

Yttrande från Europeiska regionkommittén om granskning av genomförandet av miljöpolitiken

(2018/C 054/05)

Föredragande: Andrew Varah Cooper (UK-EA), ledamot, Kirklees Council**Referensdokument:** Europeiska kommissionens meddelande om "Förverkliga fördelarna med EU:s miljöpolitik genom en regelbunden granskning av dess genomförande"

COM(2016) 316 final

POLITISKA REKOMMENDATIONER

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

A. Allmänna kommentarer

1. ReK stöder idén bakom granskningen, som syftar till att förbättra den allmänna kunskapen om befintliga brister i samband med genomförandet av EU:s miljöpolitik och lagstiftning i de enskilda medlemsstaterna, bidra med nya lösningar som ett komplement till tillämpningen av bestämmelserna, ta itu med de bakomliggande orsakerna till bristerna som ofta berör flera sektorer, samt uppmuntra till utbyte av god praxis.
2. Paketet med granskningen av genomförandet av miljöpolitiken, som offentliggjordes i februari 2017 ⁽¹⁾, utgör med sina 28 landsrapporter den första heltäckande översikten över hur EU:s miljöpolitik och miljölagstiftning tillämpas i praktiken i medlemsstaterna. Av detta framgår att miljöpolitiken fungerar, men att det finns stora brister med hänsyn till hur bestämmelserna och strategierna omsätts i praktiken inom EU.
3. Kommittén understryker att det krävs ett nära samarbete mellan alla styresnivåer, från den lokala upp till EU-nivån, för att framgångsrikt genomföra EU:s miljöpolitik. Vi gläder oss därför över att man i kommissionens meddelande uttryckligen hänvisar till samarbete med ReK, men vi vill framhålla att det krävs ytterligare förbättringar i många medlemsstater för att se till att de lokala och regionala myndigheterna aktivt deltar i översynen och förbättringen av genomförandet.
4. Kommissionen och medlemsstaterna uppmuntras att utnyttja granskningen på bästa sätt för att se till att miljömässiga överväganden beaktas i den europeiska planeringsterminens makroekonomiska prioriteringar och att stödja uppnåendet av målen för hållbar utveckling inom ramen för Agenda 2030 för hållbar utveckling.
5. Det behövs en strukturerad dialog om genomförandet med varje enskild medlemsstat under 2017/2018, där de lokala och regionala myndigheterna involveras ordentligt, i avsikt att diskutera hur man kan hantera de strukturella frågorna och behoven i respektive medlemsstat.
6. ReK rekommenderar att kommissionen blir mer tydlig i sin analys av granskningen och förbättrar jämförbarheten mellan medlemsstaterna. Kommissionen bör på ett överskådligt och lättförståeligt sätt ge en beskrivning av hur långt de enskilda medlemsstaterna har kommit i arbetet med att lösa de främsta genomförandeutmaningarna under nästa granskningsomgång, som inte bör leda till ytterligare rapportering från medlemsstaterna, regionernas eller städernas sida.
7. Vi uppmanar med eftertryck kommissionen och medlemsstaterna att fortsätta att stärka Impels roll och vidareutveckla de nationella Impel-nätverk som anlitar experter från regionala och lokala myndigheter för utbyte av bästa praxis ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Alla dokument finns tillgängliga på http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

⁽²⁾ Impel är Europeiska unionens nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen. Det har verksamhet i EU:s medlemsstater.

8. Processen bör så långt det är möjligt och lämpligt knyta an till befintliga utvärderingsmekanismer för genomförandet av EU-lagstiftningen, däribland Make it Work-projektet, Impel-nätverkets verksamhet och Refit-programmet.

9. Kommittén välkomnar kommissionens tillkännagivande om tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor⁽³⁾ och förväntar sig vägledning om efterlevnad av miljölagstiftningen som ytterligare ett specifikt initiativ från kommissionen under 2017 till stöd för en bättre tillämpning av miljölagstiftningen⁽⁴⁾.

