



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 31.8.2011
KOM(2011) 531 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Det 6. miljøhandlingsprogram __ENDELIG VURDERING __

(EØS-relevant tekst)

1. POLITISK KONTEKST

Verdenen er i dag meget anderledes, end den var i 2002, da det 10-årige 6. miljøhandlingsprogram¹ blev vedtaget. Den er ved at komme sig efter en dyb finansiel og økonomisk krise, som klart viser de systemiske risici ved ukritisk at bevare status quo. Dette peger endnu engang på vigtigheden af begreberne grøn vækst og en ressourceeffektiv økonomi med lav CO₂-udledning, hvilket kan ses som bud på fornuftige politiske retningslinjer for en global økonomisk omstilling på lang sigt.

EU's nuværende dagsorden giver mange muligheder, for at miljøpolitikken kan udvikle sig i denne retning. Europa 2020-strategien², med den betydning den tillægger ressourceeffektivitet og økonomisk styring i form af det europæiske halvår, er en effektiv ramme for at sikre, at miljømålsætningerne integreres i EU's overordnede samfundsøkonomiske dagsorden. Kommissionen har for nylig vedtaget en ny ambitiøs strategi³ for at stoppe tabet af biodiversitets- og økosystemtjenester i EU senest i 2020 samt en meddelelse om forberedelserne til Rio+ 20-konferencen⁴. Den har også for nylig vedtaget en køreplan for overgangen til en økonomi med lavt kulstofforbrug i 2050⁵, en hvidbog om transport⁶ og en meddelelse om energi 2020⁷ samt en plan for energieffektivitet 2011⁸. Kommissionen har også til hensigt i 2011 at vedtage en køreplan for et ressourceeffektivt Europa. Dagsordenen for 2012 omfatter en plan for vandpolitikken og en gennemgang af handlingsplanen⁹ for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik. Luftkvalitetspolitikken skal revideres i 2013. Kommissionen har fremsat forslag til den næste flerårige finansielle ramme og er ved at udarbejde forslag til en reform af den fælles landbrugspolitik (FLP), den fælles fiskeripolitik (FFP) og samhørighedspolitikken (SP).

Alle disse nye initiativer vil supplere den eksisterende miljølovgivning, som er blevet konsolideret i de seneste år og dækker næsten alle miljømæssige områder med undtagelse af jordbunden. Når denne lovgivning er blevet behørigt implementeret – og Kommissionens meddelelse om implementering af EU's miljølovgivning til vedtagelse i 2011 kan medvirke til det – vil denne lovgivning bidrage til at beskytte miljøet og begrænse de negative konsekvenser for sundheden.

Miljøhandlingsprogrammerne har styret udviklingen af EU's miljøpolitik siden begyndelsen af 70'erne, og det 6. miljøhandlingsprogram bør ses som en del af en løbende proces, som strækker sig over næsten 40 år. Det 6. miljøhandlingsprogram var det første miljøhandlingsprogram, der skulle vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet via den fælles beslutningsprocedure. I dets levetid er der sket to udvidelser, hvor et Fællesskab med 15 medlemsstater er blevet til en Union med 27 medlemsstater, og hvori der er opnået et højere miljøbeskyttelsesniveau ved gennemførelse af EU's miljølovgivning.

¹ EFT L 242 af 10.9.2002, s. 1.
² KOM(2010) 2020 af 8.3.2011.
³ KOM(2011) 244 af 3.5.2011.
⁴ KOM(2011) 363 af 20.6.2011.
⁵ KOM(2011) 112 af 8.3.2011.
⁶ KOM(2011) 144 af 28.3.2011.
⁷ KOM(2010) 639.
⁸ KOM(2011) 109 af 8.3.2011.
⁹ KOM(2008) 397 af 16.7.2008.

Denne meddelelse fremlægger en endelig vurdering af programmet, der giver et klart indblik i udformningen af miljøpolitikken i dag og i fremtiden.

2. GENERELLE KONKLUSIONER

Den endelige vurdering er baseret på en ekstern vurdering, resultaterne af en offentlig høring¹⁰, og EEA-rapporten "Europas Miljø - Tilstand og fremtidsudsigter 2010" (SOER 2010)¹¹.

Fra starten bør det anerkendes, at det 6. miljøhandlingsprogram har været en ud af en række miljøpolitiske drivkræfter, hvor de respektive bidrag ikke er lette at udrede. Tilgangen til denne vurdering er derfor blevet pragmatisk og består af en vurdering af de forskellige kilder, der er nævnt ovenfor, for at komme frem til de mere iøjnefaldende resultater og mangler for de forskellige mål og formål, der er defineret i det 6. miljøhandlingsprogram.

Uanset disse undtagelser er den samlede konklusion af den endelige vurdering, at det 6. miljøhandlingsprogram, alt taget i betragtning, var nyttigt, da det tilvejebragte en overordnet ramme for miljøpolitik. Størstedelen af handlinger, der er fastlagt i programmet, er blevet eller er ved at blive færdiggjort.

Udarbejdelse af programmet gav aktører en mulighed for en omfattende statusopgørelse og en bedre forståelse af EU's miljøpolitik som helhed. Da det blev vedtaget ved fælles beslutningsprocedure, finder interessenterne, at det er mere legitimt end tidligere programmer. Dette har medvirket til at skabe en større følelse af ejerskab af efterfølgende politiske forslag. Mange interessenter ser det 6. miljøhandlingsprogram som et referencepunkt, ikke kun på nationalt plan, men i nogle medlemsstater også på regionalt og lokalt plan, til at forsvare miljøpolitikken mod konkurrerende politiske behov, sikre passende finansiering og forudsigelighed for erhvervslivet vedrørende visse fremtidige politiske udviklinger.

