



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 9.2.2005
KOM(2005) 37 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**2005-revision af eu's strategi for bæredygtig udvikling:
første status og fremtidige retningslinjer**

{SEC(2005) 225}

INDHOLDSFORTEGNELSE

<i>Forord</i>	3
<u><i>Del I: Bæredygtig udvikling – hvad står der på spil?</i></u>	6
1. <i>Indledning</i>	6
2. <i>Den Europæiske Unions tilgang til bæredygtig udvikling</i>	7
3. <i>Hvorfor en revision?</i>	8
4. <i>Status over fremskridtene</i>	9
<u><i>Del II: Hvordan udfordringerne tages op</i></u>	18
5. <i>Fremtidige retningslinjer</i>	18
5.1. <i>Bekræftelse af de grundlæggende principper for Den Europæiske Unions strategi for bæredygtig udvikling</i>	18
5.2. <i>Bekræftelse af den nye tilgang til politikudformning og sammenhæng mellem politikker</i>	18
5.3. <i>Fortsat fokusering på de vigtigste uholdbare tendenser og mere detaljeret undersøgelse af forbindelserne mellem dem</i>	19
5.4. <i>Mål og milepæle</i>	20
5.5. <i>Effektiv opfølgning</i>	21
5.6. <i>Styrkelse af ejerskab og forbedring af samarbejdet med offentlige og private aktører på alle niveauer</i>	21
6. <i>Næste skridt</i>	22

Forord

Bæredygtig udvikling er et grundlæggende mål for Den Europæiske Union, men er også en global udfordring for vores partnere i hele verden. Bæredygtig udvikling rejser spørgsmålet om, hvordan man kan forene økonomisk udvikling, social samhørighed, en mere retfærdig balance mellem nord og syd og miljøbeskyttelse. Dens betydning er afspejlet i EU-traktaten og bekræftet i forfatningen, hvor EU opfordres til at sikre *"en bæredygtig udvikling i Europa baseret på en afbalanceret økonomisk vækst og prisstabilitet, en social markedsøkonomi med høj konkurrenceevne, hvor der tilstræbes fuld beskæftigelse og sociale fremskridt, og et højt niveau for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten"*.

Med de demografiske ændringer vil der i løbet af de kommende årtier blive lagt et enormt og stadig større pres på verdensressourcerne; dette gælder både klimaændringer, naturressourcer, biodiversitet og velstandskløften mellem nord og syd. Vi må skride til handling nu, hvis vi fremover skal bevare de skrøbelige økonomiske, sociale og miljømæssige balancer i verden.

Europas fremtid kan kun ses i denne globale kontekst. EU har allerede gjort en stor indsats for at fremme bæredygtig udvikling, både hos sig selv og internationalt. Ved at anlægge en proaktiv tilgang kan EU vende behovet for miljøbeskyttelse og social samhørighed, så det giver nye innovations-, vækst- og jobmuligheder. Med denne revision af strategien for bæredygtig udvikling (SDS) understreger vi vores bindende tilsagn om at ville foretage en bedre definition af de strukturelle ændringer, der er nødvendige i vores økonomier og samfund, og udarbejde en konstruktiv dagsorden med henblik på at styre denne ændringsproces hen imod en bedre livskvalitet for alle.

For at tage denne udfordring op er det nødvendigt med en koordineret indsats og et stærkt lederskab fra EU's side for at udvikle løsninger, som kan gøre en varig forskel for mennesker i Europa og i hele verden.

Det er grunden til, at EU i begyndelsen af dette årtusinde gav tilsagn om at ville følge en krævende dagsorden og indføre ændringer, der skal sikre, at vi begynder at imødegå de uholdbare økonomiske, sociale og miljømæssige tendenser. I 2000 blev der i Lissabon-strategien fastlagt en ambitiøs dagsorden for økonomiske og sociale reformer for at skabe en højdynamisk og konkurrencedygtig videnbaseret økonomi. I 2001 lancerede Det Europæiske Råd i Göteborg en omfattende strategi for bæredygtig udvikling, og i 2001 blev denne strategis eksterne dimension fastlagt i Barcelona forud for FN's verdensstopmøde om bæredygtig udvikling i sommeren 2002. Alle disse skridt er blevet ledsaget af vigtige afgørelser og foranstaltninger for at opfylde de afgivne tilsagn. Ikke desto mindre er der ikke gjort tilstrækkelige fremskridt; man mangler stadig at vende de uholdbare tendenser, og de internationale udfordringer er fortsat store.

Med indsættelsen af en ny Kommission og et nyvalgt Europa-Parlament er øjeblikket inde til at gøre status over de hidtidige fremskridt og gøre en ekstra indsats for at fremskynde ændringerne.

De første skridt er allerede taget. Kommissionen har ved at foreslå de strategiske mål for EU for de kommende fem år bekræftet sit tilsagn om at sikre bæredygtig udvikling. I midtvejsrevisionen af Lissabon-strategien har den netop foreslået, at vores strategi for vækst og beskæftigelse skal bygge på en fornyet Lissabon-strategi, som giver os mulighed for at bruge en dynamisk økonomi som drivkraft for vores bredere sociale og miljømæssige ambitioner. Lissabon-strategien er således en væsentlig komponent i det globale mål om bæredygtig udvikling, der er fastsat i traktaten: nemlig at forbedre velfærden og levevilkårene på bæredygtig vis for de nuværende og kommende generationer. Som Kommissionen bekræftede det i midtvejsrevisionen: *"Både Lissabon-strategien og strategien for bæredygtig udvikling bidrager til at føre dette mål ud i livet. De styrker gensidigt hinanden, tager sigte på foranstaltninger, der supplerer hinanden, anvender forskellige instrumenter og frembringer deres resultater inden for forskellige tidsrammer."*

Foruden revisionen af Lissabon-strategien lancerer Kommissionen nu også en ajourført social dagsorden for EU: en dagsorden med en oversigt over de politikker, der kan bidrage til at sikre et mere sammenhængende kontinent og den fremtidige udvikling af vores sociale model som svar på de uholdbare tendenser. På den måde bidrager vores sociale dagsorden i sig selv til målet om bæredygtig udvikling.

