbara tendensernas inbördes beroende**. Man kommer att försöka maximera de positiva samordningseffekterna och begränsa målkonflikterna. Exempelvis genom att främja en övergång från vägtransport till järnvägstransport är det möjligt att minska utsläppen av växthusgaser och att minska trafikstockningarna på en och samma gång (vilket gynnar alla). Ett annat exempel är hur investeringar i grundläggande teknisk förändring skulle kunna leda till större konkurrenskraft och samtidigt till bättre kvalitet på miljön och den sociala sammanhållningen.

5.4. Fastställa mål och milstolpar

I det förhållningssätt som intogs i 2001 års angav man övergripande mål på medellång sikt för var och en av de ohållbara tendenserna och fastställde en rad åtgärder avsedda att åtgärda dem. I översynen kommer man att bekräfta behovet av tydligare mål och tidsfrister som ett sätt att betona åtgärder på prioriterade områden

och göra det möjligt att mäta framstegen.

Även om tendenserna utgör långsiktiga problem som kommer att kräva långsiktiga lösningar kan man endast förvissa sig om att samhället går i rätt riktning genom att fastställa tydliga mellanliggande mål och att mäta framstegen. Att man fastställer långsiktiga mål får därför inte innebära att man skjuter upp åtgärderna.

I den reviderade strategin kommer det således att läggas fram nya övergripande mål för var och en av de ohållbara tendenserna och att anges mellanliggande milstolpar, vilket kommer att innebära att EU kan följa de faktiska framsteg som görs. De operativa målen och handlingsplanerna kommer att fastställas inom de relevanta interna och externa politikområdena i olika sektorer, vilka även kommer att vara de viktigaste hjälpmedlen för att genomföra och övervaka initiativen på olika politikområden, däribland de internationella åtaganden som man enades om inom ramen för millenniedeklarationen och vid toppmötena i Barcelona och Monterrey.

5.5. Sörja för effektiv uppföljning

Beslutet i Göteborg om att sörja för en årlig uppföljning av strategin vid Europeiska rådets vårmöten har inte motsvarat förväntningarna. I samband med översynen kommer det att utarbetas ett förstärkt rapporteringssystem. Detta system kommer att inriktas på att strategins mål på kort och medellång sikt skall förverkligas och så långt möjligt kombinera och förenkla de nuvarande rapporterna om frågor rörande hållbar utveckling. Även den institutionella ansvarsfördelningen (i synnerhet Europeiska rådets och Europaparlamentets roller) i uppföljningsprocessen kommer att göras tydligare.

Uppföljningen kommer i synnerhet att ske på grundval av indikatorer på hållbar utveckling som utarbetats av kommissionen. Dessa kommer att bygga på bland annat de olika indikatorer som utformats inom ramen för de politiska processerna inom olika sektorer och den sammanfattning som redan gjorts av dessa i den uppsättning strukturella indikatorer som har använts vid uppföljningen av framstegen i riktning mot de mål som fastställdes som ett led i Lissabonprocessens reformagenda. Man kommer även att göra ytterligare ansträngningar för att utforma framtida modeller, prognoser och ytterligare insamling av vetenskapliga data i avsikt att bidra till en effektivare uppföljning.

5.6. Förstärka egenansvaret och förbättra samarbetet med offentliga och privata aktörer på alla nivåer

Det behövs ytterligare insatser för att öka medvetenheten, för att mobilisera och göra de berörda parterna delaktiga på alla nivåer. Det måste stå klart vem som är ansvarig för vilken åtgärd vid vilken tidpunkt och vem som skall stå för kostnaderna. I detta syfte kommer kommissionen att undersöka hur man kan inrätta effektiva partnerskap med industrin, fackförbunden, icke-statliga organisationer och konsumenternas intresseorganisationer, särskilt med sikte på att hjälpa dem att stävja de ohållbara tendenser som det redogörs för i samband med översynen.

Man kommer att försöka skapa större konsekvens mellan EU:s globala, nationella, regionala och lokala initiativ i avsikt att främja hållbar utveckling. Bland de åtgärder som kan bli aktuella är att fastställa gemensamma prioriteringar inom vart och ett av de övergripande målen, att inleda en ömsesidig inlärningsprocess med medlemsstaterna eller regionerna och att inrätta mekanismer för ett ständigt utbyte av information om bästa metoder.

Unionen måste också skärpa insatserna för att stimulera till ytterligare åtgärder i andra delar av världen, både i i-länderna och i länder som befinner sig i en övergångsfas samt i utvecklingsländerna. Kommissionen kommer att sträva efter att etablera en dialog om målsättningarna för hållbar utveckling med partner utanför EU, särskilt förvaltningarna och det civila samhället i tredjeländer samt internationella organisationer och icke-statliga organisationer som är inriktade på globala frågor.

6. KOMMANDE ETAPPER

Kommissionen uppmanar Europeiska rådet, rådet, Europaparlamentet, medlemsstaterna, de regionala myndigheterna och alla delar av det civila samhället att lämna synpunkter på de riktlinjer som föreslås för strategin. Ett första diskussionstillfälle kommer att erbjudas i samband med det forum för berörda aktörer som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anordnar den 14–15 april 2005. Senare i år kommer kommissionen att lägga fram ett förslag till reviderad strategi för unionen när det gäller hållbar utveckling.