

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

480. PLENARMØDE DEN 25. OG 26. APRIL 2012

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det syvende miljøhandlingsprogram og opfølgning af det sjette miljøhandlingsprogram (sonderende udtalelse)

(2012/C 191/01)

Ordfører: **Lutz RIBBE**

Det danske formandskab for Den Europæiske Union besluttede den 11. januar 2012 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Det syvende miljøhandlingsprogram og opfølgning af det sjette miljøhandlingsprogram

(sonderende udtalelse).

Det forberedende arbejde henvistes til EØSU's Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som vedtog sin udtalelse den 10. april 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 480. plenarforsamling den 25.-26. april 2012, mødet den 25. april 2012, følgende udtalelse med 129 stemmer for, 2 imod og 6 hverken for eller imod:

1. Sammenfatning af EØSU's konklusioner og henstillinger

1.1 De sidste seks miljøhandlingsprogrammer har haft stor betydning for udformningen af den europæiske miljøpolitik. Alligevel har de ikke formået at ændre på, at Europa fortsat kæmper med en række uløste miljøproblemer. Det skyldes imidlertid hverken manglende indsigt i de årsager, der ligger til grund for problemerne eller manglende løsningsforslag, men snarere, at der ikke er politisk vilje til at gennemføre dem.

1.2 Det sjette miljøhandlingsprogram (der udløber i juli 2012) var udformet som et konkret miljøpolitisk svar på EU's bæredygtighedsstrategi fra 2001, og Lissabonstrategien dækkede den økonomiske politik. Kommissionen har i al ubemærkethed – uden at Rådet har truffet beslutning om det – ladet bæredygtighedsstrategien gå i glemmebogen. Kommissionen betragter

Europa 2020-strategien som det nye politiske og strategiske instrument, hvor miljøpolitikken koordineres gennem flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

1.3 EØSU kan ikke se det formålstjenlige i, at man – i tillæg til flagskibsinitiativet – nu indfører endnu et miljøpolitisk instrument i form af et syvende miljøhandlingsprogram, hvor man integrerer de miljøpolitiske sektorer, der ikke behandles fyldestgørende inden for Europa 2020-strategien. Det giver ingen klar kobling mellem et syvende miljøhandlingsprogram, Europa 2020-strategien og flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

1.4 EØSU opfordrer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet til at give bæredygtighedsstrategien videre fremdrift, at

lægge sig fast på et omfattende, resultatorienteret syvende miljø-handlingsprogram som miljøpolitisk gennemførelsesstrategi, at integrere flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« med alle enkeltinitiativer heri, samt at sørge for en nøje og samordnet afpasning mellem de miljøpolitiske og økonomiske overvejelser. Dermed vil den vigtige Europa 2020-strategi kunne spille en betydningsfuld rolle i forberedelserne til og gennemførelsen af det økonomiske og finanspolitiske sporskifte på kort og mellemlang sigt, som er et nødvendigt skridt på vejen mod en langsigtet bæredygtig udvikling.

2. Betydningen af EU's hidtidige miljøhandlingsprogrammer

2.1 På topmødet i Paris i 1972 besluttede Det Europæiske Råd at iværksætte foranstaltninger til at forbedre levestandarden, levevilkårene og livskvaliteten i Europa. Efterfølgende – i 1973 – blev det daværende Europæiske Økonomiske Fællesskabs **første miljøhandlingsprogram** vedtaget (gyldighedsperiode: 1974-1975). Det første miljøhandlingsprogram var en stor succes, fordi det dannede grundlaget for indførelsen af det såkaldte forsigtighedsprincip. I dette program prioriteres forebyggelse af forurening som bekendt højere end bekæmpelse af konsekvenserne, når skaden først er sket.

2.2 I det **andet miljøhandlingsprogram** (gyldighedsperiode: 1977-1981) blev målene fra det første miljøhandlingsprogram videreført med fem ledende principper, nemlig: a) kontinuitet i miljøpolitikken, b) etablering af mekanismer til en præventiv indsats, navnlig på områderne forurening, fysisk planlægning og affaldshåndtering, c) beskyttelse og rationel udnyttelse af levesteder, d) prioritering af foranstaltninger til beskyttelse af have og indre farvande samt til bekæmpelse af luftforurening og støj og e) hensyntagen til miljøaspekter i samarbejdet mellem Det Europæiske Fællesskab og udviklingslandene.