De syv tematiske strategier¹² i det 6. miljøhandlingsprogram – luft, pesticider, forebyggelse og genanvendelse af affald, naturessourcer, jordbund, havmiljø, bymiljø – blev udviklet for at styrke politisk integration og for at forbedre vidensgrundlaget. Selvom fremskridtene varierede i de forskellige områder, der er omfattet af de tematiske strategier, medvirkede udarbejdelsen i nogle tilfælde til opbygning af politisk vilje til at vedtage effektive mål og tidsplaner og implementere dem efterfølgende. Dette tilskyndede til en mere holistisk tilgang til miljøpolitik og skabte konsensus om, hvordan man bedst kommer videre med henblik på bekymringer om kompetencer eller utilstrækkelige pålidelige data. Havmiljø-, jordbunds-, by- og ressourcestrategierne opfattes af interessenterne som at have ydet den største fremdrift. Nogle af disse gav endda anledning til specifikke lovgivningsmæssige instrumenter. Strategierne vedrørende luftkvalitet, pesticider samt forebyggelse og genanvendelse af affald fokuserede i højere grad på at revidere eksisterende foranstaltninger for at forbedre sammenhængen og håndtere bestemte mangler.

¹⁰ <http://ec.europa.eu/environment/newprg/final.htm>

¹¹ <http://www.eea.europa.eu/soer/>

¹² KOM(2005) 446 (luftforurening), KOM(2006) 372 (bæredygtig anvendelse af pesticider), KOM(2005) 666 (forebyggelse og genanvendelse af affald), KOM(2005) 670 (bæredygtig anvendelse af naturlige ressourcer), KOM(2006) 231 (jordbundsbeskyttelse), KOM(2005) 504 (beskyttelse og bevaring af havmiljøet) og KOM(2005) 718 (bymæssigt miljø).

Imidlertid er der ikke overbevisende dokumentation for det 6. miljøhandlingsprogrammes evne til at fremme vedtagelsen af specifikke miljømæssige instrumenter. En del af de forskellige fremskridt mod de mål, der er opstillet i det 6. miljøhandlingsprogram, kan forklares ved programmets udformning, navnlig i lyset af de respektive ambitionsniveauer inden for de forskellige temaområder. F.eks. blev de fastsatte mål for klimaændringerne efterfølgende overhalet af den dynamiske politikudvikling på området, som ikke blev styret af det 6. miljøhandlingsprogram. I modsætning hertil blev 2010-biodiversitetsmålet ikke nået, da et oprindeligt stærkt engagement fra medlemsstaterne ikke blev fulgt op med tilstrækkelige midler.

Selv om hensigten med traktaten er, at generelle miljøhandlingsprogrammer bør fokusere på prioriterede mål, resulterede den fælles beslutningsprocedure i et 6. miljøhandlingsprogram i en lang række foranstaltninger, der var forskellige både i omfang og virkning. Dette, kombineret med manglen på en langsigtet vision, ødelagde programmets evne til at levere et klart budskab, der ville have bidraget til at opretholde dets profil mere effektivt i hele dets levetid. Temastrategierne blev udviklet med betydelige omkostninger, både hvad angår tid og menneskelige ressourcer: Den sidste strategi blev vedtaget så sent som i 2006. Utilstrækkelig implementering og håndhævelse af EU's miljølovgivning har også været en begrænsende faktor.

Den tiårige periode for det 6. miljøhandlingsprogram var ikke altid hensigtsmæssig. Den viste sig at være tilstrækkelig lang til at omfatte politikformulering, vedtagelse og de første faser af implementeringen på nogle områder (f.eks. affald). På andre områder (f.eks. ressourcer, biodiversitet) viste den sig at være for kort på grund af behovet for flere oplysninger eller på grund af andre forhindringer. Endelig, hvad angår finansiering, kom vedtagelsen af det 6. miljøhandlingsprogram, der påvirkede den flerårige finansielle ramme 2007-2013¹³, i 2002 for sent for perioden 2000-2007¹⁴.

3. PRIORITEREDE OMRÅDER

Dette afsnit indeholder en mere detaljeret vurdering af de prioriterede områder i det 6. miljøhandlingsprogram – natur og biodiversitet, miljø og sundhed, naturressourcer og affald, klimaændringer og internationale anliggender – i form af deres bidrag, resultater og mangler i forhold til miljøpolitikken i løbet af perioden samt indhentede erfaringer.

3.1. Natur og biodiversitet

Bidrag: På natur- og biodiversitetsområdet påbegyndte det 6. miljøhandlingsprogram udviklingen af temastrategierne for jordbundsbeskyttelse og beskyttelse og bevaring af havmiljøet. Det pegede på behovet for at opbygge et stærkere vidensgrundlag, forbedre finansieringsmuligheder og øge nuværende aktiviteter. Det forsøgte at øge den politiske opmærksomhed i forbindelse med natur og biodiversitet op til et niveau, der svarer til andre miljøspørgsmål, især klimaændringerne, og understregede behovet for at øge erkendelsen af den økonomiske værdi af biodiversitets- og økosystemtjenester i den politiske proces.

