KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 3.12.2003
KOM(2003) 745 endelig

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

MILJØPOLITISK ÅRSBERETNING FOR 2003

Konsolidering af miljøsøjlen under bæredygtig udvikling

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning 3
2. En ny politisk kontekst 4
3. Tendenser, udfordringer og politikker 9
4. En ny tilgang til miljøpolitik 22
5. Nye medlemsstater – særlige udfordringer ved udvidelsen 40
6. Den internationale dimension 44
7. Konklusioner 49

BILAG 53

1. INDLEDNING

Hovedformålet med denne beretning er at rapportere om udviklingen siden 2001 og sætte fokus på prioriterede spørgsmål i det kommende år både i EU's miljøpolitik og i de nationale miljøpolitikker. Beretningen sigter også mod at overvåge gennemførelsen af EU's sjette miljøhandlingsprogram.[1]

Denne beretning skal ses i forbindelse med Lissabon-strategien om økonomisk og social fornyelse, der blev iværksat i 2000. I Lissabon erklærede EU's ledere, at deres mål var at gøre EU til "*den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed*" inden 2010. Lissabon-strategien blev suppleret af en tredje, miljømæssig, søjle efter vedtagelsen af EU's strategi for bæredygtig udvikling på Det Europæiske Råd i Gøteborg i 2001.[2]

Denne første beretning om EU's og medlemsstaternes miljøpolitikker kommer også, efter at Det Europæiske Råd i foråret 2003 noterede sig "*Kommissionens hensigt om hvert år at gøre status over Cardiff-processen for integrering af miljøhensyn og regelmæssigt foretage en gennemgang af miljøpolitikken for derefter at aflægge rapport om resultatet af disse evalueringer i så god tid, at resultatet kan bidrage til forberedelsen af Kommissionens fremtidige forårsrapporter fra og med 2004*."[3]

Denne beretning indeholder først en beskrivelse af den nye politiske kontekst, EU's miljøpolitik indgår i siden vedtagelsen af EU-strategien for bæredygtig udvikling i 2001. Derefter gennemgås de mest presserende trusler mod miljøet og de politiske svar herpå fra EU indtil nu. Herefter skitseres, hvilket policy-mix der er nødvendigt på miljøområdet for at gøre bæredygtig udvikling til virkelighed: der skal lægges særlig vægt på de tre tværgående mål, der ligger til grund for miljøpolitikken – integration af miljøhensyn i andre politikker, gennemførelse og information. Endelig ses der i beretningen på den særlige udfordring ved udvidelsen og på den internationale udvikling.

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1600/2002/EF om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram, EFT L 242, 10. september 2002, s. 1-15.

2 Afsnit 19-32 i Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Gøteborg (15.-16. juni 2001).

3 Afsnit 58, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bruxelles (20.-21. marts 2003).

2. EN NY POLITISK KONTEKST

Den kontekst, EU's miljøpolitik indgår i, har udviklet sig betydeligt i de seneste to år, både i kraft af beslutninger, der direkte påvirker miljøet – vedtagelsen af EU-strategien og de nationale strategier for bæredygtig udvikling, iværksættelsen af det sjette miljøhandlingsprogram, verdenstopmødet i Johannesburg om bæredygtig udvikling – og på grund af mere overordnede politiske ændringer – udvidelsen af EU med ti nye medlemsstater i 2004, debatten om Europas fremtid, den aktuelle økonomiske afmatning og de øgede sikkerhedsproblemer.

2.1. Bæredygtig udvikling som kernen i den politiske debat

Bæredygtig udvikling: en prioritet på alle offentlige forvaltningsniveauer og stigende bevidsthed i den private sektor

– Siden bæredygtig udvikling blev indskrevet i traktaten i 1997, har det været anerkendt som et overordnet mål for EU. Vedtagelsen af **EU's strategi for bæredygtig udvikling** i juni 2001 på Det Europæiske Råd i Gøteborg markerede et vendepunkt, idet behovet for at sikre balancen mellem økonomisk vækst, sociale forbedringer og miljøbeskyttelse blev omsat i en række detaljerede mål og tiltag. Strategien har til formål at fremme økonomisk vækst og social samhørighed uden at forringe miljøkvaliteten. Omvendt indebærer det, at miljømæssige mål vil skulle afvejes i forhold til deres økonomiske og sociale virkninger, og der vil skulle udformes "win-win-løsninger" for økonomi, beskæftigelse og miljø. Dette er udtryk for en væsentlig ændring i den måde, miljøpolitik indtil nu er blevet udviklet og udformet.

– I 2002 vedtog Rådet og Europa-Parlamentet det **sjette miljøhandlingsprogram**, som indeholder EU's køreplan for miljøet for de næste ti år. Det sjette miljøhandlingsprogram er det vigtigste instrument, der skal sikre opfyldelsen af miljømålene i strategien for bæredygtig udvikling. Det indeholder ambitiøse, ofte kvantitative mål, der fremhæver Unionens langsigtede forpligtelser til at beskytte miljøet og danner således en forudsigelig ramme for offentlige og private aktører i Europa og i resten af verden.

– På internationalt plan satte det andet **verdenstopmøde om bæredygtig udvikling**, som blev afholdt i Johannesburg i september 2002, nyt skub i den globale dimension i bæredygtig udvikling ti år efter Rio.

– På nationalt plan havde kun en håndfuld EU-medlemsstater før 2001 udviklet **nationale strategier for bæredygtig udvikling**. I dag har de fleste medlemsstater og tiltrædende lande vedtaget sådanne strategier i overensstemmelse med måldatoen i 2005, som blev fastsat i Johannesburg-implementeringsplanen.

– Mange offentlige myndigheder i hele Europa har deltaget aktivt i udarbejdelsen af **lokale og regionale agenda 21-planer**, dvs. ordninger for bæredygtig udvikling på lokalt plan.

– Den **private sektor** viser stigende interesse for bæredygtig udvikling, især gennem udvikling af strategier for virksomhedernes sociale og miljømæssige ansvar og andre frivillige initiativer, herunder specifikke tiltag for at forbedre sin miljøindsats.

Disse udviklinger viser en øget bevidsthed om samspillet mellem økonomi-, social- og miljøpolitiske mål og en langsigtet forpligtelse til en mere sammenhængende politik.

Den politiske udvikling påvirker dagsordenen for bæredygtig udvikling

– **Udvidelsen** af EU med ti nye medlemsstater fra maj 2004 vil give EU en række enestående nye miljøaktiver – herunder en rig biologisk mangfoldighed og enorme områder med relativ øde og vild natur – men er også en stor udfordring for EU's miljøpolitik i betragtning af de enorme behov for kapacitetsopbygning og finansiering i forbindelse med implementering og håndhævelse af Fællesskabets regelværk.

– Den aktuelle debat om **Europas fremtid** hænger direkte sammen med udvidelsen. På grundlag af Konventets arbejde skal regeringskonferencen træffe beslutning om den udvidede Unions arkitektur og udarbejde en forfatningstraktat for den. Denne traktat skal danne den nye institutionelle ramme om miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling. Da miljøet stadig står øverst på EU-borgernes liste over prioriterede spørgsmål, ligger udfordringen i at sikre, at den nye traktat ikke blot bevarer EU's regelværk på miljøområdet, men også bidrager til at styrke det.

– Det forværrede økonomiske og sociale klima, der har hersket siden 2001, har bragt **vækst og beskæftigelse** langt op på den politiske dagsorden. I overensstemmelse med det overordnede mål, som er bæredygtig udvikling, bør de aktuelle bestræbelser på at tackle bekymringerne om vækst og beskæftigelse også tage hensyn til miljøaspekterne. Der er behov for at udvikle nyskabende politikker for at maksimere ressourceeffektiviteten og minimere følgerne for miljøet.

– Terrorangrebene den 11. september 2001 og følgerne heraf - herunder krigene i Afghanistan og Irak - har givet anledning til **øget bekymring for sikkerheden**. Det betyder noget for EU's miljøpolitik. Miljøsikkerhed - dvs. forbindelserne mellem knappe ressourcer og konflikt, krigens følger for miljøet osv. – og beskyttelse af civilbefolkningen – dvs. beredskab og reaktion på terrorangreb med følger for miljøet – er kommet højt op på den politiske dagsorden, men udfordringen i bæredygtig udvikling kan alligevel kun løses effektivt ved at fortsætte med den multilaterale strategi.

Denne nye politiske kontekst skaber en række udfordringer, som skal klares gennem EU's miljøpolitik, hvis den skal integreres helt i strategien for bæredygtig udvikling.

2.2. Kommende udfordringer for miljøpolitikken

EU's miljøpolitik står over for følgende fem store udfordringer:

i. Miljødimensionen skal integreres helt i Lissabon-strategien

På mange måder er det stadig vanskeligt at definere begrebet bæredygtig udvikling. Politiske beslutningstagere fortolker det undertiden fejlagtigt som miljøpolitik i en ny indpakning. Ofte ser de ikke bæredygtig udvikling som en afbalanceret strategi for de økonomiske, sociale og miljømæssige søjler og ser ikke, at de tre dimensioner er lige vigtige. Det gælder også på EU-plan: efter at bæredygtig udvikling er kommet i centrum i den politiske debat på EU-plan, har der siden 2002 været indføjet en miljødimension i forårsrapporten. For mange aktører virkede miljøet alligevel stadig som et tillæg til resten af rapporten i 2002 og 2003.

Imidlertid afhænger vore langsigtede økonomiske og sociale udsigter meget stærkt af vor evne til at betragte miljøet som en central del af den økonomiske og sociale politik. Der er skjulte omkostninger ved at ignorere miljødimensionen – såsom de sundhedsmæssige omkostninger ved dårlig luftkvalitet og de økonomiske omkostninger til oprensning efter forurening – og indbyggede risici, der kan forhindre EU i at nå Lissabon-målene. Ud over det økonomiske argument er der stigende bevidsthed om, at mange langsigtede miljøproblemer vil skabe betydelige risici for europæiske borgeres livskvalitet, hvis de grundlæggende årsager hertil ikke løses.

ii. Udvikling af "win-win-løsninger" for miljøet og økonomien

En stærk miljøsøjle, der i stigende grad bygger på markedsinstrumenter og er baseret på omkostningseffektivitet, kan bidrage til at nå Lissabon-målene. Hvis potentielle afvejninger[4] mellem økonomiske og miljømæssige mål foretages på en afbalanceret måde, kan der skabes "win-win-løsninger", og den bæredygtige udvikling kan styrkes. Højere miljøstandarder kan også skabe nye økonomiske muligheder, især ved at fremme udviklingen af nye teknologier. Dette kan bidrage til det centrale Lissabon-mål om at gøre EU til et sted for innovationsaktiviteter og et videnbaseret samfund i 2010.

EU's miljøteknologihandlingsplan, som er planlagt til slutningen af 2003, vil indeholde forslag til konkrete foranstaltninger og omfattende rammer med henblik på at styrke synergieffekterne mellem miljøbeskyttelse, økonomisk vækst og social integration.

iii. Bedre koordinering af bestræbelserne mod bæredygtig udvikling på alle forvaltningsniveauer

Bæredygtig udvikling kan ikke nås af enkelte lande eller regioner, der handler alene. Det kræver, at der gøres en indsats på alle forvaltningsniveauer, at prioriteter på alle niveauer koordineres bedre, og at aktiviteter udnyttes til at tjene et fælles mål.

I den forbindelse kunne man med fordel indføre den åbne koordinationsmetode[5], der er kernen i Lissabon-strategien, og som endnu ikke er blevet brugt på miljøområdet.

iv. Udvidelsen skal blive en succes på miljøområdet

Både i EU's strategi for bæredygtig udvikling og i det sjette miljøhandlingsprogram tages der højde for udvidelsen, og begge blev udformet med henblik på den udvidede Union. De tiltrædende lande har allerede gjort store fremskridt med at forbedre miljøbeskyttelsen og overholde EU's

---

[4] Jf. afsnit 4.1.1. - Forbedring af den miljøpolitiske planlægning - Øget sammenhæng mellem politikkerne (konsekvensanalyse).

[5] Det Europæiske Råd i Lissabon (afsnit 37 i Formandskabets konklusioner, 23.-24. marts 2000) indførte den åbne koordinationsmetode, der defineres som *"en metode med henblik på at udbrede god praksis og opnå større konvergens hen imod EU's vigtigste mål. Denne metode, som skal hjælpe medlemsstaterne til gradvis at udvikle deres egne politikker, omfatter:*

- *fastsættelse af retningslinjer for EU kombineret med specifikke tidsplaner for arbejdet med at nå de mål, de sætter sig på kort, mellemlang og lang sigt*
- *hvor det er relevant, opstilling af kvantitative og kvalitative indikatorer og benchmarks i forhold til de bedste i verden, der er skræddersyet til de forskellige medlemsstaters og sektorers behov, og som kan anvendes til at sammenligne god praksis*
- *omsætning af disse europæiske retningslinjer til nationale og regionale politikker gennem fastsættelse af specifikke mål og vedtagelse af foranstaltninger, der tager hensyn til nationale og regionale forskelle*
- *periodisk overvågning, evaluering og peer-review, der tilrettelægges som gensidige læreprocesser."*

miljølovgivning. Imidlertid skal der løses betydelige institutionelle og økonomiske problemer, hvis den vedtagne lovgivning skal gennemføres og håndhæves.

Endvidere kan de foranstaltninger, der træffes for at forbedre infrastruktur og levevilkår i de tiltrædende lande, selv om de opfylder borgernes legitime forventninger, øge presset på miljøet.

Det bør fortsat være en prioritet for perioden efter tiltrædelsen at få gjort noget ved disse udfordringer.

v. Der skal bygges på den internationale troværdighed, EU har opnået i de seneste år

EU's lederskab var afgørende for det vellykkede resultat på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling. Gennem sin aktive rolle på topmødet, indenlandske foranstaltninger for at opfylde sit Kyoto-mål og fremme af andre centrale internationale miljøaftaler og -konventioner har EU bekræftet sin anerkendte ledende rolle på verdensplan i forbindelse med miljøspørgsmål. Dette giver EU store fordele, men det medfører samtidig en forpligtelse til indfri forventningerne.

Den således opbyggede troværdighed vil øge EU's mulighed for at overtale partnere, især udviklingslande, til bedre at inddrage miljøhensyn, når de definerer deres egne veje til økonomisk og social udvikling. I den forbindelse kan det græske formandskabs initiativ, der blev godkendt af Det Europæiske Råd i Thessaloniki[6], om at fremme europæisk diplomati inden for miljø og bæredygtig udvikling blive et nyttigt middel til at sikre en bedre koordinering af EU's og de nationale foranstaltninger.

Hvis de ovennævnte udfordringer tages op, vil det over tid medvirke til at sikre den rette balance mellem de økonomiske, sociale og miljømæssige søjler under den bæredygtige udvikling. De foruroligende miljøtendenser, der blev observeret ved tidspunktet for iværksættelsen af EU's strategi for bæredygtig udvikling, er imidlertid fortsat og kræver en forstærket indsats på mellemlang og lang sigt. De er en klar påmindelse om, at der er et presserende behov for at lægge fornyet vægt på at gennemføre miljøkapitlet i EU's dagsorden for bæredygtig udvikling.

[6] Afsnit 76-77 i Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Thessaloniki (19.-20. juni 2003).

3. TENDENSER, UDFORDRINGER OG POLITIKKER

Dette afsnit er bygget op omkring de fire indsatsområder i det sjette miljøhandlingsprogram (klimaændringer, natur og biodiversitet, ressourceforvaltning samt miljø og sundhed). I hvert afsnit gøres der kort rede for de centrale tendenser og udfordringer samt de seneste politikker på området.

3.1. Klimaændringer

1990'erne var det varmeste årti i 150 år. Der er tegn på, at der ikke blot sker klimaændringer, men at disse også direkte påvirker EU. Gennemsnitstemperaturerne ventes at stige endnu mere - med 1,4 til 5,8° C - over de næste hundrede år, hvilket vil øge risikoen for tørke og skovbrande, hvis klimaændringerne ikke mindskes. Øst- og Sydeuropa forventes at blive særligt ramt. Endvidere kan dele af Europa opleve større regnmængder og voldsommere regnskyl, som vil øge risikoen for oversvømmelse og frekvensen heraf i lighed med dem, der ramte Europa i 2001 og 2002.

EU har spillet en hovedrolle i udviklingen af en multilateral reaktion på klimaændringerne. Det lykkedes EU at redde Kyoto-protokollen i 2001 sammen med partnere rundt om i verden, efter at USA havde trukket sig ud. Da EU den 31. maj 2002 ratificerede den, forpligtede EU sig til at nedbringe sine drivhusgasemissioner med 8 % i 2008-2012 i forhold til 1990-niveauerne.

De seneste data viser, at EU's emissioner i 2001 lå 2,3 % under 1990, hvilket viser, at en del af det fremskridt, Unionen havde gjort i 1999 og 2000, hvor emissionsniveauet var faldet til 4 % under 1990-niveauet (jf. figur 1 i bilaget), er sat over styr. Hvis EU skal leve op til sit Kyoto-mål på en 8 % reduktion inden 2008-2012 og bevare sin ledende rolle i forbindelse med klimaændringer, er det nødvendigt, at medlemsstaterne nøje gennemfører de relevante EU-foranstaltninger, der blev truffet for nylig, og der kan desuden være behov for en yderligere indsats.

Årsagerne til klimaændringerne, især drivhusgasemissioner fra industri-, transport- og energisektorerne (jf. figur 2 i bilaget) er dybt forankret i økonomiens struktur. Således kan problemet kun løses gennem en række integrerede foranstaltninger sammen med et målrettet lederskab og under inddragelse af alle interessenter. I den forbindelse skal **indførelsen af fleksible, markedsbaserede instrumenter bidrage til at mindske klimaændringerne med lavere omkostninger for industrien. Endvidere vil klimaændringsproblemet kun blive løst, hvis miljødimensionen integreres fuldstændigt i andre politiske områder, blandt andet energi, transport og industri.**

Prioriteter

3.1.1. Gennemførelse af foranstaltninger anbefalet af det europæiske klimaændringsprogram

Det europæiske klimaændringsprogram blev etableret i juni 2000 som en aktivitet på tværs af sektorerne for at afdække de mest omkostningseffektive foranstaltninger til at opfylde EU's Kyoto-mål. Det bygger på medbestemmelse og fremmer integration af politikker med særlig fokus på energi, transport, industri og forskning.

Det europæiske klimaændringsprogram er EU's vigtigste instrument til at identificere emissionsreducerende foranstaltninger, og det har allerede ført til flere vigtige foranstaltninger. I oktober 2001 var vedtagelsen af Kommissionens forslag til direktiv om handel med kvoter for

drivhusgasemissioner en milepæl for miljølovgivningen. Direktivet trådte i kraft i oktober 2003.[7] EU-ordningen er den første multinationale ordning for handel med kvoter for emissioner i verden.

Direktivet er et eksempel på den fleksible tilgang, EU har valgt til at opfylde Kyoto-forpligtelserne på en omkostningseffektiv måde. Systemet med omkostningsoptimering for hele EU, som skitseres i direktivet, vil give betydelige økonomiske fordele sammenlignet med et scenario, hvor der skulle oprettes separate nationale systemer for handel med emissioner eller benyttes mere traditionelle forskriftsmæssige instrumenter.[8]

Endvidere fremsatte Kommissionen for nylig et ambitiøst forslag til at nedbringe emissioner af fluorerede drivhusgasser med 25 % inden 2010.

Til trods for disse vigtige skridt er resultaterne af den anden statusrapport om det europæiske klimaændringsprogram, der blev udgivet i april 2003,[9] utvetydige: EU vil ikke kunne opfylde Kyoto-målet med de foranstaltninger, der er truffet indtil nu. Dette er et stærkt incitament til at sætte farten op i gennemførelsen af foranstaltningerne identificeret i det europæiske klimaændringsprogram og styrke dem med en stærk overvågnings- og revisionsproces på de områder, hvor der er størst behov for en indsats. Forberedelsen af en række centrale foranstaltninger er langt fremme, især forslag vedrørende energitjenester og minimumsstandarder for energieffektivitet for slutbrugerudstyr.

3.1.2. Øget integration af klimaændringshensyn i andre politikker

I 2000 var **energiindustrierne** kilde til 27 % af EU's samlede drivhusgasemissioner (jf. figur 2 i bilaget). Det er en prioritet at forbedre energieffektiviteten. Miljøskadelige subsidier vil blive analyseret i forbindelse med Kommissionens grønbog om energiforsyningssikkerhed og under hensyntagen til økonomiske, sociale, sikkerhedsmæssige og miljømæssige virkninger med henblik på gradvist at udfase dem i overensstemmelse med målene for EU's strategi for bæredygtig udvikling[10] og den sjette miljøhandlingsplan.[11]

Der er truffet positive foranstaltninger siden iværksættelsen af det europæiske klimaændringsprogram. Milepælene omfatter foranstaltninger til fremme af elektricitetsfremstilling fra vedvarende energikilder[12], forbedring af bygningers energimæssige ydeevne[13], fremme af

---

7 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003, EFT L 275/32, 25. oktober 2003.

8 For nærmere oplysninger om direktivet om handel med emissioner, jf. bilaget.

9 Den anden statusrapport om det europæiske klimaændringsprogram "Can we meet our Kyoto targets?", april 2003. http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm

10 Meddelelse fra Kommissionen, En bæredygtig udvikling i Europa for en bedre verden: En EU-strategi for bæredygtig udvikling, KOM(2001)264 endelig, 15. maj 2001 (s. 10): *"Udfasning af alle subsidier til fremstilling og forbrug af fossile brændstoffer frem til 2010."*

11 Artikel 3, stk. 4), første led: "tilskyndelse til reformer af subsidier, der har betydelige negative miljøvirkninger og er uforenelige med bæredygtig udvikling, bl.a. ved i forbindelse med midtvejsvurderingen at opstille en liste over kriterier, der muliggør registrering af sådanne subsidier, som har negative miljøvirkninger, med henblik på en gradvis afskaffelse heraf."

12 Medlemsstaterne er i øjeblikket ved at implementere dette direktiv. Kommissionen følger aktivt op på de nødvendige foranstaltninger for at nå målet om 22 % af bruttoelektricitetsforbruget fra vedvarende energikilder inden 2010. Kommissionen forelægger en rapport for Rådet og Europa-Parlamentet i maj 2004.

13 Dette direktiv, som har været i kraft siden januar 2003, skønnes at have et potentiale for nedbringelse af drivhusgasemissioner på 35-45 Mt CO_2eq, som nævnt i den anden statusrapport om det europæiske klimaændringsprogram (s. 13).

kombineret kraft-/varmeproduktion.[14] Endnu et positivt skridt er direktivet om energimærkning af husholdningsapparater.[15] Virkningerne af disse foranstaltninger kan endnu ikke ses.

I forbindelse med energibeskatning er vedtagelsen i 2003 af et direktiv om beskatning af energiprodukter[16] efter et forslag fra Kommissionen fra 1997 en positiv udvikling. Det nye direktiv vil sikre, at minimumsafgiftssatserne på olieprodukter, der fortsat tegner sig for over 40 % af EU's interne bruttoenergiforbrug (jf. figur 3 i bilaget) vil blive bragt tilbage til niveauet fra 1992, i faste værdier. Med direktivet indføres der også minimumssatser på en række substitutionsenergiprodukter, som også medfører emissioner. Direktivet vil imidlertid kun medføre begrænsede stigninger i energibeskatningsniveauet i en række medlemsstater, så virkningerne på energieffektiviteten og emissionerne vil sandsynligvis ikke være stor.

Der vil være behov for yderligere foranstaltninger for at vende tendenser til manglende bæredygtighed i energisektoren. Mens EU's samlede interne energiforbrug er steget støt, ca. 1 % om året, har andelen af vedvarende energi siden 1985 ligget lavt på ca. 6 % (jf. figur 3 i bilaget). I de tiltrædende lande er andelen 5 %.[17] De seneste fremskrivninger fra det Europæiske Miljøagentur peger på, at EU ikke vil kunne opfylde sit vejledende mål på 12 % inden 2010, hvis der ikke træffes yderligere politiske foranstaltninger. Det er heller ikke sandsynligt, at EU vil kunne opfylde sit vejledende mål om at producere 22 % af bruttoelektricitetsforbruget på grundlag af vedvarende energikilder inden 2010 (jf. figur 4 i bilaget).

I 2000 tegnede **transportsektoren** sig ikke blot for ca. 21 % af EU's emission af drivhusgasser, men var den eneste sektor, hvor emissionerne var stigende (figur 5 i bilaget). Tendenserne er heller ikke opmuntrende i de tiltrædende lande, hvor der har været et brat fald i jernbane- og bustransporten og højere vækstrater inden for lufttransport og privatbilisme end i EU.