2.2.1 Det andet miljøhandlingsprogram udgjorde også et vigtigt grundlag for store områder inden for miljøpolitikken, der stadig er aktuelle i dag, såsom beskyttelse af vand, affaldspolitik og internationalt samarbejde.

2.3 Med det **tredje miljøhandlingsprogram** (gyldighedsperiode: 1982-1986) blev **bæredygtig udnyttelse af naturressourcer** for første gang indarbejdet som mål for den europæiske miljøpolitik.

2.4 Det **fjerde miljøhandlingsprogram** (gyldighedsperiode: 1987-1992) blev vedtaget i 1987, som var Det Europæiske Miljøår. Det blev præget af, at man kort tid forinden havde vedtaget Den Europæiske Fælles Akt, der gav Det Europæiske Fællesskab mærkbart udvidede miljøpolitiske beføjelser, mens gennemførelsen af det europæiske indre marked samtidig begrænsede de nationale miljønormer og grænseværdier. Den miljøpolitiske debat var meget intens på det tidspunkt, og konferencen i Rio om »global bæredygtighed« fandt sted hen imod slutningen af det fjerde miljøhandlingsprogram.

2.4.1 I en tilstandsrapport om miljøet, der blev offentliggjort i 1992, blev det imidlertid fremhævet, at man på de fleste miljøpolitiske områder kunne se tegn på eller risiko for forværring trods alle de hidtidige anstrengelser og de fire miljøhandlingsprogrammer. Bl.a. blev vand- og luftkvaliteten samt biodiversiteten (eller »arternes mangfoldighed«, som man sagde dengang) fremhævet i rapporten.

2.5 Det var delvist som en slags reaktion på konferencen i Rio og den temmelig desillusionerende miljøtilstandsbeskrivelse, at man i starten af 1993 vedtog det **femte miljøhandlingsprogram** for 1992-2000.

2.5.1 Her fastlagde man – i tråd med debatten på konferencen i Rio – målet om at »*ændre Fællesskabets vækstmodel på en sådan måde, at man opnår en varig, miljøvenlig udvikling*«, et forsæt, der i allerhøjeste grad stadig er politisk aktuelt. Det femte miljøhandlingsprogram kan betragtes som et af de første EU-initiativer på området bæredygtig udvikling, hvilket også kom til udtryk i undertitlen »Mod en bæredygtig udvikling«.

2.5.2 I det **femte miljøhandlingsprogram** blev der foreslået **strategier for følgende syv områder**:

— global opvarmning

— forsuring

— arternes beskyttelse

— vandforvaltning

— bymiljø

— kystområder samt

— affaldshåndtering.

Det kan konstateres, at nogle af disse områder også var nævnt i tidligere miljøhandlingsprogrammer.

2.5.3 I forbindelse med revisionen af det **femte miljøhandlingsprogram** i 1996 identificerede selv Kommissionen manglen på konkrete målsætninger og det manglende engagement i medlemsstaterne som programmets største svagheder. Selv om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg også fastslog i sin udtalelse af 24. maj 2000, at »programmet har givet en række positive resultater«, tilkendegav udvalget dog samtidig, at det var »meget bekymret for den fortsatte kvalitetsmæssige forværring af Europas miljø, som det anser for det vigtigste enkeltkriterium til vurdering af, om de forskellige europæiske miljøhandlingsprogrammer og i bredere forstand den europæiske miljøpolitik har været effektive«.

2.5.4 Det femte miljøhandlingsprogram var den politiske og strategiske forløber for den **bæredygtighedsstrategi**, som stats- og regeringscheferne **vedtog i Göteborg i 2001**.

2.6 Det var meningen, at denne bæredygtighedsstrategi på sin side skulle få konkret udtryk i det **sjette miljøhandlingsprogram** (2002 til 21.7.2012), hvad de miljøpolitiske aspekter angår, og i den såkaldte Lissabonstrategi, hvad den økonomiske politik angår.