Resultater: Netværket Natura 2000 for beskyttede lokaliteter er blevet udvidet til at omfatte omkring 17 % af EU's samlede landområde, mens den tematiske strategi til jordbundsbeskyttelse¹² har fremhævet vigtigheden af jordbunden som en vigtig ressource

¹³ KOM(2004) 487.

¹⁴ KOM(97) 2000.

inden for biodiversitetsbeskyttelsesområdet. Den tematiske strategi til beskyttelse og bevaring af havmiljøet¹² dannede grundlag for beskyttelse af marin biodiversitet, mens nitrat- og fosforforurening af floder og søer er reduceret. Desuden har opbygningen af vidensgrundlaget været en central drivkraft, f.eks. har TEEB-initiativet (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity*)¹⁵ øget den igangværende proces med at sætte en pengeværdi på naturkapital og økosystemtjenester. EU's 2010-udgangspunkt for biodiversitet vil tjene som rettesnor, og den opdaterede SEBI 2010 (*Streamlining European 2010 Biodiversity Indicators*)¹⁶ vil være vigtig for at måle den fremtidige udvikling. Endelig er en ny tiårig strategi, som skal beskytte biodiversiteten, for nylig blevet vedtaget³.

Mangler: Det overordnede mål i det 6. miljøhandlingsprogram med at bremse nedgangen i biodiversiteten inden 2010 blev ikke nået, og den generelle tendens for de fleste indikatorer af relevans for biodiversitet har været negativ, dog med betydelige regionale variationer, f.eks. forladte jordarealer, fragmentering af levesteder som følge af udviklingen i transportinfrastrukturer, planløs byspredning, og u hensigtsmæssig landbrugspraksis. En betydelig del af Europas ferskvand er i fare for ikke at opnå en god status i 2015¹⁰¹. Ud af mere end 10.000 ikke-oprindelige arter i EU anslås det, at 10-15 % har negativ indvirkning på naturen og biodiversiteten. Detaljerede biogeografiske evalueringer af de arter og naturtyper, der er opført i EU's habitatdirektiv¹⁷, viser, at kun 17 % af habitattyper og -arter har en "gunstig bevaringsstatus"¹⁸. Udviklingen af et net af beskyttede marine områder har været langsom, og udpegede steder tegner sig i dag for ca. 6 % af arter og 10 % af levesteder. Til trods for at have fremhævet den bæredygtige udnyttelse af jordbunden som et prioriteret indsatsområde i det 6. miljøhandlingsprogram har Rådet ikke været i stand til at gøre fremskridt på dette område, navnlig ved at vedtage det foreslåede Rammedirektiv om Jordbundsbeskyttelse¹⁹. Dette har til dato begrænset evnen til at nå det 6. miljøhandlingsprogramms mål om metoder til *forvaltning af jordbunden* i EU.

Erfaringer: Der kunne være sket større fremskridt imod målet om at standse tabet af biodiversitet inden 2010, hvis det havde været ledsaget af den nødvendige politiske opmærksomhed og finansielle midler fra både EU og medlemsstaterne.

3.2. Miljø og sundhed

Bidrag: Det 6. miljøhandlingsprogram førte til en nyttig statusopgørelse af eksisterende forpligtelser og planlagte tiltag samt større fokus på sammenhængen mellem miljøfaktorer og menneskets sundhed. Det bidrog til at fremskynde handlinger, som ellers måske ikke ville være sket, f.eks. i forbindelse med bymiljøet, eller som kunne have taget længere tid eller var blevet mindre omfattende uden programmets drivkraft, eksempelvis i forbindelse med pesticider. Den tematiske strategi for 2005 angående luftforurening¹² skabte en omfattende og holistisk metodologisk ramme, baseret på et solidt vidensgrundlag, som fortsat udgør grundlaget for integreret politik om luftkvalitet.

Resultater: Beskyttelse af menneskets sundhed har været et mål for mange miljøpolitikker, f.eks. om luft, vand og kemikalier, hvorimod 2004-2010-handlingsplanen for miljø og

¹⁵ <http://www.teebweb.org/>

¹⁶ <http://biodiversity.europa.eu/topics/sebi-indicators>

¹⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF, EFT L 206, 22.7.1992

¹⁸ <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>

¹⁹ KOM(2006) 232.

sundhed²⁰ har bidraget til at øge bevidstheden og informationsmængden om sammenhængen mellem miljø og sundhed. En omfattende lovgivning blev vedtaget på områderne kemikalier, pesticider og vand, omend en længere implementeringstid kan betyde, at det kan tage tid, før man kan se en virkning. SO₂-, NO_x- og bly-niveauer i luften er faldet i løbet af de sidste ni år. Desuden er der truffet nye foranstaltninger, som ikke indgik i det 6. miljøhandlingsprogram, der afspejler ændringer i de politiske prioriteringer som følge af øget risiko for vandmangel og skovbrande.