10. Kommittén stöder kommissionens rapport om Åtgärder för effektivare miljörapportering⁽⁵⁾, till följd av kommissionens kontroll av ändamålsenligheten i rapporteringen och övervakningen av EU:s miljöpolitik⁽⁶⁾, till vilken ReK bidrog med det förberedande yttrandet COR-2015-05660-00-00-AC-TRA. ReK upprepar sitt krav på en övergripande strategi från kommissionens sida för miljöövervakning och miljörapportering och förväntar sig därför att kommissionen konsekvent tillämpar åtgärderna 1 och 2 i rapporten och föreslår lagstiftningsändringar av de rapporteringskrav som fastställs i befintliga eller nya rättsakter i syfte att ytterligare harmonisera och förenkla dessa krav.

B. ReK:s roll i granskningscykeln i ett interinstitutionellt sammanhang

11. Kommittén erbjuder kommissionen ett nära och strukturerat samarbete under hela granskningscykeln, inklusive insatser via den gemensamma tekniska plattformen för miljösamarbete⁽⁷⁾, med inriktning på de olika strukturella utmaningar som de lokala och regionala myndigheterna ställs inför vid genomförandet och hur dessa kan lösas, såsom framhålls i avsnitt D i yttrandet. Det handlar också om att undersöka hur ReK kan bidra med en territoriell dimension som underlag till de landsspecifika rapporterna och vägledningen till medlemsstaterna, för att ta vara på den erfarenhet som ReK har samlat genom sina bidrag till förvaltningscykeln för Europa 2020 genom regelbunden bedömning av den europeiska planeringsterminen ur ett lokalt/regionalt perspektiv.

12. Kommittén gläder sig över att kommissionen i sitt meddelande anger att granskningen är ett komplement till pågående genomförandeinsatser, t.ex. övervakningen av efterlevnaden och överträdelseförfaranden.

13. Kommittén anser att det är viktigt att granskningssystemet utvärderas efter två omgångar (fyra år) för att bedöma mekanismens effektivitet.

14. Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik erbjuder ett tillfälle till riktat samarbete mellan ReK och Europaparlamentet, med diskussioner om utmaningar och lösningar i anknytning till genomförandet av EU:s miljölagstiftning, och sammanför medlagstiftare och de verkställande myndigheternas beslutsfattare och deras intressen och erfarenheter. Kommittén bjuder in Europaparlamentet till ett nära samarbete om de båda frågor som diskuteras av ENVI-utskottet – granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik, de främsta utmaningarna i samband med genomförandet och de bakomliggande orsakerna till dessa – och om relevanta framtida genomföranderapporter från Europaparlamentet, bland annat genom att organisera gemensamma sammanträden i dessa frågor mellan ReK:s och parlamentets respektive ENVE-utskott.

15. Vi betonar att vi är redo att bidra till framtida diskussioner kring granskningen i rådets regi, informella sammanträden mellan miljöministrar eller andra aktiviteter som rådets ordförandeskap anordnar i anslutning till granskningen. Vi erbjuder vårt stöd till det förberedande arbetet med dessa diskussioner och aktiviteter, särskilt genom de riktade yttranden som ReK utarbetar på begäran av rådets ordförandeskap och genom sammanträden i den gemensamma tekniska plattformen för miljösamarbete mellan ReK och kommissionen.

16. Vi föreslår att man undersöker möjligheten att organisera möten inriktade på specifika frågor i nära samarbete med lokala och regionala myndigheter och kommissionens och parlamentets nationella representationer i olika delar av EU. Sådana evenemang skulle ge tillfälle att diskutera specifika lokala utmaningar i samband med genomförandet och skulle därmed kunna bidra till landsrapporterna.

⁽³⁾ C(2017) 2616 final.

⁽⁴⁾ CDR 5660/2015.

⁽⁵⁾ COM(2017) 312 final.

⁽⁶⁾ SWD(2017) 230 final.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/legal/platform_en.htm

C. Inbegripa fler politikområden

17. Vi beklagar att kommissionen har begränsat granskningens ursprungliga inriktning till avfallshantering, skydd av natur och biologisk mångfald, luftkvalitet, buller samt vattenkvalitet och vattenförvaltning ⁽⁸⁾.