2.6.1 Også det sjette miljøhandlingsprogram havde en undertitel, nemlig »Vores fremtid, vores ansvar«. Her blev der nævnt fire tematiske prioritetsområder: 1) **bekæmpelse af klimaændringer**, 2) **beskyttelse af naturen og biodiversiteten**, 3) **miljø, sundhed og livskvalitet** samt 4) **bæredygtig udnyttelse og forvaltning af naturressourcer og affald**.

2.6.2 Desuden præsenterede man – ligesom i det femte miljøhandlingsprogram – følgende syv temastrategier, der blev vedtaget på et senere tidspunkt:

- luftforurening
- havmiljø
- affaldsforebyggelse og genbrug
- bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne
- bymiljø
- jordbeskyttelse samt
- bæredygtig anvendelse af pesticider.

2.6.3 Det er påfaldende, at også det sjette miljøhandlingsprogram tager »gamle« temaer op.

3. Status over miljøpolitikken/bæredygtighedsdebatten i Europa ved det sjette miljøhandlingsprogramms udløb

3.1 Først må det konstateres, at der hen imod slutningen af det sjette miljøhandlingsprogram fortsat er mange miljøpolitiske indsatsområder, der har stået på dagsordenen i miljøhandlingsprogrammerne i årevis, men som ikke er blevet behandlet fyldestgørende eller ikke er blevet behandlet overhovedet. For bare at nævne to eksempler:

- »Beskyttelse af jordbunden« er år efter år blevet identificeret som temaområde i forskellige miljøhandlingsprogrammer, men det har aldrig resulteret i reelle »foranstaltninger« på EU-plan, bl.a. fordi man ikke kunne nå til enighed i Rådet om det udkast til direktiv, som Kommissionen har forelagt.
- Temaet »beskyttelse af arter/biodiversitet« går nærmest som en rød tråd gennem miljøhandlingsprogrammernes historie. I 2001 afgav Det Europæiske Råd løfte om at standse tabet af biodiversitet inden 2010, men selv biodiversitetshandlingsprogrammet, der omfattede 160 foranstaltninger, rakte ikke til at nå målet. I 2011 fremlagde man en ny biodiversitetsstrategi, der indeholdt et løfte om at nå det oprindelige mål med 10 års forsinkelse.

3.2 EØSU har beskæftiget sig med det sjette miljøhandlingsprogramms mere eller mindre desillusionerende resultater i sin udtalelse af 18. januar 2012 (NAT/528, CESE 152/2012: »Det 6. miljøhandlingsprogram – Endelig vurdering«). Her tager udvalget også en ny rapport om miljøets tilstand op, som i bund og grund ikke giver EU's miljøpolitik mange rosende ord med på vejen.

3.3 Spørgsmålet om den mulige årsag til, at mange miljøproblemer fortsat ikke er løst trods mange flerårige miljøprogrammer, er hidtil ikke rigtig blevet undersøgt eller besvaret på EU-plan. For EØSU står det klart, at det hverken skyldes manglende viden om problemerne eller manglende løsninger, men snarere manglende vilje til at handle beslutsomt. Den eksisterende viden, og til dels selv de politiske beslutninger, bliver ikke omsat til handling. Grunden til det kan være, at der til dels opstår interessekonflikter mellem miljøpolitisk nødvendig handling og kortsigtede økonomiske interesser, og at de økonomiske interesser vejer tungest, når beslutningen skal træffes.

3.4 Hen mod slutningen af det sjette miljøhandlingsprogram har det for EØSU afgørende betydning, at det kan fastslås, at Kommissionen tilsyneladende har opgivet den bæredygtighedsstrategi, hvor det sjette miljøhandlingsprogram udgjorde den miljøpolitiske søjle.

3.5 Hvor Kommissionen og Rådet tidligere betegnede bæredygtighedsstrategien som en overordnet strategi, som bl.a. Lissabonstrategien orienterede sig efter, er der nu blevet bemærkelsesværdigt stille omkring den. I Kommissionens arbejdsprogrammer nævnes den ikke længere (selv om der ikke er blevet truffet nogen formel beslutning i Det Europæiske Råd om det). EØSU har ved flere lejligheder udtrykt beklagelse over dette, understreger på ny denne kritik og gør atter opmærksom på, at udvalget finder det forkert, at man så at sige indlemmer bæredygtighedsstrategien i Europa 2020-strategien. EØSU har flere gange fremlagt begrundelser for dette, uden at Kommissionen eller Rådet har reageret.