Mangler: Det 6. miljøhandlingsprogram's mål om, at kemikalier i løbet af en generation fremstilles og anvendes på måder, der ikke har en væsentlig negativ virkning på sundhed og miljø, forventes ikke at blive nået fuldt ud. Desuden er data om koncentrationerne af kemikalier i miljøet og hos mennesker og om virkningerne af eksponering for komplekse blandinger af kemikalier stadig begrænsede. Den tematiske strategi for bymiljøet¹² lader ikke til at have haft en betydelig virkning med hensyn til det 6. miljøhandlingsprogram's målsætning om forbedring af kvaliteten af bymiljøet. Partikler og ozon udgør stadig en stor bekymring, især PM₁₀-koncentrationer i mange af EU's byområder yder fortsat et betydeligt bidrag til tidligere dødsfald og tilfælde af handicap på grund af luftvejssygdomme, hjerte-kar-sygdomme og kræft. Ca. 40 % af EU's befolkning bor i byområder med støjniveauer om natten, der overgår de af WHO anbefalede niveauer. Adgang til vand af tilfredsstillende kvalitet er utilstrækkelig og udgør en risiko for menneskers sundhed i en række landdistrikter.

Der er også en række huller i lovgivningen – ikke udelukkende den miljømæssige – f.eks. i forbindelse med indendørs luftkvalitet (i betragtning af at de europæiske borgere tilbringer anslåede 90 % af deres tid inden døre) og udledninger fra husholdnings- og erhvervsapparater. Desuden er nationale udledningslofter endnu ikke blevet revideret, og overskydende atmosfærisk kvælstofsdeposition er stadig et problem i hele EU.

Erfaringer: Der er behov for mere opmærksomhed for at støtte implementeringen på både nationalt og regionalt plan. Forskningsresultater og oplysninger om virkningen af miljøkvalitet på sundhed bør integreres bedre i det bredere politiske mål om at forbedre folkesundheden. Behov i bymiljøet skal afspejles bedre i den politiske udvikling, da næsten 75 % af EU's befolkning bor i byområder.

3.3. Naturressourcer og affald

Bidrag: Det 6. miljøhandlingsprogram styrkede forbindelsen mellem affaldspolitik og ressourcepolitik og bidrog til at styrke affaldshåndtering og bevæge sig mod en politik baseret på bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug. Den tematiske strategi om bæredygtig anvendelse af naturlige ressourcer¹² inspirerede til yderligere forskning, førte til oprettelse af nye fora²¹ og dannede grundlag for det aktuelle arbejde i forbindelse med ressourceeffektivitet. Den tematiske strategi om forebyggelse og genanvendelse af affald¹² udgjorde en fælles strategisk ramme for EU's lovgivning om affald.

Resultater: Ressourceanvendelse vokser ikke længere i samme takt som den økonomiske vækst. Handlingsplanen for bæredygtigt forbrug, bæredygtig produktion og en bæredygtig industripolitik⁹ fastlægger en række integrerede foranstaltninger for grønne, europæisk fremstillede produkter, herunder oprettelse af en multiinteressentplatform – Detailforummet – med det formål at fremme et mere bæredygtigt forbrug. Nyligt vedtagne foranstaltninger som

²⁰ KOM(2004) 416.

²¹ ESTAT Data Centre on Natural Resources og UNEP International Resource Panel.

f.eks. direktivet om miljøvenligt design²², den reviderede miljømærkeforordning og initiativet til grønne offentlige indkøb er beregnet til at have positiv indvirkning på fremtidens ressourceforbrug.

Affaldslovgivning er også blevet betydeligt moderniseret og forenklet for bedre at kunne nå det overordnede mål, der er fastsat i det 6. miljøhandlingsprogram. Lovgivningen om affaldshåndtering er blevet gjort mere omfattende ved at inddrage livscyklusanalyser, indføre genbrugs-, genanvendelses- og genindvindingsmål samt mindske farligheden af visse typer affald. Mængden af potentielt skadelige stoffer i elektronikken, der sælges på det europæiske marked, er allerede blevet betydeligt reduceret som følge af direktivet om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater²³.

Mangler: I absolutte tal er ressourceanvendelsen stadig stigende, hvilket ikke er foreneligt med målet om respekt for miljøets bæreevne på længere sigt. Der er fortsat betydelige forskelle i ressourceproduktiviteten blandt medlemsstaterne. Der er også en øget afhængighed af import, som nu tegner sig for 20 % af alle ressourcer, der forbruges, og for hvilke effekten er stort set ukendt.

I modsætning til det 6. miljøhandlingsprogram's mål om at begrænse den samlede mængde affald, der produceres i EU, ser det ud til, at affaldsproduktionen i bedste fald er stabiliseret og måske endda stigende. Selvom affaldsrammedirektivet lægger større vægt på affaldsforebyggelse end tidligere, tillod fraværet af et tilstrækkelig solidt vidensgrundlag og forskellige omstændigheder på nationalt plan ikke mere håndgribelige foranstaltninger eller mål.

Erfaringer: Fødevarer og drikkevarer, privat transport og boligspørgsmål menes at udgøre 70 % til 80 % af EU's indvirkning på forbruget²⁴. Derudover skønnes det, at over 80 % af alle produktrelaterede miljøpåvirkninger fastlægges i designfasen af et produkt¹⁰. Der er behov for mere fokus på disse sektorer og miljøvenligt design for at løse de miljømæssige virkninger af menneskelige aktiviteter og adfærd. Gennemførelsen af affaldslovgivningen vil fortsat udgøre en udfordring, især da handel med affald er stigende.