18. Kommissionen bör ta med klimatförändringarna som ett viktigt inslag i nästa granskningsomgång och inkludera begränsning av och anpassning till klimatförändringarna, samtidigt som man säkerställer överensstämmelse med bestämmelserna om styrning av energiunionen. ReK framhåller de lokala och regionala myndigheternas centrala roll i kampen mot klimatförändringarna, och uppmuntrar i detta avseende utformning och fastställande av regionala och lokala klimatmål utöver de nationellt fastställda bidragen som en viktig del i uppfyllandet av åtagandena i Parisavtalet.

19. Genomförandet av direktivet om industriutsläpp bör tas upp i nästa granskningsomgång. I detta sammanhang bör Impel-nätverket ha en mer framträdande roll när det gäller att stödja sammanställningen av god praxis för 2019.

20. Även EU:s kemikaliepolitik, som är en hörnsten i EU:s miljöpolitik, bör ingå. Granskningen bör lyfta fram brister och positiva erfarenheter i samband med registrering, utvärdering och godkännande av kemikalier.

D. De bakomliggande orsakerna till det bristfälliga genomförandet

21. ReK välkomnar kommissionens avsikt att förbättra de landspecifika kunskaperna om kvaliteten på de offentliga förvaltningarna och det offentliga styret samt befogenhetsfördelningen mellan de nationella/regionala/lokala myndigheterna vid genomförandet av EU:s miljölagstiftning.

22. Utöver de mer fullständiga analyserna av bristerna i genomförandet inom de traditionella miljösektorerna återfinns i granskningen också för första gången på miljöområdet preliminära slutsatser om möjliga bakomliggande orsaker till det bristande genomförandet.

23. Vi rekommenderar att man vid granskningen av miljöpolitikens genomförande särskilt tittar på den ineffektiva samordningen mellan lokala, regionala och nationella myndigheter i syfte att ta itu med följande: den oklara fördelningen av befogenheter och ansvar, bristen på administrativ kapacitet, den otillräckliga finansieringen och användningen av marknadsbaserade instrument, bristen på integrering och samstämmighet i politiken, bristen på kunskap och uppgifter och de otillräckliga mekanismerna för regelefterlevnad ⁽⁹⁾.

Effektiv samordning mellan lokala, regionala och nationella myndigheter

24. Kommissionen bör ta fram en gemensam metod för de nationella dialogerna om granskningen av genomförandet och tillhandahålla riktlinjer för att sörja för att de lokala och regionala myndigheterna deltar fullt ut under hela processen.

25. ReK pekar på samspelet mellan förbättrat genomförande och bättre lagstiftning. De instrument som EU använder, samstämmigheten och konsekvensen i EU:s lagstiftning och de administrativa bördorna måste också beaktas om det visar sig att miljöpolitikens mål inte uppnås.

26. Medlemsstaterna bör skapa möjligheter till lokala och regionala granskningar av genomförandet av miljöbestämmelserna motsvarande de nationella granskningarna.

27. Medlemsstaterna bör ha en tätare kontakt med de lokala och regionala myndigheterna redan i samband med utformningen av politiken och införlivandet den i nationella lagstiftningen samt, vilket rekommenderas i det sjunde miljöhandlingsprogrammet, t.ex. inom ramen för arbetsgrupper för vertikala, förvaltningsöverskridande frågor.

⁽⁸⁾ En utförlig sammanfattning av resultaten på de olika politikområdena finns på: EPRS (Europaparlamentets utredningstjänst) Briefing 03/2017: *Environmental Implementation Review*. Utarbetad på begäran av ReK inom ramen för samarbetsavtalet mellan Europaparlamentet och ReK.