3.6 Dermed har man brudt med den hidtidige struktur for den politiske programplanlægning, der bygger på, at man forsøger at afstemme de tre søjler økonomi, økologi og sociale aspekter og samle dem under ét bæredygtigt »tag«. Og det rejser så spørgsmålet om, inden for hvilke rammer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet fremover har tænkt sig at koordinere bæredygtigheds- og miljøpolitikken.

4. Europa 2020-strategien og udsigterne til et eventuelt syvende miljøhandlingsprogram

4.1 Europa 2020-strategien, som Kommissionen betragter som det helt centrale politiske planlægnings- og styringselement, giver et mere eller mindre klart svar på spørgsmålet om, hvordan Kommissionen ser på dette.

4.2 Strategien omfatter som bekendt syv flagskibsinitiativer, nemlig:

- *Innovation i EU*
- *Unge på vej*
- *En digital dagsorden for Europa*
- *Et ressourceeffektivt Europa*
- *En industripolitik for en globaliseret verden*

— En dagsorden for nye kvalifikationer og job samt

— En europæisk platform mod fattigdom.

4.3 Der er ingen tvivl om, at Kommissionen opfatter flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« som det »nye« miljøhandlingsprogram, og det faktum, at der endnu ikke foreligger et udkast til et nyt syvende miljøhandlingsprogram, selv om det sjette miljøhandlingsprogram udløber i juli 2012, skyldes utvivlsomt netop denne opfattelse.

4.4 Så det er ikke tilfældigt, at Kommissionen først begyndte at forberede udarbejdelsen af et syvende miljøhandlingsprogram, efter at Rådet (Miljø) og Europa-Parlamentet spurgte kritisk ind til årsagerne til, at det syvende miljøhandlingsprogram lod vente på sig.

4.5 Inden for rammerne af den »nye struktur« i politik- og programplanlægningen har Kommissionen valgt at gøre Europa 2020-strategien til den overordnede strategi, der skal gennemføres gennem syv flagskibsinitiativer. Miljøpolitikken dækkes af initiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

4.6 Imidlertid bliver det mere og mere tydeligt

— på den ene side, at bestemte overordnede sektorer, der hidtil var omfattet af bæredygtighedsstrategien (f.eks. temaer som global retfærdig fordeling og lighed mellem generationerne), ikke længere behandles i tilstrækkeligt omfang i Europa 2020-strategien og

— på den anden side, at bestemte miljøpolitiske områder udelades i flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«.

4.7 Blandt de i alt 20 miljøpolitiske enkeltinitiativer, der skal tilføre liv til strategien »Et ressourceeffektivt Europa«, finder man en række gengangere fra tidligere miljøhandlingsprogrammer, heriblandt biodiversitets-, vand- og luftkvalitetspolitikken (inkl. trafikpolitik). Til gengæld udelades ikke bare temaet »miljø og menneskers sundhed«, men også kemikaliepolitik og nanoteknologi.

4.8 EØSU har udtalt sig om både flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« og køreplanen for det og har i den forbindelse netop gjort opmærksom på de uheldige forhold, som hidtil har præget miljøhandlingsprogrammerne: mange gyldne løfter og målsætninger, men få konkrete foranstaltninger, næsten ingen indikatorer – og sidst, men ikke mindst: Den konkrete gennemførelse halter.

4.9 Udvalget har bl.a. bedt Kommissionen om, »at den i de 20 annoncerede enkeltinitiativer meget nøjagtigt beskriver

— hvad der helt nøjagtigt forstås ved »ressourceeffektivitet«

— hvad der allerede kan opnås ved hjælp af teknologiske forbedringer

— i hvilke sektorer det er nødvendigt at gennemføre de annoncerede »betydelige ændringer«, hvordan disse skal udformes, og hvilke instrumenter man har tænkt sig at anvende

— hvilke adfærdsændringer hos producenter og forbrugere, der helt konkret anses for at være nødvendige, og hvordan disse kan fremskyndes«⁽¹⁾.