Der er i forbindelse med EU's strategi for bæredygtig udvikling, det sjette miljøhandlingsprogram og hvidbogen om europæisk transportpolitik truffet positive foranstaltninger til at nedbringe drivhusgasemissioner fra transport, herunder direktivet om biobrændstoffer, hvor målet er, at alternative brændstoffer skal have en markedsandel på 5,75 % i 2010, forslaget om en ændring af direktivet om euro-vignetten, tiltag vedrørende brændstofbeskatning samt ovennævnte direktiv om beskatning af energiprodukter, der giver medlemsstaterne lov til at anvende lavere minimumsafgiftssatser for alternative brændstoffer, som giver færre CO_2-emissioner.

Ovenstående foranstaltninger, som endnu ikke er begyndt at virke, er vigtige skridt til at nå det fastsatte mål om at sikre en trafikoverflytning fra vej- og lufttransport til jernbane, vandveje og offentlig passagertransport. De vil endvidere bidrage til at sikre, at de forskellige transportformers miljøomkostninger afspejles bedre i de priser, brugerne skal betale og til at nå målet om afkobling af de miljøskadelige virkninger af væksten i transport og BNP. Der vil imidlertid være behov for yderligere bestræbelser, hvis EU skal opfylde sine Kyoto-forpligtelser og med henblik på fremtidige forpligtelser.[18]

---

14 Denne foranstaltnings drivhusgasemissionsreducerende potentiale anslås til 65 Mt CO2/år.

15 Kommissionens forslag til direktiver 2002/31/EF og 2002/40/EF af 22. marts 2002 om gennemførelse af Rådets direktiv 1992/75/EØF om energimærkning af klimaanlæg og el-ovne til husholdningsbrug. Målet med disse direktiver, der trådte i kraft i januar 2003, er at påvirke forbrugernes adfærd ved at angive apparatets energimæssige ydeevne på et mærke på salgsstedet.

16 Direktivet om beskatning af energiprodukter skal træde i kraft den 1. januar 2004.

17 Imidlertid kan der i flere kandidatlande konstateres en høj andel for vedvarende energi – Letland (30 %), Estland, Rumænien og Slovenien (11 % hver).

18 Jf. den anden statusrapport om det europæiske klimaændringsprogram, s. 14: "en begrænsning af drivhusgasemissionerne i transportsektoren vil kræve, at der udvikles nye strategier og styrkede politikker og

Landbruget, som i 2000 tegnede sig for ca. 10 % af de samlede emissioner, er stadig en vigtig kilde til emission af metan[19] og nitrogenoxid[20], to af de vigtige drivhusgasser.[21] Den gennemgribende revision af den fælles landbrugspolitik, som blev vedtaget i 2003 med indførelse af øget støtte til udvikling af landdistrikter, er et positivt skridt, der kan føre til en nedbringelse af emissioner i landbrugssektoren.[22] Midtvejsevalueringen af planerne for landdistriktsudvikling i 2004 vil være en god lejlighed til at sikre en bedre koordinering af landbrugs- og klimaændringspolitikkerne.

Med henblik på at nedbringe EU's drivhusgasemissioner og forbedre sammenhængen mellem politikkerne bør klimaændringshensyn integreres bedre i EU's **samhørighedspolitik**, og synergieffekterne mellem miljø- og samhørighedspolitikkerne bør udforskes mere. I sine nyligt reviderede retningslinjer foreslog Kommissionen, at medlemsstaterne især tog hensyn til målene om at fremme energieffektivitetsforanstaltninger og øge de vedvarende energikilders andel af elektricitetsproduktionen til 22 % sammen med målet på 5,75 % anvendelse af biobrændstoffer i transport. Lokale og regionale myndigheder bør tage hensyn til disse retningslinjer fra Kommissionen, samtidig med at de søger at udnytte strukturfondene bedst muligt til at sætte skub i den regionale økonomiske udvikling.

3.2. Natur og biodiversitet

Biodiversitet afspejler forskellige økosystemers kompleksitet, balance og status. Biodiversitet er ikke blot afgørende for opretholdelsen af liv, den er også grundlaget for vigtige økonomiske, rekreative og kulturelle aktiviteter. Erosionen af den biologiske mangfoldighed[23] giver derfor anledning til stor bekymring. På FN's verdenstopmøde om bæredygtig udvikling i Johannesburg forpligtede parterne sig til at mindske forringelsen af biodiversiteten væsentligt inden 2010. EU er gået endnu længere ved at forpligte sig til at standse forringelsen af biodiversiteten senest i 2010.[24]

Med henblik på at opfylde disse mål skal de nuværende landbrugs- og fiskerimetoder, der belaster biodiversiteten betydeligt, gøres mere bæredygtige gennem **øget integration af miljøhensyn**.

Sideløbende hermed er der behov for at gøre noget ved vanskelighederne med at beskytte biodiversiteten, som det illustreres af problemerne med at gennemføre direktiver som habitats- og fugledirektiverne og med at finansiere Natura 2000-netværket. **Der skal findes løsninger på de aktuelle gennemførelsesvanskeligheder, og presset på miljøet skal evalueres bedre gennem effektive indikatorer.**

Prioriteter

---

foranstaltninger i fremtiden. Dette er nødvendigt for at bevare de samlede reduktioner, der er opnået med henblik på at opfylde målet for den første forpligtelse og bliver endnu mere udtalt med henblik på fremtidige forpligtelsesperioder."

19 CH_4 - Metanemissioner fremkommer hovedsageligt ved tarmgæring og gødningshåndtering.

20 N_20 – Emission af nitrogenoxid sker især på tre forskellige måder: (1) direkte emissioner fra landbrugsjord og animalske produktionssystemer, (2) indirekte emissioner, som finder sted, efter at nitrogenet er forsvundet fra marken som nitrogenoxider (Nox) eller ammoniak (NH_3) eller efter udvaskning eller afstrømning af nitraterne, (3) emissioner som følge af landbrugsmæssig afbrænding.

21 Endvidere kan tabet af organisk materiale i dyrket jordbund øge CO_2-emissionerne betydeligt, men tallene på EU-plan er meget usikre. Det er derfor blevet en forskningsprioritet under EU's sjette FTU-rammeprogram at sætte tal på de biosfæriske drivhusgasemissioner.

22 Jf. 3.2 for yderligere oplysninger om reformen af den fælles landbrugspolitik.

23 Som det er dokumenteret i IUCN's røde liste over udryddelsestruede og truede arter (IUCN – Den Internationale Naturværnsunion).

24 Jf. afsnit 31, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Gøteborg (15.-16. juni 2001).

3.2.1. Mod en mere bæredygtig landbrugspolitik

I henhold til den nyligt vedtagne reform af den fælles landbrugspolitik skal det store flertal af direkte EU-betalinger afkobles fra produktionen, således at: der bliver en enkeltbetalingsordning for EU-landmænd, som er uafhængig af produktionen. Endvidere bliver denne betaling betinget af, at miljø- og fødevaresikkerhedsstandarder overholdes, herunder de relevante bestemmelser i fugle- og habitatsdirektiverne, og at landbrugsarealerne holdes i en god landbrugs- og miljømæssig stand. Indførelsen af denne afkobling ventes at nedbringe incitamenterne til intensive landbrugsmetoder og fremme et mere bæredygtigt landbrug.

Endvidere skal støtten til udvikling af landdistrikterne øges betydeligt ved at overføre de beløb, der spares ved at nedsætte de direkte betalinger, til gårde, som modtager disse betalinger over en bestemt grænse. Dette kan give mulighed for at indføre nye foranstaltninger, som kan sætte skub i en kvalitetspræget produktion og fremme miljøbeskyttelsen. Dette ventes at bidrage til at skabe mere miljøvenlige landbrugsmetoder, såsom økologisk landbrug (jf. figur 6 i bilaget).

3.2.2. En mere grøn fælles fiskeripolitik

Til trods for de seneste foranstaltninger anses mange fiskebestande i europæiske farvande nu for at være under de sikre biologiske grænser (jf. figur 7 i bilaget). Der er behov for at træffe yderligere foranstaltninger for at sikre en bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne for at undgå større økonomiske skader for fiskersamfundene og havmiljøet på længere sigt. Uhensigtsmæssige subsidier er gradvist ved at blive fjernet, og der må træffes passende foranstaltninger for at hjælpe fiskersamfundene med at tilpasse sig et lavere fiskeriniveau i overensstemmelse med reformen af den fælles fiskeripolitik. Hvis Kommissionens forslag om en økosystembaseret tilgang til fiskeriet, flerårige fangstplaner, tiltag baseret på videnskabelig rådgivning og nedsættelser af subsidierne gennemføres, vil det styrke udsigterne for at genoprette EU's fiskebestande.

3.2.3. Bedre beskyttelse af jordbund og havmiljø

Ud over at danne grundlaget for landbrugsproduktion og fiskeri er jordbund og have også enorme reservoirer for biodiversitet. Der er tegn på, at både jordbund og have i stigende grad trues af en række menneskelige aktiviteter, der for jordbunden skaber problemer såsom erosion, tab af organisk materiale og forringelse af biodiversitet, stedvis og diffus forurening, arealbefæstelse, kompaktering og tilsaltning. For havenes vedkommende går problemerne fra forringelse af fiskeressourcerne og eutrofiering til følger for biodiversiteten, når der indføres arter, som er fremmede for det pågældende sted, og overlagte eller utilsigtede olieudslip på havet. Det er derfor væsentligt at beskytte have og jordbund bedre. Der er med henblik herpå nødvendigt med en integreret tilgang, der omfatter passende medfinansiering gennem samhørighedspolitikken, så den geografiske dimension dækkes hensigtsmæssigt.

Et første skridt var vedtagelsen af meddelelserne "Frem mod en strategi til at beskytte og bevare havmiljøet"[25] og "Mod en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse"[26] i 2003. Disse meddelelser danner rammen for indsamlingen af de nødvendige data til at udforme handlingsplaner i samarbejde med alle interessenter for at udvikle fuldstændige strategier for jordbund og havmiljø.

---

[25] Kommissionens meddelelse - Frem mod en strategi til at beskytte og bevare havmiljøet, KOM(2002) 539 endelig, 2. oktober 2002.

[26] Kommissionens meddelelse - Mod en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse, KOM(2002)179 endelig, 16. april 2002.

3.2.4. Bedre gennemførelse på naturbeskyttelsesområdet

Nøglen til en bedre gennemførelse af lovgivning, om natur og biodiversitet og andre områder, er at tage hensyn til spørgsmål om gennemførelsen lige fra starten – som det skete med vandrammedirektivet. Herudover skal Kommissionen spille en aktiv rolle med at yde støtte og rådgivning til medlemsstaterne, når lovgivningen først er på plads – således som det i øjeblikket sker for at forbedre gennemførelsen af fugle- og habitatsdirektiverne.

Det har været vanskeligt at gennemføre **fugle- og habitatsdirektiverne**. Overtrædelser af de to direktiver tegner sig for over en fjerdedel af de tilfælde, hvor Europa-Kommissionen har anlagt sag (jf. figur 8 i bilaget). Der er ved at blive udviklet nye måder at samarbejde med medlemsstaterne på for at forbedre implementeringen af disse to direktiver, hvilket vil medføre store fremskridt.

Vejledningsindsatsen vedrørende gennemførelse af de to direktiver er blevet øget siden 2000. I 2000 blev der udgivet et fortolkningsdokument om forvaltningen af Natura 2000, et "sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder", som er omfattet af habitatsdirektivet. Der vil om kort tid blive udgivet vejledninger om jagt- og skovforvaltning. Endvidere blev der iværksat et "bæredygtigt jagtinitiativ" i 2001 som en konstruktiv dialog med medlemsstater og interessenter om jagt- og bevaringsspørgsmål.

Med hensyn til **finansiering af Natura 2000-krav** er der store muligheder i de eksisterende instrumenter, såsom LIFE-naturprogrammet og planerne for udvikling af landdistrikterne under den fælles landbrugspolitik. Det samme gør sig gældende for strukturfondene og samhørighedsfonden, der som betingelse for at yde støtte forlanger, at Natura 2000 overholdes. Kommissionen arbejder i øjeblikket på en meddelelse om mulighederne for fremtidig specifik EU-støtte til Natura 2000.

Kommissionen bruger et barometer, der viser "afstanden til mål", i forbindelse med **overvågningen af fremskridt med udpegning af områder** under Natura 2000. Når udpegningerne først er foretaget, vil Kommissionen udvikle et barometer, der kan vise fremskridt med forvaltning af områderne. Sideløbende hermed har Kommissionen foreslået at udvide den tredje fase af LIFE-programmet med to år, især for at støtte forvaltningen af de udpegede områder på nationalt og regionalt plan og således bygge bro mellem slutningen af denne tredje fase og de nye finansielle overslag. Endvidere vil Kommissionen udvikle indikatorer og geografiske informationssystemer for at vurdere medlemsstaternes forvaltning og overvågning af Natura 2000-områder.

3.2.5. Bedre fokus på tendenser på biodiversitetsområdet

Kommissionen har for nylig iværksat en **bred, høringsbaseret gennemgang af EU's biodiversitetspolitik.** Formålet med denne gennemgang er at vurdere, hvilke fremskridt der er sket på EU- og medlemsstatsplan med at gennemføre EU's biodiversitetsstrategi og handlingsplaner, hvor effektive de trufne foranstaltninger er med hensyn til deres virkning på graden af biodiversitetsforringelse, og hvor relevante mål og tiltag er i forhold til målet for biodiversiteten i 2010 og udvidelsen. På dette grundlag vil Kommissionen i en meddelelse, der er planlagt til juni 2004, fremsætte anbefalinger om en række prioriterede foranstaltninger med angivelse af aktører, tidsrammer og ressourcer.[27]

En del bevidstgørelsesprocessenom tendenserne for den biologiske mangfoldighed går ud på at udvikle overvågnings- og rapporteringsrammer i forhold til biodiversitetsstrategien og handlingsplanerne. På grundlag af de fremskridt, der er opnået med hensyn til at måle biodiversitet,

---

[27] Denne øvelse følger i henhold til kapitel IV, afsnit 12 i meddelelsen fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Det Europæiske Fællesskabs biodiversitetsstrategi (KOM (1998) 42), 4. februar 1998.

herunder standarder for overvågning af og tilsyn med habitater og arter af europæisk interesse arbejder Kommissionen aktivt sammen med det Europæiske Miljøagentur om at **etablere en række gennemførelsesindikatorer vedrørende biodiversitet**. Disse standarder vil sammen med en fortsat forskningsindsats for at forbedre videngrundlaget sikre, at EU har fingeren på pulsen i forbindelse med europæisk biodiversitet, hvilket er afgørende for at overvåge og evaluere politiske tiltag i denne sektor (jf. figur 9 i bilaget).

3.2.6. Øget beskyttelse af biodiversiteten på internationalt plan

Konventionen om biologisk mangfoldighed er på internationalt plan nøgleinstrumentet for bevaring og bæredygtig udnyttelse af bioressourcer. Med henblik på at gøre denne konvention mere effektiv har Kommissionen aktivt støttet oprettelsen af nye instrumenter[28] og et skifte i fokus fra politikudvikling til implementering. Kommissionen indgår også aktivt i andre internationale aftaler om biodiversitet, såsom konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES).[29]

Hvis de internationale biodiversitetsaftaler skal føre til en væsentlig mindskelse af forringelsen af biodiversitet, kræver det også, at alle parter i disse aftaler sørger for en effektiv implementering. Det er derfor en prioritet i EU's internationale indsats for miljøet at finde frem til, hvordan gennemførelsen af disse aftaler kan fremmes i udviklingslandene.[30]

Endnu et vigtigt EU-initiativ inden for international biodiversitet er Kommissionens handlingsplan: retshåndhævelse, god forvaltningspraksis og handel på skovbrugsområdet[31], der blev vedtaget i maj 2003 for at bekæmpe ulovlig skovhugst på linje med EU's Johannesburg-forpligtelser. Foranstaltningerne i handlingsplanen omfatter støtte til forbedret forvaltningspraksis i de træproducerende lande, frivillige partnerskaber med træproducerende lande for at sikre, at kun lovligt produceret tømmer kommer ind på EU-markedet og bestræbelser for at udvikle internationalt samarbejde for at bekæmpe handel med ulovligt fældet tømmer.

3.3. Ressourceforvaltning

I Lissabon-strategien fastsættes det ambitiøse mål at nå en økonomisk vækstrate på 3 % om året, hvilket i runde tal vil fordoble BNP på 25 år. Hvis vi imidlertid skal undgå yderligere sociale og miljømæssige omkostninger, såsom stadigt stigende affaldsmængder, er vi nødt til at bryde den stærke historiske forbindelse mellem BNP-vækst og miljøbelastning. Det er et centralt tema i EU's bæredygtige udviklingsstrategi at afkoble miljøforringelse fra økonomisk vækst.[32] En af måderne, hvorpå det kan lykkes, er gennem en betydelig forøgelse af ressourceeffektiviteten.

---

28 Som f.eks. strategiplanen for konventionen om biologisk mangfoldighed, målet om at "mindske forringelsen af biodiversiteten væsentligt inden 2010" og, gennem Kommissionens indsats, udviklingen af et revideret og omfattende arbejdsprogram vedrørende skove og af retningslinjer for adgang til genetiske ressourcer og fordeling af goder i den forbindelse og af ledende principper for indtrængende fremmede arter.

29 Kommissionen støtter navnlig, at supplerende fiskearter og træsorter sættes på CITES' liste og er ved at tage skridt til at gennemføre disse forpligtelser i fællesskabslovgivningen.

30 Jf. afsnit 6 – Den internationale dimension.

31 KOM(2003)251, af 21.5.2003.

32 Betydningen af denne afkobling blev erkendt i Kommissionens forslag til en bæredygtig udviklingsstrategi for EU, der som en af sine overordnede målsætninger har at "afkoble forbindelsen mellem økonomisk vækst, ressourceforbrug og dannelse af affald". Det blev gentaget af Det Europæiske Råd i foråret 2003 (jf. afsnit 53 i Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Bruxelles, 20.-21. marts 2003).

Effektiviteten i udnyttelsen af råmaterialer og energi har været stigende i mange EU-lande. En stor del af denne forbedring er imidlertid opnået, fordi mange EU-landes økonomier skiftede fra fremstillings- til serviceøkonomier i 1980'erne og 1990'erne (jf. figur 10 i bilaget).

For at realisere afkoblingen skal de **bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre yderligere fremmes**, som det understreges i Johannesburg-implementeringsplanen. Ved at udvikle et vellykket tiårsprogram for bæredygtig produktion og forbrug vil EU sikre, at Unionens indenlandske indsats hænger sammen med og understøtter dens internationale forpligtelser og fremmer EU's lederskab i forbindelse med bæredygtig udvikling.

Prioriteter

3.3.1. En styrket indsats for en mere bæredygtig ressourceudnyttelse

Kommissionens temastrategi for ressourceforvaltning vil bidrage til den afkobling, som er det overordnede mål.[33] Det er en langsigtet proces at gennemføre nye politikker og tilpasse de eksisterende for at sikre den nødvendige afkobling af ressourcerelaterede negative virkninger på miljøet fra økonomisk vækst, og strategiens tidshorisont er derfor 25 år.

Der vil blive forelagt en omfattende strategi i 2004 baseret på en åben samarbejdsproces, der inddrager Fællesskabets institutioner og berørte parter.

I udviklingen af strategien vil der blive prioriteret tre strategiske elementer. I første omgang skal strategien fokusere på videnindsamling for at fastslå, hvilke ressourcer der giver anledning til størst bekymring, når det gælder miljøpåvirkninger ved brugen af dem, idet der tages hensyn til teknologiske muligheder og socioøkonomiske hensyn. En central målsætning bliver at fylde de nuværende huller i vor viden om ressourcernes veje i den økonomiske cyklus og deres virkninger på miljøet. På grundlag af denne viden skal strategien gøre det muligt at vurdere, hvor langt de politiske mål er forenelige med det overordnede afkoblingsmål. Der skal gradvist foreslås foranstaltninger for bedre at inddrage overvejelser over ressourceudnyttelse, når der udformes politikker i andre sektorer.

Denne strategi vil blive understøttet af en integreret produktpolitik[34] kombineret med en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse[35]. På grundlag af en omfattende høringsproces med alle berørte parter skal disse initiativer se på miljøpåvirkninger i hele produktets livscyklus for således at nedbringe forureningen, lette genanvendelse, når det er økonomisk forsvarligt, og mindske omkostningerne til bortskaffelse af affald.

EU's ressourcepolitik støttes af en stor forskningsindsats under det sjette forsknings- og teknologiske udviklingsrammeprogram inden for området bæredygtig produktion og forbrug.

EU's ressourcepolitik skal være så fleksibel, at den kan sikre en jævn tilpasning i den private sektor. Der skal derfor trækkes på hele viften af markedsbaserede instrumenter (og også frivillige aftaler[36], når de er hensigtsmæssige og omkostningseffektive) for at sikre miljøeffektivitet.

3.3.2. Korrekt implementering af den eksisterende affaldslovgivning

Ud over at forebygge affaldsdannelse ved at ændre vore produktions- og forbrugsmønstre skal vi begrænse miljøpåvirkningerne af ressourceudnyttelsen. Dette kræver, at den eksisterende lovgivning om affald implementeres korrekt.

Medlemsstaterne har i de seneste år gjort visse fremskridt med at udvikle og gennemføre affaldshåndteringsplaner i henhold til fællesskabslovgivningen. Der er imidlertid behov for en øget indsats for at omsætte og anvende den eksisterende lovgivning fuldt ud og nedbringe bortskaffelsen

---

33 Kommissionens meddelelse: Mod en temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, KOM(2003)572 endelig, 1. oktober 2003.

34 Kommissionens meddelelse om integreret produktpolitik, 12. juni 2003.

35 Kommissionens meddelelse: Mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse, KOM(2003)301 endelig, 27.5.2003.

36 KOM(2002)412 endelig, 17.7.2002.

af affald. Endvidere er der også brug for fremskridt med at mindske affaldsdannelsen fra produktionsprocesser gennem en bedre udnyttelse af miljøteknologier.

Der er brug for en særlig indsats i de tiltrædende lande, som må skifte fra en stærk afhængighed af deponering – over 90 % af det kommunale affald i de fleste lande – til et mere bæredygtigt affaldshåndteringssystem.

3.4. Miljø og sundhed

Beskyttelse af folkesundheden har været en konstant prioritet i EU's miljøpolitik. De eksisterende standarder har imidlertid anvendt fælles normer for alle uden at tage hensyn til behovet for at beskytte de mest sårbare samfundsgrupper, såsom børn. Der har aldrig været en omfattende vurdering af, hvordan de kombinerede virkninger af de forskellige toksiner i vort miljø tilsammen påvirker menneskets sundhed. Der behov for at udvikle en ny integreret strategi **med henblik på at tackle miljø- og sundhedsproblemer effektivt og fylde de eksisterende huller i information og viden om specifikke forurenende stoffers og produktgruppers påvirkninger af miljø og sundhed.**

Prioriteter

3.4.1. Udvikling af en integreret tilgang til miljø- og sundhedsspørgsmål

Der er stærk sammenhæng mellem miljøproblemer og dårlig sundhedstilstand. Ca. 60.000 dødsfald om året i europæiske storbyer forårsages af langvarig udsættelse for luftforurening. Endvidere lider hvert syvende barn i Europa af astma. Sammenlignet med for 30 år siden er antallet af børn med astma og andre former for allergi steget dramatisk.

Hvis antallet af miljøbetingede sygdomstilfælde i Europa skal bringes ned, er det nødvendigt at stimulere forskningen for bedre at forstå årsagssammenhængen mellem miljøtrusler og sundhedsskadelige virkninger. Dette er den centrale målsætning for EU's miljø- og sundhedsstrategi, der blev vedtaget i juni 2003.[37]

I strategien skitseres den integrerede tilgang, der er nødvendig for at tackle den komplekse sammenhæng mellem miljø og sundhed og virkningerne heraf på mere sårbare grupper, såsom børn. På dette grundlag er der ved at blive forberedt en handlingsplan for perioden 2004-2010. Den vil være Kommissionens vigtigste bidrag til Verdenssundhedsorganisationens 4. ministerkonference om sundhed og miljø, der skal afholdes i Budapest i 2004. De indsatsområder, der overvejes, omfatter etablering af EU-rammer for bioovervågning, iværksættelse af pilotprojekter om integreret overvågning af dioxiner, tungmetaller og hormonforstyrrende stoffer samt udvikling af harmoniserede miljø- og sundhedsindikatorer. I løbet af den første fase vil arbejdet blive koncentreret om tre prioriterede sygdomsgrupper: cancer hos børn, luftvejssygdomme og forstyrrelser i nervesystemets udvikling.