3.4. Klimaændringer

Bidrag: Selvom det 6. miljøhandlingsprogram hjalp på området klimaændringer, hovedsageligt gennem prioritering og ved at mobilisere en bredere institutionel støtte, var andre eksterne drivkræfter stærkere, som f.eks. den internationale udvikling, offentlighedens bevidsthed, Stern-rapporten om økonomien i klimaændringer og omkostningerne ved at forholde sig passiv, IPCC's fjerde vurderingsrapport, som gav et solidt videnskabeligt grundlag for klimaindsatsen, geopolitiske problemstillinger vedrørende afhængighed af fossilt brændsel, energipriser og energiforsyningsikkerhed og stadig flere tegn på indvirkningen af klimaændringer over hele verden og de dermed forbundne omkostninger, navnlig på grund af flere ekstreme vejrforhold i mange dele af verden.

Resultater: Selvom ambitioner i forhold til handling fra det internationale samfund ikke blev indfriet, overgik målene og ambitionerne i det 6. miljøhandlingsprogram mål og fremskridt på EU-plan. 2007 Klima- og Energipakken fastsatte målene for 2020 om reduktion af drivhusgasemissioner, andel af vedvarende energi og energibesparelser. EU's

²² Direktiv 2009/125/EF, EUT L 285 af 31.10.2009, s. 10..

²³ Direktiv 2002/95/EF, EUT L 19 af 13.2.2003, s. 19.

²⁴ http://ec.europa.eu/environment/ipp/pdf/eipro_report.pdf

Emissionshandelssystem fra 2005²⁵ satte en pris på kulstof, og direktiverne om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, samt om deponering af affald²⁶ har haft succes med at reducere drivhusgasemissionerne. Tilpasning er blevet et nyt område inden for udformning af politikker. Direktivet om geologisk lagring af kuldioxid²⁷ blev vedtaget, selvom det ikke indgår i det 6. miljøhandlingsprogram. Samlet vil bindende, kvantificerbare mål, som Kyoto-protokollens mål om at nedbringe udledningerne med 8 % inden 2012, blive overskredet.

Mangler: Kvantificerbare mål, som f.eks. et mål for vedvarende energi på 12 % af det samlede energiforbrug inden 2010²⁸, var af mere forhåbningsfuld karakter og mere vanskelige at opnå. Desuden fortsætter stigningerne i drivhusgasudledninger i transportsektoren med at være nært knyttet til økonomisk vækst¹⁰. Udledning fra hydrofluorokarboner steg også mellem 1990 og 2008¹⁰, men er stadig ureguleret på internationalt plan.

Erfaringer: Det 6. miljøhandlingsprogram bidrog til øget offentlig interesse i emnet. Det viste sig imidlertid at være vigtigere at kunne foretage en klar analyse af omkostninger og fordele ved en foranstaltning, såvel som det politiske engagement blandt EU's statsoverhoveder med henblik på vigtige politikmål.

3.5. Internationale spørgsmål

Bidrag: Det 6. miljøhandlingsprogram gentog EU's tilsagn om (a) at integrere miljøhensyn i alle EU's eksterne forbindelser og (b) i den eksterne dimension af EU's strategi for bæredygtig udvikling.

Resultater: EU's internationale engagement i henhold til Biodiversitetskonventionen og 2010 Nagoya-aftalen om mål for biodiversitetsmålsætninger har for nylig bidraget til at fremskynde indsatsen for biodiversitet på internationalt plan, og visse andre multilaterale miljøaftaler, såsom PIC Rotterdam-konventionen²⁹ og POP Stockholm-konventionen³⁰, har fået en bemærkelsesværdig succes. EU har også aktivt fremmet koordinering mellem klimaforandringer og biodiversitet på internationalt plan. Der er medtaget kapitler om bæredygtig udvikling i frihandelsaftaler, og man har stræbt efter at mindske barriererne for handlen med miljøvenlige varer og tjenesteydelser. Sidst, men ikke mindst har EU haft en stærk global indvirkning via sin miljølovgivning, eftersom lande, der eksporterer til EU, har skullet indføre EU's produktstandarder.

Mangler: Trods EU's bestræbelser på at styrke det multilaterale samarbejde og vise sit engagement i internationale konventioner og aftaler, er der kun sket få fremskridt i retning af en forbedret global styring af miljøet. Selvom miljøspørgsmål blev fremmet i EU's handelsforbindelsespolitikker, kunne de have været bedre integreret i centrale spørgsmål, som f.eks. adgang til markeder i handelsaftaler. Integrering af miljøaspektet i udviklingsbistanden var alt for afhængig af den prioritering, der skete i modtagerlandene.

²⁵ Direktiv 2004/101/EF om ændring af direktiv 2003/87/EF, EUT L 338, 13.11.2004, s. 18-23

²⁶ Rådets direktiv 91/676/EØF, EFT L 375 D 31/12/1991 og Rådets direktiv 1999/31/EF, EFT L 182 af 16.7.1999.

²⁷ Direktiv 2009/31/EC, EUT L 140 af 5.6.2009, s. 114..

²⁸ Direktiv 2001/77 EFT L 283 af 27.10.2001.

²⁹ Konvention om proceduren med forudgående informeret samtykke (PIC-proceduren) for visse farlige kemikalier og pesticider i international handel, Rådets afgørelse om indgåelse EUT L 63, 6.3.2003

³⁰ Konvention om varige organiske miljøgifte (POP), Rådets afgørelse om indgåelse, 14.10.2004

Erfaringer: Miljømæssige udfordringer, som i stigende grad er globale, kræver en mere sammenhængende og målrettet indsats inden for EU, så det kan spille sin rolle mere effektivt i udformningen af international politik og fortsat arbejde for en bedre global styring af miljøet. En fælles vision om hovedmålene bør være udgangspunktet for EU's fremtidige indsats med henblik på at løse globale og regionale miljøproblemer. Dette vil bidrage til at mobilisere de begrænsede finansielle ressourcer bedst muligt. EU's voksende eksterne fodaftryk³¹ skal overvejes sammen med effektiviteten af miljødimensionen i bistandspolitikken. Der kan og bør gøres mere for at øge bevidstheden om de økonomiske omkostninger og fordele af miljøspørgsmål samt omkostningerne ved at lade stå til. EU bør også på globalt plan fremme "grøn økonomi", der integrerer miljømæssige, sociale og økonomiske aspekter som f.eks. fattigdomsbekæmpelse.