Kommissionen har dog ikke reageret på dette ønske, men har i stedet som sædvanlig bibeholdt sin relativt ukonkrete og uforpligtende holdning.

4.10 For EØSU er det en bekræftelse på, at Kommissionen med den tilgang, den har valgt, ikke i tilstrækkelig grad kan imødekomme de miljøpolitiske behov, og slet ikke opfylder de krav, som bæredygtigheden medfører. Hvad kan et syvende miljøhandlingsprogram så udrette?

4.11 Man behøver ikke længere miljøhandlingsprogrammer for at finde ud af og beskrive, hvad der burde ske. De ansvarlige i EU ved meget vel, hvad der burde gøres. Der er kun ganske få områder, hvor der skal udvikles ideer; ét af dem er nanoteknologi. Men det kræver ikke et særskilt miljøhandlingsprogram.

4.12 I Europa mangler man frem for alt at omsætte den eksisterende viden til konkrete resultater. Gennemførelsen halter bagefter i ekstrem grad, hvilket alle niveauer (EU, medlemsstaterne, regionerne, kommunerne og borgerne) er medvirkende til. Men EØSU understreger udtrykkeligt, at Kommissionen kan forelægge nok så fine programmer og tilkendegivelser, men det er stadig først og fremmest de politiske organer i medlemsstaterne, der har ansvaret.

4.13 For EØSU er det er ikke noget gyldigt alternativ bare at iværksætte et syvende miljøhandlingsprogram for at have et »tag« over de miljøpolitiske områder, der ikke dækkes af flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa«. Der mangler stadig en klar kobling mellem det syvende miljøhandlingsprogram og a) flagskibsinitiativerne eller b) Europa 2020-strategien.

4.14 Alligevel er EØSU åben over for et syvende miljøhandlingsprogram, hvis man gør det klart, hvad man vil opnå med det, hvordan det kan sikres, at det giver bedre resultater end de foregående programmer og – ikke mindst – hvilken overordnet politisk sektor, det skal være til nytte for.

4.15 EØSU opfordrer Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet til at give bæredygtighedsstrategien ny fremdrift, at vælge et omfattende syvende miljøhandlingsprogram med fokus på gennemførelsen som miljøpolitisk gennemførelsesstrategi, at integrere flagskibsinitiativet »Et ressourceeffektivt Europa« med alle enkeltinitiativer heri, samt at sørge for en nøje og samordnet afpasning mellem de miljøpolitiske og økonomiske overvejelser. Så vil den vigtige Europa 2020-strategi kunne spille en betydningsfuld rolle i forberedelserne til og gennemførelsen af det økonomiske og finanspolitiske sporskifte på kort og mellemlang sigt, som er et nødvendigt skridt på vejen mod en langsigtet bæredygtig udvikling.

⁽¹⁾ Se EUT C 376 af 22.12.2011, s. 97, punkt 1.2.

4.16 Et sådant syvende miljøhandlingsprogram bør efter EØSU's mening fokusere på absolut bindende gennemførelsesbeslutninger på alle de områder, der i de sidste mange år ikke er blevet færdigbehandlet.

4.17 Spørgsmålet er, om Europa er parat til og i stand til at gøre det. Man kan ikke lukke øjnene for, at man fra politisk hold igen og igen opstiller ambitiøse målsætninger og efterlyser initiativer. Men når målsætningerne og initiativerne så fremlægges – f.eks. af Kommissionen – er det de samme politikere, der sidder og finder argumenter for, at det alligevel ikke kan lade sig gøre. Det findes der en lang række eksempler på. Hvad enten det nu er direktivet om energieffektivitet, der blokeres i Rådet, eller den manglende gennemførelse af et gammelt løfte (fra bæredygtighedsstrategien) om at udarbejde en liste over miljøskadelige subsidier og afskaffe dem: Der er en kløft mellem ord og handling, og Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet opfordres til at gøre det klart for offentligheden, hvordan de har tænkt sig at udjævne denne kløft.

Bruxelles, den 25. april 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