⁽⁹⁾ Se även ReK:s studierapport från september 2017 om "Effective multi-level environmental governance for a better implementation of EU environment legislation" (Effektivt flernivåstyre i miljöfrågor för att förbättra genomförandet av EU:s miljölagstiftning), utarbetad av Milieu Ltd. Rapporten finns på <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Pages/studies.aspx>

28. Medlemsstaterna bör vidareutveckla mekanismer för att förbättra en effektiv, vertikal samordning, inklusive en tydlig ansvarsfördelning mellan olika myndighetsnivåer.

29. Medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna bör ytterligare minska fragmenteringen, bl.a. genom att vidta ytterligare åtgärder såsom att införa samordnade miljötillstånd som kombinerar de olika sektoriella miljötillstånden, och genom att rationalisera förfarandena för miljökonsekvensbedömningar och strategiska miljöbedömningar⁽¹⁰⁾.

Stärka den administrativa kapaciteten vid genomförandet av miljöpolitiken

30. ReK framhåller, vilket bekräftas av granskningen, att det hos många lokala och regionala myndigheter råder brist på ekonomiska, mänskliga och tekniska resurser för att på ett ordentligt sätt genomföra EU:s miljölagstiftning och att framför allt små kommuner ofta har alltför begränsade resurser för att utveckla en egen teknisk expertis om de lagstadgade kraven. Vi framhåller därför behovet av ökat stöd från EU-nivån, antingen direkt eller genom att medlemsstaterna uppmuntras att tillhandahålla stöd, för att de lokala och regionala myndigheterna ska kunna samarbeta horisontellt (inom medlemsstater och över gränserna) i syfte att samköra projekt, utbyta bästa metoder och utveckla gemensamma processer och förfaranden.

31. Medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna uppmanas att se till att de ekonomiska och mänskliga resurser de lokala och regionala miljöförvaltningarna har till sitt förfogande står i proportion till de uppgifter som lagts över på dem.

32. ReK uppmanar kommissionen att göra EU:s riktlinjer tillgängliga på fler språk, och medlemsstaterna att utarbeta gemensamma standarder, modeller och kontrollistor samt utbildningsprogram i samarbete med de regionala och lokala myndigheterna för att skapa samstämmighet mellan genomförande och rapportering.

33. De lokala och regionala myndigheterna uppmanas att granska förfarandenas kvalitet, strama upp miljötillstånden och gemensamt utnyttja resurser med andra avdelningar i syfte att uppnå stordriftsfördelar och hantera miljöproblem som sträcker sig över olika förvaltningsgränser och i samband med detta använda EU:s verktygslåda för kvalitetssäkring inom den offentliga förvaltningen⁽¹¹⁾.

34. Kommissionen, medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna bör främja lokala och regionala experters deltagande i Impel-nätverket och i det kommande *peer to peer*-verktyget för granskning av miljöpolitikens genomförande.

35. ReK uppmanar Europeiska kommissionen och framför allt medlemsstaterna att involvera lokala och regionala experter när de utarbetar EU-riktlinjer, också i fråga om relaterade nationella riktlinjer, för att uppnå större tydlighet och flexibilitet vid genomförandet av dem.

36. Vi uppmanar kommissionen att anslå en tillräcklig budget till det nya *peer-to-peer*-verktyget. Kommissionen bör även sörja för att verktyget kompletterar annan *peer-to-peer*-verksamhet som bedrivs av Impel och förvaltningsmyndigheternas utbyte i miljöfrågor inom ramen för Taix Regio Peer 2 Peer.

Ett bättre utnyttjande av EU-medel för genomförandet av miljölagstiftningen

37. De lokala och regionala myndigheterna uppmanas med kraft att med stöd från medlemsstaterna använda det tekniska stöd som finns för tematiskt mål 11 inom ESI-fonderna för att öka sina miljöförvaltningars institutionella och administrativa kapacitet och deras kapacitet att absorbera ESI-fondmedel, särskilt för storskalig miljöinfrastruktur (mål 6). De uppmuntras också att använda EU:s stödprogram för strukturreformer för att förbättra sin egen förvaltning på miljöområdet.

38. Vi stöder idén att fler medlemsstater inrättar nätverk av experter från de myndigheter som förvaltar sammanhållningspolitiken, vilka ska ha till uppgift att främja miljöinvesteringar.