3.4.2. Nedbringelse af luftforurening

Selv om der i de seneste tiår er gjort store fremskridt med at forbedre luftkvaliteten, er der alvorlige problemer tilbage. Undersøgelser[38] viser, at de eksisterende luftforureningsniveauer udgør en

---

[37] Meddelelse fra Kommissionen - En europæisk strategi for miljø og sundhed, KOM(2003)338 endelig, 11. juni 2003.

[38] Jf. rapporten fra en WHO-arbejdsgruppe "Health aspects of air pollution with particulate matter, ozone and nitrogen dioxide" (Bonn, 13-15. januar 2003), http://www.euro.who.int/document/e79097.pdf

betydelig sundhedsrisiko for mennesker, især partikler og ozon ved jordoverfladen. Der er reel fare for, at den nedadgående tendens i disse forurenende stoffers koncentrationer kan vende, f.eks. på grund af øget trafik, hvis der ikke træffes yderligere foranstaltninger.

Med henblik på at gøre noget ved dette problem iværksatte Kommissionen programmet Ren luft for Europa for at indsamle videnskabelig dokumentation, vurdere den sandsynlige udvikling i forureningsniveauerne mellem nu og 2020 og afdække de mest omkostningseffektive foranstaltninger til at forbedre situationen. Dette program er godt i gang og vil resultere i en temastrategi om luftforurening midt i 2005. I den forbindelse er en fornuftig implementering af den eksisterende lovgivning afgørende, men yderligere lovgivningsmæssige tiltag og andre foranstaltninger kan blive nødvendige for at sikre luftforureningsniveauer, der ikke giver anledning til betydelige sundheds- og miljøskadelige virkninger som fastlagt i det sjette miljøhandlingsprogram.

3.4.3. Reform af kemikaliepolitikken

Industriens og husholdningernes brug af syntetiske kemikalier er omfattende – der sælges hvert år 400 mio. t kemikalier i hele verden.

Kemikalieindustrien spiller en meget vigtig *økonomisk* rolle med hensyn til at levere materialer til fremstillingsindustrien, stimulere innovation og leverer de produkter, der er nødvendige for at bevare og forbedre livskvaliteten. EU er det verdens største kemikalieproducerende område. Det er derfor et vigtigt mål at bevare en konkurrencedygtig og innovativ kemikalieindustri i Europa.

På *socialt* plan er det et centralt politisk mål for EU's kemikaliepolitik at forbedre sundhed og sikkerhed for arbejdstagere og den brede offentlighed. Det er også en prioritet at opretholde et højt beskæftigelsesniveau.

I forbindelse med *miljøet* er det også væsentlige mål at undgå kemisk forurening af luft, vand, jordbund og bygninger samt at forebygge skader på biodiversiteten. En forbedret kontrol af persistente, bioakkumulerende giftstoffer er af særlig betydning i den henseende. De potentielle miljø- og sundhedsmæssige følger af brugen af syntetiske kemikalier og bortskaffelsen heraf giver anledning til voksende bekymring. Skønt forskning og dataindsamling i stadigt stigende grad peger på en årsagssammenhæng mellem eksponering for visse kemikalier og sundheds- eller miljøskadelige virkninger, er de videnskabelige oplysninger ikke altid afgørende. Et bedre kendskab til kemikalier samt forvaltning af risici fra kemikalier har derfor høj prioritet.

I overensstemmelse med ovennævnte mål fremsatte Kommissionen i oktober 2003[39] et forslag til nye EU-regler for kemikalier. Den foreslåede nye forordning har til formål at forbedre beskyttelsen af sundhed og miljø, samtidig med at konkurrencedygtigheden opretholdes, og EU's kemikalieindustris innovationskapacitet styrkes. Med forordningen oprettes det nye REACH-system (**R**egistration, **E**valuation and **A**uthorisation of **Ch**emicals), der har til formål at:

– forlange, at virksomheder, der producerer og importerer kemikalier tilvejebringer information om egenskaberne for de stoffer, som produceres i eller importeres til EU, især de 30.000 eksisterende stoffer, som der kun foreligger lidt eller slet ingen information om, og for meget anvendte stoffer vurderer miljø- og sundhedsrisici i forbindelse med brugen heraf og træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at forvalte eventuelle risici, de måtte afdække,

---

[39] KOM(2003)644, 29.10.2003.

– sikre, at den deraf følgende information stilles til rådighed for de efterfølgende produktionsled, offentlige myndigheder, det civile samfund og offentligheden i al almindelighed,

– gøre det muligt for offentlige myndigheder at gribe hurtigere ind i tilfælde, hvor der er behov for risikoreducerende forholdsregler,

– andre principper for REACH-strategien omfatter forsigtighed i tilfælde af mangelfulde informationer, forebyggelse af miljø- og sundhedsmæssige risici på grund af kemikaliebrug og fremme af udskiftningen af farlige kemikalier med mere sikre, hvor det er muligt.

Ud over den interne indsats har EU internationalt arbejdet aktivt for at fremme bedre sundhed og miljø, især i udviklingslandene gennem forhandling og indgåelse af Rotterdam-konventionen om forudgående informeret samtykke for visse farlige kemikalier i international handel samt Stockholm-konventionen om persistente organiske miljøgifte.40

3.4.4. Gennemførelse af EU's regler om bioteknologi

Teknologiske fremskridt er en af de største drivkræfter bag økonomisk vækst. Innovation sættes i stadigt stigende grad i forbindelse med kommerciel udnyttelse af forsknings- og udviklingsresultater inden for hastigt voksende videnområder, såsom bioteknologi. For at EU kan blive i stand til at udnytte bioteknologiens potentielle fordele fuldt ud og samtidig anlægge en forsigtig strategi for forvaltning af sundheds- og miljørisici, er der på EU-plan blevet indført egentlige godkendelsesordninger.

EU's regler på det GMO-relaterede bioteknologiske område er nu færdige. De foranstaltninger, der er indført om indesluttet anvendelse og udsætning i miljøet af genetisk modificerede mikroorganismer[41] (GMO) samt om fuld sporbarhed og mærkning af GMO'er og forarbejdede produkter til brug i fødevarer og foder, vil sikre et passende sundheds- og miljøbeskyttelsesniveau. EU's gennemførelse af Cartagena-protokollen om biosikkerhed, der fastlægger regler for grænseoverskridende overførsler af GMO'er, som trådte i kraft i juni, vil yderligere øge sundheds- og miljøbeskyttelsen i tredjelande gennem kontrol med overførsler af GMO'er. Det er håbet, at gennemførelsen af disse foranstaltninger vil bidrage til at genoprette offentlighedens tillid og vise, at EU's godkendelsesprocedure for udsættelse af GMO'er fungerer efter hensigten.

På GMO-området er medlemsstaterne imidlertid ofte bagud med at omsætte og implementere fællesskabslovgivningen i national lovgivning. Men en korrekt og rettidig gennemførelse af EU-reglerne er væsentlig for at vise, at teknologiske fremskridt og fri handel kan forenes med høje standarder for miljø- og sundhedsbeskyttelse.

---

40 Rotterdam-konventionen, som blev vedtaget og åbnet for undertegnelse på de befuldmægtigedes konference den 10. september 1998 fastlægger en første forsvarslinje mod mulige problemer ved at give importlande, især udviklingslande, mulighed for at beslutte, hvilke af de af PIC-proceduren omfattede kemikalier de ønsker at modtage, og hvilke der skal holdes ude, når de ikke kan håndtere dem forsvarligt. Målet med Stockholm-konventionen, der blev vedtaget den 22. maj 2001, er at fjerne tilsigtet fremstillede persistente organiske miljøgifte og fortsat minimere brugen eller hvor det kan lade sig gøre, fjerne de persistente organiske miljøgifte, som er utilsigtede biprodukter. Stockholm-konventionen om persistente organiske miljøgifte opstiller rammebestemmelser, baseret på forsigtighedsprincippet, om sikker afvikling/fortsat minimering af, i første omgang, 12 prioriterede persistente organiske miljøgifte. I fremtiden vil den også give parterne mulighed for at afdække andre emner, der skal gøres til genstand for en international aktion under anvendelse af fastlagte kriterier for således at forebygge og minimere deres sundheds- og miljøskadelige virkninger.

41 Direktiverne 98/81 og 2001/18.

3.4.5. Udvikling af en strategi for bæredygtig brug af pesticider

Overproduktion i landbruget kombineret med stadigt mere dokumentation for, at selv en lav eksponering for pesticidrester i fødevarer kan bidrage til sundhedsproblemer, har ført til en revurdering af EU's politik i denne sektor. Der vil fortsat blive taget skridt til at minimere pesticiders sundheds- og miljørisici, forbedre kontrollen med brug og distribution af pesticider, nedbringe niveauerne for skadelige aktive stoffer, bl.a. ved at erstatte de farligste med mere sikre alternativer, herunder ikke-kemiske, og fremme begrænset pesticidanvendelse eller pesticidfrie dyrkningsmetoder. Foranstaltninger til at opfylde disse specifikke mål vil blive inddraget i Kommissionens temastrategi for bæredygtig anvendelse af pesticider[42], der i øjeblikket er under forberedelse.[43]

---

[42] Kommissionens meddelelse: På vej mod en temastrategi for bæredygtig anvendelse af pesticider, KOM(2002)349 endelig, 1. juli 2002.

[43] Disse foranstaltninger vil også blive inddraget i forbindelse med revisionerne af Fællesskabets regelværk om plantebeskyttelse.

4. EN NY TILGANG TIL MILJØPOLITIK

EU's politiske tiltag for at vende miljømæssigt ubæredygtige tendenser vil kun virke, hvis de indgår i en helt ny tilgang til miljøpolitik, der fokuserer på **integration, implementering og information**. Hvor effektivt EU kan styrke miljøkomponenten under Lissabon-strategien, afhænger af Unionens evne til at:

– fremme en integreret tilgang til politisk planlægning og sætte skub i *integrationen* af miljødimensionen i alle andre politikområder på EU-plan og nationalt,

– udvikle en ny tilgang til *implementering*, der dels sikrer, at EU-lovgivningen overholdes til størst mulig gavn for miljøet og dels sikrer, at miljøreglerne moderniseres ved, hvor det er relevant, at fremme en mere fleksibel, markedsvenlig tilgang, hvor der fastsættes langsigtede miljømål og i stigende grad bruges markedsbaserede instrumenter.

– basere miljøpolitikken på solid viden og information for at øge dens effektivitet og gøre *information* om miljøvirkninger bredt tilgængelig for offentligheden for at fremkalde de adfærdsmæssige ændringer, der er nødvendige for at opnå en bæredygtig udvikling.

4.1. Integration

4.1.1. Forbedring af den miljøpolitiske planlægning

Udvikling af en integreret tilgang til miljøpolitisk planlægning

Miljølovgivningen i Europa har traditionelt fokuseret på individuelle forurenende stoffer og på beskyttelse af de enkelte miljømedier, hvilket ofte har resulteret i "end-of-pipe-løsninger" på miljøproblemer i stedet for, at der blev gjort noget ved årsagen til problemerne eller de kombinerede virkninger af forureningen for forskellige miljømedier og samspillet mellem disse medier.

Hvis de nuværende ikke-bæredygtige miljøtendenser skal vendes, skal der udvikles en integreret tilgang til politisk planlægning. Miljøpolitik skal ikke blot fokusere på at afhjælpe følgevirkninger for miljøet, men skal også gøre noget ved de mest fremherskende miljøbelastende faktorer.

Det sjette miljøhandlingsprogram giver eksempler på denne nye tilgang, især gennem EU's miljø- og sundhedsstrategi[44] og brugen af temastrategier. Sidstnævnte, som skal præsenteres inden 22. juli 2005, skal behandle syv centrale spørgsmål på en integreret måde.[45] I slutningen af 2003 vil der for hver strategi være blevet udarbejdet en meddelelse med opstilling af problemer. Disse meddelelser vil blive forelagt de berørte parter med henblik på en bred høring. I anden omgang vil strategierne som sådan blive udviklet. De vil omfatte klare bæredygtige målsætninger og mål, der skal opfyldes gennem en række omkostningseffektive foranstaltninger, for hvilke der fastsættes en tidsplan og specifikke mål.

---

[44] Jf. afsnit 3.4. Miljø og sundhed.

[45] De syv temastrategiver dækker: beskyttelse af jordbunden, havmiljø, bæredygtig brug af pesticider, bymiljø, bæredygtig ressourceudnyttelse og -forvaltning, genanvendelse af affald samt luftkvalitet.

FIGUR A: FREMSKRIDT MED UDVIKLINGEN AF TEMASTRATEGIER

1. Luftkvalitet	***Programmet Ren luft for Europa: Mod en tematisk strategi for luftkvalitet –*** KOM(2001) 245 endelig, 4. maj 2001
Målsætning	Der er stadig mere videnskabelig dokumentation for, at de eksisterende politikker ikke er tilstrækkelige til at beskytte sundhed og økosystemer mod skadevirkningerne af luftforurening. Strategien skal derfor foreslå en række integrerede omkostningseffektive foranstaltninger for at sikre forureningsniveauer, der ikke giver anledning til uacceptable sundheds- eller miljøskadelige virkninger.
2. Beskyttelse af jordbunden	***Mod en tematisk strategi for jordbundsbeskyttelse –*** KOM(2002) 179 endelig, 16. april 2002
Målsætning	Jordbunden er en livsnødvendig ressource, der er væsentlig for, at miljøet kan fungere og opfylde sin livsstøttende funktion og danne grundlag for mange økonomiske aktiviteter. Målet med strategien er at beskytte og bevare den økologiske, kemiske og fysiske status for jordbundsressourcerne i Europa.
3. Bæredygtig anvendelse af pesticider	***Mod en tematisk strategi for bæredygtig anvendelse af pesticider*** – KOM(2002) 349 endelig, 1. juli 2002
Målsætning	Den voksende bekymring over pesticiders virkninger på sundhed og miljø skal tages alvorligt. Målet med strategien er at definere en række politiske foranstaltninger og instrumenter for at opnå en mere bæredygtig anvendelse af pesticider og mindske risiciene ved anvendelsen heraf.
4. Beskyttelse og bevarelse af havmiljøet	***Frem mod en strategi til at beskytte og bevare havmiljøet*** - KOM(2002) 539 endelig, 2. oktober 2002.
Målsætning	Havmiljøet er udsat for en bred vifte af forskellige trusler og belastninger. Der er behov for en integreret og helhedsorienteret strategi for at sikre, at summen af forskellige tiltag fører til det nødvendige miljøbeskyttelsesniveau for at beskytte og bevare havmiljøets økologiske, kemiske og fysiske status.
5. Affaldsforebyggelse og genanvendelse	***På vej mod en temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse*** – KOM(2003) 301 endelig, 27. maj 2003
Målsætning	Der dannes stadigt mere affald, eftersom affaldsforebyggelse ikke i tilstrækkelig grad anses for at være en prioritet. Der er derfor behov for at finde frem til, hvordan EU's tilgang til affaldshåndtering kan forbedres i forbindelse med bæredygtig ressourceforvaltning. Målet er at nedbringe ressourceudnyttelsens virkninger på miljøet gennem affaldsforebyggelse og genanvendelse. Et vigtigt supplerende mål er at forenkle og forbedre gennemførelsen af den eksisterende lovgivning om affald.
6. Bæredygtig ressourceudnyttelse og -forvaltning	***Mod en temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne*** - KOM(2003) 572 endelig, 1. oktober 2003
Målsætning	På grund af den generelle efterspørgsel efter naturressourcer har mange forskellige politikker indflydelse på udnyttelsen heraf og de tilknyttede miljøpåvirkninger. Disse politikker koordineres ikke mod sammenhængende mål for anvendte mængder eller afledte miljøpåvirkninger. Dette problem skal løses. Det overordnede mål er at afkoble negative miljøpåvirkninger fra udnyttelsen af naturressourcer fra økonomisk vækst.
7. Bymiljø	***Mod en temastrategi om bymiljø*** *– ventes i slutningen af 2003*
Målsætning	De store byer, hvor 80 % af EU-borgerne bor, lider generelt under dårlig luftkvalitet, støj, trafikal overbelastning og manglende bæredygtig planlægning. Meddelelsen vil indeholde forslag til en ramme for lokale, regionale og nationale tiltag for at fremme bæredygtig transport i byerne, byforvaltning og byplanlægning med henblik på at forbedre byområderne miljømæssigt og sikre et sundt miljø for byboerne.

Øget sammenhæng mellem politikkerne

Mange af de nuværende miljømæssigt ubæredygtige tendenser skyldes, at man ikke er opmærksom på samspil mellem sektorer, hvilket fører til, at politikker på forskellige områder modarbejder hinanden i stedet for gensidigt at støtte hinanden. Denne manglende sammenhæng mellem politikkerne gør dem både dyrere og mindre effektive og hindrer således fremskridt mod bæredygtig udvikling.

For at undgå, at forskellige mål på forskellige politikområder fører til manglende sammenhæng mellem de enkelte politikker, blev der efter anmodning fra Det Europæiske Råd[46] i 2002 indført et ensartet system til forhåndsvurdering af konsekvenser for alle større politikforslag i Kommissionen[47]. Ved at give Kommissionen mulighed for at basere sine beslutninger på en forsvarlig analyse af økonomiske, sociale og miljømæssige virkninger sikrer en sådan konsekvensanalyse, at der kan foretages kvalificerede politiske vurderinger og fornuftige afvejninger, når konkurrerende mål skal nås.

Konsekvensanalyse i sig selv er ikke tilstrækkelig, og det er ikke nok at afdække afvejninger og afsmittende virkninger. Der skal også tidligere i forløbet tages systematisk hensyn til dem i sektorpolitikkerne.

4.1.2. Styrkelse af sektorintegration

Problemer i forbindelse med miljømæssigt ubæredygtige tendenser kan ikke løses gennem miljøpolitik alene. De ændringer, der er nødvendige for at vende de nuværende tendenser inden for fiskeri, landbrug, energi, transport og andre områder, hvor miljøbelastningerne er særligt høje, kan kun opnås gennem en miljøpolitisk integrationsproces i disse sektorer og ved også at sikre, at der tages hensyn til de specifikke økonomiske og sociale forhold i disse sektorer.

På EU-niveau anerkendes betydningen af at integrere miljøet i traktatens artikel 6. I juni 1998 tog Det Europæiske Råd et vigtigt skridt til at omsætte artikel 6 i praksis – det, der betegnes som "Cardiff-processen". Det anmodede de forskellige rådssammensætninger om at forberede strategier og programmer, der sigter mod at integrere miljøet i deres politikområder og lagde ud med energi, transport og landbrug. Denne proces omfatter nu ni sektorer.[48]

Cardiff-processen har givet positive resultater. Den har bidraget til en højere profilering af miljøintegration, som nu drøftes regelmæssigt på højeste politiske niveau. Der er også sket konkrete integrationsresultater i visse sektorer – den historiske reform af den fælles landbrugspolitik, som blev nået i juni 2003, er et konkret eksempel herpå. Det er imidlertid nødvendigt at forbedre de eksisterende strategiers sammenhæng og implementering, som det blev understreget på Det Europæiske Råds forårsmøde i marts 2003.[49] Med henblik herpå har Kommissionen til hensigt at gøre status over, hvordan det er gået med integrationen indtil nu. Den vil se på, hvilke prioriterede foranstaltninger der skal til for at puste nyt liv i Cardiff-processen og især hvorvidt:

– Der lægges tilstrækkelig vægt på gennemførelse af strategierne for at sikre, at Rådet i sine forskellige sammensætninger lever op til de afgivne løfter. Naturligvis skal strategierne have tid

---

46 Jf. afsnit 24 i Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Gøteborg (15.-16. juni 2001).

47 Kommissionens meddelelse om konsekvensanalyse, KOM(2002)276 endelig, 5. juni 2002.

48 Ud over transport, landbrug og energisektorerne dækker Cardiff-processen industri, det indre marked, udvikling, fiskeri, almindelige anliggender samt økonomiske og finansielle anliggender.

49 Jf. afsnit 57, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bruxelles (20.-21. marts 2003).

til at modnes og blive implementeret. Vi må imidlertid være meget opmærksomme på, at der ikke blot er tale om hensigtserklæringer.

– Det er nødvendigt at styrke strategiovervågningen, og der skal i den sammenhæng gøres fremskridt med udviklingen af integrationsindikatorer og sektorspecifikke afkoblingsmål.[50]

– Strategierne indeholder passende ajourførings- og revisionsmekanismer, så der i gennemførelsen kan foretages justeringer og tages hensyn til relevante politiske udviklinger.

Der vil i den fremtidige udvikling af Cardiff-processen blive taget hensyn til den særlige institutionelle og politiske kontekst, hver strategi indgår i. Under alle omstændigheder skal disse bestræbelser på at forbedre miljøintegrationen på EU-plan bakkes op af forpligtelser på nationalt plan for at sikre det fulde udbytte.

4.1.3. Styrkelse af integration i medlemsstaterne

Nationalt

De fleste EU-medlemsstater og tiltrædende lande har nu udviklet strategier for bæredygtig udvikling. Bæredygtige udviklingsstrategier for EU og medlemsstaterne er indbyrdes afhængige af hinanden, eftersom visse miljøpolitiske mål fastlægges på EU-plan – f.eks. luftkvalitetsstandarder og samlede tilladte fiskefangster; og visse politiske instrumenter gælder på EU-plan – f.eks. landbrugsstøtte, regler for det indre marked, statsstøtteordninger osv. På den anden side er medlemsstaterne og de regionale myndigheder i henhold til subsidiaritetsprincippet fortsat ansvarlige for andre områder af den miljøpolitiske beslutningstagning. På denne baggrund er det væsentligt at sikre sammenhæng og få størst mulig synergieffekt mellem strategierne på EU-plan og nationalt.

De nationale strategier er ikke nået lige langt i udviklingen. Men struktur og tilgang er tilstrækkeligt klare til, at der kan foretages en foreløbig sammenlignende analyse En sådan analyse skal betragtes som et første skridt i retning af at skabe yderligere konvergens og sammenhæng mellem strategiernes miljømål og afdække god praksis med henblik på at lette formidlingen heraf.

Et første blik på de eksisterende strategier viser, at de er særdeles forskellige og afspejler specifikke nationale kontekster. Miljødimensionen er et fremherskende tema i mange strategier. Visse strategier behandler imidlertid bæredygtig udvikling i dens tre dimensioner og inkluderer eksplicitte sociale og økonomiske mål. Det geografiske sigte varierer også stærkt fra én strategi til en anden, idet nogle primært eller udelukkende fokuserer på hjemlige prioriteter, mens andre også ser på globale problemer, og atter andre lader den territoriale dimension træde i forgrunden, mens andre ikke gør det. Endelig er visse strategier baseret på en sektorspecifik tilgang – f.eks. transport, landbrug, fiskeri osv. – mens andre er opbygget omkring prioriterede spørgsmål – f.eks. klimaændringer, beskyttelse af biodiversitet, ressourceudnyttelse osv.

Erfaringsudveksling kan efterhånden bidrage til at afdække fælles elementer, der uanset national kontekst, kan føre til fremskridt, hvis de medtages i strategierne, og som det derfor vil være hensigtsmæssigt at formidle videre.

---

[50] Dette blev understreget i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds forårsmøde (20.-21. marts 2003), afsnit 57.

Det bør være en prioritet at finde frem til, hvordan medlemsstaterne behandler centrale spørgsmål om bæredygtighed. På det grundlag kan de mest effektive løsninger fremhæves med henblik på at udbrede dem andre steder, når det er relevant og kan lade sig gøre.

Et mål for en strategis succes er, hvor effektivt man dermed kan tackle problemet med at *foretage afvejninger mellem den bæredygtige udviklings forskellige søjler*. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at sammenligne de institutionelle mekanismer, der er indført med det formål, og undersøge hvilke principper de fungerer efter og de etablerede instrumenter og deres effektivitet for således at fastslå, hvilke vellykkede erfaringer der kan følges.

En strategi er ikke meget værd, hvis den ikke implementeres korrekt. *Indikatorer og revisionsprocedurer* er også afgørende for at sikre, at der sker en egentlig opfølgning. I den forbindelse er det værdifuldt at sammenligne de foranstaltninger, der er truffet for at vurdere strategiens virkning og effektivitet. Foranstaltningerne skal ikke blot fokusere på virkningerne gennem resultatindikatorer, men også på, hvilke processer der sikrer sammenhængen.