4. EFFEKTIVITETEN AF STRATEGISKE FREMGANGSMÅDER OG INSTRUMENTER

Foruden de ovenfor prioriterede områder omhandler det 6. miljøhandlingsprogram en række politiske strategier og instrumenter, herunder sammenhæng og integration, finansiering og gennemførelse samt håndhævelse. Disse vurderes nedenfor.

Bidrag: Det 6. miljøhandlingsprogram supplerede Lissabon-strategien³² og strategien for bæredygtig udvikling³³ og fokuserede især på at integrere miljøhensyn i alle politikområder, navnlig gennem de tematiske strategier. Den understregede behovet for at normalisere miljømæssige udgifter og finansiering af Natura 2000-netværket. 16 % af unionens flerårige budget for 2007-2013³⁴, som dækker anden halvdel af det 6. miljøhandlingsprogram, er øremærket til at støtte miljømålene, herunder det særlige LIFE-program³⁵.

Det 6. miljøhandlingsprogram opfordrede til og fremmede principper og instrumenter til bedre udformning af politikker, især integrerede konsekvensanalyser og øget anvendelse af markedsbaserede instrumenter. Det fremhævede også betydningen af et solidt videnskabeligt grundlag for den politiske beslutningsproces.

Resultater: Det 6. miljøprogram sigtede efter sammenhæng i hele selve EU's miljøpolitikcyklus i forbindelse med mål, instrumenter, gennemførelse og – omend vanskelige at måle – resultater. Specielt de tematiske strategier har bidraget betydeligt til sammenhængen i programmets prioritetsområder, enten ved at lukke vigtige huller som f.eks. i forbindelse med havmiljø og bymiljø, jordbund og ressourcer, eller ved at behandle mindre, mere specifikke lakuner i de eksisterende foranstaltninger, f.eks. luft, pesticider, forebyggelse og genanvendelse af affald.

Med hensyn til integration har det 6. miljøprogram bidraget til at sætte rammerne for den igangværende integration af miljøhensyn i reformerne af den fælles landsbrugspolitik, den fælles fiskeripolitik og samhørighedspolitikken. Skovbrugsmæssige tiltag blev også undersøgt, hvilket kulminerede i 2010-grønbogen om skovbeskyttelse og -information.

³¹ En sammenligning mellem menneskets behov og jordens økologiske kapacitet til regeneration, f.eks. vandfodaftrykket måler den samlede mængde vand, der bruges til at producere varer og forbrugte tjenester.

³² KOM(2005) 24.

³³ KOM(2005) 97.

³⁴ KOM(2004) 487.

³⁵ EUT L 149 9.6.2007

For at forbedre implementeringen af miljølovgivningen har Kommissionen benyttet tiltag, der spænder fra større vægt på *forebyggelse* af overtrædelser til mere strategiske håndhævelsesaktiviteter, som f.eks. fokus på fundamentale eller systemiske overtrædelser. Miljøansvarsdirektivet tilskynder til tilvejebringelse af finansiel sikkerhed til afhjælpning af miljøskader.

Mere omfattende midler blev stillet til rådighed via midler til samhørighedspolitik³⁶ til forskellige investeringer i miljøet, som f.eks. bæredygtig energi, biodiversitet og naturbeskyttelse eller affalds- og vandinfrastruktur, og fra landbrugsfondene til bedre miljøpræstationer. Det 6. og 7. RTD-rammeprogram³⁷ fokuserede også i stigende grad på bæredygtig udvikling og miljø. LIFE-programmet har, trods sin begrænsede størrelse, haft en mærkbar virkning på støtten til gennemførelse af det 6. miljøhandlingsprogram og har gjort en målrettet indsats for at støtte miljøpolitikken. Programmet for bistand til overholdelse af miljølovgivningen (ECAP) tilbyder særlig hjælp til små og mellemstore virksomheder. Internationalt tildelte Kommissionen særlige midler fra udviklingshjælpinstrumentet³⁸ for perioden 2007-2013 samt fra geografiske samarbejdsprogrammer. Der blev også gjort visse fremskridt, om end begrænsede, for at fjerne miljømæssigt skadelige subsidier under gennemgang af den fælles fiskeripolitik, i transportsektoren og på det seneste i kulsektoren.

Der er i tidens løb blevet udviklet forskellige sæt af indikatorer for at styrke vidensgrundlaget. De femårige rapporter fra EØS har bidraget med væsentlige statusopgørelser, og Kommissionens årlige miljøpolitikundersøgelser³⁹ giver også regelmæssige oplysninger. Desuden vil implementeringen af INSPIRE⁴⁰ og yderligere udvikling af SEIS forbedre miljøinformationssystemer i de kommende år.