39. EU bör i samband med utarbetandet av nästa fleråriga budgetram undersöka alla alternativ för att öka EU:s finansiering för genomförandet av miljölagstiftningen, inbegripet möjligheten att öronmärka en viss procentandel för detta ändamål.

⁽¹⁰⁾ Miljökonsekvensbedömningar och strategiska miljöbedömningar.

⁽¹¹⁾ Kommissionen, 2015 – "Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners".

Integrering och samstämmighet i politiken

40. ReK konstaterar att miljöfrågorna inte har integrerats tillräckligt i andra politikområden och att detta är ytterligare en bakomliggande orsak till att miljölagstiftningen har genomförts så bristfälligt och påminner därför om behovet av att integrera viktiga miljö- och klimatpolitiska målsättningar i alla EU:s insatser.

41. Vi uppmanar de lokala och regionala myndigheterna att sörja för en verklig samordning på politisk och strategisk nivå genom att anta lokala/regionala strategier för hållbar utveckling och se till att miljöfrågorna integreras på ett tidigt stadium i deras fysiska planering för att undvika konflikter. Vi efterlyser även en ordentlig integrering av miljöfrågorna på ett tidigt stadium genom tillämpning av strategiska miljöbedömningar.

42. De lokala och regionala myndigheterna uppmanas att främja frivilliga branschavtal med viktiga industrisektorer, och "kontrakt" mellan offentliga myndigheter och sociala samhällsaktörer, i syfte att tillhandahålla information, identifiera problem och hitta lösningar.

43. ReK framhåller att EU på många miljöpolitiska områden måste föra en starkare och mer effektiv politik som angriper problemen vid källan. Annars kommer det även fortsättningsvis vara omöjligt att uppfylla de olika kraven i EU:s lagstiftning om miljö kvalitetsnormer på lokal eller regional nivå.

44. Vi uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att bättre bistå de behöriga lokala och regionala myndigheternas i deras insatser för att uppnå dessa normer och riktmärken.

45. Vi vill att kommissionen arbetar tillsammans med berörda nationella myndigheter, ReK, EU:s borgmästaravtal, det globala borgmästaravtalet för klimat och energi ochICLEI för att utveckla koncept och metoder för införandet av lokala och regionalt fastställda bidrag som ska bidra till uppnåendet av de klimatmål som fastställdes i Parisavtalet (COP 21). Banbrytande lokala och regionala myndigheter skulle inledningsvis involveras på frivillig basis i ett "koncepttest".

Göra det enklare att ta del av kunskaper och uppgifter

46. Den begränsade tillgången på uppgifter orsakar fortfarande genomförandeproblem på olika styrnivåer i många medlemsstater och de lokala och regionala myndigheterna kan spela en framträdande roll när det gäller att samla in kunskaper och uppgifter och informera allmänheten för att öka medvetenheten bland medborgarna.

47. Kommittén välkomnar att granskningen ska baseras på befintliga uppgifter och att den bör leda till bättre användning och samkörning av dessa uppgifter, och därmed förbättra deras tillgänglighet, inte minst för de lokala och regionala myndigheterna.

48. Vi stöder en strukturerad debatt om en lämplig fördelning av ansvar och resurser mellan kommuner, regioner och den nationella nivån i medlemsstaterna för att säkra att rapporter och indikatorer som rör miljösituationen är konsekventa, effektiva och tillförlitliga.

49. Medlemsstaterna uppmanas att i samarbete med behöriga lokala och regionala myndigheter vidareutveckla strukturerade ramar för genomförande och information när det gäller den viktigaste miljölagstiftningen.

50. Vi ber kommissionen att se till att medlemsstaterna och deras lokala och regionala myndigheter korrekt genomför de gällande minimikraven i direktivet om tillgång till information.

51. ReK uppmanar de lokala och regionala myndigheterna att föra en aktiv informationspolitik. Information bör gå i båda riktningar (och inbegripa feedbackmekanismer) och ge mer medborgarorienterad information såsom kartbaserade onlineverktyg, appar och upplysningskampanjer.