Denne meddelelse er Kommissionens første skridt i revisionen af strategien for bæredygtig udvikling i 2005. Denne rapport indeholder en første vurdering af de fremskridt, der er gjort siden 2001, og en skitsering af en række fremtidige retningslinjer, som kan tjene som ledesnor for revisionen af strategien for bæredygtig udvikling, som vil blive fremlagt i en særskilt meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet senere på året. Denne meddelelse bygger på debatten i det forløbne år, herunder udtalelsen fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i april og resultaterne af en offentlig høring, som Kommissionen gennemførte i oktober 2004¹.

¹ Kommissionens arbejdsdokument SEK(2005) 225, del 1 og 2, indeholder en mere detaljeret oversigt over resultatet af disse foranstaltninger. Kommissionens fuldstændige rapport om høringsresultaterne vil snart foreligge på http://europa.eu.int/comm/sustainable/pages/review_en.htm.

Den Europæiske Union har en omfattende, langsigtet vision for sin fremtid. Vi tror på styrken og de underliggende værdier i vores dynamiske europæiske model. Vi vil sikre, at både de nuværende og de fremtidige generationers behov kan opfyldes. Dette grundlæggende mål vil slå igennem i alle EU's politikker. Hvis den bæredygtige udvikling skal sikres, skal der gøres en indsats nu. EU har kapaciteten, kompetencen og kreativiteten til at frembringe de fornødne ændringer. Europæerne og alle andre borgere i verden kan stole på EU's tilsagn om at ville sikre en bæredygtig fremtid for alle.

Del I: Bæredygtig udvikling – hvad står der på spil?

1. INDLEDNING

Bæredygtig udvikling – en udvikling, som opfylder de nuværende generationers behov uden at bringe fremtidige generationers muligheder for at opfylde deres behov i fare – er et grundlæggende mål i traktaten om Den Europæiske Union² og forfatningen. Det er et globalt koncept, som understøtter alle EU's politikker, foranstaltninger og strategier, og som kræver, at der udformes og gennemføres økonomiske, miljømæssige og sociale politikker, der styrker hinanden.

I en mere og mere globaliseret verden er det nødvendigt med et klart politisk lederskab til at fremme **en dynamisk europæisk model** for nutiden og fremtiden. Kommissionen har givet et bindende tilsagn om at ville sikre bæredygtig udvikling, og den ønsker at udarbejde en konstruktiv dagsorden for forandringsprocessen. Vores fremtid i Europa og i verden kræver en langsigtet vision og handling gennem en bred række politikker. Kommissionen er overbevist om, at vi er nødt til at forbedre velstand, solidaritet og sikkerhed for at give os selv og de fremtidige generationer en bedre livskvalitet. Vi har brug for vækst og flere arbejdspladser og et renere og sundere miljø. Vi har brug for et mere sammenhængende samfund, hvor alle - både inden og uden for EU - kan få del i velstanden og mulighederne. Vi har brug for innovation, forskning og uddannelse. Vi skal respektere vores globale ansvar og forpligtelser. Vores fremtidige velstand og livskvalitet vil afhænge af vores kapacitet og vilje til at ændre vores produktions- og forbrugsmønstre og afkoble økonomisk vækst fra miljøforringelse.

Det er ikke kun EU, der skal gøre en indsats på disse områder. Bæredygtig udvikling er og bliver en global udfordring. Derfor er det væsentligt, at der udvises europæisk lederskab på både den interne og den eksterne front. Det kræver en integreret tilgang og afspejler den omstændighed, at med globaliseringen og den voksende indbyrdes afhængighed mellem problemerne kan EU kun virkeliggøre sine vigtigste interne prioriteter fuldstændigt, hvis det samtidig lykkes at handle på internationalt plan. På samme måde er det afgørende, at EU kan integrere sine globale forpligtelser i alle sine politikker, hvis det skal omsætte ord i handlinger og bevare sin troværdighed som ledende kraft på verdensplan inden for bæredygtig udvikling.

Kommissionens mandat løber indtil udgangen af 2009, men den har en klar forpligtelse til at skue længere ud i fremtiden ved udformningen af politikker. Hvis vi ønsker at nå vores fremtidige mål, kan vi ikke vente; vi må handle nu. Hvis den langsigtede vision skal virkeliggøres, skal der straks fastlægges konkrete mål for at styre de langsigtede tendenser samt mekanismer til at opfylde målene. Kommissionen har allerede bekræftet, at dens overordnede strategiske mål om velstand, solidaritet og sikkerhed er af stor relevans for bæredygtig udvikling³.

² Artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union.

³ KOM(2005) 12 af 26.1.2005: "Strategiske mål 2005-2009 - Europa 2010: Et partnerskab for fornyelse i EU - Velstand, solidaritet og sikkerhed".

EU afgav for første gang sit tilsagn om at ville sikre bæredygtig udvikling i juni 2001. Det var da Det Europæiske Råd i **Göteborg** vedtog EU's strategi for bæredygtig udvikling (SDS) på grundlag af en meddelelse fra Kommissionen. I 2002 forelagde Kommissionen en 2. meddelelse⁴, der fokuserede på den eksterne dimension af bæredygtig udvikling, og som blev godkendt af Det Europæiske Råd i **Barcelona**. Disse tekster udgør tilsammen grundlaget for EU's omfattende strategi for bæredygtig udvikling. Kommissionen har forpligtet sig til at revidere strategien i begyndelsen af hver ny Kommissions mandatperiode. Denne revision vil blive foretaget i løbet af 2005 på grundlag af erfaringerne fra de seneste fire år.

I den reviderede strategi for bæredygtig udvikling vil der skulle anlægges en bredere tilgang, som understreger, hvilke strukturelle ændringer i økonomien der er nødvendige for at bevæge sig hen imod mere bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre, og hvordan de uholdbare tendenser skal håndteres. Den reviderede strategi vil gennem en yderligere styrkelse af den nye tilgang til politikudformning bekræfte den tredimensionelle fremgangsmåde og sikre en fuldstændig integration og styrkelse af de eksterne aspekter af bæredygtig udvikling. Den reviderede strategi vil desuden bekræfte tilsagnet i forslaget til de finansielle overslag for 2007-2013 om, at bæredygtig udvikling skal være et vejledende princip for EU-politikkerne.

2. DEN EUROPÆISKE UNIONS TILGANG TIL BÆREDYGTIG UDVIKLING

Strategien for bæredygtig udvikling omfatter følgende komponenter:

For det første indeholder den en **bred vision af, hvad der er bæredygtigt**. Grundbudskabet i strategien er, at de økonomiske, sociale og miljømæssige dimensioner af bæredygtigheden i sidste ende skal gå hånd i hånd og styrke hinanden: *"Bæredygtig udvikling giver EU et positivt langtidsperspektiv til et mere velstående og retfærdigt samfund, som giver løfte om et renere, sikrere og sundere miljø - et samfund, som giver os en bedre livskvalitet, for os selv, vores børn og vores børnebørn"*⁵. Det er afgørende, at man forstår vigtigheden af disse tre elementer af bæredygtig udvikling og deres indbyrdes sammenhæng.

Strategiens anden, og vel nok mest ambitiøse del, tager sigte på at **forbedre den måde, vi udformer politikker på**, med fokus på at forbedre sammenhængen mellem politikker og gøre mennesker bevidste om eventuelle kompromiser mellem modstridende mål, således at der kan træffes politikbeslutninger på et sagligt grundlag. Det indebærer, at der skal foretages en omhyggelig undersøgelse af de fulde konsekvenser, herunder også konsekvenserne af at undlade en handling, især ved hjælp af tidlig konsekvensanalyse, og sendes de rette signaler til markedet gennem en fastsættelse af de faktiske priser. Det kræver også, at EU's beslutningstagere tager hensyn til den globale kontekst og aktivt fremmer sammenhængen mellem interne og eksterne politikker. Og det forudsætter desuden investeringer i videnskab og teknologi til støtte for de tilpasninger, der kræves for bæredygtig udvikling. Endelig understreges det i den nye tilgang til politikudformning,

⁴ KOM(2002) 82 af 13.2.2002: "Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling".

⁵ KOM(2001) 264: "En bæredygtig udvikling i Europa for en bedre verden: En EU-strategi for bæredygtig udvikling", s. 2.

at det er vigtigt at forbedre kommunikationen og mobilisere borgerne og erhvervslivet.

For det tredje tager strategien fat om nogle tendenser, som helt klart ikke er bæredygtige, f.eks. spørgsmål om klimaændringer og energianvendelse, trusler mod folkesundheden, fattigdom og social udstødelse, aldrende samfund, forvaltning af naturressourcer, arealanvendelse og transport.

Endelig omfatter den globale dimension også nogle af de internationale mål og fokuserer på de prioriterede mål, der blev identificeret i EU's bidrag til verdenstopmødet om bæredygtig udvikling. Der er bl.a. tale om styring af globaliseringen, handel, der fremmer en bæredygtig udvikling, fattigdomsbekæmpelse, bæredygtig forvaltning af natur- og miljøressourcer, forbedring af sammenhængen mellem EU's politikker, bedre styring på alle niveauer og finansiering af bæredygtig udvikling.

3. HVORFOR EN REVISION?

Kommissionen har allerede forpligtet sig til at foretage en revision af strategien i begyndelsen af hver ny Kommissions mandatperiode. Det Europæiske Råd har hilst dette initiativ velkommen, senest i juni og november 2004. Desuden er der en række udviklingstendenser, som yderligere understreger, at der nu er behov for en revision:

- forværringen af uholdbare tendenser, især det voksende pres på naturressourcer, biodiversitet og klima samt de vedvarende skævheder og fattigdommen og de stadig større økonomiske og sociale udfordringer, som befolkningsaldringen medfører
- Europas utilstrækkelige økonomiske resultater kombineret med nyt konkurrencepres som følge af den fortsatte globalisering og det voksende antal nyligt industrialiserede lande (såsom Kina, Indien og Brasilien), der signalerer øget økonomisk konkurrence og eventuelle ændringer af de nationale produktionsstrukturer og de deraf følgende konsekvenser for bæredygtig udvikling på globalt plan
- de nye internationale tilsagn og forhandlinger, som alle vil kunne bidrage til global bæredygtig udvikling, vil skulle ledsages af en større gennemførelsesindsats (som f.eks. WTO's Doha-udviklingsdagsorden, Johannesburg-gennemførelsesplanen, som blev besluttet under verdenstopmødet for bæredygtig udvikling, Monterrey-forpligtelserne vedrørende udviklingsfinansiering og millennium-udviklingsmålene)
- nye sikkerhedstrusler som f.eks. terrorisme (angrebene den 11. september 2001 og 11. marts 2004), naturkatastrofer (oversvømmelser) og sygdomme (f.eks. Sars) har forstærket følelsen af sårbarhed. Desuden er man ved at blive mere og mere bevidst om, at det er nødvendigt at bekæmpe organiseret kriminalitet, korruption og racisme
- endelig bør der i revisionen tages hensyn til udvidelsen af EU til 25 medlemsstater, de fleste medlemsstaters nationale strategier for bæredygtig udvikling og den større medinddragelse af lokale og regionale myndigheder.

4. STATUS OVER FREMSKRIDTENE

Selv om der er gjort visse fremskridt med gennemførelsen af strategien, og der ikke kan forventes resultater med det samme, er det alligevel åbenlyst, at der stadig er meget, der skal gøres. Der er ikke meget, som tyder på, at de fleste af truslerne mod bæredygtig udvikling er blevet mindre. Der må omgående og vedvarende gribes ind over for disse trusler. Kommissionens arbejdsdokument⁶ indeholder mere detaljerede oplysninger om fremskridtene, men det er værd at fremhæve følgende vigtige udviklingstendenser.

- **Ændring af politikudformningen.** Siden 2001 er der indført en ny metode for politikudformning med henblik på at gøre politikkerne mere sammenhængende og skabe de rette betingelser for at fremme bæredygtig udvikling.

Mere sammenhængende politikker

Et af de overordnede mål er at integrere nogle af traktaternes horisontale principper i alle EU's politikker. Som et eksempel på, hvordan EU har taget fat om dette spørgsmål, kan nævnes "Cardiff-processen", som fremmer integrationen af miljøspørgsmål i de sektorspecifikke politikker. Imidlertid viste den første statusopgørelse af Cardiff-processen i 2004, at fremskridtene hidtil har været begrænsede.

I 2003 blev der i Kommissionen indført en ny metode til konsekvensanalyse som et redskab, der skal bidrage til at forbedre sammenhængen mellem politikker. Den er udformet med henblik på at vurdere de økonomiske, miljømæssige og sociale konsekvenser af væsentlige politikforslag på integreret vis og klarlægge kompromiser mellem konkurrerende mål. Kommissionen har hidtil foretaget over 50 konsekvensanalyser af en lang række forskellige politikker, lige fra forslag til genforsikringsdirektivet til politiske retningslinjer for den fælles markedsordning for sukker og finansieringen af Natura 2000. På det eksterne område er der indledt bæredygtighedsundersøgelser for alle større handelsforhandlinger.

Udvikling af den åbne koordinationsmetode

Den åbne koordinationsmetode kan være et effektivt redskab til at fremme udveksling af god praksis, inddrage og mobilisere interessenter og lægge pres på medlemsstaterne, således at de indfører en mere strategisk og integreret tilgang og udarbejder mere effektive politikker. F.eks. er Kommissionen og medlemsstaterne blevet enige om en række fælles mål og fælles indikatorer for social inklusion og pension. De fleste medlemsstater har fastlagt kvantitative målsætninger for fattigdomsbekæmpelse og social udstødelse.

Faktiske priser og incitament

Hvis man sikrer sig, at markedspriserne afspejler de økonomiske aktiviteters faktiske omkostninger for samfundet, vil dette bidrage til at fremme ændringer af produktions- og forbrugsmønstrene. Med henblik herpå kan markedsbaserede instrumenter som f.eks. miljørelaterede skatter og afgifter, ordninger for handel med emissioner og subsidier være et effektivt supplement til de traditionelle forskriftsmæssige foranstaltninger. På dette område er der i de seneste år gjort fremskridt i EU, men

⁶ SEK(2005) 225.

beslutningstagningen er undertiden stadig vanskelig, især på beskatningsområdet, hvor der kræves enstemmighed i Rådet. Som eksempler på tilfælde, hvor EU har anvendt markedsbaserede instrumenter, skal bl.a. nævnes energibeskatningsdirektivet fra 2003, som udvider fællesskabssystemet med minimumsafgiftssatser for mineralolier til også at omfatte andre energiprodukter, og EU-ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, som er blevet indført i 2005 for at bidrage til at opfylde Kyoto-protokollens mål for reduktion af emissioner.

Investeringer i videnskab og teknologi

Det er afgørende, at der gøres fremskridt inden for knowhow og teknologi for at skabe balance mellem økonomisk vækst og social og miljømæssig bæredygtighed. Der kan udvikles mange synergier mellem innovation inden for kvalitet og resultater og innovation med henblik på at optimere energianvendelse, affaldshåndtering og sikkerhed. F.eks. forbruger mere energieffektive maskiner færre naturressourcer, hvilket fører til lavere emissioner. Investeringer i ny teknologi vil også skabe arbejdspladser og vækst. EU's tiltag på dette område omfatter bl.a. bæredygtige udviklingsaktiviteter under det 6. rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling. Den miljøteknologiske handlingsplan fremmer teknologiplatforme for brint og brændselsceller, solceller, bæredygtig kemi, vandforsyning og sanitet. EU stimulerer også udvikling af teknologier, som indvirker på vores sociale systemer, f.eks. sundhedssystemerne⁷.

Kommunikation og mobilisering af borgerne og erhvervslivet

Civilsamfundet og den private sektor spiller en vigtig rolle inden for bæredygtig udvikling. Der er på EU-plan taget adskillige initiativer med henblik på at fremme en aktiv medinddragelse af disse grupper og forbedre høringsprocesserne og mobiliseringen af interessenter. Kommissionen har bl.a. vedtaget minimumsstandarder for høring af interessenter og forbedret information om og deltagelse i beslutningstagningen på miljøområdet. Den har også taget flere forskellige initiativer til at fremme virksomhedernes sociale ansvar.

⁷

Se f.eks. den nyligt vedtagne e-sundhedshandlingsplan – et bedre sundhedsvæsen for Europas borgere: En handlingsplan for et europæisk e-sundhedsområde, KOM(2004) 356.

- Uholdbare tendenser

Klimaændringer og ren energi

I de seneste 100 år er temperaturen i Europa steget hurtigere end gennemsnittet på verdensplan (0,95° C i Europa sammenlignet med 0,7° C på verdensplan); 8 ud af 9 gletschere er ved at trække sig betydeligt tilbage; der forekommer flere og flere ekstreme vejr-situationer – som f.eks. tørke, hedeølger og oversvømmelser⁸. For at holde den globale temperaturstigning nede under det niveau, hvor der er risiko for farligere klimaændringer, er det nødvendigt med drastiske globale reduktioner af drivhusgasemissionerne. Ifølge visse overslag over skader forårsaget af ekstreme begivenheder i 2002 beløber tabene sig til 25 mia. EUR⁹. I udviklingslandene er det langt fra almindeligt at have adgang til en pålidelig energiforsyning til en overkommelig pris; over 2 mia. mennesker har biomasse (træ, affald osv.) som primær energikilde, og 1,6 mia. har ingen adgang til elektricitet.

Det europæiske klimaændringsprogram (ECCP) har været et nøgleredskab til at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af klimaændringer i Europa. Det omfatter centrale energiinitiativer og den nye EU-ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, som startede den 1. januar 2005. EU fremmer også gennem sine regionalfonde en række foranstaltninger, der bidrager til at tackle klimaændringer. Selv om de seneste data viser, at EU-15 i 2002 havde reduceret drivhusgasemissionerne med 2,9 % i forhold til 1990-niveauerne, er det dog nødvendigt at gøre en langt større indsats for at nå Kyoto-protokollens mål om en reduktion på 8 % af 1990-niveauerne i perioden fra 2008 til 2012. På det internationale plan har EU også fortsat spillet en ledende rolle i bestræbelserne på at fremme ratifikationen af Kyoto-protokollen og gennemføre de tilsagn, der blev afgivet på verdensstopmødet om bæredygtig udvikling (WSSD) i Johannesburg i 2002. EU har i den forbindelse slået til lyd for en verdensomspændende anvendelse af vedvarende energier, gennem Johannesburg-koalitionen for vedvarende energi. EU's energiinitiativ er et bidrag til WSSD, som tager sigte på at forbedre adgangen til hensigtsmæssige, bæredygtige energiydelser til overkommelige priser i landdistrikter, forstadsområder og byområder.

I Europa er der afgivet et nyt tilsagn om at gøre reelle fremskridt inden for effektiv energiudnyttelse gennem et nyt energieffektivitetsinitiativ.

⁸ EEA's rapport "Impacts of Europe's changing climate", august 2004.

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

Folkesundhed

Truslerne mod folkesundheden i EU har siden 2001 været voksende. Livsstilsrelaterede og kroniske sygdomme er i hastig stigning i hele verden med fedme som den sygdom, der udvikler sig mest alarmerende (10-40 % stigning i løbet af de seneste 10 år i de fleste EU-lande). Hiv/aids-epidemien er globalt nået op på det højeste infektionsniveau, der nogensinde er set (39,4 mio.), og i Europa er andelen af indberettede nye tilfælde af hiv-infektioner blevet mere end fordoblet siden 1996. Den større kontakt og mobilitet verden rundt har øget sundhedstruslernes konsekvenser gennem smitsomme sygdomme som aviær influenza og Sars. Bioterrorisme er et andet nyt problem. I udviklingslandene er de seneste positive tendenser inden for sundhed og udvikling vendt, og udbredelsen af større smitsomme sygdomme udgør en alvorlig trussel mod deres fremtidige udvikling. Verdenssundhedsorganisationen (WHO) skønner, at der hvert år er over 5 millioner børn i verden, som dør på grund af sundhedsskadelige miljøer.

Blandt de politikforanstaltninger, der er truffet siden 2001, kan bl.a. nævnes finansieringen af genomforskning med henblik på at bekæmpe antibiotikaresistens, etablering af EU-netværk for overvågning og tidlig varsling af smitsomme sygdomme, vedtagelse af et forslag til EU's nye forskriftsmæssige rammer for kemikalier (REACH), vedtagelse af den europæiske handlingsplan for miljø og sundhed 2004-2010 og oprettelse af Den Europæiske Fødevarer sikkerhedsautoritet (EFSA) og Det Europæiske Center for Smitsomme Sygdomme (ECDC).

På det internationale plan er EU's finansiering til bekæmpelse af sygdomme som f.eks. hiv/aids, tuberkulose og malaria blevet forøget betydeligt. Der er også ydet bidrag til at mindske prisen på væsentlige lægemidler i udviklingslandene.

Fattigdom og social udstødelse

Fattigdom og social udstødelse er et problem, der bliver større og større. I EU risikerer ca. 15 % af befolkningen at komme til at leve i fattigdom på grund af utilstrækkelig indkomst. Situationen i nogle af de nye medlemsstater giver anledning til særlig bekymring. Andre foruroligende tendenser er videreførelsen af fattigdom og udstødelse fra generation til generation og den uforholdsmæssigt store byrde, visse befolkningsgrupper (f.eks. arbejdsløse, enlige forældre, handicappede og etniske mindretal) må bære. På verdensplan lever 2,8 milliarder af verdens 6 milliarder mennesker for mindre end 2 euro om dagen.

EU-medlemsstaterne har aftalt at koordinere deres politikker for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse ved at fastlægge fælles mål, udarbejde nationale handlingsplaner og evaluere disse på grundlag af fælles indikatorer til måling af fremskridtene. Europa-Kommissionen støtter dette koordinationsarbejde. Finansieringen inden for rammerne af den europæiske regionalpolitik bidrager ligeledes til virkeliggørelsen af dette mål, f.eks. gennem investeringer i almen og faglig uddannelse og lokale beskæftigelsestiltag.

For at tackle problemet globalt er det overordnede mål for EF's udviklingspolitik at reducere fattigdommen og med tiden fuldstændigt at fjerne den. Der er truffet flere forskellige foranstaltninger inden for rammerne af det nye globale partnerskab for

fattigdomsbekæmpelse og bæredygtig udvikling, der blev fastlagt på topmøderne i Doha, Monterrey og Johannesburg.

Det aldrende samfund

Det forventes, at befolkningstilvæksten i EU vil komme til at ligge på nul, og at stadig færre og ældre erhvervsaktive vil skulle forsørge flere og flere ældre mennesker. Forsørgerbyrden ventes at stige fra 24 % i 2004 til 47 % i 2050.

Stigningen i den forventede levealder er en stor landvinding, men Europas aldrende samfund skaber et bæredygtighedsproblem, som må løses. Hverken indvandring eller en hurtig stigning i fødselstallene vil kunne forhindre en kraftig stigning af de ældres andel af befolkningen i løbet af de næste to årtier.

Kommissionen arbejder sammen med medlemsstaterne om at modernisere socialbeskyttelsessystemerne for at sikre, at de fortsat er finansielt bæredygtige og socialt hensigtsmæssige. Foranstaltningerne omfatter også en forlængelse af de ældre arbejdstageres erhvervsaktive periode. Det Europæiske Råd i Barcelona fastlagde det mål, at 50 % af de 55-64-årige skal være i arbejde inden udgangen af 2010 og at den faktiske alder for, hvornår folk ophører med at arbejde, skal øges med 5 år inden udgangen af 2010. Bortset fra at løse de finansielle aspekter er det også nødvendigt, at sundhedssystemerne udvikles, så de kan dække det forventede behov som følge af det øgede antal ældre, og navnlig skal adgangen til sundhedspleje forbedres. EU er i færd med at fremme et struktureret samarbejde på dette område samt udveksling af god praksis.

Forvaltning af naturressourcerne

Den hurtige globale befolkningstilvækst betyder, at der inden udgangen af 2010 allerede vil være 400 millioner flere mennesker i verden end nu, især i byområderne. I en verden med voksende indbyrdes afhængighed kan vi ikke fortsætte med at producere og forbruge som hidtil. Biodiversiteten er truet. På verdensplan er der 15 500 plante- og dyrearter, som er i stor risiko for at blive udryddet. I de seneste årtier er der allerede konstateret meget store tab i praktisk taget alle typer økosystemer og arter (dyr, planter, skove, ferskvand, frugtbare jordarealer osv.). Ferskvand er en anden vigtig naturressource, som er truet. Generelt truer den globale vandkrise både liv, bæredygtig udvikling og i sidste ende også fred og sikkerhed.

De foranstaltninger, der er truffet for at nå EU's mål om at standse tabet af biodiversitet inden udgangen af 2010, omfatter bl.a. reformen af den fælles landbrugspolitik og den fælles fiskeripolitik samt oprettelsen af netværket Natura 2000. Kommissionen er ved at udarbejde en meddelelse om at standse tabet af biodiversitet inden udgangen af 2010. Blandt foranstaltningerne for at styrke en effektiv energiudnyttelse skal nævnes EU-direktivet om affald af elektrisk og elektronisk udstyr og Kommissionens meddelelser om integreret produktpolitik. I perioden fra 2000 til 2006 yder EU også store beløb fra struktur- og samhørighedsfondene til at samfinansiere investeringer til støtte for miljøinfrastrukturer og rehabilitering og vedligeholdelse af industri-, by- og naturområder.

De internationale initiativer omfatter bl.a. EU's vandinitiativ "Water for Life" til opfølgning af verdenstopmødet om bæredygtig udvikling. EU spiller også en ledende rolle i både konventionen om den biologiske mangfoldighed og arbejdet for at fastlægge den tiårige ramme for programmer for bæredygtig produktion og forbrug.

Arealanvendelse og transport

Trods målet om at afkoble transport fra BNP-vækst vokser transportmængden stadig hurtigere end BNP. Det har konsekvenser på mange forskellige områder, lige fra trafiktæthed og sundhedsproblemer på grund af luftforurening til øgede CO₂-emissioner, som har indvirkning på EU's klimaændringsmål.

EU har lanceret en række politikinitiativer for at begrænse de negative virkninger af denne væksttendens i transportsektoren. EU er i færd med at anspore en omlægning fra vejtransport til transportformer med lavere miljøkonsekvenser som f.eks. rene busser, transport ad vandveje og jernbaner. Kommissionen har også foreslået, at medlemsstaterne indfører infrastrukturbeskatning for at påvirke transportefterspørgslen, således at man bevæger sig hen mod en situation, hvor de priser, transportbrugerne betaler, afspejler de fulde omkostninger, samfundet påføres (f.eks. Eurovignet-direktivet), men gennemførelsen heraf er fortsat begrænset. Ansporet af EU-lovgivning og –initiativer er der desuden gjort betydelige fremskridt inden for køretøjs- og brændstofteknologi, men disse fremskridt er ofte blevet neutraliseret af den voksende efterspørgsel og transportmængde. Endelig er der foranstaltninger i gang for at forbedre forvaltningen af bymiljø og arealanvendelse, bl.a. gennem EU's strukturfondsprogram "Urban II" og rammeprogrammet for forskning. Kommissionen er også ved at forberede en temastrategi for bymiljøet, som vil blive offentliggjort i 2005.

Eksterne aspekter af bæredygtig udvikling

Foruden indsatsen for at standse de uholdbare tendenser, der er nævnt ovenfor, har arbejdet med at fremme bæredygtig udvikling på globalt niveau bl.a. omfattet følgende EU-foranstaltninger:

- Styring af globaliseringen

Globaliseringen er den nye kontekst, inden for hvilken der skal opnås bæredygtig udvikling. Globaliseringen kan i væsentlig grad stimulere bæredygtig udvikling, men dens fordele er ofte ulige fordelt mellem landene og også internt i landene, og en ureguleret verdensøkonomisk integration kan få negative følger for miljøet og samfundet som helhed.

EU støtter en kohærent og integreret tilgang til spørgsmål vedrørende globalisering inden for rammerne af WTO, de internationale finansieringsinstitutioner (IFI) og FN-organerne. EU ønsker også at styrke nøgleorganer som f.eks. Den Internationale Arbejdsorganisation.

De igangværende WTO-forhandlinger og Doha-udviklingsdagsordenen (DDA) er væsentlige for en effektiv og retfærdig integration af udviklingslandene i den globale økonomi. Inden for rammerne af DDA-forhandlingerne har EU siden 2002 konstant arbejdet for at virkeliggøre sine mål om at fremme en global bæredygtig udvikling

inden for mange forhandlingsspørgsmål. Da udviklingslandenes bestræbelser for at blive integreret i det globale handelssystem desuden skal støttes effektivt, har man identificeret handelsrelateret bistand (TRA) som et af de prioriterede indsatsområder for EU's udviklingssamarbejde, og der er taget hensyn til denne dimension i alle de relevante led i beslutningstagningen om tildeling af midler.

Desuden har EU også siden afholdelsen af WSSD taget vigtige skridt til at gennemføre handelspolitiske ledsageforanstaltninger, som falder uden for DDA, bl.a. ved at videreføre sin indsats for at inkludere et betydeligt element af bæredygtig udvikling i alle igangværende eller fremtidige bilaterale eller regionale forhandlinger.

– Bedre global styring

God styring og fremme af demokratiet er kritiske faktorer i bestræbelserne for at virkeliggøre millennium-udviklingsmålene. Ifølge millennium-erklæringen er en af betingelserne for at skabe de rette forudsætninger for udvikling og fattigdomsbekæmpelse, at der sikres en god styring i de enkelte lande, god styring på internationalt plan og gennemskuelige finansielle, monetære og handelsmæssige systemer.

Kommissionen har behandlet spørgsmålene om institutionel kapacitetsopbygning, god styring og retsstat i en meddelelse om styring og udvikling, hvor der fokuseres på opbygning af institutionel kapacitet og dialog om styring i forskellige typer landesituationer. Der er også gjort en indsats for at fremme bæredygtig udvikling i alle de eksisterende internationale og regionale samarbejdsaftaler og politikinstrumenter. Desuden har spørgsmålet om at styrke den internationale styring af bæredygtig udvikling været centralt i EU's bestræbelser for at udvikle et effektivt multilateralt system.

- Finansiering af udvikling

Hvis millennium-udviklingsmålene skal virkeliggøres, er der behov for finansiering. FN's målsætning om, at der skal afsættes 0,7 % af bruttonationalindkomsten (BNI) til offentlig udviklingsbistand (ODA), er dog langt fra opfyldt.

EU har defineret sit bidrag til finansieringen af udviklingsprocessen i otte udtrykkelige tilsagn, som blev godkendt af Det Europæiske Råd i Barcelona den 14. marts 2002. I den seneste overvågningsrapport forudses det, at bistandsniveauerne i det udvidede EU (25 medlemsstater) som helhed vil overstige det mellemliggende mål om 0,39 % af bruttonationalindkomsten (BNI) til ODA og komme op på 0,42 % af BNI til ODA inden udgangen af 2006, svarende til ca. 38,5 mia. EUR. De yderligere ressourcer, der mobiliseres i perioden 2002-2006, beløber sig til i alt 19 mia. EUR.

Del II: Hvordan udfordringerne tages op

5. FREMTIDIGE RETNINGSLINJER

I lyset af de vedvarende udfordringer må Europa ikke blot holde fast ved sit tilsagn om en langsigtet dagsorden for bæredygtig udvikling og bedre livskvalitet, men må også finde en mere effektiv måde at tackle disse udfordringer på.

5.1. Bekræftelse af de grundlæggende principper for Den Europæiske Unions strategi for bæredygtig udvikling

Begrebet bæredygtig udvikling og komplementariteten mellem strategien for bæredygtig udvikling og Lissabon-strategien er blevet forklaret i forordet.

Derudover vil det af revisionen fremgå, at den væsentlige **tredimensionale karakter** af bæredygtig udvikling stadig er hjørnестenen i strategien, dvs. en udvikling, som kun kan nås, hvis økonomisk vækst, social inklusion og miljøbeskyttelse går hånd i hånd, både i Europa og i andre dele af verden.

I revisionen vil der også blive taget hensyn til **EU's bidrag til global bæredygtig udvikling** på to måder: for det første ved, at man ser på de internationale aspekter ved de seks uholdbare tendenser, som strategien tager fat om; for det andet ved, at man i strategien integrerer de eksterne EU-politikker, der bidrager til global bæredygtig udvikling. Dermed vil EU bekræfte og styrke sit tilsagn om at ville påtage sig en ledende rolle i dagsordenen for bæredygtig udvikling på globalt plan.

5.2. Bekræftelse af den nye tilgang til politikudformning og sammenhæng mellem politikker

Ved revisionen vil den '**nye tilgang til politikudformning**' blive styrket som det centrale middel til at få placeret bæredygtig udvikling i hjertet af EU's politikudformning. EU's fremtidige strategi for bæredygtig udvikling skal navnlig sætte yderligere skub i de forskellige komponenter i EU's dagsorden for bedre regulering, herunder konsekvensanalyse, høring af interessenter og regelforenkling.

Det betyder, at bæredygtig og omkostningseffektiv politikudformning fortsat vil blive understøttet gennem bedre regulering, herunder en mere effektiv gennemførelse af en **afbalanceret konsekvensanalysemetode**, der dækker både nye interne og eksterne politikinitiativer fra Kommissionens side. Desuden vil der fortsat blive foretaget analyser af større handelsaftalers konsekvenser for bæredygtighed. Dette værktøj er for nylig blevet forbedret i lyset af de første indhøstede erfaringer¹⁰, men det vil løbende blive undersøgt, om metoden kan forbedres yderligere, især med hensyn til økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter af bæredygtig udvikling. Med henblik herpå vil Kommissionen også forsøge at forbedre høringen af interessenter om EU-politikker. Desuden vil der blive lagt vægt på betydningen af at sikre en passende opfølgning af den interinstitutionelle aftale med Europa-

¹⁰ Ref. Impact Assessment: Next Steps – in support of Competitiveness and Sustainable Development, SEC(2004) 1377, 21.10.2004.

Parlamentet og Rådet¹¹ (dvs. nødvendigheden af at Europa-Parlamentet og Rådet anvender de samme principper og standarder i forbindelse med konsekvensanalyse, når der er tale om konsekvensanalyse af væsentlige ændringer til Kommissionens forslag).

I den nye tilgang indgår også den **åbne koordinationsmetode**, især på områder som social inklusion, adgang til arbejdsmarkedet og social beskyttelse, hvor denne metode spiller en afgørende rolle i moderniseringen af sociale beskyttelsessystemer.

Som led i den nye tilgang til politikudformning vil Kommissionen fortsætte med at støtte brugen af **markedsbaserede instrumenter** for at få en afspejling af de faktiske omkostninger ved brug af ressourcer og den miljømæssige indvirkning heraf for samfundet. F.eks. vil medlemsstaterne blive opfordret til at se på, hvordan de kan vælte afgiftsbyrden på arbejdet over på årsagerne til miljøskader. I revisionen vil der også blive lagt yderligere vægt på, hvor stor betydning investeringer i **videnskab og teknologi** har for bæredygtig udvikling. Noget af det, der kan fremme økoinnovationer yderligere, er EU's forskningsprogram, Kommissionens innovationspolitik samt offentlige indkøb. Der vil også blive tilskyndet til, at der udveksles oplysninger med eksterne partnere om bæredygtig forskning, videnskab og teknologi.

5.3. Fortsat fokusering på de vigtigste uholdbare tendenser og mere detaljeret undersøgelse af forbindelserne mellem dem

Revisionen vil fastholde strategiens fokus på **hovedtendenser, der udgør en trussel for bæredygtig udvikling**. Mange af disse tendenser kan kun tackles ved hjælp af en konstant indsats i en lang periode, og det vil indebære store strukturelle ændringer i den måde, vores samfund og økonomier fungerer på. Men det må ikke være en undskyldning for ikke at gøre noget på kort sigt.

Revisionen vil derfor omfatte en **grundig vurdering af de uholdbare tendenser, der er omfattet af den nuværende strategi**, for at få identificeret, hvilke mål og tiltag der vil være nødvendige i de kommende år. De prioriterede områder, der blev identificeret i 2001, bør også bringes på linje med de internationale tilsagn, som EU gav på verdensstopmødet om bæredygtig udvikling, FN-konferencen om finansiering af udvikling samt FN's millennium-erklæring og andre hertil knyttede multilaterale aftaler og tilsagn, som EU har bundet sig til. Desuden vil de blive opdateret, så de afspejler udvidelsen af EU med ti nye medlemsstater – og udsigten til yderligere udvidelse i en ikke alt for fjern fremtid – som giver nye udfordringer for EU's kapacitet til at håndtere de uholdbare tendenser. I den forbindelse vil det ved revisionen også blive undersøgt, om der er mulighed for at tilføje et begrænset antal nye eller ikke tidligere kendte tendenser, herunder økonomisk uholdbare tendenser.

Endelig vil der i revisionen blive lagt større vægt på at **identificere de indbyrdes sammenhænge mellem udvalgte uholdbare tendenser**. Det vil blive tilstræbt at maksimere de positive synergier og reducere kompromiserne. Ved f.eks. at anspore til transportomlægning fra vej- til jernbanetransport er det muligt at reducere udledningen af drivhusgasser og samtidig mindske trafiktætheden (opnå dobbeltgevinst). Et andet eksempel kan være, hvordan investeringer i

¹¹ Interinstitutionel aftale om bedre lovgivning, EUT C 321 af 31.12.2003, s. 1.

grundlæggende teknologiske ændringer vil kunne give en bedre konkurrenceevne og samtidig forbedre miljøkvalitet og social samhørighed.

5.4. Mål og milepæle

I strategien fra 2001 blev det vedtaget, at der skulle defineres mellemfristede hovedmål, der vedrørte hver enkelt af de uholdbare tendenser, og fastlægges et antal foranstaltninger til at opfylde disse mål. I revisionen vil det blive bekræftet, at der er behov for klarere mål og hertil hørende frister, hvis indsatsen skal kunne fokuseres på prioriterede områder og fremskridtene skal kunne måles.

Selv om tendenserne udgør langsigtede problemer, som kræver langsigtede løsninger, kan man kun sikre, at samfundet bevæger sig i den rigtige retning, ved at opstille klare mellemliggende mål og måle fremskridtene. At opstille langsigtede mål må derfor ikke betyde, at indsatsen udskydes til senere.

I den reviderede strategi vil der derfor blive fremlagt nye hovedmål for hver af de uholdbare tendenser og fastlagt mellemliggende milepæle, som gør det muligt for EU at overvåge de faktiske fremskridt. De operationelle mål og handlingsplaner vil blive identificeret inden for de relevante interne og eksterne sektorpolitikker, som også bliver de vigtigste rammer for gennemførelsen og overvågningen af politikinitiativer, herunder de internationale tilsagn, som blev givet i forbindelse med millennium-erklæringen og topmøderne i Barcelona og Monterrey.

5.5. Effektiv opfølgning

Beslutningen i Göteborg om, at strategien skulle følges op hvert år på Det Europæiske Råds forårsmøde, har ikke levet op til forventningerne. Der vil blive udviklet et bedre rapporteringssystem ved revisionen. Der vil blive fokuseret på den kort- og langsigtede gennemførelse af strategiens mål, og så vidt muligt vil de foreliggende rapporter om spørgsmål vedrørende bæredygtig udvikling blive kombineret og forenklet. Det institutionelle ansvar (især Det Europæiske Råds og Europa-Parlaments rolle) i opfølgingsprocessen vil blive præciseret nærmere.

Opfølgningen vil navnlig foregå på grundlag af indikatorer for bæredygtig udvikling, som er udviklet af Kommissionen. Disse indikatorer vil bl.a. bygge på de forskellige indikatorer, der er udviklet inden for de sektorpolitiske processer, og de synteser, der er udledt heraf ved fastsættelsen af de strukturelle indikatorer, der er benyttet til måling af fremskridtene for at nå målene i Lissabon-reformdagsordenen. Der vil også blive gjort mere for at udvikle kommende modeller og prognoser og indsamle videnskabelige data til støtte for en effektiv opfølgning.

5.6. Styrkelse af ejerskab og forbedring af samarbejdet med offentlige og private aktører på alle niveauer

Det er nødvendigt med en yderligere indsats for at skabe større bevidsthed og mobilisere og inddrage interessenter på alle niveauer. Det må stå helt klart, hvem der er ansvarlig for hvilken indsats på hvilket tidspunkt, og hvem der skal bære omkostningerne. Med henblik herpå vil Kommissionen undersøge, hvordan der kan skabes effektive partnerskaber med erhvervslivet, fagforeninger, ikke-statslige

organisationer og forbrugersammenslutninger, især med henblik på at drøfte, hvordan de i denne revision konstaterede uholdbare tendenser kan tøjles.

Der vil blive gjort forsøg på at opnå en større sammenhæng mellem EU's initiativer og globale, nationale, regionale og lokale initiativer for at fremme bæredygtig udvikling. Der kan være tale om tiltag som identifikation af fælles prioriteter under hvert enkelt hovedmål, indledning af en proces med gensidig læring med medlemsstater og/eller regioner og etablering af mekanismer til løbende udveksling af oplysninger om bedste praksis.

EU bliver også nødt til at optrappe sine bestræbelser på at stimulere yderligere tiltag i andre dele af verden, både i industrialiserede lande, lande med overgangsøkonomi og udviklingslande. Kommissionen vil bestræbe sig på at udbygge dialogen om målene for bæredygtig udvikling med partnere uden for EU, især administrationer og civilsamfund i tredjelande samt internationale organisationer og ngo'er, der fokuserer på globale spørgsmål.

6. NÆSTE SKRIDT

Kommissionen opfordrer Det Europæiske Råd, Rådet, Europa-Parlamentet, medlemsstaterne, regionale myndigheder og alle dele af civilsamfundet til at fremsætte kommentarer til de foreslåede retningslinjer for strategien. Der vil første gang blive lejlighed til at drøfte dette på det interessentforum, der afholdes af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg den 14. og 15. april 2005. Kommissionen vil senere på året forelægge et forslag til en revideret EU-strategi for bæredygtig udvikling.