XLIV Conference of Communicty and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union (Brussels, 25-26 October 2010)

1st Theme of the bi-annual report of COSAC

Sustainable development and the programme EU2020

Introduction by Prof. ir. Bernard MAZIJN, Ghent University

Mijnheer de Voorzitter, Excellenties, Leden van de parlementen,
Dames en Heren,

Mijn bijdrage, die een tiental minuten mag duren, zal ik in het Nederlands houden, maar met referenties naar de originele teksten en dito uitdrukkingen die veelal in het Engels zijn. De gedachtenwisseling achteraf kan in het Nederlands, Frans of Engels.

Dames en Heren, sedert de publicatie in 1987 van het rapport van de World Commission on Environment and Development, onder leiding van mevrouw Gro Harlem Brundtland, en de organisatie in 1992 van de conferentie van de Vernigde Naties over hetzelfde thema te Rio de Janeiro, is een lange weg afgelegd inzake de operationalisering van wat een vaag concept leek, een concept van solidariteit in tijd en ruimte, met name het concept van 'duurzame ontwikkeling'.

De voorbije 20-25 jaar hebben deskundigen instrumenten en methodieken ontwikkeld die kunnen bijdragen tot die operationalizering van dit vaag concept. Overheden, bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties hebben voorbeelden van goede praktijk neergezet. Maar toch zijn alle internationale rapporten het erover eens: het is 'too little, too late'. Niet alleen het Millenium Ecosystem Assessment rapport uit 2005 en het IPCC 4th Assessemnet Report uit 2007, maar ook de opeenvolgende IEA World Energy Outlooks, de UNEP Global Environmental Outlooks, de UNDP Human Development Reports, incl. de monitoring van de Millenium Development Goals, de Human Rights World Reports, enzovoort, elk van deze rapporten pleiten voor een urgente aanpak - op systematische en samenhangende wijze - om een duurzame ontwikkeling op aarde toch nog mogelijk te maken - voor alle huidige en alle toekomstige generaties. Het is tegen deze achtergrond dat ik mij heb voorbereid op vandaag.

Dames en Heren, een van die instrumenten die de laatste 5 tot 10 jaar ontwikkeld werd en aan maturiteit heeft gewonnen is de 'Sustainability Impact Assessment' (SIA). Het instrument laat toe om een beleidsvoornemen ex-ante te toetsen en na te gaan of het 'in consistency is with sustainable development'. Verschillende nationale overheden in de Europese Unie (België, Duitsland, Ierland, Verenigd Koninkrijk) hebben in de voorbije jaren reeds een dergelijk instrument ingezet tijdens de besluitvorming van sommige beleidsvoornemens. De OESO heeft in de lente van dit jaar trouwens nog een 'Guidance on Sustainability Impact Assessment' voor nationale overheden gepubliceerd.

Het is op basis van ervaringen in België en Zwitserland, maar ook – en misschien vooral – in de Europese Commissie dat deze 'richtlijnen' zijn geformuleerd. Gelieve ook te noteren dat binnen de OESO de 'Sustainable Development Experts', bijeen in vergadering te Parijs, in 2009 en in 2010 een consultant de opdracht heeft gegeven om –respectievelijk de in ontwikkeling zijnde 'Innovation Strategy' en de 'Green Growth Strategy' ex ante – of zo U wilt 'ad interim' – te onderwerpen aan een screening Sustainability Impact Assessment. Deze screening heeft telkenmale toegelaten na te gaan

in hoeverre de ontwikkelde strategie 'in consistency was with sustainable development', m.a.w. of er geen 'trade offs' waren of 'rebound effects' werden ingebracht. De resultaten laten immers toe lacunes aan te geven, verschillen te definiëren met een overkopelende 'Sustainable Development Strategy' en aanbevelingen te formuleren. Op die manier kan enerzijds de verdere ontwikkeling van een strategie – indien nodig en gewenst (U weet wel het primaat van de politiek, 'k kom daar straks nog op terug) – in alle transparantie worden bijgestuurd of aangevuld én – niet te verwaarlozen – een storyline omtrent de samenhang met duurzame ontwikkeling te communiceren.

Stakeholders - bezorgd om duurzame ontwikkeling - verwachten dit ook, zeker in de wetenschap dat we straks – in 2012 - opnieuw bijeen zijn in Rio de Janeiro om twintig jaar na de vorige 'Earth Summit' met de volgende doelstellingen- en ik citeer: "to secure renewed political commitment to sustainable development; to assess progress towards internationally agreed goals on sustainable development and to address new and emerging challenges."