Lokalt og regionalt

De lokale myndigheder har en central funktion med hensyn til at anlægge, drive og vedligeholde økonomiske, sociale og miljømæssige infrastrukturer. De er ansvarlige for at fastlægge lokale miljøpolitikker og -regler og medvirker til at implementere medlemsstaternes og EU's miljøpolitikker. De er særdeles aktive på områder såsom arealudnyttelse, affaldshåndtering, transportplaner eller kontrol med gener fra industrien. Som følge af disse brede ansvarsområder og miljøproblemers særlige akutte karakter på lokalt plan – f.eks. luftforurening i byområder - skal EU's og medlemsstaternes bestræbelser mod bæredygtig udvikling suppleres af relevante foranstaltninger på regionalt og lokalt plan.

Den lokale Agenda 21-proces, som blev iværksat på topmødet i Rio i 1992, er et vigtigt værktøj til at sikre bæredygtig udvikling på lokalt og regionalt plan. Der har siden 1992 været rigtig god opbakning til denne lokale Agenda 21-proces i Europa.

Supplerende initiativer, såsom Aalborg-chartret om europæiske byer for bæredygtig udvikling fra 1994, og den af Kommissionen støttede kampagne for bæredygtige byer i Europa, har bidraget til at gøre Europa førende på verdensplan i den lokale Agenda 21. Næsten 2000 europæiske byer har frivilligt undertegnet Aalborg-chartret og forpligtet sig til at udvikle langsigtede handlingsplaner for bæredygtighed, hvilket er et afgørende skridt i retning af bæredygtig udvikling på lokalt plan.

Med Europa-Kommissionens kommende temastrategi om bymiljø[51] vil der blive foreslået en ramme, som lokale, regionale, nationale og europæiske myndigheder vil blive opfordret til at bruge, når de tager fat på spørgsmål om bæredygtig transport i byerne samt byforvaltning, byplanlægning og byggeri.[52]

Samhørighedspolitikken er Kommissionens vigtigste instrument til at fremme videreudviklingen af regionale og lokale strategier for bæredygtig udvikling. Den bedste måde, hvorpå bæredygtig udvikling på lokalt og regionalt plan kan fremmes, er således ved sikre, at miljøhensyn – sammen med økonomiske og sociale hensyn – integreres i dette politikområde. Det kan også medvirke til yderligere at fremme omsætningen og implementeringen af EU's miljølovgivning.

---

[51] http://www.europa.eu.int/comm/environment/urban/home_en.htm

[52] De prioriterede temaer for temastrategien er byforvaltning, transport i byerne, byggeri og byplanlægning. Det bliver en vigtig del af temastrategien at fremme integrationen mellem disse og andre temaer.

4.2. Implementering

I løbet af de sidste tredive år har EU udviklet en omfattende miljølovgivning. Der er i øjeblikket ca. 200 EU-retsakter i kraft på miljøområdet, herunder over 140 direktiver, som dækker næsten alle områder af miljøpolitikken.

Hvor Fællesskabets miljølovgivning er implementeret korrekt i medlemsstaterne, har den bidraget til betydelige fremskridt – f.eks. i forbindelse med vandkvalitet eller affaldshåndtering. Det er fortsat en prioritet at sikre en korrekt implementering af den eksisterende miljølovgivning.

Nyligt vedtagne direktiver erstatter og moderniserer ofte ældre lovgivningsmæssige initiativer.[53] I den forbindelse skal man igen være opmærksom på behovet for at undgå at skabe uoverensstemmelser mellem politikkerne og sikre, at tværgående spørgsmål behandles tilfredsstillende.

Kun en kombineret indsats fra regeringen og samfundet som helhed vil gøre udviklingen i retning af bæredygtighed mulig. Det er derfor vigtigt, at de igangværende bestræbelser på at modernisere miljølovgivningen videreføres parallelt med bestræbelser på at sikre, at EU's miljølovgivning gennemføres korrekt.

4.2.1. Afhjælpning af mangelfuld implementering

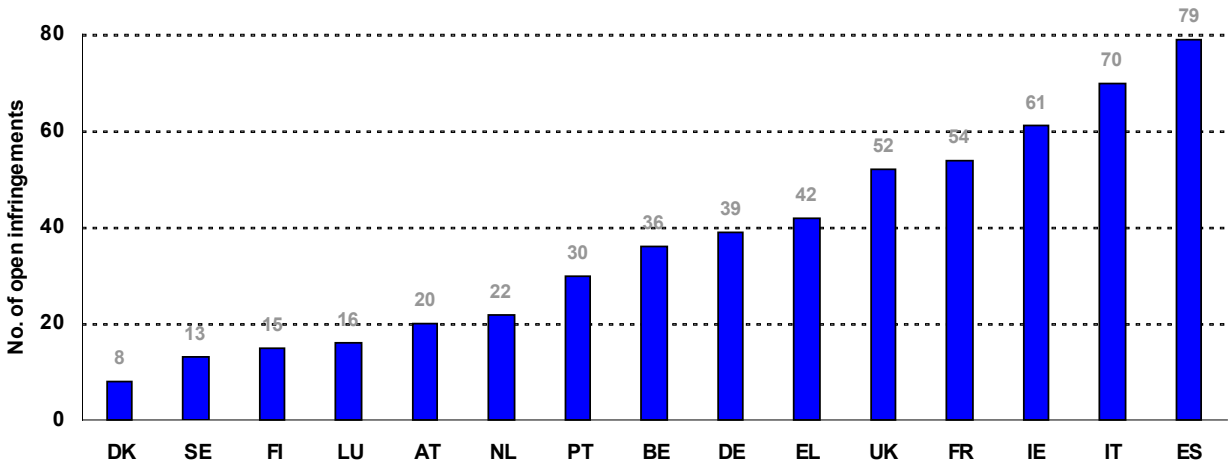
Implementering af den eksisterende lovgivning er et område, der giver anledning til stadigt større udfordringer, både for Kommissionen og medlemsstaterne – nuværende og kommende – og hvor der er et presserende behov for forbedringer.

Aktuelle problemer med overtrædelser

Alene miljøsektoren tegner sig for over en tredjedel af alle de overtrædelsessager vedrørende manglende overholdelse af Fællesskabets lovgivning, som Kommissionen undersøger. Disse tal skal imidlertid sættes i perspektiv, da de afspejler hele spektret af implementeringsproblemer, lige fra dem, hvor medlemsstater har undladt at gennemføre et direktiv i den nationale lovgivning til sager, hvor en medlemsstat har gjort det, men har undladt at meddele dette til Kommissionen. Figur B viser den aktuelle situation.

[53] For eksempel erstatter direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald tre ældre direktiver, og vandrammedirektiv 2000/60/EF erstatter syv direktiver.

FIGUR B: ÅBNE OVERTRÆDELSER PR. MEDLEMSSTAT PR. 4.11.2003



Diagrammet viser den store forskel i antallet af åbne overtrædelser blandt medlemsstaterne pr. 4. november 2003.

Kilde: Europa-Kommissionen

Blandt de mange faktorer, der forårsager den manglende implementering, spiller fire en særligt afgørende rolle:

– Medlemsstaterne sørger ikke altid for at have midlerne til at omsætte og implementere miljølovgivningen korrekt, som det i visse tilfælde illustreres af, at der ikke afsættes tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til implementeringen. Hvis man implicit vælger på kort sigt at undgå umiddelbare omkostninger, signalerer man manglende politisk vilje til at tage fat på de mere langsigtede problemer.

– Det kan undertiden være en kompliceret sag at implementere EU's miljølovgivning. I henhold til flere direktiver skal der tages hensyn til vidtrækkende miljøvurderingsforpligtelser, når et bestemt projekt planlægges og godkendes.[54] Dette komplicerer beslutningstagningen, idet en bred vifte af politiske sektorer på forskellige forvaltningsniveauer skal inddrages. Endvidere skal miljøreglerne justeres med jævne mellemrum for at tage højde for ændringer i tekniske og videnskabelige standarder. Disse betingelser kan fungere som en bremse for en effektiv implementering.

– Miljølovgivningen kan være dyr: den kan kræve betydelige økonomiske investeringer fra de nationale myndigheder og samfundet som helhed, og finansieringen heraf kan være problematisk.

– Rapporteringen af overtrædelser kan være mere udbredt end i andre sektorer, idet miljøspørgsmål tiltrækker sig stor offentlig opmærksomhed og involverer mange interessenter, hvilket mangedobler mulighederne for at gøre Kommissionen opmærksom på tilfælde af manglende overholdelse.

---

54 Jf. f.eks. direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, 22.7.1992, s. 7) og direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet EFT L 175, 5.7.1985, s. 40) som ændret ved direktiv 97/11/EF (EFT L 73, 14.3.1997, s. 5).

Der har været særlig opmærksomhed omkring[55] disse faktorer, eftersom implementering er blevet udpeget som en prioritet i det sjette miljøhandlingsprogram:

– I forbindelse med Kommissionens forpligtelse til at ajourføre og forenkle Fællesskabets lovgivning,[56] vil den i 2004 screene affalds- og luftkvalitetslovgivningen med henblik på at afdække specifikke retsakter, der bør forenkles. De retsakter, der udpeges til eventuel forenkling vil blive undersøgt i detaljer, og der vil blive udformet konkrete forenklingsforslag - disse forslag vil blive fremsat i 2004 for affaldslovgivningens vedkommende.[57] Denne bedre lovgivningsproces vil blive videreført og give Kommissionen mulighed for bedre at vurdere EU's miljølovgivnings sammenhæng, klarhed og effektivitet.

– Der er ved at blive udviklet nye samarbejdsmetoder med medlemsstaterne, så man på forhånd kan afdække eventuelle gennemførelsesvanskeligheder.

– Der træffes foranstaltninger til at afhjælpe den økonomiske byrde ved gennemførelsen og forbedre lovgivningens omkostningseffektivitet og til mere systematisk at bygge på den "bedste foreliggende videnskabelige dokumentation", når der udformes ny lovgivning.

– Der gøres en indsats for at give borgerne alternativer til klage- og overtrædelsesprocedurer.

Udvikling af nye arbejdsmetoder med medlemsstaterne

Det er afgørende at inddrage medlemsstaterne og de regionale myndigheder allerede fra det tidspunkt, hvor politikken formuleres. Et utilstrækkeligt samarbejde med medlemsstaterne har tidligere i visse tilfælde resulteret i en lovgivning, der har haft karakter af forskrifter, har været for dyr eller ikke har passet til den nationale kontekst.

Der er nu en voksende bevidsthed om, at miljølovgivningen fortsat skal være stadigt mere baseret på resultater og være fleksibel med hensyn til, hvilke midler der skal anvendes for at nå målene Vandrammedirektivet, der i 2000 blev vedtaget med en detaljeret gennemførelsesstrategi, som inddrager medlemsstater, interessenter, ngo'er og de tiltrædende lande, er en god illustration af, hvordan denne nye rammestrategi kan gøres operationel. Direktivet har et ambitiøst sigte - målet er at opnå en god økologisk og kemisk status i alle indre vandveje og kystnære farvande inden 2015 - men indeholder ikke overdrevent detaljerede værktøjer.

Et øget samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne forud for vedtagelsen er af allerstørste betydning. Når lovgivningen er trådt i kraft, er det også væsentligt at udrede konkrete gennemførelsesvanskeligheder på stedet. Der er blevet oprettet flere vigtige mekanismer på EU-plan for at fremme samarbejdet efter vedtagelsen.

---

55 Kommissionen udgiver regelmæssige undersøgelser af gennemførelsen og håndhævelsen af EU's miljølovgivning. Den seneste undersøgelse, som dækker 2002, blev offentliggjort i juli 2003 – SEC(2003)804 arbejdspapir fra Kommissionens tjenestegrene. Denne seneste undersøgelse indeholder ajourført information om status for anvendelsen af EU's miljølovgivning. Den beskriver også Kommissionens indsats for at bane vejen for fremskridt med implementeringen inden for rammerne af EU-nettet til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen (IMPEL).

56 KOM(2003)71.

57 Jf. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-parlamentet og Rådet - Kommissionens lovgivnings- og arbejdsprogram for 2004, KOM(2003)645, 29. oktober 2003.

– Det *uformelle EU-net til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen* (IMPEL), som er et regelmæssigt møde mellem Kommissionen, medlemsstaterne og de tiltrædende lande,[58] giver mulighed for at udveksle information og god praksis og for at sikre større konsistens i gennemførelse, anvendelse og håndhævelse af miljølovgivningen. Indførelsen i 2001 af en ordning, hvor medlemsstaterne rapporterer og tilbyder rådgivning om inspektorater og inspektionsprocedurer vedrørende gennemførelsen var et væsentligt skub fremad for IMPEL[59]. Denne mekanisme har bidraget til at få opstillet minimumskrav til inspektørernes kvalifikationer og uddannelsesprogrammer og til at styrke grænseoverskridende inspektionssamarbejde og forebygge illegale grænseoverskridende metoder på miljøområdet.

– Der udgives regelmæssigt *retningslinjer* for at rådgive medlemsstaterne om konkrete aspekter af gennemførelsen, f.eks. nærmere oplysninger om gennemførelsen af natur- og biodiversitetslovgivningen,[60] og et dokument fra Kommissionen havde for nylig til formål at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre direktivet om "strategisk miljøvurdering" i national lovgivning.[61]

– Der afholdes regelmæssigt *ad hoc-seminarer med medlemsstaterne* om gennemførelse af særligt komplekse direktiver med henblik på at forebygge en dårlig anvendelse.

– Der gennemføres *kapacitetsopbygnings- og uddannelsesforanstaltninger* for at lette gennemførelsen, f.eks. uddannelse til de myndigheder, der er ansvarlige for at behandle de enkelte vurderinger af virkningerne på miljøet i forbindelse med direktivet om vurdering af indvirkningerne på miljøet.

– I 2001 iværksatte Kommissionen såkaldte "*Name, Fame & Shame-seminarer*" for offentligt og sammen med medlemsstaterne at undersøge et politikområde eller en bestemt lov for at sætte fokus på god og dårlig praksis. Disse seminarer bidrager til at gøre medlemsstaterne bevidste om virkningerne af en dårlig gennemførelse.

– En effektiv *rapportering* fra medlemsstaterne om implementering af miljølovgivningen er afgørende for overvågningen af implementeringsprocessen. I overensstemmelse med den sjette miljøhandlingsplan har Kommissionen forpligtet sig til at etablere et mere sammenhængende og effektivt system til miljørapportering.

Lettelse af den økonomiske byrde ved implementeringen

Samhørighedspolitikken, som tegner sig for en tredjedel af EU-budgettet, bidrager i betydelig grad til gennemførelsen af miljølovgivningen. Hvis der træffes yderligere foranstaltninger til at gøre bæredygtig udvikling til et overordnet mål for samhørigheden, vil det med fordel udvide mulighederne for, at strukturfondene kan bidrage til miljøpolitikken – sammen med de økonomiske

---

58 Der har tidligere været et lignende netværk, som især vedrørte de tiltrædende lande – AC IMPEL. De to organer er nu sluttet sammen.

59 Europa-Parlamentets og Rådets henstilling om mindstekrav for miljøinspektioner i medlemsstaterne (2001/331/EF, EFT L 118, 27. april 2001, s. 41).

60 Jf. afsnit 3.2.4. - Bedre gennemførelse på naturbeskyttelsesområdet.

61 Direktivet om strategisk miljøvurdering skal være gennemført senest den 21. juli 2004. Dette dokument blev udarbejdet som en vejledning til medlemsstaterne for tidligt at sikre en så ensartet gennemførelse og anvendelse af direktivet om strategisk miljøvurdering som muligt i hele EU. Dokumentet ligger på http://europa.eu.int/comm/environment/eia/030923_sea_guidance.pdf

og sociale prioriteter – især i forbindelse med implementeringen – habitatsdirektivet er en oplagt kandidat, eftersom EU i henhold hertil skal medfinansiere Natura 2000-netværket.[62]

Brugen af strukturfondene skal være i overensstemmelse med EU's politikker og instrumenter, herunder de, der vedrører miljø og bæredygtig udvikling. På den måde er strukturfondene en vigtig løftestang for gennemførelse af miljølovgivningen.

Sideløbende hermed fortsætter LIFE-programmet, der yder støtte til projekter, som har til formål at vise, hvordan nye politikker kan implementeres i praksis, med at støtte gennemførelsen af miljølovgivningen.

Alternativer til klage- og overtrædelsesprocedurer

Antallet af klager i miljøsektoren alene er mere end tredoblet mellem 1996 og 2000. I 2002 blev der indbragt næsten 600 nye klager vedrørende miljøspørgsmål til Kommissionen.

Klage- og overtrædelsesprocedurerne i traktaten kan ikke være de eneste instrumenter i forhold til offentlighedens voksende bevidsthed om og reaktion på miljøproblemer i enkeltsager. I mange tilfælde kan klagerne få fyldestgjort deres krav hurtigere, hvis de anvender retsmidler i henhold til national ret.

Hvis adgangen til information, klage og domstolsprøvelse på miljøområdet forbedres, og klageprocedurerne i medlemsstaterne harmoniseres, vil antallet af overtrædelsessager på EU-niveau kunne nedbringes, samtidig med at borgernes rettigheder styrkes. I den forbindelse er det særdeles vigtigt at gennemføre Århus-konventionen[63] på EU-plan, eftersom det vil styrke mekanismerne til at få adgang til miljøinformation og skabe en mere effektiv adgang til klage og domstolsprøvelse på medlemsstatsniveau.

4.2.2. Tilpasning af miljøpolitikken til udfordringerne ved bæredygtig udvikling

For at komme videre i retning af bæredygtig udvikling er det nødvendigt at udnytte den fulde potentielle synergieffekt mellem miljø og de to andre dimensioner – den økonomiske og sociale.

Miljø og den sociale dimension

– *Miljø og jobskabelse*

Økonomiske aktiviteter i forbindelse med miljøbeskyttelse udviser en stigende tendens. Den stigende efterspørgsel efter bedre miljøkvalitet afspejles allerede i et stadigt større udbud af miljøvenlige produkter og tjenesteydelser samt i flere investeringer i miljøeffektive teknologier. Den aktuelle markedsudvikling i miljøindustrisektoren, som defineret af OECD, dokumenterer helt klart disse tendenser. Både den samlede omsætning og jobskabelse i en sektor, der i øjeblikket tegner sig for over 2,5 mio. job, har til stadighed ligget over gennemsnittet i det seneste årti.[64] På den baggrund ligger udfordringen for EU i at udnytte dette markedspotentiale fuldt ud og gøre ideerne om afkobling og bæredygtig udvikling til en drivkraft for vækst ved at lægge vægt på foranstaltninger, der kombinerer produktivitet og ressourceeffektivitet gennem innovation, ny

---

62 Jf. afsnit 3.2. - Natur og biodiversitet.

63 Århus-konventionen handler om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet. Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger.

64 KOM(2002) 122 endelig af 13.3.2002, Rapport fra Kommissionen: Miljøteknologi og bæredygtig udvikling.

teknologi og jobskabende investeringer. På linje med det europæiske vækstinitiativ vil det være den bærende ide i miljøteknologihandlingsplanen.

– *Miljø og jobkvalitet*

Miljøpolitikker kan påvirke beskæftigelsens kvalitet. For eksempel har den øgede brug af miljøteknologi i flere tilfælde ført til, at højteknologiske job med renere teknologi har erstattet lavteknologiske job med affaldshåndtering. Udviklingen i miljøpolitikken væk fra "end-of-pipe-løsninger" i retning af integrerede løsninger, der normalt kræver mere kvalificerede arbejdstagere, vil bidrage til den tendens. Et sådant skifte skal ledsages af omskoling, så arbejdstagerne kan tilpasse sig deres nye job. Denne omskoling kan også blive et vigtigt instrument til at øge bevidstheden om de miljømæssige udfordringer, der ligger i bæredygtig udvikling.

Arbejdstagerne er også ofte udsat for høje miljørisici, og det skal der gøres noget ved gennem miljøforanstaltninger. For eksempel er det anslået, at ca. 35.000 arbejdstagere mister livet hvert år som følge af eksponering for kræftfremkaldende kemikalier på deres arbejdsplads.[65]

– *Miljøpolitik og bekæmpelse af fattigdom og udstødelse*

Miljøpolitikker kan bidrage til bekæmpelsen af fattigdom og udstødelse. De mennesker, der får mest ud af miljøpolitikker, er ofte samfundets fattigste, som normalt lever i områder, der er mest udsat for luftkvalitetsproblemer eller ødelagte landskaber. Det kan derfor have en positiv indflydelse på fordelingen at gøre noget ved et ødelagt miljø.

Miljø og den økonomiske dimension

Selv om det kan være nødvendigt at foretage afvejninger mellem en høj miljøbeskyttelsesstandard på den ene side og økonomisk vækst og konkurrenceevne på den anden, er der også en række potentielle "win-win-områder":

– *En række aktiviteter i den private sektor afhænger direkte af naturressourcernes kvalitet.* Turisme og fødevareindustri er oplagte eksempler. I særlige tilfælde med kommercielt udnyttede ressourcer, som fiskebestande, truer de nuværende ikke-bæredygtige tendenser ikke blot miljøet, men også industrien selv og således livsgrundlaget for dem, der arbejder i industrien. Under disse betingelser er det afgørende, at der er klare grænser for belastningen af naturressourcerne for at sikre, at ressourcen har tid til at forny sig selv og bevare sin produktivitet på lang sigt.

– *Den private sektor opererer i en økonomi, der udvikler sig hurtigt, og her er innovation, viden og lydhørhed over for den offentlige mening værdifulde aktiver, hvis man skal være "hurtigere til at markedsføre og tættere på kunden."* I den forbindelse kan virksomhederne ikke længere få succes med lave omkostningsstrategier, hvor miljøet opfattes som en billig ressource, der skal udnyttes. Miljøet bliver en værdikilde og et instrument til at øge konkurrenceevnen, der meget belejligt bidrager til at fremme industriens dynamik og image.

– *Miljøkvalitet kan være en parameter for tiltrækning af kvalificerede arbejdstagere og udenlandske investorer.* En illustration af denne tendens kan ses i udviklingen af højteknologiske forskningsparker, hvor "grøn" beliggenhed anses for at være et centralt aktiv sammen med højt kvalificerede ressourcer og kort afstand til videncentre.

---

65 "Assessment of the Impact of the New Chemicals Policy on Occupational Health", RPA, 2003

Synergier mellem virksomhed og miljø må udnyttes fuldt ud, hvis der skal skabes en økonomisk vækst, som giver større gevinster og samtidig minimerer miljøskaderne. Med henblik herpå må policy-mixet på miljøområdet ud over lovgivning omfatte nyskabende instrumenter, der kan forlige erhvervslivet, herunder industrien, med miljøbeskyttelse.

På den ene side må der anlægges en afbalanceret holdning til regler baseret på en kombination af fleksibilitet, incitamenter og forudsigelighed for at få industrien og arbejdsmarkedets parter til at spille aktivt med. I den forbindelse vil Kommissionen, hvor det er relevant og gennemførligt, i stigende grad bygge på markedsbaserede instrumenter for at forbedre omkostningseffektiviteten. På den anden side må industrien tilskyndes til at tage bæredygtig udvikling endnu mere til sig gennem en større ansvarsfølelse over for miljøet og klarere ansvarsrelationer. I tilfælde, hvor industrien ikke handler ansvarligt og forårsager skader på miljøet, skal der være sanktioner i form af en ansvarsordning.

Videreudvikling af synergier mellem miljøet og den private sektor

– Fremme af udvikling af miljøteknologier

Nye og nyskabende teknologier skal medvirke til at realisere skiftet til den model for et videnbaseret samfund, EU valgte i Lissabon-strategien. Disse teknologier er et stærkt lokomotiv for økonomisk vækst, konkurrenceevne, forbedret miljøbeskyttelse og livskvalitet. De kan bidrage til at mindske omkostningerne til miljøbeskyttelse ved at give brugerne mulighed for at opfylde miljømæssige mål med lavere omkostninger.

Miljøteknologier kan frigøre ressourcer til brug andre steder i økonomien. Denne afkobling af økonomisk vækst fra miljøskader og ressourceudnyttelse er præcis, hvad der skal til for at gå i retning af bæredygtig udvikling. Miljøteknologier er derfor en naturlig bro mellem den økonomiske og miljømæssige søjle i Lissabon-strategien.

Meget af deres potentiale bliver imidlertid stadig ikke udnyttet som følge af markedsmæssige og institutionelle barrierer, der forhindrer, at de udnyttes. Der er derfor brug for handling på flere fronter, som er afgørende, hvis miljøteknologiernes fulde potentiale skal udnyttes. Der skal gøres yderligere bestræbelser på at højne bevidstheden og udligne informationsunderskuddet, når det gælder disse teknologiers potentiale – LIFE-programmet er i den henseende et værdifuldt bidrag. Herudover er det afgørende at fjerne markedshindringer, især mange implicitte og direkte subsidier til mere forurenende teknologier.

Det er en prioritet for Kommissionen at fremme udviklingen af miljøteknologier. Kommissionen arbejder på en handlingsplan for at etablere passende rammer til at sætte skub i miljøteknologierne. Denne handlingsplan skal bygge på Kommissionens rapport om miljøteknologier fra 2002[66] og Kommissionens meddelelse "Udarbejdelse af en handlingsplan for miljøteknologi" fra 2003.[67]

– Fremme af fleksible markedsbaserede løsninger

Forudsat at de udformes hensigtsmæssigt, er fleksible markedsbaserede mekanismer, såsom skatter, afgifter, nedbringelse af miljøskadelige subsidier, fremme af handelsmekanismer og frivillige miljøaftaler dobbelt attraktive for miljøpolitikken, idet de kan bidrage til at nå den størst mulige

---

66 KOM(2002)122, 13. marts 2002.

67 Meddelelse fra Kommissionen - Udarbejdelse af en handlingsplan for miljøteknologi, KOM(2003) 131 endelig, 25.3.2003.

effektivitet i gennemførelsen og samtidig sikrer industriens accept ved at begrænse omkostningerne. De kan endvidere bidrage til at gøre EU's økonomi mere konkurrencedygtig ved at sikre en mere effektiv udnyttelse af naturressourcerne. Dette potentiale anerkendes i stigende grad af de politiske beslutningstagere.

Der er i de seneste år gjort store fremskridt på EU-plan med at bruge markedsbaserede instrumenter, som det illustreres af vedtagelsen af direktivet om handel med kvoter for emissioner.[68] EU-indsatsen er af særlig betydning for at undgå forvridninger på det indre marked og risici for, at industrien mister konkurrenceevne som følge af nationale initiativer til at gøre markedet grønnere.

Kommissionens strategi for brug af markedsbaserede instrumenter i forbindelse med miljøpolitikken vil blive skitseret i en meddelelse, der ventes i 2004.

– Forudsigelige lovgivningsmæssige rammer

Den øgede brug af fleksible regler og frivillige initiativer betyder ikke, at en mere stringent regulering og bindende instrumenter har mistet deres relevans. Obligatoriske ordninger er fortsat nødvendige til at fastlægge miljømæssige standarder, og de skal fortsat være en integreret del af policy-mixet på miljøområdet.

Bindende instrumenter kan skabe omkostninger for industrien og andre økonomiske aktører. Det er derfor bydende nødvendigt at fastsætte langsigtede mål, der skal nås gradvist for at give disse økonomiske aktører og industrien mulighed for at foregribe ændringerne og tilpasse deres virksomhedsplaner hertil. Jo mere forudsigelige vore lovgivningsmæssige rammer er, jo lettere er det at tage højde for dem i virksomhedens normale investeringscyklus.

Nye holdninger til miljø i erhvervslivet

– Fremme af ansvarlighed

Statslige bestræbelser på at gøre de lovgivningsmæssige rammer mere fleksible må bakkes op af forpligtelser fra industriens side.

Dette kan bedst gøres gennem udvikling af strategier for virksomhedernes sociale ansvar (CSR – Corporate Social Responsibility), der eksplicit dækker miljøet. CSR indebærer, at de frivilligt påtager sig forpligtelser, der går ud over den gældende lovgivning til at højne standarderne for miljøbeskyttelse og social udvikling med henblik på at fremme bæredygtig udvikling.[69] CSR er således et vigtigt bidrag fra virksomhederne til at nå bæredygtig udvikling.

Et stigende antal europæiske virksomheder har udviklet sociale ansvarsstrategier i de seneste år. Disse strategier udvikles i første omgang som konkurrencemæssige aktiver baseret på den øgede rentabilitet, som en forbedret social og miljømæssig indsats kan medføre. De ses også som et markedsføringsværktøj ud fra en formodning om, at det sandsynligvis kan tiltrække nye kunder, hvis man opfattes som en virksomhed, der klarer sig godt samtidig med, at den gør noget godt.

Virksomhedernes formidling af den indsats, de gør, er et vigtigt bidrag til at maksimere den eksterne virkning af CSR. Når man skaber øget bevidsthed om CSR gennem udveksling af god

---

68 Jf. afsnit 3.1. Klimaændringer.

69 Jf. Meddelelsen fra Kommissionen om virksomhedernes sociale ansvar: Virksomhedernes bidrag til bæredygtig udvikling, KOM(2002)347, 2. juli 2002.

praksis mellem virksomheder og inden for sektorer samt foretager benchmarking af virksomhedsinitiativer, er det også vigtige midler til at fremme CSR. Det europæiske interessentforum vedrørende CSR er et skridt i den retning. De følgende to værktøjer, som Kommissionen allerede støtter, kan yde et vigtigt bidrag til operationaliseringen af CSR:

- *Virksomhedernes offentliggørelse af grundige og uafhængigt kontrollerede miljørapporter. I det sjette miljøhandlingsprogram tilskyndes til offentliggørelse af sådanne rapporter. Dette gælder især for større virksomheder. Antallet af virksomheder i EU, der regelmæssigt offentliggør miljørapporter er stadigt stigende, men stadig ikke stort nok. Hvis potentialet i disse rapporter skal udnyttes fuldt ud, bør de baseres på en række fælles indikatorer, således at der kan foretages sektorspecifik benchmarking.*

- *EU's miljøledelses- og miljørevisionsordning (EMAS).* EMAS-ordningen blev indført i 1993 og sigter mod at fremme industriforetagenders løbende forbedringer af miljøindsats og -resultater ved at udpege organisationer til at evaluere og forbedre deres egen miljøindsats og egne miljøresultater og sørge for information til offentligheden. Siden 2001 har EMAS fået udvidet sit sigte til alle erhvervssektorer, herunder offentlige myndigheder[70], og der er udfoldet bestræbelser på at tilpasse ordningen til SMV'ernes særlige forhold. Antallet af EMAS-registreringer har været støt stigende siden 1993, men er stadig for ujævnt fordelt i Unionen.

Indførelse af EU-lovgivning om miljøansvar

Erstatningsansvar er den nødvendige følge af virksomhedernes miljøansvar. Et erstatningsansvar vil fjerne incitamentet til at anvende ikke-bæredygtige metoder og bidrager dermed til at fremme ansvarlig adfærd fra industriens side.

Forslaget til direktiv om miljøansvar[71] har til formål at opstille en ramme for miljøansvar på EU-plan baseret på princippet om, at forureneren betaler. I henhold til direktivforslaget skal driftsherrerne træffe forebyggende foranstaltninger, når der er en overhængende trussel om miljøskade og – for egen regning – træffe afhjælpende foranstaltninger, når skaden er sket.

Der blev nået politisk enighed om ansvarsdirektivet på miljøministrenes rådsmøde i juni, hvilket har banet vejen for vedtagelsen af direktivet i 2004 i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i foråret 2003.[72]

Beskyttelse af miljøet gennem strafferetten i tilfælde af alvorlige overtrædelser af fællesskabsretten.

Ikke alle medlemsstater har strafferetlige sanktioner mod de alvorligste brud på fællesskabsretten om miljøbeskyttelse. Derfor fremsatte Kommissionen i 2001 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af miljøet.[73] Da Rådet i stedet vedtog en rammeafgørelse[74] under EU-traktatens tredje søjle, indbragte Kommissionen sagen for Domstolen

---

70 Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning 761/2001 af 19. marts 2001 om organisationers frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS), EFT L 114/1, 24. april 2001.

71 Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, KOM(2002)17 endelig, 23. januar 2002.

72 Afsnit 58, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bruxelles, 20.-21. marts 2003.

73 KOM (2001) 139 endelig – EFT, 26. juni 2001, C180/238.

74 EFT, 5. februar 2003, L029/55.

for at få afklaret, hvorvidt bestemmelser om strafferetlige sanktioner hører under den første eller tredje søjle i traktaten om Den Europæiske Union.[75]

Efter at tankeren Prestige forulykkede ud for den spanske kyst i november 2002, vedtog Kommissionen endvidere omgående to nye instrumenter, der indførte strafferetlige sanktioner for at forebygge nye olieudslip langs de europæiske kyster.[76]

4.3. Viden og information

Viden og information kan bidrage til den miljøpolitiske beslutningstagning på to måder:

– For det første sætter de beslutningstagerne i stand til at lave bedre politikker. I forbindelse med bæredygtig udvikling er der brug for øget viden, så beslutningstagerne kan vurdere, hvorvidt det er nødvendigt at træffe foranstaltninger, forvalte risici i situationer med usikkerhed og afveje potentielle fordele og omkostninger ved politikkerne i alle tre dimensioner. Det er derfor nødvendigt med bedre viden om miljøspørgsmål og samspillet imellem dem for at sikre, at politikkerne baseres på den bedste foreliggende videnskabelige viden og information.

– Hvis forvaltningen og kvaliteten af de politiske initiativer skal forbedres, er det for det andet afgørende, at miljøinformationen gøres tilgængelig for den brede offentlighed, og at de berørte parter i stigende grad deltager i udformningen af miljøpolitikker.

4.3.1. Vore tiltag skal baseres på solid viden

Det understreges igen i det sjette miljøhandlingsprogram, at miljøpolitikker skal baseres på viden og den bedste foreliggende videnskabelige dokumentation. Den information, der danner grundlaget for viden (dvs. data, statistikker, indikatorer eller god praksis af enten videnskabelig, teknisk eller økonomisk art) kommer fra mange forskellige kilder og interessenter, især medlemsstater, det Europæiske Miljøagentur (EEA), Eurostat, EU's sjette FTU-rammeprogram og de forskellige nationale forskningsprogrammer og -organisationer. En bedre kommunikation mellem de forskellige involverede netværk er nødvendig for at forbedre den indbyrdes koordination, øge informationsstrømmene og sikre en bedre udnyttelse af den information, der nu er tilgængelig.

Viden som drivkraft for miljøpolitikken

Ud over at bidrage til at øge offentlighedens bevidsthed om status og tendenser for forskellige miljøspørgsmål, spiller information en nøglerolle i forbindelse med den miljøpolitiske proces. Den første funktion er som drivkraft for miljøpolitikken. Ved at overvåge drivkræfterne, belastningerne og ændringerne i miljøets tilstand kan problemerne afdækkes, som de opstår. For det andet er information nøglen til at udforme de mest hensigtsmæssige foranstaltninger til løsning af et givet problem. Eftersom mange miljøproblemer er komplekse, er viden om samspil og overlapninger

---

75 Jf. Kommissionens pressemeddelelse, IP03/461 og resumé af sagen 176/03, offentliggjort i EFT C 135 af 7. april 2003, s.1.

76 Et forslag til et direktiv om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening (KOM(2003)92, 5. marts 2003). Forslaget indeholder to foranstaltninger. De gældende internationale regler for forurening fra skibe ved udtømning gøres til EU-ret (MARPOL 73/77-standarder), og det fastslås, at en overtrædelse af udtømningsreglerne skal betragtes som en strafbar handling. Med henblik på at supplere direktivforslaget vedtog Kommissionen et forslag til en Rådets rammeafgørelse om en styrkelse af strafferetlige rammer til bekæmpelse af forurening fra skibe (KOM(2003)227 endelig, 2. maj 2003). Dette forslag vedrører især en strafharmonisering, idet der fastsættes straframmer for fængselsdomme og niveau for de bøder, medlemsstaterne kan idømme.

væsentlig for at sikre den mest hensigtsmæssige foranstaltning uden at påvirke andre politikområder negativt. For det tredje hjælper miljøinformation beslutningstagerne med at måle gennemførelsen af miljøpolitikkerne. Politikkerne kan kun være effektive, hvis de implementeres korrekt og konsekvent. Feedback i form af information kan sikre, at nye politikker kan nyde gavn af tidligere erfaringer. Og endelig hjælper information med at evaluere politikkernes effektivitet – kort sagt at vurdere, hvorvidt problemet er blevet løst.

Etablering af passende rammer

Miljøinformation sammenlignes med hensyn til kvalitet, dækning og aktualitet ofte negativt med data fra andre sektorer, især økonomiske data. Selv om disse kritikpunkter kan have en vis berettigelse, er der en betydelig forskel i de ressourcer, der bevilges for at få denne information.

At forbedre miljøinformationen er dog ikke blot et spørgsmål om øgede ressourcer, men også om at indføre en bedre koordineret dataindsamlingsmetode. På det område bør samarbejdet mellem det Europæiske Miljøagentur og Eurostat og andre eksisterende netværk, der får støtte under Kommissionens forskningsrammeprogram, forbedres. Kommissionen forpligtede sig i det sjette miljøhandlingsprogram til at skabe mere sammenhængende og effektive rammer for rapportering og således lette medlemsstaternes byrde. Den fremsætter forslag herom i 2005.

Der skal dog ved udformningen af politikken stilles tilstrækkelige ressourcer til rådighed til overvågning og rapportering. Dette kan senere have store følger for overvågning af gennemførelsen af miljølovgivningen og for informationen til offentligheden. For eksempel kan det blive vanskeligt at sammenligne information medlemsstaterne imellem, hvis der er for stor forskel i overvågningsstedernes antal eller beliggenhed, som det var tilfældet med luftkvaliteten.

Forbedring af videngrundlaget

Mange af de kommende temastrategier vil omfatte bestemmelser, såsom indikatorer, så deres effektivitet kan måles. Arbejdet fortsætter med at forbedre miljøindikatorerne, især på områder, hvor der er huller, såsom biodiversitet og kemikalier.[77] I den henseende er prioritering af videnskabelig støtte til politikker, der indføres i forbindelse med EU's sjette FTU-rammeprogram, som tilbyder forskningsbistand til miljøpolitiske initiativer på forskellige trin i den politiske beslutningstagning – udformning, udvikling og overvågning af gennemførelsen, et nyttigt værktøj.

Det er imidlertid kompliceret at gøre fremskridt, fordi det kan være vanskeligt at vurdere omfanget af et miljøproblem. Ikke desto mindre er der flere initiativer på vej med henblik på at afdække og udvikle "integrationsindikatorer" i forbindelse med miljøet, såsom TERM[78] for transport og IRENA[79] for landbrug. Herudover har Eurostat efter anmodning fra det Europæiske Statistiske Udvalg oprettet en multinational taskforce, der skal udvikle indikatorer for bæredygtig udvikling, som kan måle overlapning og afvejninger mellem de forskellige dimensioner.

Endnu et initiativ fra Kommissionen har til formål at skabe en fælles infrastruktur for arealinformation i Europa med henblik på at sikre sammenhæng mellem de offentlige kilder til arealinformation for således at sikre stordriftsfordele og interoperabilitet. Tæt knyttet hertil er

---

77 BIO-IMPS (biodiversity implementation indicators: indikatorer for gennemførelse af biodiversitet) og REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of CHemicals: registrering, evaluering og godkendelse af kemikalier) for kemikalier.

78 Transport and Environment Reporting Mechanism (Rapporteringsordning for transport og miljø).

79 Udvikling af indikatorer for miljøvenligt landbrug.

initiativet for global miljø- og sikkerhedsovervågning, der har til formål at udvikle overvågningstjenester for at støtte politikker på miljø- og sikkerhedsområdet. GALILEO og ESPON er også relevante instrumenter. Med sine mange foranstaltninger kan EU-programmet for globale navigationstjenester, GALILEO, bidrage til at kortlægge havene og kryosfæren og herunder fastlægge forurenede arealers udstrækning og opspore forureningskilder. Observationscentret for EU's Fysiske og Funktionelle Udvikling, ESPON/ORATE, skal hjælpe med at definere en række territoriale indikatorer for at analysere de regionale virkninger af EU's politikker.

Målet er at anvende en bred vifte af instrumenter, som Kommissionen og den Europæiske Rumorganisation (ESA) har til rådighed med henblik på at etablere en europæisk overvågningskapacitet inden 2008. Kommissionen vil bestræbe sig på at forbedre synergieffekten mellem disse forskellige initiativer. Det endelige mål er at udnytte eksisterende og nye dataindsamlings- og analyseteknologiers potentiale til at strømline og lette rapporteringsbyrden for at fremme gennemførelsen af miljøpolitikkerne og sikre, at miljødimensionen integreres i andre politikker.

Risikostyring

Der vil på grund af utilstrækkelig videnskabelig ekspertise altid være grænser for viden, uanset hvor mange bestræbelser der gøres for at øge den. Disse huller i vor viden må ikke være en undskyldning for ikke at gøre noget. Der er behov for at anvende en strategi for risikostyring baseret på forsigtighedsprincippet,[80], princippet om forebyggelse ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. Miljøansvarsdirektivet skal sikre, at der er økonomiske midler til rådighed til at afhjælpe eventuelle miljøskader. En væsentlig del af en sådan strategi er at sikre, at offentligheden får besked om arten og omfanget af risici.

4.3.2. Forbedret adgang til information og deltagelse i den politiske beslutningstagning

Hvis der sikres offentlig adgang til miljøoplysninger, øger det ikke blot regeringens ansvarlighed og gennemsigtighed, men forbedrer også forvaltningen. En øget offentlig deltagelse i den miljøpolitiske beslutningstagning sikrer også, at alle berørte parter høres, hvilket ikke blot forbedrer kvaliteten af de politiske resultater, men også chancerne for en vellykket gennemførelse heraf. I betragtning af den potentielle virkning, de foreslåede foranstaltninger får for en bred vifte af grupper, understreger artikel 10 i det sjette miljøhandlingsprogram betydningen af en omfattende høring af interessenterne på alle trin i den politiske proces og en styrket deltagelse af ngo'er, der arbejder på miljøområdet. I forbindelse med sidstnævnte aspekt har Fællesskabet indledt et program[81] for at støtte ngo'er, der arbejder med miljøbeskyttelse, herunder ngo'er fra de tiltrædende lande og kandidatlandene, for perioden 2002-2006.

Yderligere offentlig adgang til miljøinformation og deltagelse i miljøpolitisk beslutningstagning på EU-plan vil blive sikret ved gennemførelsen af Århus-konventionen[82], der også dækker retten til domstolsprøvelse i miljøsager. Denne konvention kan ses som et middel til at demokratisere miljøet

---

80 Jf. meddelelsen fra Kommissionen om forsigtighedsprincippet, KOM(2000)1 endelig, 2. februar 2000.

81 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 466/2002/EF af 1. marts 2002 om et EF-handlingsprogram for fremme af ikke-statslige organisationer, der fortrinsvis beskæftiger sig med miljøbeskyttelse (EFT L 75, 16. marts 2002, s. 1-6).

82 UNECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

og inddrage offentligheden. Kommissionen vedtog i oktober 2003 en pakke af forslag, der har til formål at ratificere Århus-konventionen.[83]

[83] Lovgivningspakken, der blev vedtaget den 24. oktober 2003, består af tre forslag: et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (KOM(2003)624), et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Det Europæiske Fællesskabs institutioner og organer (KOM(2003)622), et forslag til Rådets afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (KOM(2003)625).

5. NYE MEDLEMSSTATER – SÆRLIGE UDFORDRINGER VED UDVIDELSEN

Afslutningen af udvidelsesforhandlingerne, undertegnelsen af tiltrædelsestraktater med Cypern, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien og gennemførelsen af ratificeringsprocessen i disse lande har banet vejen for en historisk udvidelse af EU med ti nye medlemmer i 2004.

Under EU's vejledning og overvågning har de tiltrædende lande gjort en betydelig indsats på miljøfronten i de seneste ti år. Tilpasningen til EU's standarder nærmer sig – i gennemsnit er ca. 90 % af Fællesskabets regelværk blevet gennemført i national lovgivning; i visse sektorer, såsom tværgående lovgivning og luft- og affaldslovgivning er processen næsten gennemført. Sideløbende hermed er der taget vigtige skridt vedrørende implementeringen, især gennem en styrkelse af den administrative kapacitet.

Umiddelbart før udvidelsen er de tiltrædende lande i store træk godt på vej til at kunne implementere Fællesskabets regelværk fra tiltrædelsen. Der er ikke i de generelle tilsynsrapporter om forberedelserne til EU-medlemskabet[84], der blev vedtaget i november 2003, afdækket spørgsmål, som giver anledning til alvorlig bekymring på miljøområdet. Der blev imidlertid gjort opmærksom på en række områder, hvor de tiltrædende lande stadig må styrke deres bestræbelser for at opfylde forpligtelserne for medlemskab: den største bekymring er for de fleste lande stadig gennemførelsen af lovgivningen i forbindelse med Natura 2000 og for visse lande affaldshåndtering og industriforurening.

Tiltrædelsesforhandlingerne fortsætter med Rumænien og Bulgarien, selv om miljøkapitlet foreløbigt er blevet afsluttet med sidstnævnte.[85] I de periodiske rapporter, som Kommissionen vedtog samtidig med de generelle tilsynsrapporter for de tiltrædende lande konkluderes det, at Bulgarien har nået et godt tilpasningsniveau til Fællesskabets miljøregelværk og må bevare og styrke sine gennemførelsesbestræbelser, især ved at styrke den administrative kapacitet. I rapporten om Rumænien konkluderes det, at selv om der er vedtaget en betydelig mængde lovgivning, er den administrative kapacitet og de finansielle ressourcer, der er afsat til sektoren, stadig utilstrækkelige.

De ovennævnte bestræbelser begynder at vise resultater. Miljøets tilstand er i de seneste år blevet bedre i de tiltrædende lande og kandidatlandene, idet der er opnået en betydelig reduktion af luft- og vandforureningen.[86]

Kommissionen træffer alle foranstaltninger til at klare miljøudfordringerne efter tiltrædelsen, idet kapacitetsopbygning og finansiering prioriteres, hvor der er behov for yderligere fremskridt; endvidere prioriteres integration, hvor situationen er blevet dårligere, fordi der i det seneste tiår næsten udelukkende har været fokus på implementering.

---

84 Comprehensive monitoring reports of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia, COM(2003) 675 final; SEC(2003) 1200; SEC(2003) 1201; SEC(2003) 1202; SEC(2003) 1203; SEC(2003) 1204; SEC(2003) 1205; SEC(2003) 1206; SEC(2003) 1207; SEC(2003) 1208; SEC(2003) 1209.

85 Der er indgået tværnationale aftaler indtil 2011 for flydende brændstoffers svovlindhold, indtil 2009 for emissioner af flygtige organiske forbindelser fra oplagring og distribution af benzin, indtil 2011 for genanvendelse og genvinding af emballageaffald, indtil 2014 for deponering af visse former for flydende affald, indtil 2009 for visse overførsler af affald, indtil 2011 for integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (med hensyn til visse eksisterende anlæg), indtil 2014 for byspildevand og indtil 2014 for store forbrændingsanlæg.

86 Jf. Europas miljø: tredje samlede vurdering, Det Europæiske Miljøagentur, miljøvurderingsrapport nr. 10, 2003.

5.1. Implementering af Fællesskabets miljøregler – den institutionelle dimension

For miljøforvaltningerne i de tiltrædende lande vil tiltrædelsen medføre øgede krav og flere opgaver i forbindelse med overvågning, inspektioner, udstedelse af tilladelser og rapportering, hvilket vil være en udfordring for dem. Miljømyndighedernes vanskeligheder med at opnå tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer samt en vedvarende mangel på koordinering mellem de politiske sektorer har desværre indtil nu været en hæmsko.

På den positive side bevilger de fleste tiltrædende lande stadigt flere menneskelige ressourcer til gennemførelsen af miljølovgivningen. Endvidere er der blevet oprettet udvekslingsprogrammer med forvaltninger i medlemsstaterne under bilaterale programmer og i forbindelse med "twinning-projekter". Sideløbende er inspektionskontorerne ved at blive styrket, der etableres miljøagenturer, og overvågningssystemerne for luft- og vandkvalitet udvides. Disse skridt alene er imidlertid utilstrækkelige. Medlemsstaterne bør tilskyndes til at fortsætte den tekniske bistand og twinning-tiltag efter tiltrædelsen. Overgangsfaciliteten kan støtte denne proces.

5.2. Implementering af Fællesskabets miljøregler – den økonomiske dimension

Den økonomiske udfordring er lige så stor som den institutionelle. Det anslås, at de ti tiltrædende landes omkostninger ved at leve op til Fællesskabets investeringstunge miljøregler beløber sig til ca. 50-80 mia EUR. Hertil kan lægges yderligere 30 mia. EUR til Bulgarien og Rumænien.[87] Alene direktivet om rensning af byspildevand vil kræve større investeringer på ca. 15 mia. EUR. For at sikre fuld implementering vil de nye medlemsstater skulle bruge gennemsnitligt mellem 2 og 3 % af BNP på miljøet i de kommende år. De nuværende udgifter ligger imidlertid generelt noget under dette mål.

Der er blevet gjort mærkbare fremskridt i de senere år:

– Miljøinfrastrukturen er blevet udviklet og forbedret: antallet af tilslutninger til spildevandsanlæg, som stadig ligger noget under EU-gennemsnittet, er ikke desto mindre fordoblet siden begyndelsen af 1990'erne. Siden 2000 har førtiltrædelsesinstrumenterne ISPA, PHARE og SAPARD ydet støtte til forbedringer af miljøinfrastrukturen.

– Der er blevet udarbejdet gennemførelsesplaner med tilhørende finansieringsstrategier for en række investeringstunge retsakter.

Der er nu vedtaget affaldsplaner i de fleste tiltrædende lande, og der er iværksat luftkvalitetsvurderinger. Men der skal gøres mere. Miljøfinansiering i førtiltrædelsesperioden har vist sig at være en særdeles problematisk opgave, især i sektorerne for vand og byaffaldshåndtering, og især på grund af administrative mangler i en række af landene. Det er helt afgørende at sikre tilstrækkelige finansieringsressourcer for at opnå en effektiv implementering af EU-lovgivningen. Parallelt hermed er det nødvendigt at styrke den institutionelle kapacitet for at sikre, at de økonomiske ressourcer, der er afsat til at finansiere miljøinfrastruktur, udnyttes effektivt.

På den baggrund bør de prioriterede foranstaltninger fokusere på:

– at sikre, at struktur- og samhørighedsfondene samt programmerne for landdistriktsudvikling bruges til at hjælpe de nye medlemsstater med at nå fuld

---

[87] Disse tal dækker kun den investeringstunge del af Fællesskabets regelværk på miljøområdet (byspildevand, affald, vandforsyning og luft [IPPC: integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening]). Jf. Kommissionens meddelelse (2001)304 endelig.

overensstemmelse med Fællesskabets regelværk inden udgangen af de forhandlede overgangsperioder og især går til de investeringstunge direktiver om affaldshåndtering, vandforsyning og byspildevand.

– i den nuværende periode at sikre, at en betydelig del af de vigtigste strukturfonde bruges til at finansiere miljøinfrastruktur og kapacitetsopbygning.

– at sikre, at EU's bistand kan virke som løftestang for midler fra andre kilder, herunder den Europæiske Investeringsbank (EIB), bilaterale bevillinger og kreditordninger, kommercielle banklån, udenlandske direkte investeringer og indtægter fra forbrugsafgifter, gebyrer eller skatter.

– at tilskynde de tiltrædende lande til at sikre tilstrækkelige ressourcer til implementering i de nationale budgetter. Målenes bindende karakter og de klare slutfrister for de direktiver, der blev bevilget overgangsperioder for (og for hvilke der er fastlagt detaljerede implementeringsstrategier, herunder også for finansieringen), berettiger, at der afsættes tilstrækkelige økonomiske og menneskelige ressourcer til implementeringen på nationalt plan.

5.3. Styrkelse af integrationen

Den vægt, de miljøpolitiske beslutningstagere i de tiltrædende lande har lagt på overensstemmelse med Fællesskabets regelværk samt den generelle ressourcemangel, har hindret fremskridt på integrationsområdet. Indsatsen på integrationsfronten må derfor forstærkes i perioden efter tiltrædelsen.

Den økonomiske vækst i de tiltrædende lande i de kommende år vil skabe stadige stigninger i transport- og elektricitetsefterspørgslen, som kan bringe de tiltrædende landes resultater i forbindelse med klimaændringerne i fare. Primært som følge af økonomisk afmatning og omstrukturering i første halvdel af 1990'erne er de tiltrædende lande godt på vej til at opfylde deres Kyoto-mål. De samlede drivhusgasemissioner faldt i disse lande med 32 % mellem 1990 og 1999.[88] For at sikre, at væksten ikke bliver ledsaget af stigninger i drivhusgasemissioner, skal de langsigtede infrastrukturinvesteringer i de tiltrædende lande være bæredygtige.

Ud fra perspektivet efter topmødet i Kyoto må det derfor være en prioritet på lang sigt yderligere at integrere klimaændringspolitikker i strukturfondene, som mange transport- og energiinvesteringer vil blive finansieret under. Endvidere må der lægges særlig vægt på integration af transport og energi.

Transport: De tiltrædende lande har fortsat betydeligt bedre resultater end de nuværende EU-medlemmer, når det drejer sig om fordeling på forskellige transportformer eller energiforbrug til transport og Nox-emissioner. Indikatorerne begynder dog at pege i den forkerte retning med et fald i jernbanegodstransporten, en stigning på 62 % i motorvejslængden og en stigning på 73 % i antallet af biler.

EU bør derfor i sin økonomiske bistand, især transportprogrammerne, prioritere bæredygtige transportprojekter og lægge særlig vægt på renovering af det offentlige transportsystem i byerne, hvor de tiltrædende lande er bagud, samt på trafikoverflytning.

---

[88] Jf. Beretning fra Kommissionen udarbejdet i henhold til Rådets beslutning 93/389/EØF om en overvågningsmekanisme for emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet, KOM(2002)702, endelig, 9. december 2002.

Energi: Energieffektiviteten er blevet bedre i de tiltrædende lande som følge af de positive foranstaltninger, der er truffet, men også på grund af økonomisk omstrukturering. Alligevel ligger den fortsat noget under EU15-gennemsnittet, og energiforbruget pr. produktionsenhed er stadig langt højere end i EU15.

De eksisterende muligheder for energibesparende "win-win-løsninger" må udnyttes fuldt ud i forbindelse med investeringer i elektricitetsproduktion og i erhvervssektorer. Enhver EU-støtte i disse sektorer bør, hvor det er hensigtsmæssigt, indeholde en indbygget energibesparelseskomponent.

I forbindelse med vedvarende energi har de tiltrædende lande vedtaget mål inden for rammerne af direktivet om fremme af elektricitet produceret fra vedvarende energikilder.[89] Det samlede EU25-mål for elektricitet fra vedvarende energikilder for 2010 er nu blevet 21 % i stedet for 22 % for EU15.

[89] Direktiv 2001/77. De nye medlemsstater vil gennemføre dette direktiv i 2004.

6. DEN INTERNATIONALE DIMENSION

Da miljøet ikke kender nogen grænser, kan den bæredygtige udviklings miljøsøjle ikke fremmes af enkelte lande eller regioner alene. EU har derfor forpligtet sig til at fremme miljøbeskyttelse internationalt.[90] De miljøpolitiske udfordringer i internationale rammer kræver, at der formuleres specifikke svar, som EU er ved at udvikle.

6.1. Internationale udfordringer for miljøpolitikken

EU står over for fire store udfordringer i arbejdet med den globale bæredygtige udviklingsdagsorden:

At fremme af multinationale og multilaterale løsninger på miljøproblemerne

Da mange af de mest kritiske miljøproblemer i al væsentlighed er internationale, kan de kun løses effektivt gennem en multilateral og multinational strategi. Over for kortsigtet økonomisk og politisk pres og på et tidspunkt, hvor fristelsen til at vælge unilateral handling er stærk, er det en kompliceret opgave at fremme internationalt miljøsamarbejde på bilateralt og multilateralt niveau.

At afhjælpe negative miljøpåvirkninger i tredjelande.

Mange af EU's interne politikker – især landbrugs- og fiskeripolitikken – har negative virkninger i tredjelande, ofte udviklingslande. Endvidere har produktions- og forbrugstendenserne i Europa miljømæssige følger for tredjelande og bidrager til globale miljøproblemer. Skønt der ikke foreligger afgørende dokumentation, frygtes det, at høje miljøstandarder kan føre til, at forurenende industrier flyttes til fattigere lande med mindre strenge standarder i det, der ofte kaldes "kapløbet mod bunden". Selv om industrialisering og økonomisk udvikling i tredjelande bør fremmes, må EU sikre, at tredjelandene ikke dermed ender med at skulle bære EU's sociale og miljømæssige omkostninger. En måde, hvorpå en sådan overførsel af omkostningerne kan afbødes, er ved at overføre renere teknologier, f.eks. ved at bruge de fleksible Kyoto-mekanismer.

At afkoble forbindelsen mellem fattigdom og miljøødelæggelse.

Der er nu 1,2 mia. mennesker i verden, som lever for under 1 dollar om dagen. Et sådant fattigdomsniveau og kampen for at overleve levner ikke mange midler til at investere i miljøbeskyttelse. Men bæredygtig forvaltning af lokale naturressourcer er en absolut nødvendighed for udviklingslandene, da mange af disse landes økonomier er stærkt afhængige af disse ressourcer. Eftersom fattigdom og miljøødelæggelse hænger uløseligt sammen, er en international indsats nødvendig for at skabe betingelserne for miljøbeskyttelse og bæredygtig udvikling ved at afhjælpe fattigdommen.

Forholdet mellem miljø og sikkerhed.

Der er en stærk sammenhæng mellem miljø- og sikkerhedsproblemer. Knappe ressourcer kan give anledning til konflikt, som det illustreres af gentagne spændinger over vandressourcer i visse dele af verden. Endvidere kan konflikter føre til betydelige miljøødelæggelser, der kan forhindre økonomisk og social udvikling, medføre migrationsbevægelser og give næring til indenlandske og

---

[90] Meddelelse fra Kommissionen: Mod et globalt partnerskab for bæredygtig udvikling, KOM(2002)82 endelig, 13. februar 2002.

regionale spændinger. Mere positivt kan lavt profilerede miljøspørgsmål virke som katalysatorer til at fremme samarbejde og opbygge tillid mellem nabolande.

Det er nødvendigt at udforske dette samspil mellem miljø og sikkerhed mere systematisk. Dette indebærer, at der tages højde for sikkerhedshensyn i den måde, der føres miljøpolitik på. På samme måde skal miljøhensyn integreres bedre i formuleringen af udenrigspolitikken.

6.2. EU-tiltag

Med henblik på at sikre en effektiv reaktion på disse udfordringer har EU prioriteret følgende fire retningslinjer.

6.2.1. Bæredygtig udvikling sættes øverst på den internationale dagsorden

Ud fra en overbevisning om, at en multilateral og multinational strategi er den eneste effektive måde at løse globale miljøproblemer på, har EU i de senere år været i front med hensyn til at udforme og fremme den internationale miljødagsorden. Dette illustreres både af, at Unionen har forpligtet sig til at indgå i og lede multilaterale miljøprocesser, og af, at den aktivt samarbejder med sine partnere om miljøspørgsmål. Da de fleste nødvendige internationale aftaler er kommet på plads, er den næste opgave at sikre, at de faktisk gennemføres i industri- og udviklingslande.

EU-lederskab på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg

Det vellykkede resultat af topmødet i Johannesburg skyldes i høj grad EU's beslutsomhed og lederskab. Johannesburg-implementeringsplanen satte ikke blot nye mål på vigtige områder som adgang til sanitet, beskyttelse af biodiversitet, beskyttelse af fiskebestande og regler for kemikalier; den lancerede også over to hundrede frivillige partnerskaber for bæredygtig udvikling, herunder to store EU-partnerskaber om vand og energi. Med industrilandene i spidsen har alle lande også forpligtet sig til at ændre ikke-bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre for at afkoble økonomisk vækst fra miljøødelæggelse.

EU er fast besluttet på at omsætte Johannesburg-implementeringsplanen i konkrete resultater. EU's strategi for bæredygtig udvikling er det vigtigste instrument hertil. Revisionen af strategien for bæredygtig udvikling, som er planlagt til 2004, vil give anledning til yderligere at integrere den interne og internationale dimension.

Centralt i den konkrete handling bliver videreudviklingen af **EU's vandinitiativ** – som især i Afrika har givet anledning til store forventninger – blandt andet gennem oprettelse af den foreslåede EU-vandfacilitet. Lige så vigtigt bliver det at fastsætte mål for vedvarende energi gennem **Johannesburg-koalitionen om vedvarende energi**, der blev oprettet takket være EU's indsats, og at sikre en vellykket gennemførelse af **EU-initiativet for fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling** (EU's energiinitiativ). Verdenskonferencen om vedvarende energi i juni 2004 vil være en god lejlighed til at præsentere og sikre fremskridt med begge initiativer.

Inddragelse af partnere om miljøspørgsmål

Den snarlige EU-udvidelse vil bringe ti nye medlemsstater ind i EU i 2004, men giver også nye naboer mod øst og tættere forbindelser med det sydlige Middelhavsområde i kraft af Cypern og Maltas tiltrædelse, hvilket vil føre til en udvidelse af EU's strategiske interesser uden fortilfælde. I den forbindelse vil en styrkelse af relationerne med de vestlige Balkanlande, Rusland og SNG-landene samt Middelhavsområdet være af central betydning, også på miljøområdet, for at fremme

bæredygtig udvikling i de lande, der er omfattet af det **bredere europæiske naboskabsinitiativ**.[91] I forbindelse med dette initiativ ventes Kommissionen at vedtage en bredere europæisk naboskabspakke med et strategidokument, en handlingsplan og landerapporter, der kommer til at dække miljødimensionen.

EU ønsker også at fremme miljøsamarbejdet med centrale **partnere uden for den udvidede europæiske region**, både i industri- og udviklingslande, og samarbejdet er i øjeblikket i gang med en række lande.

EU og USA bør som verdens største økonomier sørge for lederskab og forpligtelse i forbindelse med den bæredygtige udviklingsdagsorden. Fælles tiltag har tidligere ført til store succeser, såsom oprettelsen af det Regionale Miljøcenter for Central- og Østeuropa. EU er stadig fast besluttet på at fortsætte et aktivt samarbejde med USA på bilateralt og multilateralt plan med henblik på at uddybe samarbejdet.

6.2.2. Styrket politisk konsekvens

EU's troværdighed og effektivitet med hensyn til at fremme bæredygtig udvikling på internationalt plan afhænger bl.a. af Unionens evne til at sikre mere sammenhæng mellem dens interne og eksterne indsats og til yderligere at integrere miljøhensyn i sine egne eksterne politikker.

Sikring af sammenhængen mellem EU's interne og eksterne politikker

I Johannesburg erkendte man, at interne politikker har negative virkninger for tredjelande, som det haster meget at få gjort noget ved. I den forbindelse forpligtede EU og de øvrige industrilande sig til at udvikle **tiårsrammeprogrammer om bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug**.[92]

Med henblik på at mindske EU's miljømæssige fodspor vil det være afgørende at **sikre sammenhæng mellem vore interne og eksterne politikker**, især på fiskeri- og landbrugsområdet. Hvis EU skal leve op til sine internationale forpligtelser, er det afgørende at fortsætte med at indarbejde de forpligtelser, der blev indgået i Johannesburg, i de interne politikker.

Yderligere integration af miljøhensyn i EU's eksterne politikker

Der er integrationsforanstaltninger på vej i forbindelse med udviklingssamarbejdet og udenrigs- og handelspolitikkerne i overensstemmelse med de **miljøintegrationsstrategier**, som blev vedtaget på **rådsmøder om udvikling og almindelige anliggender** i 2001 og 2002. Disse foranstaltninger skal videreføres, da de – ligesom de øvrige Cardiff-integrationsstrategier – ikke skal være engangsfænomener, men effektive forpligtelser til at skabe resultater gennem permanente processer.

Når strategien implementeres, lægges der særlig vægt på to mål: at fremme synergieffekten mellem udviklings- og miljømål, især i opfølgningen af Johannesburg-topmødet i udviklingslandene, og at sikre, at der er hensigtsmæssige procedurer på plads til at vurdere de miljømæssige virkninger af alle programmerne om udviklingssamarbejde. Ved udformningen af miljøpolitikken er det omvendt også nødvendigt at sikre, at der tages behørigt hensyn til følgerne for udviklingslandene.

---

91 Jf. Kommissionens meddelelse om det bredere europæiske naboskab, KOM(2003)104 endelig af 11. marts 2003.

92 For yderligere oplysninger om bæredygtig produktion og bæredygtigt forbrug, jf. afsnit 3.3. - Ressourceforvaltning.

På det handelspolitiske område fortsætter finpudsningen af programmet for **bæredygtighedsvurderinger**, som først blev udviklet i 1999 med henblik på at sikre handelsforhandlere information om de mulige sociale, miljømæssige og økonomiske følger af en handelsaftale. Målet er at integrere resultaterne af bæredygtighedsvurderingen i handelsforhandlingerne, hvor det er muligt og udforme mulige supplerende støtteforanstaltninger, hvor der er behov for det, for at maksimere de positive virkninger og reducere eventuelle negative virkninger.[93] Herudover bestræber EU sig på at integrere og drøfte bæredygtig udvikling i forbindelse med bilaterale og regionale handelsforhandlinger.

6.2.3. Bidrage til at skabe vilkårene for bæredygtig udvikling globalt

Da Johannesburg-implementeringsplanen er et væsentligt bidrag til fattigdomsbekæmpelsen, har EU forpligtet sig til at opfylde dens mål. Herudover fortsætter EU med at spille en ledende rolle med at fremme andre igangværende multilaterale bestræbelser med det formål at sikre, at fordelene ved globaliseringen fordeles mere bredt, at fattigdommen mindskes, og at ressourcerne til bæredygtig udvikling i udviklingslandene øges. Efter EU's mening udgør Johannesburg-implementeringsplanen, de statslige udviklingsbistandsforpligtelser, der blev enighed om på Monterrey-konferencen om finansiering af udvikling (2002), og WTO-forhandlingerne under Doha-udviklingsdagsordenen (2001) tre komplementære søjler, som er nødvendige for at nå en bæredygtig udvikling på globalt plan.

I den forbindelse skal der tages konkrete skridt til at tilvejebringe den øgede statslige udviklingsbistand, som der blev indgået forpligtelser om i Monterrey som et bidrag til at nå millenniumudviklingsmålene om at halvere antallet af mennesker, der lever i fattigdom inden 2015. Det er nødvendigt at fortsætte bestræbelserne på at afslutte de igangværende WTO-forhandlinger i forbindelse med Doha-udviklingsdagsordenen - til trods for det skuffende resultat af det 5. WTO-ministermøde i Cancún - under hensyntagen til, at bæredygtighedsdagsordenen er det nødvendige afbalancerende element, uden hvilket det WTO-støttede frihandelssystem ikke kan sikre en mere ligelig fordeling af fordelene ved globaliseringen. I den sammenhæng er der behov for at stimulere passende støtteforanstaltninger – f.eks. ved at styrke virksomhedernes sociale ansvar, bæredygtig og fair handel samt eksportkreditter i overensstemmelse med bæredygtig udvikling.

I mellemtiden vil EU fortsat spille en central rolle med at fremme multilaterale miljøaftaler – navnlig Kyoto-protokollen, men også andre, såsom konventionen om biodiversitet[94] – og søge nye finansielle midler til at lette gennemførelsen af alle de centrale multilaterale miljøaftaler samt støtte miljøbeskyttelse i udviklingslandene. EU vil også fortsætte med aktivt at støtte styrkelsen af FN's miljøprogram (UNEP), både økonomisk og institutionelt, for at styrke den globale miljøforvaltning.

6.2.4. Styrkelse af EU's stemme i den internationale miljødebat

En stigende bevidsthed om globale miljøproblemer i de seneste årti og den efterfølgende indgåelse af talrige multilaterale miljøaftaler samt de mange indbyrdes forbindelser mellem miljø- og sikkerhedsspørgsmål kræver bedre rammer for miljødiplomati på EU-plan. Den europæiske sikkerhedsstrategi, der skal vedtages af Det Europæiske Råd i december, er en anledning til at gøre fremskridt med både at inddrage miljø- og sikkerhedshensyn.

---

93 Der er allerede blevet foretaget bæredygtighedsvurderinger for associeringsaftalen mellem EU og Chile samt for visse aspekter af Doha-udviklingsdagsordenen. Bæredygtighedsvurderinger for AVS, Golfens Samarbejdsråd og Euro-Middelhavsfrihandelsområdet er i gang eller er ved at blive iværksat.

94 Jf. afsnit 3.2. - Natur og biodiversitet.

På Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki godkendte EU's stats- og regeringschefer et forslag fra EU's græske formandskab om at oprette et ekspertnetværk til at lede et "grønt diplomatiinitiativ".[95] Dette initiativ, der i første omgang udformes som et netværk, har til formål at give udpegede eksperter eller diplomater mulighed for at kommunikere regelmæssigt med henblik på at udveksle information og ideer om tværgående miljøspørgsmål og spørgsmål om bæredygtig udvikling i forbindelse med bilaterale og multilaterale forhandlinger. Det er en vigtig udvikling i gennemførelsen af Rådets (almindelige anliggender) miljøintegrationsstrategi og kan blive et nyttigt værktøj til at styrke EU's stemme og indflydelse i internationale miljøspørgsmål. Kommissionen er derfor ved at undersøge mulighederne i dette initiativ samt virkningerne på og mulige forbindelser til eksisterende koordineringsmekanismer.

[95] Jf. afsnit 2.2. - Kommende udfordringer for miljøpolitikken.

7. KONKLUSIONER

I denne beretning begrundes det, hvorfor det er nødvendigt at fremskynde reformerne for at forbedre miljøets tilstand i EU og internationalt, især ved at sikre en afkobling mellem miljøbelastninger og økonomisk vækst i overensstemmelse med målene i den sjette miljøhandlingsplan og i EU's strategi for bæredygtig udvikling.

Beretningens konklusioner peger på, at en yderligere indsats er nødvendig for at leve op til EU's forpligtelser vedrørende miljø og bæredygtig udvikling. Denne indsats bør fokusere på at sikre rettidig gennemførelse af den eksisterende miljølovgivning, styrke den politiske sammenhæng og integration, fortsætte med at fremme bæredygtig udvikling internt og på globalt plan og på at gøre udvidelsen til en succes og etablere et forsvarligt grundlag for fremtidige miljøpolitikker.

Det Europæiske Råd understregede på sit forårsmøde i 2003, at "*Den økonomiske og sociale udvikling ikke vil forblive bæredygtig på længere sigt, med mindre der tages skridt til at lette presset på miljøet og bevare naturressourcerne inden for rammerne af den overordnede strategi for bæredygtig udvikling, der blev lanceret i Gøteborg. Dette indebærer bl.a. foranstaltninger til, at miljøforringelse og ressourceforbrug bliver afkoblet fra økonomisk vækst.*"[96]

Udfordringen for de kommende år er derfor at udvikle afbalancerede politikker for at stimulere vækst og beskæftigelse, der også beskytter miljøet og folkesundheden mod øgede belastninger og trusler, for at bevare livskvaliteten for os selv og kommende generationer.

(1) Implementering

Det er afgørende at implementere den eksisterende EU-miljølovgivning og miljørelevant lovgivning i andre sektorer for at forbedre miljøets tilstand. Indsatsen for at nå det mål skal videreføres, og der skal lægges mere vægt på gennemførligheden, når der udformes ny lovgivning.

I forbindelse med udvidelsen vil Kommissionen prioritere, at der sikres tilstrækkelige midler til at finansiere de investeringer, som er nødvendige for at klare de i tiltrædelsesakterne aftalte overgangsperioder for gennemførelse af miljøregelværket.

For at omsætte lovgivningen til konkrete resultater for miljøet er det vigtigt, at medlemsstaterne:

- Færdiggør deres **nationale tildelingsplaner i henhold til direktivet om handel med emissioner**, der skal fremsendes til Kommissionen inden marts 2004 og øge deres bestræbelser på at opfylde deres byrdefordelingsmål i henhold til Kyoto-protokollen ved at udvikle og gennemføre nationale klimaændringsstrategier.

- Omsætter og implementerer de færdige **EU-regler om bioteknologi** for at sikre et passende sundheds- og miljøbeskyttelsesniveau og samtidig stimulere innovation og beskytte industriens konkurrenceevne i EU.

- Omsætter og anvender den eksisterende **affaldslovgivning** i fuldt omfang og mindsker bortskaffelsen af affald.

---

[96] Afsnit 53, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bruxelles (20.-21. marts 2003).

- Træffer alle nødvendige foranstaltninger til rettidigt at implementere **vandrammedirektivet** baseret på en fælles implementeringsstrategi samt andre vanddirektiver for at bevare tilstrækkelige vandressourcer.

(2) Integration

Miljøpolitik alene kan ikke vende tendenserne på politikområder, hvor miljøbelastningerne er særligt høje. Integrationen af miljøbeskyttelseskravene i alle EU's politikker og tiltag bør derfor fortsat fremmes. Især:

- Foranstaltninger til at sikre, at miljøomkostningerne ved forskellige transportformer afspejles bedre i de priser, brugerne skal betale, bør tilstræbes for at opnå fuldstændig internalisering. Prissætningen for transportinfrastrukturen skal gennem en gradvis proces bedre afspejle - og bidrage til at indregne - de eksterne omkostninger.

- Det er nødvendigt at videreføre miljøintegrationsindsatsen i landbrugssektoren i overensstemmelse med reformen af den fælles landbrugspolitik, der blev besluttet i juni 2003, for at opfylde de mål, som blev fastlagt på verdenstopmødet i Johannesburg og i det sjette miljøhandlingsprogram. Med henblik herpå:

  - bør **reformen af de fælles markedsordninger** fortsættes med henblik på yderligere at afkoble producentstøtte fra produktionssubsidier gennem indførelse af enkeltbetalingsordningen.

  - bør **midtvejsevalueringen af planerne for landdistriktsudvikling** bruges til yderligere at styrke disse planers bidrag til de miljøpolitiske mål, især med hensyn til klimaforandringer og beskyttelse af Natura 2000-områder.

- På grundlag af den nyligt gennemførte reform af den **fælles fiskeripolitik** må miljøintegrationsindsatsen fortsætte i fiskerisektoren som fastlagt i Kommissionens handlingsplan for integration af miljøbeskyttelseskrav i den fælles fiskeripolitik.[97]

- **Samhørighedspolitikken** bør fortsat bidrage til de miljøpolitiske mål.

Parallelt med disse bestræbelser er det nødvendigt at styrke integrationsdimensionen af miljøpolitikken. Især:

  - Integrationsindikatorerne bør videreudvikles på grundlag af det igangværende arbejde inden for transport - TERM, landbrug - IRENA og energi - ERM.

  - Der bør fastsættes sektorspecifikke afkoblingsmål, som fremskridtene i retning af bæredygtig udvikling kan måles i forhold til.

  - Ajourførings- og revisionsmekanismer bør inkluderes i Rådets integrationsstrategier for således at sikre, at målene giver sig udslag i synlig handling.

- I henhold til formandskabets konklusioner til Det Europæiske Råd[98] i marts 2003 vil Kommissionen årligt gøre status over integrering af miljøhensyn.

---

97 Meddelelse fra Kommissionen om en EF-handlingsplan for integration af miljøbeskyttelseskrav i den fælles fiskeripolitik, KOM(2002)186, 28. maj 2002.

98 Afsnit 58, Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Bruxelles (20.-21. marts 2003).

(3) Miljødimensionen i bæredygtig udvikling

- Alle nødvendige foranstaltninger vil blive truffet for at nå en høj økonomisk vækst og et højt socialt samhørighedsniveau i EU og samtidig sikre **afkoblingen** fra miljøforringelse.

- Der bør skabes mere konvergens mellem EU's og **medlemsstaternes** miljøpolitikker. Med henblik herpå vil Kommissionen støtte benchmarking og peer review mellem medlemsstaterne samt afdækning og udveksling af god praksis om miljødimensionen i deres nationale bæredygtige udviklingsstrategier.

- Der bør fortsat udvikles **overordnede miljøindikatorer og indikatorer for bæredygtig udvikling** på grundlag af den taskforce, som er oprettet af Eurostat og i tæt samarbejde med medlemsstaterne og det Europæiske Miljøagentur.

- Den **status over strategien for bæredygtig udvikling**, der er planlagt til 2004, giver anledning til at vurdere de fremskridt, der er gjort indtil nu og til at se på forbindelserne mellem EU og de nationale bæredygtige udviklingsstrategier og afdække, hvilke prioriterede tiltag der skal iværksættes for at fremskynde reformen. Endvidere vil den bidrage til at tydeliggøre forbindelserne mellem Gøteborg, Lissabon og Cardiff og bedre integrere strategiens interne og eksterne søjler.

- I forbindelse med **miljøteknologihandlingsplanen**, som er planlagt til slutningen af 2003, bør der foreslås konkrete foranstaltninger på EU-plan og nationalt. Kommissionen vil yderligere sammen med EIB-Gruppen undersøge relevante instrumenter til at støtte øgede egenkapitalinvesteringer i miljøteknologier.

- Miljøreglerne vil blive moderniseret, ved at der i stigende grad, og hvor det er hensigtsmæssigt, bruges markedsbaserede instrumenter til at fremme miljøbeskyttelsen med udgangspunkt i de henstillinger, der er fremsat herom i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik siden 2001. **Meddelelsen om brugen af markedsbaserede miljøpolitiske instrumenter på det indre marked**, som er planlagt til 2004, skal tydeliggøre de indbyrdes forbindelser mellem de nye instrumenter, der er blevet indført på EU-plan på det seneste – f.eks. handel med emissionskvoter, energibeskatning og rammebestemmelser for statsstøtte til miljøbeskyttelse.

- Det har høj prioritet, at Rådet hurtigt vedtager Kommissionens forslag til en ny **kemikaliepolitik**, så REACH-systemet kan blive træde i kraft i rette tid.

- Vedtagelsen af direktivet om miljøansvar bør afsluttes i en fart, så der kan indføres EU-miljøansvarsregler baseret på princippet om, at forureneren betaler.

(4) Den internationale dimension

Med henblik på at sikre en rettidig og vellykket gennemførelse af de EU-initiativer, der blev iværksat på verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg, vil EU skulle:

- fremme **EU's vandinitiativ** ved at gå over til en indsats på stedet i samarbejde med alle væsentlige interessenter. Det vil sætte virkeligt skub i dette initiativ, hvis Rådet kan blive enig om en ekstra **vandfacilitet** på 1 mia. EUR til implementering i AVS-landene som foreslået i Kommissionen.

- påtage sig en ledende rolle i forbindelse med forberedelsen af verdenskonferencen om vedvarende energi, der skal afholdes i Bonn i juni 2004.

- fremme EU-initiativet for fattigdomsudryddelse og bæredygtig udvikling og Johannesburg-koalitionen om vedvarende energi, især ved at nå til enighed om mål for vedvarende energi.

BILAG

Fakta og tal til mere detaljeret illustration af miljøtendenserne

SUPPLERENDE OPLYSNINGER OM DIREKTIVET OM HANDEL MED EMISSIONER

Som forløber for starten på den internationale handel med emissioner i henhold til Kyoto-protokollen i 2008 skal der ifølge direktivet være en indledningsfase for handel i kraft-/varmeproduktionssektoren og den energiintensive industri fra 2005. Kommissionen vurderer ordningens dækning i 2004 og 2006 med henblik på eventuelt at udvide den til andre sektorer, såsom transport, kemikalier eller aluminium.

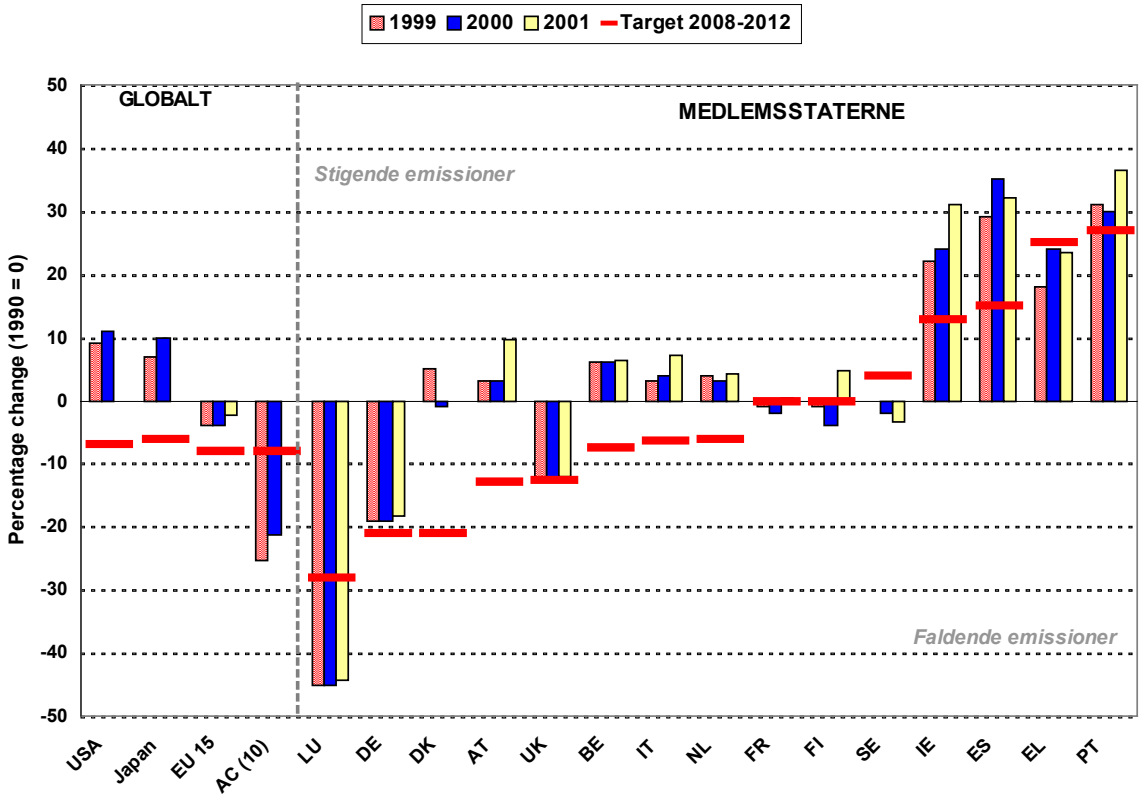
Medlemsstaterne og de tiltrædende lande arbejder på at implementere direktivet. En vigtig opgave for regeringerne er at udarbejde en national tildelingsplan inden foråret 2004, hvori de skal skitsere deres metoder for fastsættelse af grænser for drivhusgas og det deraf følgende antal tildelinger for hvert værk, der er omfattet af direktivet.

Kommissionen vedtager senere på året retningslinjer for overvågning og rapportering vedrørende emissioner på virksomhedsplan. Der er også planer om at vedtage en forordning om et standardiseret og sikkert registersystem med henblik på at registrere udstedelse, overførsel og ophævelse af kvoter, der kan handles.

Direktivet om handel med emissioner blev i juli 2003 suppleret af et nyt forslag fra Kommissionen med det formål at give europæiske virksomheder tilladelse til at gennemføre projekter til nedbringelse af emissioner i hele verden og konvertere de optjente tilgodehavender til emissionskvoter under EU's ordning for handel med kvoter (Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktivet om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyoto-protokollens projektmekanismer, KOM(2003)403 endelig, 23. juli 2003).

Dette forslag bygger på de markedsbaserede fleksible mekanismer "fælles gennemførelse" og "ren udviklingsmekanisme" i henhold til Kyoto-protokollen. Disse to ordninger blev udformet, for at regeringerne kunne opfylde en del af deres nationale forpligtelser til at nedbringe drivhusgasserne ved at udvikle emissionsreducerende projekter i andre lande. Målet er at bidrage til at nå de globale mål for emissionsreduktion på en omkostningseffektiv måde med den ekstra fordel, at der overføres avanceret teknologi til andre industri- og udviklingslande. Mens de "fælles implementeringsprojekter" skal iværksættes i lande, hvor der er fastsat mål for emissionsreduktionen, dvs. industrilandene, skal projekter under den "rene udviklingsmekanisme" iværksættes i lande, hvor der ikke er fastsat kvantitative mål, dvs. udviklingslandene.

FIGUR 1: SAMLEDE DRIVHUSGASEMISSIONER (I CO_2-ÆKVIVALENTER) SOM EN PROCENTDEL AF 1990-NIVEAUERNE MED ANGIVELSE AF MÅLENE FRA KYOTO-PROTOKOLLEN / MÅLENE I HENHOLD TIL BYRDEFORDELINGSAFTALERNE[99]



Diagrammet illustrerer drivhusgasemissionerne i 1999, 2000 og 2001 som en procentdel af niveauerne fra 1990, som er basisåret for Kyoto-protokollen. Venstre side af diagrammet viser en global sammenligning af emissioner i forhold til Kyoto-protokollens mål for 2008-2012. Målet for de ti tiltrædende lande[100] – AC(10) – er kun vejledende. 7 ud af de 10 tiltrædende lande har et Kyoto-reduktionsmål på 8 %, mens Slovenien har et mål på 6 %, og Cypern og Malta slet ikke har noget mål.

I 2001 lå EU-emissionerne 2,3 % under 1990-basisniveauerne, men betydeligt under EU's Kyoto-mål på en 8 % nedsættelse i 2008-2012.

Højre side af diagrammet illustrerer de eksisterende medlemsstaters drivhusgasemissioner i forhold til deres mål i byrdefordelingsaftalerne.[101] *Selv om medlemsstaterne stadig har 7-11 år til at opfylde de vedtagne mål, er kun fem lande i øjeblikket tæt på (Luxembourg, Tyskland, Det Forenede Kongerige, Frankrig og Sverige). En række andre lande (Østrig, Belgien, Italien og Nederlandene) er endnu ikke kommet over det kritiske punkt. Til trods for at de har reduktionsmål på mellem 13 og 6 %, ligger deres emissioner ikke blot over 1990-niveauerne, men udviser en stigning på årsbasis, som fjerner dem yderligere fra deres mål. Størst bekymring vækker tendenserne i Irland, Spanien og Portugal. Skønt disse lande i henhold til byrdefordelingsaftalen må øge deres emission med mellem 13 og 27 % over 1990-niveauerne, er disse allerede blevet overskredet.*

Kilder: Det Europæiske Miljøagentur, det Europæiske Temacenter for Luftkvalitet og Klimaændringer, FN's rammekonvention om klimaændringer, U.S. Climate Action Report 2002, Japans tredje meddelelse (maj 2002), nationale myndigheder.

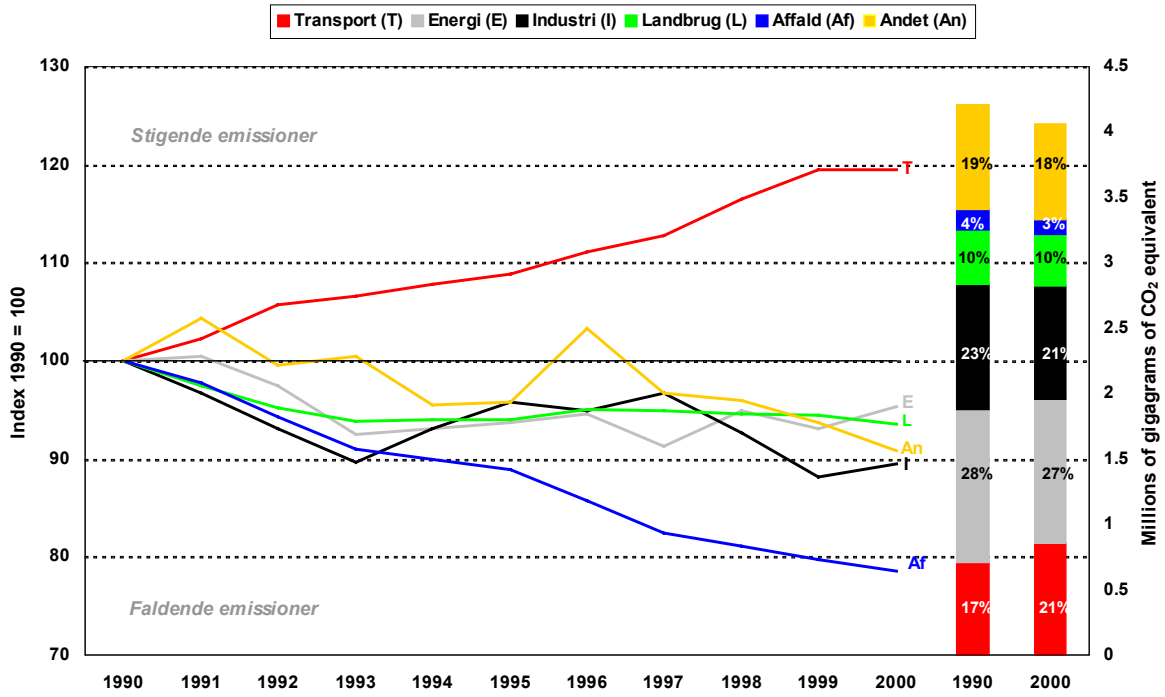
---

99 De samlede drivhusgasemissioner består af Kyoto-kurven på 6 drivhusgasser: CO_2, CH_4, N_2O, HFC'er, PFC'er og SF_6. Emissioner og fjernelser fra arealudnyttelse, ændringer i arealudnyttelsen og skovbrug er ikke medtaget. Emissioner for USA og Japan i 2000 er baseret på Eurostats skøn.

100 De ti tiltrædende lande er dem, der skal tiltræde EU den 1. maj 2004. De omfatter ikke Bulgarien, Rumænien og Tyrkiet.

101 EU's og medlemsstaternes mål for reduktion af drivhusgasser blev vedtaget af Rådet den 4. marts 2002 i en juridisk bindende *Beslutning om gennemførelse af Kyoto-protokollen.* Rådets beslutning indeholdt Rådets konklusioner af 16. juni 1998, der fastsatte hver medlemsstats bidrag til EU's reduktionsmål på 8 %, som ofte kaldes *"byrdefordelingsaftalen"*.

FIGUR 2: EU'S SAMLEDE DRIVHUSGASEMISSION PR. SEKTOR SOM ET INDEKS AF 1990-NIVEAUERNE (VENSTRE) OG I ABSOLUTTE MÆNGDER (HØJRE)



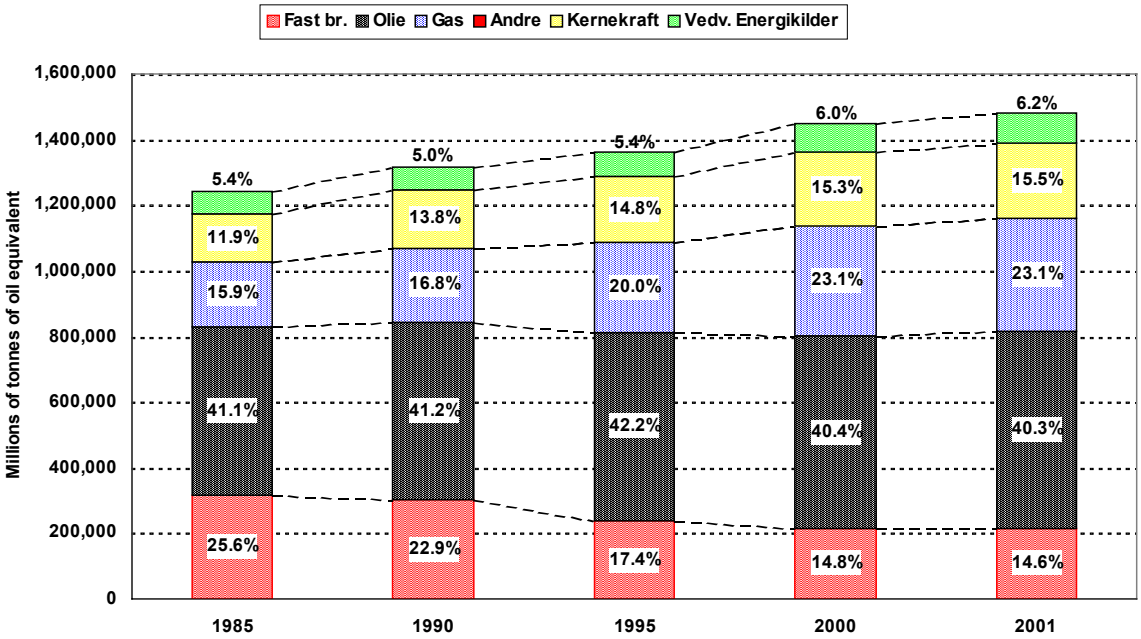
Linjerne illustrerer ændringerne i drivhusgasemissionerne udtrykt som et indeks af 1990-emissionerne og fordelt på de forskellige sektorer. Mellem 1990 og 2000 nedbragte alle sektorer deres emissioner med undtagelse af transport, der øgede sine emissioner med næsten 20 % over 1990-niveauerne.

Søjlediagrammet til højre viser EU's samlede drivhusgasemissioner i faste værdier og hver sektors relative bidrag (i %). Alle sektorer nedbragte deres relative andel med undtagelse af transport, hvis andel af EU's samlede drivhusgasemission steg fra 17 % til 21 % mellem 1990 og 2000.

I 2000 var energisektoren den største bidragyder, idet den tegnede sig for 27 % af EU's samlede drivhusgasemissioner. Transport og industri tegnede sig for 21 % hver, hvilket betød, at disse tre sektorer tegnede sig for ca. 70 % af alle EU's drivhusgasemissioner.

Kilde: IPPC-databasen, Det Europæiske Miljøagentur.

FIGUR 3: EU'S INDENLANDSKE BRUTTOENERGIFORBRUG EFTER BRÆNDSTOF (MIO. TONS OLIEÆKVIVALENTER) **1985-2001**



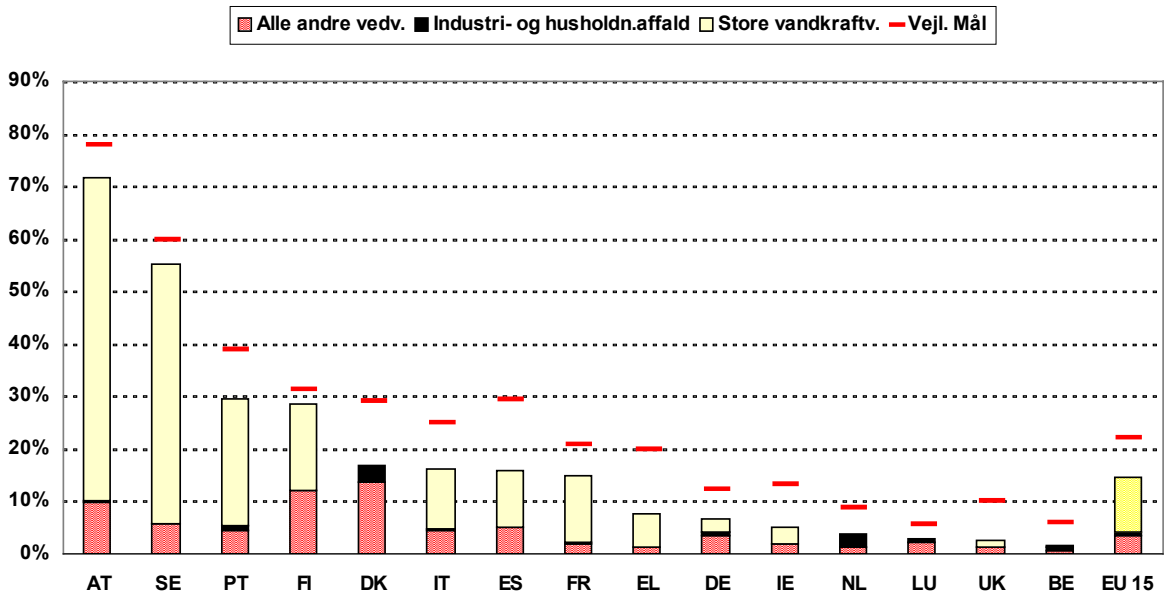
Mens EU's samlede indenlandske energiforbrug er steget støt med ca. 1 % om året siden 1985, har de relative andele ændret sig betydeligt. Mest bemærkelsesværdigt er faldet for fast brændsel – såsom kul og brunkul – og stigningen i naturgas som følge af ændringerne i deres økonomiske levedygtighed. Olie dominerer fortsat og tegner sig for over 40 % af det samlede indenlandske bruttoforbrug.

Mens de vedvarende energikilders bidrag er steget i absolutte tal, har vedvarende energi, som det ser ud nu, ikke kunnet øge andelen af det samlede energiforbrug i de sidste 16 år.

Kategorien "andre" omfatter afledt varme og industriaffald. I alt udgør disse under 0,5 % for et hvilket som helst år. Værdierne for vedvarende energi og dermed også det samlede indenlandske energiforbrug er i 2001 foreløbige værdier.

Kilde: Eurostat, New Cronos database.

FIGUR 4: ANDELEN AF ELEKTRICITET PRODUCERET PÅ GRUNDLAG AF VEDVARENDE ENERGIKILDER SOM EN PROCENTDEL AF BRUTTOELEKTRICITETSFORBRUGET I 2000.



Elektricitet tegnede sig for næsten 20 % af det samlede endelige energiforbrug i EU i 2000. I det sidste tiår var den gennemsnitlige årlige vækstrate for elektricitet næsten det dobbelte af raten for det samlede energiforbrug, hvilket førte til, at elektriciteten øgede sin relative andel. Liberaliseringen af de europæiske energimarkeder kan resultere i en nedsættelse af elektricitetspriserne, som kan forstærke stigningen i elektricitetsforbruget.