Mangler: Selvom det også blev fremhævet ved afslutningen af det 5. miljøhandlingsprogram og på trods af nogen fremskridt, skal der gøres mere for at forbedre sammenhængen mellem de forskellige strenge i EU's politik. Overudnyttelse af havmiljøet og navnlig fiskeri er fortsat et problem. Transport fortsætter med at udgøre en betydelig miljøbelastning, og miljøbelastningen fra ikke-bæredygtigt forbrug og produktion fortsætter med at vokse.

Medlemsstaterne kan stadig i betydelig grad forbedre deres implementeringsresultater. Det 6. miljøhandlingsprogram sikrede forudsigelighed om kommende initiativer, så medlemsstaterne og de involverede parter kunne være bedre forberedte på implementeringslovgivningen. Dette synes dog ikke at være sket: Miljømæssige overtrædelsesprocedurer tegner sig stadig for ca. en femtedel af alle de verserende sager vedrørende manglende meddelelse, manglende overensstemmelse eller ukorrekt anvendelse af EU-lovgivning. Implementering har været særlig problematisk inden for naturbeskyttelse, affalds- og vandområder, som tegnede sig for ca. to tredjedele af overtrædelsessager i forbindelse med EU's miljøstandarder i 2010.

Den politiske debat om det 6. miljøhandlingsprogram i den fælles beslutningsprocedure fandt sted i kølvandet på den finansielle rammedebat. Hovedlinjerne i det almindelige budget for første halvdel af programmet indtil 2006, som ikke var optimalt, var allerede blevet fastlagt.

³⁶ I programperioden 2007-13 vil omkring en tredjedel (105 mia. EUR) af de samlede midler under samhørighedspolitikken blive direkte eller indirekte investeret i miljøet.

³⁷ Afgørelse nr. 1513/2002/EF og afgørelse nr. 1982/2006/EF.

³⁸ CEC (2007) temastrategi for miljøet og bæredygtig forvaltning af naturressourcer (ENRTP).

³⁹ KOM (2009) 304.

⁴⁰ EUT L 108 25.4.2007.

Den faktiske formulering af udviklingsstøtte og geografiske samarbejdsprogrammidler til miljøprogrammer/-projekter i modtagerlandene er endnu ikke evalueret.

Trods nylige, positive udviklinger er miljøoplysninger, navnlig officielle data og statistikker, stadig ufuldstændige og ikke altid rettidigt til rådighed. Foranstaltninger til at udfase miljøskadelig støtte fandt ikke sted i så stort omfang, som man oprindeligt havde håbet på, og potentialet for målrettet beskatning for at fremme bedre bæredygtighed er ikke blevet udnyttet. Mens markedsbaserede instrumenter har været udnyttet i nogle sektorer, navnlig gennem handelssystemer med drivhusgasudledning, er deres fulde potentiale stadig uudnyttet.

Erfaringer: Den ændrede karakter af miljømæssige udfordringer kræver bedre sammenhæng, fra udformning af en politik til levering, herunder på medlemsstatsniveau, både mellem prioriterede områder, f.eks. klimaforandrings- og luftkvalitetspolitik og i andre miljømæssigt vigtige sektorer. Underforståede kompromiser i politikudviklingen kunne have været gjort mere synlige, f.eks. virkningerne af bioenergiproduktion eller de negative virkninger af vedvarende vandkraft på mange vandområder.

Dårlig implementering af miljølovgivningen undergraver opfyldelsen af målene og troværdigheden af miljøpolitikken og bidrager ikke til at sikre engagement i andre sektorer med henblik på bedre resultater. Kommissionens erfaringer tyder på svagheder i den EU-dækkende miljøforvaltningsstruktur og utilstrækkelighed i informationsrelaterede bestemmelser i miljølovgivningen og anden EU-lovgivning samt i overvågning og inspektioner.

Maksimering af effektiviteten af finansieringen fra programmer, hvis primære målsætning ikke er miljøbeskyttelse, kræver konstant kontrol. Med presset på de offentlige budgetter bør muligheden for at mobilisere kapital fra den private sektor behandles på passende vis og tilstrækkeligt tidligt i EU's udformning af miljøpolitik. Desuden bør disse politikker med en klar værditilvækst ved at skabe en grøn økonomi, og som kan leveres på kort/mellemlangt sigt, prioriteres, f.eks. grønne, offentlige indkøb. Yderligere skridt mod en reform af miljømæssigt skadelige subsidier er også påkrævet.

En mere omfattende miljømæssig vidensbase er påkrævet sammen med en bedre forståelse af drivkræfterne bag og barriererne for forbedringer og implementering af lovgivning.

Indsatser med henblik på at støtte økoinnovation i Europa bør styrkes for at fjerne hindringer for markedets tilslutning til lovende forskningsresultater.

5. UDFORDRINGER I FREMTIDEN

De vigtigste grundpiller i miljøpolitik og -lovgivning, med undtagelse af jordbund, er nu på plads, selvom deres fulde potentiale til at medføre forbedringer endnu ikke er blevet omsat til virkelighed som følge af mangler i **implementeringen**.

I løbet af det 6. miljøhandlingsprograms levetid er den økonomiske verdensorden blevet ændret. Nye økonomiske aktører dukker op, og i takt med at den globale befolkning vokser, lægger stigende efterspørgsel efter ressourcer mere pres på miljøet. EU er vokset via sine udvidelser i denne periode og er i stigende grad afhængig af importerede ressourcer⁴¹.

⁴¹ (mere end 30 % fra 1999 til 2008 i henhold til EEA SOER 2010).