Elke internationale organisatie (Verenigde Naties en zijn geledingen, de OESO, de Europese Unie, …) wil haar recente initiatieven, inclusief de door hen ontwikkelde strategieën, op Rio+20, de nieuwe 'Earth Summit', erkend zien als een belangrijke bijdrage tot duurzame ontwikkeling. Maar wat betekent 'erkenning' ? Het kan louter beperkt worden tot een vermelding in een opsomming in de internationale documenten of beter – door de geloofwaardigheid van het desbetreffende initiatief – kan er door de stakeholders een hogere morele en praktische waarde aan worden toegekend. In dat laatste geval wordt dan ook vastgesteld dat het initiatief daadwerkelijk, doelmatig heeft bijgedragen tot duurzame ontwikkeling.

Bijgevolg kan de vraag gesteld worden : zou/zal 'Europe 2020 - A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth' de toets van erkenning doorstaan? Teneinde een begin van antwoord te vinden ben ik – in voorbereiding van vandaag - op zoek gegaan naar de resultaten van een ex-ante 'Sustainability Impact Assessment' – of de meer bekende 'Impact Assessment' van de Europese Commissie - en tot mijn verbazing zijn die niet beschikbaar. Als men de betrokken website van de Commissie met de lijsten van alle gepubliceerde Impact Assessments trouwens onderzoekt stelt men vast dat er weinig tot geen beschikbaar zijn van de belangrijke EU Strategieën. Dames en Heren, gelieve trouwens op te merken dat andere instrumenten (stakeholder-consultatie, monitoring-systemen, enz.) een verschillend doel hebben en dus geen alternatief vormen voor een Sustainability Impact Assessment.

En toch, hoewel de resultaten van een SIA ons een spiegel zouden voorhouden, is - belangrijker dan het fetisch van ene of gene instrument - de vraag hoe de primaat van de politiek, in onze Europese democratieën bij uitstek veruitwendigt door het Europese Parlement en de nationale parlementen, denken over 'Duurzame ontwikkeling in de Europa 2020 Strategie'. Hiervoor kan ik dankbaar gebruik maken van het Hoofdstuk 1 uit het 'Fourteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny', voorbereid door het COSAC Secretariaat.

Lectuur van het rapport, in het bijzonder het eerste hoofdstuk, leert dat ongeveer een derde van de parlementen niet in de mogelijkheid verkeerde te antwoorden op de vragen omdat de integratie van 'duurzame ontwikkeling' in de discussies omtrent Europe 2020 niet aan de orde is gekomen of omdat de discussies in het parlement nog aan de gang zijn. Verder kan ook worden vastgesteld dat de opmerkingen die de verschillende parlementen maken in hun antwoorden – en dat hoeft natuurlijk geen verwondering te wekken – op een of andere wijze gekenmerkt worden door of gestroomlijnd zijn met de positie van hun land in de Europese debatten, bijv. in de Raad. De vraag die dan opkomt "Hoe moet de synthese van de standpunten van de verschillende parlementen die hebben geantwoord op de vragen worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond van een democratische besluitvorming in de Europese Unie ?" Of om het op een andere iets directere wijze te stellen: "Is het vanuit die democratische besluitvorming niet interessant om de antwoorden, al dan niet

samengevat, te verhouden t.o.v. de antwoorden van het Europese parlement?" De samenstelling van dat laatste parlement kan immers beschouwd worden als representatief voor de Europese bevolking. Dat heb ik dan ook gedaan. In wat volgt zijn de gesynthetiseerde antwoorden op de vragen dan ook verhouden to.v. de antwoorden van het Europese Parlement, die in extenso worden weergegeven in de annex van het COSAC rapport.

Europe 2020 Strategy

Er is een overweldigende meerderheid van de nationale parlementen – die hebben geantwoord – dat de Europa 2020 Strategie een goed geïntegreerd geheel vormt, weliswaar met de formulering van enkele (nationaal geïnspireerde) aannames/voorwaarden. Het Europese parlement daarentegen maakt kritische opmerkingen waarbij o.a. wordt aangegeven dat "the headline targets … should be formulated in the framework of a consistent and coherent sustainable development strategy combining the economic, social and environmental policy agendas."

Met betrekking tot de economische en sociale ontwikkelingen in de rest van de wereld, stelt de helft van de parlementen dat Europa 2020 daar voldoende rekening mee houdt, weliswaar met het opmerken van enkele mogelijke valkuilen. Het Europees parlement is het daar niet mee eens en pleit voor "a broader and more compehensive approach in its external action, in line with the EU concept of policy coherence for development."

Over het in rekening brengen van de sociale en milieugevolgen en het respect voor de mensenrechten, kan in de samenvatting worden gelezen dat een meerderheid van de parlementen vind dat dit goed zit; een aantal parlementen drukt zijn reserves uit met betrekking tot de graad van het opnemen van sociale aspecten. Het Europees parlement lijkt – mits enkele kritische opmerkingen – wel tevreden met de wijze waarop de sociale aspecten zijn ingebracht in Europa 2020 Strategie, in tegenstelling tot de milieuaspecten waar het parlement erg kritisch is voor het zwaktebod. Inzake mensenrechten wordt gepleit om het wapen van handel te gebruiken om respect ervoor af te dwingen.

Europe 2020 Strategy and European Union Sustainable Development Strategy

Een grote meerderheid van de parlementen die een antwoord hebben ingestuurd maken een positieve evaluatie omtrent de integratie van de EU-SDS in de Europe 2020 Strategie. Verschillende parlementen maken specifieke opmerkingen op sommige van de uitdagingen geformuleerd in de EU-SDS. Het Europees parlement gaat uitgebreid in op elk van die uitdagingen. Het zou te ver leiden om hier uitgebreid op in te gaan. Samengevat kan worden gesteld dat het EP insisteert om verder te gaan en specifieker te zijn in de acties dan wat er nu is geformuleerd in de strategie.

De nationale parlementen stellen vast dat er voldoende instrumenten zijn om opvolging te geven aan de Europe 2020 Strategie, in het bijzonder de uitdagingen geformuleerd in de EU-SDS. Het lijkt er echter op dat het Europees parlement – die in haar eerste resolutie in maart 2010 stelde "The Commission therefore urgently needs to come forward with more detailed plans to clarify how these initiatives will be implemented succesfully, and to present such plans to Parliament" – op dit ogenblik nog op haar honger blijft zitten.

Europe 2020 Strategy and National Parliaments

Het antwoord dat hierop geformuleerd wordt door de nationale parlementen én het Europees Parlement is eerder summier en geeft een zeer divers beeld. Hoewel in de eerste plaats de parlementaire 'Committees on European Affairs' een rol zullen spelen, is de institutionele architectuur in de verschillende parlementen ook zeer verscheiden … en beperkt.

Mijnheer de Voorzitter, Leden van de parlementen, Dames en Heren,

Er lijkt een verschil in mening te bestaan tussen de optelsom van alle nationale parlementen en het Europees Parlement. De tijd was tekort om hier in detail op in te gaan. Maar het zal ook voor mij leerrijk zijn te vernemen wat de U van de samengevatte antwoorden op de vragenlijst vindt, de observatie die ik maakte en de zin en onzin om voor Rio+20 nog een SIA te maken om de storyline te kunnen vertellen aan de internationale gemeenschap, al dan niet na enige bijsturing.

Reaction on elements of the debate

Eerst en vooral mot worden vastgesteld dat het debat omtrent de linken tussen de Europe 2020 Strategy en 'Sustainable Development' een rijk debat is geweest. Het toonde ook de complexiteit aan: het heeft met heel veel verschillende aspecten te maken. Het valt trouwens op dat de verschillende sprekers ook verschillende accenten leggen. Daarbij komen alle dimensies van duurzame ontwikkeling naar voor. Sommigen hebben het over de economische aspecten, anderen over de milieu-aspecten en nog anderen over de sociale aspecten, waarbij de armoedeproblematiek uitdrukkelijk wordt vermeld. De 'externe dimensie' wordt weinig of niet aangeraakt.

In verband met de doelstellingen werd aangebracht dat er niet te veel, maar ook niet weinig mogen worden geformuleerd, dat deze realistisch, maar toch ambiteus moeten zijn. Het toont mijns inziens aan dat wat ik in mijn inleiding heb aangehaald – waarbij het om het even is indien de doelstellingen nu getoetst worden aan de hand van een SIA of gemonitord worden aan de hand van indicatoren, de 'trade offs' en de 'rebound effects' moeten onderzocht worden.

Het debat illustreert ook het spanningsveld tussen de korte termijn doelstellingen (veelal verbonden met de financiële en economische crisis) en de langetermijn doelstellingen. Het doet mij ook denken aan wat over de evaluatie van de Lissabon Strategie binnen de Europese Commissie zelf werd gezegd over dat spanningsveld.

In dit verband past het wellicht om een kritische opmerking te maken over de noties 'concurrentie' en 'competitiviteit', waar in verschillende interventies naar verwezen werd. Indien we zo'n 20 jaar terug gaan in de tijd, de periode van de 'Earth Summit' in Rio de Janeiro, wie had toen durven denken dat de sector van ICT, communicatie, mobiele telefonie … zo zou boomen. En wie kan er voorspellen welke sectoren binnen 20 jaar aan de top zullen staan. Mij komt het dan ook voor dat – als we een discussie voeren over 'decoupling' – ons daar niet al teveel zorgen over moeten maken zolang we vroegtijdig zoeken naar nieuwe technologieën, innovaties … en daarbij zogenoemde 'lock-in investments' vermiijden.

Wat in het debat ook opvalt is dat er zeker aandacht moet zijn voor een multi-level benadering. De rol van het Europese niveau t.o.v. dat van de lidstaten, de natie-staten, moet verder worden uitgeklaard. Er is daarbij o.a. gewezen op de rol van de nationale parlementen bij de budget/begrotingsbesprekingen.