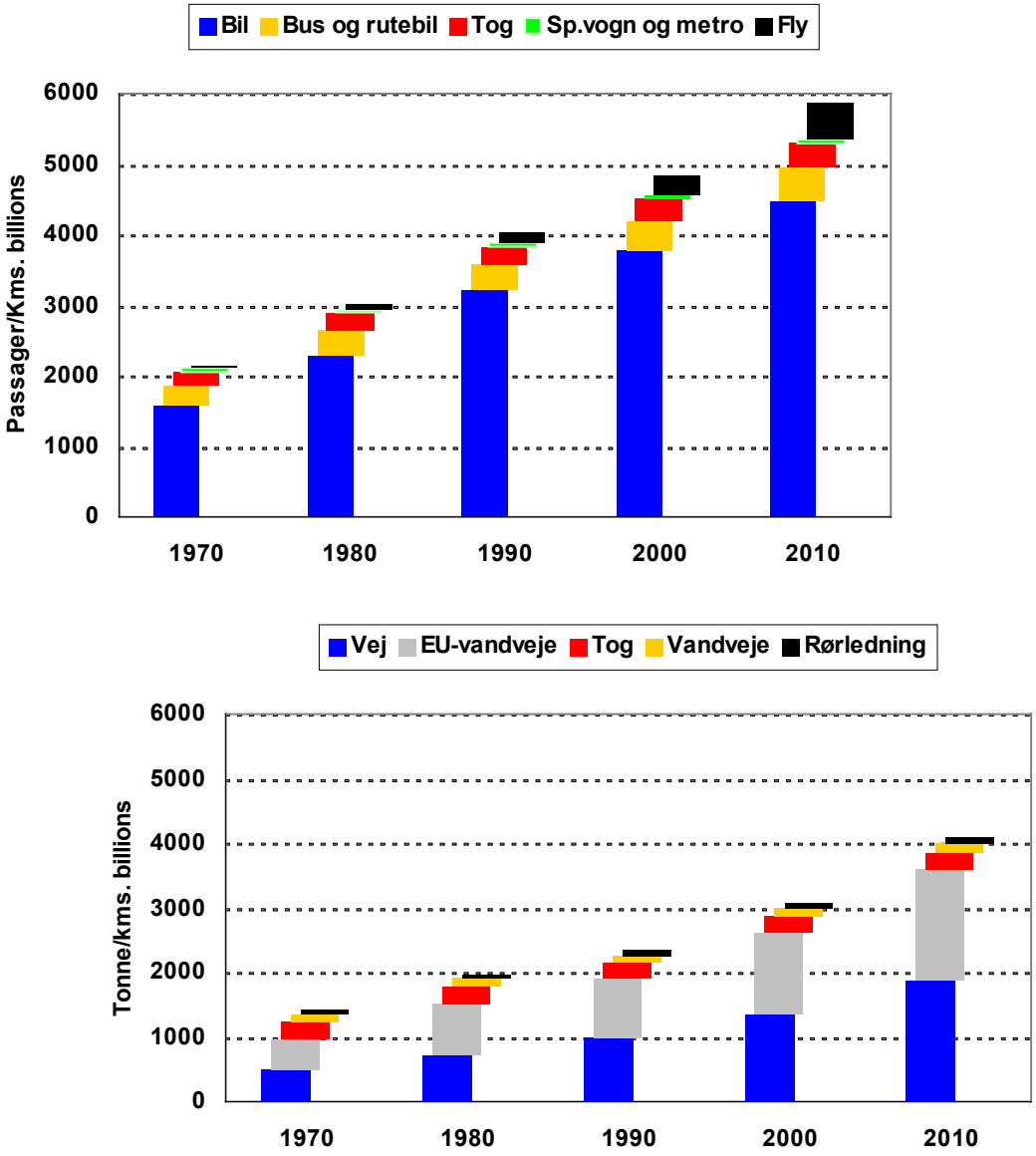
Elektricitetsforbruget er især vigtigt ud fra et miljømæssigt perspektiv, eftersom elektricitet hovedsagelig produceres af fossile brændstoffer ved en effektivitetsgrad på mellem 30 og 50 %, hvilket betyder, at det kræver mellem 2 og 3 enheder fossilt brændstof at producere en enhed elektricitet. Hvis andelen af elektricitet fra vedvarende kilder øges, kan det derfor i høj grad medvirke til at reducere de tilknyttede miljøomkostninger ved brugen af fossilt brændstof.

Kun 2 medlemsstater (Danmark og Finland) får produceret mere end 10 % af deres elektricitet gennem andre vedvarende teknologier end vandkraft, såsom sol, vind osv. (omfattet i rubrikken "andre vedvarende").

De anførte mål er referenceværdier fra bilaget til EU-direktivet om elektricitet produceret fra vedvarende energikilder (2001/77/EF). Disse referenceværdier vil blive brugt til at fastsætte nationale vejledende mål for de næste ti år. Det skal bemærkes, at direktivets definition på biomasse kun omfatter den bionedbrydelige del af affald fra industri og husholdninger. Dataindsamlingen skelner imidlertid ikke mellem bionedbrydeligt og ikke-bionedbrydeligt affald fra industri og husholdninger. I visse tilfælde kan dette føre til en overvurdering af den mængde elektricitet, der fremstilles fra vedvarende kilder. Det er dog usandsynligt, at denne overvurdering påvirker det samlede billede væsentligt.

Kilde: Det Europæiske Miljøagentur.

FIGUR 5: PASSAGER- (ØVERST) **OG GODSTRANSPORTVOLUMEN** (NEDERST) **EFTER TRANSPORTFORM 1997-2000 FOR EU-15 MED FREMSKRIVNINGER TIL 2010.**



Det øverste diagram viser, at biler fortsat er den dominerende passagertransportform med ca. 80 % af den samlede passagertrafik i EU. Den hurtigst voksende passagertransportform er flytransport, der gennemsnitligt er fordoblet hvert tiår siden 1970. I 2000 tegnede den sig for 6 % af den samlede passagertransport i EU. Samtidig er de mere miljøvenlige transportformers[102] relative andele faldet hvert tiår siden 1970.

Det nederste diagram viser, at de to dominerende godstransportformer er vej (44 % i 2000) og sø (41 % i 2000). Jernbanen, som anses for at være en mere miljøvenlig transportform, mistede ikke blot en relativ andel hvert tiår siden 1970, men faldt også i absolutte tal.

Det skal imidlertid bemærkes, at hver transportform har forskellig miljøpåvirkning. Endvidere har mange transportmidler mindsket deres miljøpåvirkninger betydeligt over tid.

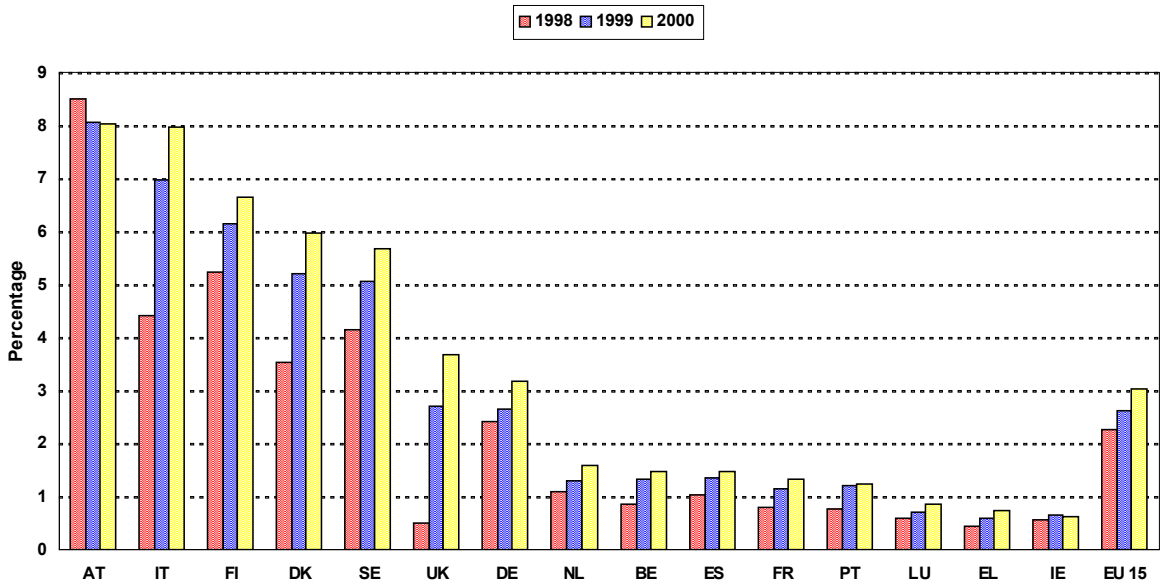
Fremskrivningerne for 2010 er beregnet ved at anvende den stigningstakt, hver transportform har haft mellem 1990 og 2000 på perioden 2000-2010.

Kilde: Eurostat, New Cronos.

---

102 Tog, bus og rutebil, sporvogn og metro.

FIGUR 6: ØKOLOGISK LANDBRUG SOM EN PROCENTDEL AF DET SAMLEDE LANDBRUGSOMRÅDE.

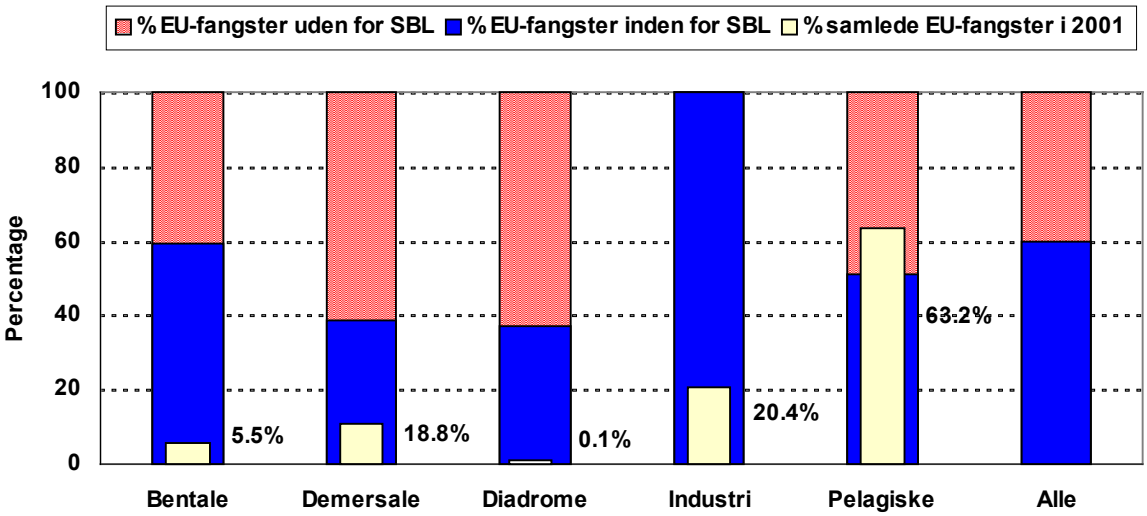


Andelen af landbrugsjord, der bruges til økologisk landbrug stiger fortsat på årsbasis i næsten alle medlemsstater. Der er dog stor forskel medlemsstaterne imellem både med hensyn til stigningstakten og den samlede del af det økologisk dyrkede areal, som svinger fra 0,6 % til 8 % af det samlede landbrugsareal. I 2000 var EU-gennemsnittet 3 % af det samlede landbrugsareal, mens gennemsnittet i tiltrædelseslandene var betydeligt lavere på ca. 0,35 %.

Bemærk: Den høje stigningstakt i Det Forenede Kongerige kan tilskrives omlægningen af ekstensive bedrifter i Skotland.

Kilde: Det Europæiske Miljøagentur, Eurostat, Farm Structure Survey 2000.

FIGUR 7: PROCENTDEL AF FANGSTER I 2001 I EU-FARVANDE, DER ANSES FOR AT LIGGE UDEN FOR "SIKRE BIOLOGISKE GRÆNSER" (SBL) OG SAMLEDE FANGSTER I TONS



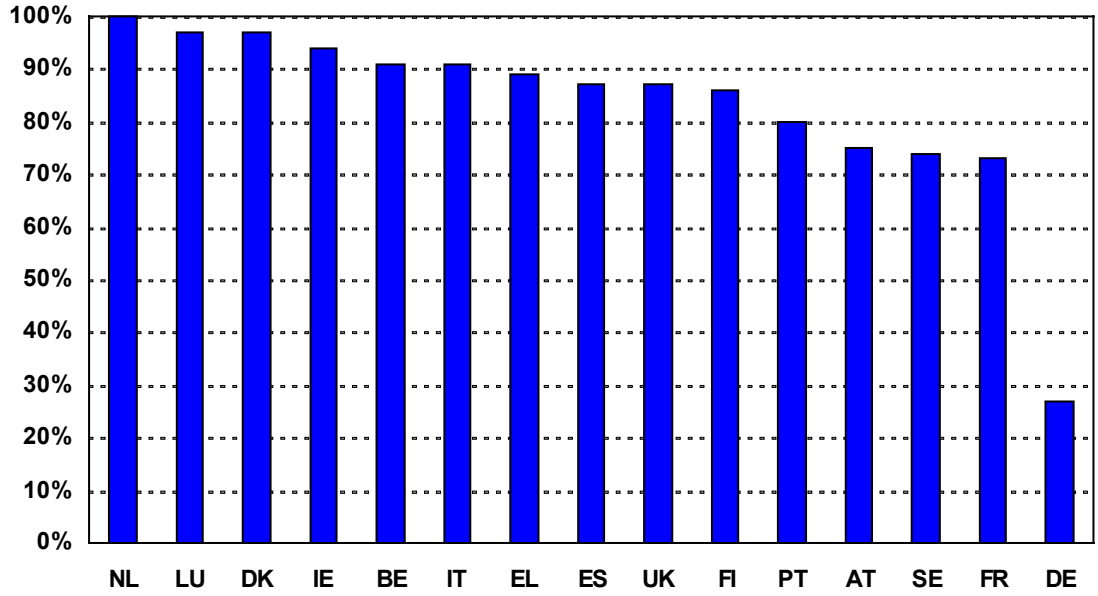
Bentale arter	Rejer, fladfisk, havtaske
Demersale arter	Torsk, kuller, hvilling, kulmule og andre rundfisk
Diadrome arter	Laks, havørred
Industrifisk	Brisling, tobis, sperling
Pelagiske arter	Sild, ansjos, sardin, hestemakrel, rødfisk

40 % af alle EU's fangster kommer fra bestande, der anses for at ligge under de sikre biologiske grænser. For visse typer af fisk, især dermersale og diadrome arter er procentsatsen så høj som 60 %. Situationen for visse arter, såsom torsk og kulmule, er endnu mere akut. Diagrammet viser hver af disse fiskearters andel af den samlede EU-fangst i 2001.

Dataene er baseret på ICES 2001-2002 ACFM-rapporter og dækker alle ICES-bestande, som EU forvalter enten alene eller i fællesskab. Dataene omfatter eventuelle fangster taget af tredjelande. Generelt anses bestandene for at være inden for sikre biologiske rammer, hvis fiskeripresset (fangsterne) og andre dødelighedsårsager (prædation osv.) ikke overskrider bestandens rekrutteringsgrad og vækstrate. Hvis dette sker, vil gydebiomassen falde til under det, der anses for "sikre grænser".

Kilde: Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES)

FIGUR 8: NATURA 2000-NETVÆRKET: DÆKNINGSGRAD FOR MEDLEMSSTATERNES FORSLAG (PR. 30.6.2003)



I henhold til Natura 2000-netværket skal medlemsstaterne forberede lokaliteter til beskyttelse af en liste af arter og levesteder, som anses for at være af EU-interesse. Diagrammet viser procentdelen af arter og levesteder pr. 30. juni 2003, for hvilke det er besluttet, at medlemsstaternes forslag er tilstrækkelige til at oprette netværket.[103]

Selv om det overordnede billede er moderat positivt, er det et stort skridt i retning af at standse forringelsen af biodiversiteten inden 2010 at sikre, at alle de nødvendige arter og levesteder beskyttes.

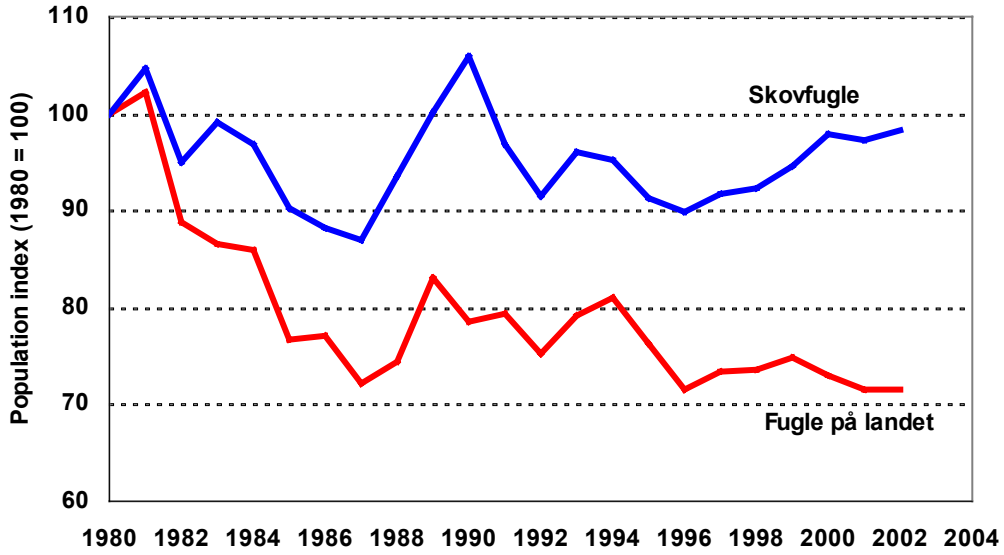
***NB** Kommissionen har for nylig modtaget en lang række forslag fra Tyskland, som ikke er med i diagrammet. Disse forslag har fordoblet antallet af foreslåede lokaliteter i Tyskland og vil sandsynligvis mindske det konstaterede hul betydeligt.*

Selv om indikatorerne for beskyttede områder illustrerer den politiske reaktion og gennemførelsesgraden, fortæller de os ikke, om forringelsen af biodiversiteten er blevet standset. Det Europæiske Miljøagentur arbejder fortsat på et biodiversitetsindeks, som ventes færdigt i slutningen af 2004.

Kilde: Det Europæiske Temacenter / Det Europæiske Miljøagentur.
Yderligere oplysninger: http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm

103 Kriterierne for beslutningen om, hvilke arter og levesteder der skal beskyttes, står i bilag 3 til habitatsdirektivet. Den endelige liste over arter og levesteder, der opfylder disse kriterier, udarbejdes for hver enkelt medlemsstat i samråd medlemsstater og interessenter. Processen sikrer, at de beskyttede områder dækker alle seks af de vigtigste biogeografiske områder i EU (makaronesisk område, alpeområde, atlantisk område, middelhavsområde, borealt område og kontinentalt område).

FIGUR 9: PANEUROPÆISK INDIKATOR FOR BESTANDE AF UDVALGTE FUGLE PÅ LANDET OG I SKOVOMRÅDER



Royal Society for the Protection of Birds/European Bird Census Council/BirdLife International

Indikatoren er den første, der dækker europæiske fuglebestande.[104] *Der har været et markant fald i almindeligt udbredte fuglearter på landet siden 1980'erne, idet de nu ligger på kun 71 % af deres 1980-niveau. Dette er særdeles vigtigt i betragtning af EU's mål om at standse forringelsen af biodiversiteten inden 2010. Faldet kan for en stor del tilskrives ændrede landbrugsmetoder, herunder et skifte til en mere intensiv praksis.*

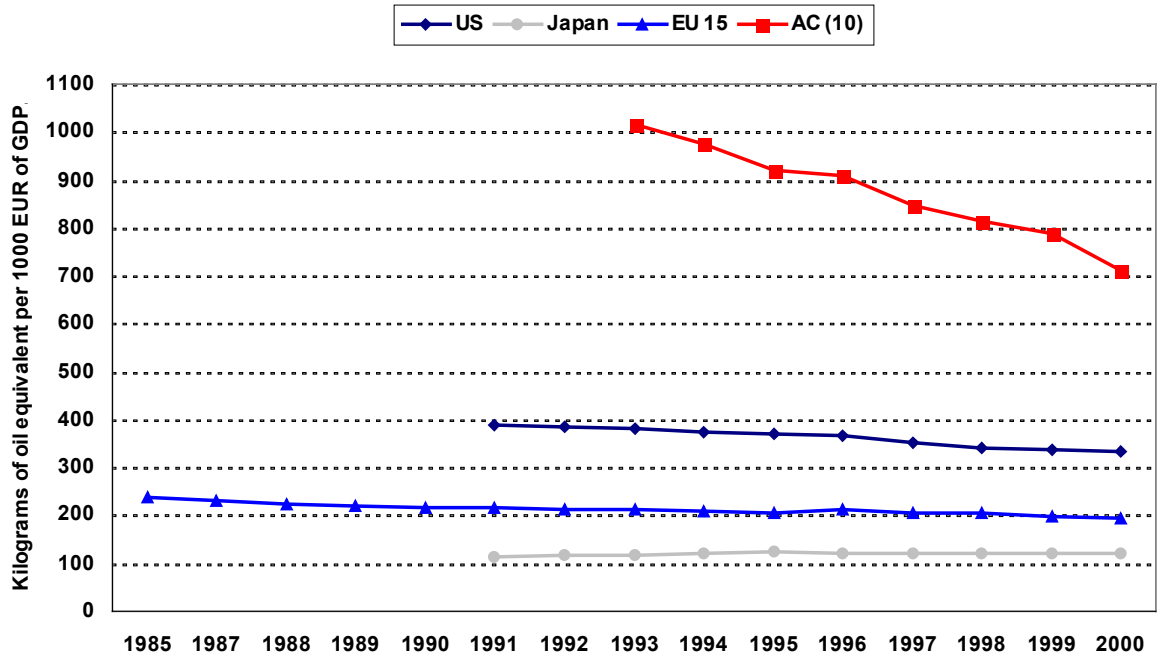
Fugle kan give et godt billede af biodiversiteten, eftersom de er højt oppe i fødekæden – og således kan afspejle ændringer i økosystemerne – er udbredt i hele Europa og er tilstrækkeligt talrige til, at de kan overvåges nøjagtigt.

Indekset er baseret på data for 23 almindelige fuglearter på landet og 24 almindelige arter i skove fra 18 europæiske lande, som omfatter 11 medlemsstater og 5 tiltrædende lande.

Kilde: Royal Society for the Protection of Birds / European Bird Census Council / BirdLife International.

104 EU-landene omfatter: Østrig, Belgien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Irland, Italien, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige. De tiltrædende lande omfatter Estland, Letland, Polen, Tjekkiet og Ungarn. EFTA-landene omfatter: Norge og Schweiz.

FIGUR 10: ØKONOMIENS ENERGIINTENSITET



Diagrammet viser forskellige medlemsstaters energiintensitet sammenlignet med de tiltrædende lande, USA og Japan. Der er en række bemærkelsesværdige tendenser. For det første er der i det seneste tiår sket betydelige forbedringer i tiltrædelseslandene, hvis energiintensitet var fem gange mindre effektiv end EU's i 1990'erne. Imidlertid var de tiltrædende lande[105] i 2000 stadig gennemsnitligt tre gange mindre energieffektive end medlemsstaterne.

For det andet er EU's energieffektivitet blevet langsomt, men støt, bedre mellem 1985 og 2000 med gennemsnitligt lige over 1 % om året. Og for det tredje er EU betydeligt mere energieffektiv end USA, men mindre end Japan. Imidlertid er det vigtigt at forstå, at ændringer i energieffektiviteten ikke kun skyldes indførelsen af mere energieffektive teknologier og processer, men også kan skyldes strukturelle ændringer i økonomien, såsom et skifte fra fremstillingsindustri til service. Energiintensitet kan også påvirkes af et lands geografiske størrelse.

Kilde: Eurostat, New Cronos.

105 Der er store udsving mellem de forskellige tiltrædende landes energieffektivitet. For eksempel havde Cypern i 2000 en værdi på 236 kg olieækvivalenter pr. 1 000 EUR BNP, mens den for Letland var 1 316 kg olieækvivalenter pr 1 000 EUR BNP. Udsvinget mellem medlemsstaterne var betydeligt mindre. Det mest energieffektive land var Danmark med en værdi på 124 kg olieækvivalenter pr. 1 000 EUR BNP, og det mindst effektive land var Grækenland med 264 kg olieækvivalenter pr. 1 000 EUR BNP.