Traditionel miljøpolitik spiller stadig en meget vigtig rolle i forbindelse med beskyttelse af miljøet. Men skiftende omstændigheder og den i stigende grad **indbyrdes forbundne** karakter af miljømæssige udfordringer indebærer et behov for at være fleksibel samt evnen til at kunne tilpasse sig.

De underliggende centrale udfordringer for fremtidig miljøpolitik handler om at udvikle sig fra *udbedring* til *forebyggelse* af nedbrydning og at bidrage til yderligere integration af miljøet i alle relevante politikker. I denne kontekst vil en langsigtet **vision** give en følelse af sikkerhed for den politiske retning, uden at det går ud over behovet for at afspejle de ændrede forhold i den mellemliggende periode.

Europa 2020-strategien forudser en omlægning til en **grøn, ressourceeffektiv, konkurrencedygtig og lavemissionsøkonomi** som en potentiel ny model for bæredygtig økonomisk vækst. Hvis der opnås lignende forøgelse af ressourceproduktivitet i de kommende årtier, som det er sket i tidligere årtier for arbejdskraftens produktivitet, vil det mindske EU's afhængighed af råmaterialer og naturressourcer. En mere bæredygtig anvendelse af jorden vil mindske presset på økosystemerne og de ydelser, de leverer. Ligeledes vil den teknologiske udvikling og innovation, og i særdeleshed miljøvenligt design, bidrage til at tage disse udfordringer op og føre til mere bæredygtig vækst end tidligere.

Internationalt bør EU også udnytte sit potentiale som en markedsplads for ca. 500 millioner mennesker med strenge miljøstandarder og dermed forbundne færdigheder og produkter. EU kan således fremme en bæredygtig grøn vækst uden for grænserne, herunder blandt modtagerne af EU-støtte, samtidig med at der tilstræbes en bedre global styring af miljøet. Dette vil sandsynligvis kræve grundlæggende ændringer i international miljøstyring baseret på gedigne, videnskabeligt baserede politiske beslutninger. **Integrering** af miljømæssige og kulstoffattige faktorer i forretningsmodellerne i andre sektorer og sikring af sammenhæng fra formulering af en politik hele vejen til implementering er afgørende. Hindringer for den korrekte implementering af gældende lovgivning skal tackles, navnlig styringsproblemer på alle niveauer i medlemsstaterne, for at beskytte miljøet og begrænse negative konsekvenser for folkesundheden.

Miljøbelastninger er i stigende grad globale og systemiske af karakter. På grund af de komplekse indbyrdes sammenhænge kræves et mere omfattende **vidensgrundlag** for bedre at forstå drivkræfter og barrierer, begrunde omkostningerne til foranstaltninger og undladelser og for at udvikle pålidelige indikatorer, der kan måle fremskridt mod en bæredygtig fremtid for EU.

Potentialet til at ændre **forbrugernes** adfærd, både som enkeltpersoner og grupper, og især i byområder, så presset på miljøet lettes, skal også undersøges fuldstændigt⁴². Anvendelse af markedsbaserede instrumenter til at mobilisere mere bæredygtige forbrugsmønstre bør udvides. Desuden bør indsatsen for at fjerne miljømæssigt skadelige subsidier fortsætte.

På grund af presset på de offentlige budgetter vil miljøforbedringer i fremtiden i stigende grad afhænge af en blanding af offentlig og privat **finansiering**. Fastsættelse af miljømål og sideløbende beslutninger om, i hvilken udstrækning de kan være både offentligt og privat finansierede, vil give en større grad af sikkerhed for, at de vil blive nået. Dette indebærer, at planlægning af miljøpolitik bør bringes mere på linje med de flerårige finansielle rammer, da

⁴² http://ec.europa.eu/consumers/behavioural_economics.

disse er de offentligt finansierede rammebeløb på EU-plan og fastslår behovene for samfinansiering på andre politikområder, hvis handlinger miljøresultaterne i stigende grad afhænger af.

6. KONKLUSIONER

Resultaterne af denne vurdering viser, at, det 6. miljøhandlingsprogram, alt taget i betragtning, bidrog til at give miljøpolitik en overordnet ramme for et årti, hvori miljølovgivningen blev konsolideret og fuldført, så den næsten dækker alle områder af miljøet, med undtagelse af jordbunden. Ifølge interessenternes opfattelse har vedtagelsen efter den fælles beslutningsprocedure givet det mere legitimitet og bidraget til at skabe en større følelse af ejerskab af efterfølgende politiske forslag. Men der er også mangler og begrænsninger: navnlig er optagelse i miljøhandlingsprogrammet ikke nogen garanti for, at medlemsstaterne faktisk lader sig forpligte af disse målsætninger.

Selvom det 6. miljøhandlingsprogram er inde i sit sidste år, fortsætter Kommissionen med at føre en ambitiøs miljøpolitik, som nu er en integreret del af Europa 2020-strategien for intelligent, bæredygtig og omfattende vækst. Der er blevet vedtaget politiske retningslinjer for klimaforandringer, transport og biodiversitet. Senere på året forventes andre vedrørende ressourceeffektivitet og initiativer på områderne vand, luftforurening, affaldslovgivning, og bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion forventes at komme i løbet af de næste et til to år. På denne baggrund vil Kommissionen overveje, hvordan et nyt miljøhandlingsprogram bedst kan give værditilvækst i den hurtigt voksende kontekst for miljøpolitikken.