52. Vi stöder att icke-statliga organisationer deltar i insamlingen och spridningen av miljöinformation till medborgarna och användningen av medborgarvetenskap för att samla in miljöuppgifter.

53. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att bistå myndigheterna när det gäller att införa e-lösningar och e-förvaltning för att förbättra deras miljöövervakning och -rapportering, t.ex. genom handlingsplanen för e-förvaltning 2016–2020, LIFE-programmet, Fonden för ett sammanlänkat Europa (FSE) och Horisont 2020-programmet, samt inom ramen för lanseringen av ReportNet 2.0 av Europeiska miljöbyrån ⁽¹²⁾.

54. Vi efterlyser insatser på alla nivåer för att säkra elektroniskt utbyte av miljödata och vidareutveckling av Inspire ⁽¹³⁾. De lokala och regionala myndigheternas deltagande i Inspire-processen bör också stärkas.

Tillräckliga mekanismer för regelefterlevnad

55. Kommittén är orolig över att analysen av granskningen av genomförandet av miljöreglerna visar att övervakningen och kontrollen av efterlevnaden ofta är problematisk på grund av ineffektiva sanktioner och ineffektiv interaktion mellan inspektörer och åklagare. De lokala och regionala myndigheterna kan stöta på problem när det gäller att tolka och införliva inkonsekventa EU-bestämmelser i samband med arbetet för att säkerställa efterlevnaden. Många lokala förvaltningar är för små för att säkra att miljölagstiftningen införlivas på ett professionellt sätt.

56. De lokala och regionala myndigheterna uppmanas att tydligt identifiera och fördela befogenheter och sörja för professionalism hos de behöriga myndigheterna, att effektivt samordna med de nationella myndigheterna (dvs. polis, tullväsende, åklagarmyndigheter) och att undersöka möjligheterna att upprätta gemensamma, regionala miljötillsynsorgan när de egna inspektionsbefogenheterna är begränsade.

57. De nationella, regionala och lokala myndigheterna uppmanas att tillämpa en riskbaserad strategi för regelefterlevnad, säkra den bästa blandningen av övervakning, främjande och efterlevnad, och bättre prioritera användningen av sina begränsade resurser.

58. De lokala och regionala myndigheterna uppmanas att på grund av sin närhet till näringslivet och medborgarna bedriva aktiviteter för att främja regelefterlevnaden, bland annat samarbete med de näringslivssektorer, relevanta icke-statliga organisationer och medborgare som omfattas av bestämmelserna.

59. Medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna uppmanas att tillämpa snabba verkställighetsåtgärder, anta proportionerliga och avskräckande påföljder för överträdelser av EU:s miljölagstiftning, och att konsekvent tillämpa direktiv 2008/99/EG om miljöbrott.

60. De nationella, regionala och lokala myndigheterna uppmanas att ta itu med korruption och att säkerställa ett korrekt fungerande rättssystem på miljöområdet genom att upprätthålla de processuella rättigheter som medborgarna har genom EU:s miljölagstiftning ⁽¹⁴⁾.

61. Vi ställer oss bakom alla initiativ från nationella och regionala myndigheterna och från sammanslutningar av lokala myndigheter som syftar till att öka kunskaperna genom att sprida goda metoder som utvecklats av europeiska nätverk, t.ex. Impel, det europeiska nätverket för miljöåklagare och nätverket av poliser.

62. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att fortsätta att stärka Impels roll och vidareutveckla de nationella Impel-nätverk som anlitar experter från regionala och lokala myndigheter för utbyte av bästa praxis.

Bryssel den 10 oktober 2017.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Europeiska regionkommitténs
ordförande*

⁽¹²⁾ Åtgärd 3 i COM(2017) 312 final.

⁽¹³⁾ Direktiv 2007/2/EG.

⁽¹⁴⁾ De nationella rättssystemens överordnade effektivitet behandlas i resultattavlan för rättskipningen i EU och den europeiska planeringsterminen (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf).