

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et generelt EU-miljøhandlingsprogram frem til 2030**

(COM(2020) 652 final — 2020/0300 (COD))

(2021/C 123/12)

Hovedordfører: **Lutz RIBBE**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 11.11.2020 Rådet, 5.11.2020
Retsgrundlag	Artikel 192, stk. 1, og artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø
Præsidiets beslutning	1.12.2020
Vedtaget på plenarforsamlingen	27.1.2021
Plenarforsamling nr.	557
Resultat af afstemningen	227/4/4
(for/imod/hverken for eller imod)	

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) ser en yderst marginal merværdi i det aktuelle forslag til et ottende miljøhandlingsprogram. Denne merværdi ligger i annonceringen af en bedre overvågningsmodel og et bedre rapporteringssystem. Derudover er forslaget mere præget af generelle situationsbeskrivelser og hensigtserklæringer end af indholdsmæssig substans og handling. Bedre forvaltning forudsætter dog ikke i sig selv noget »handlingsprogram«.

1.2. EØSU sætter spørgsmålstegn ved nødvendigheden af et sådant ottende handlingsprogram for at sætte fornyet skub i EU's miljøpolitik, som senest med den europæiske grønne pagt er kommet til at stå i centrum for EU's politik.

1.3. Kommissionens forslag bekræfter EØSU's opfattelse af, at der ikke mangler viden om, hvad der bør gøres, hvilket udvalget gentagne gange har gjort opmærksom på i mange år. Det, der mangler, er derimod at gennemføre de foranstaltninger, der ofte er blevet truffet for lang tid siden, samt politisk vilje.

1.4. EØSU ville kunne se nytteværdien, hvis f.eks. de strategiske initiativer til gennemførelse af den europæiske grønne pagt, som Kommissionen har fremlagt, herunder biodiversitetsstrategien, fra jord til bord-strategien eller handlingsplanen for cirkulær økonomi med deres respektive detaljerede krav blev integreret i og vedtaget sammen med det ottende miljøhandlingsprogram. Desuden kunne Rådet og Europa-Parlamentet gennem det ottende miljøhandlingsprogram også forpligte Kommissionen til at konsolidere og uddybe den europæiske grønne pagt ved udtrykkeligt at pålægge denne inden den nye mandatperiode at fremsætte et lovforslag til en »EU-dagsorden for 2050« (som en ændret og udvidet »europæisk grøn pagt 2«), der tilføjer et bilag til det ottende miljøhandlingsprogram i form af en konkret og udførlig liste over foranstaltninger. Der er dog ingen planer herom.

1.5. EØSU efterlyser derfor en grundlæggende debat om hensigten med og nytten af miljøhandlingsprogrammerne og gentager sin opfordring til, at der udarbejdes en særskilt »EU-dagsorden for bæredygtig udvikling frem til 2050«. Udvalget mener, at den europæiske grønne pagt kan danne et godt og solidt grundlag for dette.

## 2. Baggrund for udtalelsen

### EU-miljøhandlingsprogrammer

2.1. Siden begyndelsen af 1970'erne har der eksisteret miljøhandlingsprogrammer på EU-plan. Det syvende miljøhandlingsprogram udløb den 31. december 2020.

2.2. Kommissionen anfører i sit forslag til det ottende miljøhandlingsprogram, at miljøhandlingsprogrammerne »har været ledetråden for udviklingen af EU's miljøpolitik«. Den indrømmer dog også indirekte, at disse programmer i sidste ende nok ikke har haft den virkning, som man havde håbet på. Kommissionen konkluderer således, »at fremskridt vedrørende naturbeskyttelse, sundhed og politisk integration ikke var tilstrækkelige«. Kommissionen henviser desuden til Det Europæiske Miljøagenturs rapport af 4. december 2019 med titlen »The European Environment — state and outlook 2020« (SOER), ifølge hvilken »de nuværende udfordringer med hensyn til miljø, klima og bæredygtighed er af hidtil uset omfang og kræver en øjeblikkelig og samordnet indsats og systemiske løsninger«. For »med den nuværende vækstmodel forventes miljøbelastningerne at stige yderligere, hvilket medfører direkte og indirekte skadelige virkninger for menneskers sundhed og trivsel. Dette gælder især for de sektorer, der har den største miljøpåvirkning — fødevarer, mobilitet, energi samt infrastruktur og bygninger«.

2.3. Dette udsagn er i overensstemmelse med rapporten om bæredygtig udvikling i Europa fra 2020 (Europe Sustainable Development Report), som FN's Sustainable Development Solution Network og Institutet for europæisk miljøpolitik fremlagde i december sidste år. En af de vigtigste konklusioner i denne rapport er, at Europa på områderne bæredygtigt landbrug, ernæring, klima og biodiversitet står over for de største udfordringer med hensyn til gennemførelsen af verdensmålene for bæredygtig udvikling.

2.4. Kommissionen understreger, at den med den europæiske grønne pagt, som blev offentliggjort den 11. december 2019, vedtog en ambitiøs dagsorden for EU om at a) blive det første klimaneutrale kontinent inden 2050, b) beskytte, bevare og forbedre EU's naturkapital samt c) beskytte borgernes sundhed og velfærd mod miljømæssige risici og påvirkninger.

2.5. Rådet, Europa-Parlamentet og Regionsudvalget har ikke desto mindre opfordret Kommissionen til at fremsætte et forslag til et ottende miljøhandlingsprogram, som efterfølgende skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet. Kommissionen fremlagde sit forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et generelt EU-miljøhandlingsprogram frem til 2030 (ottende miljøhandlingsprogram), som er genstand for denne udtalelse, den 14. oktober 2020, dvs. næsten et år efter fremlæggelsen af den europæiske grønne pagt og blot to en halv måned før udløbet af det syvende miljøhandlingsprogram.

#### *Indholdet i det ottende miljøhandlingsprogram*

2.6. Det ottende miljøhandlingsprogram består af blot seks artikler.

2.7. Artikel 2 indeholder en liste over EU's allerede kendte miljømål, som også Rådet og Europa-Parlamentet bakker op om, herunder nedbringelse af drivhusgasser, klimaneutralitet inden 2050, tilpasning til klimaforandringerne, ambitionen om nulforurening for et giftfrit miljø, beskyttelse, bevarelse og genopretning af den biologiske mangfoldighed osv., og erklærer disse for tematiske prioriterede mål i det ottende miljøhandlingsprogram. I modsætning til det syvende miljøhandlingsprogram foreslås der imidlertid ingen konkrete instrumenter, foranstaltninger eller miljøtiltag for at nå disse mål. Dette kan undre, især da der på nogle områder opstilles særligt høje ambitioner. Således erklæres det, at »fremskridt hen imod en regenerativ vækstmodel, der giver mere tilbage til planeten, end der tages«<sup>(1)</sup> er et af de prioriterede mål.

2.8. I artikel 3 nævnes ligeledes kun »betingelser«, som har været kendt længe, og som er nødvendige for at nå programmets prioriterede mål. Disse omfatter bl.a.:

- en effektiv og virkningsfuld gennemførelse af EU-lovgivningen om miljø og klima
- at integrere de prioriterede mål i alle relevante strategier, lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige initiativer, programmer, investeringer og projekter på EU-plan samt på nationalt, regionalt og lokalt plan og
- udfasning af miljøskadelige subsidier på EU-plan og nationalt plan.

2.9. Artikel 4 beskriver det ottende miljøhandlingsprograms egentlige fokus. Dette ligger i løftet om at skabe en bedre ramme for overvågning og rapportering, som skal gøre det muligt at give såvel de politiske beslutningstagere som offentligheden et bedre overblik over fremskridt (eller mangler). Der henvises bl.a. til, at f.eks. Rådet og EØSU har opfordret til at måle de økonomiske resultater og samfundsmæssige fremskridt »ud over BNP«. Der skal også udvikles »overordnede indikatorer« for en bedre overvågning af f.eks. biodiversiteten og den cirkulære økonomi. Det Europæiske Miljøagentur og Det Europæiske Kemikalieagentur tildeles i den forbindelse en central rolle, og deres personale skal derfor udvides.

(1) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2020:0652:FIN:DA:PDF>, artikel 2, stk. 2, litra c).

2.10. Endelig fastlægger artikel 5, at Kommissionen skal foretage en evaluering af det ottende miljøhandlingsprogram inden den 31. marts 2029. Der er således ikke planer om nogen midtvejsevaluering.

2.11. Artikel 6 regulerer programmets ikrafttræden.

### 3. Bemærkninger

3.1. EØSU er enig med Kommissionen i, at miljøhandlingsprogrammerne længe har været ledetråden for udviklingen af EU's miljøpolitik. Miljøpolitikken i 1970'erne, 1980'erne eller 1990'erne kan imidlertid ikke længere sammenlignes med miljøpolitikken i dag, og dermed rejses spørgsmålet om miljøhandlingsprogrammernes rolle og funktion.

3.2. EØSU sætter derfor spørgsmålstegn ved, om det virkelig er nødvendigt med et ottende miljøhandlingsprogram for at sætte fornyet skub i EU's miljøpolitik, som senest med den europæiske grønne pagt er kommet til at stå i centrum for EU's politik. Dette skal navnlig ses i lyset af, at forslaget til det ottende miljøhandlingsprogram i højere grad er præget af generelle beskrivelser af situationen og hensigtserklæringer end af indholdsmæssig substans og handling. Det er faktisk et handlingsprogram uden handling.

3.3. EØSU er naturligvis ikke i tvivl om, at de prioriterede mål i artikel 2 er gode, og at »betingelserne for at gennemføre de prioriterede mål« i artikel 3 er rigtige. Men hvad skal det gavne miljøpolitikken, når man i det ottende miljøhandlingsprogram stort set kun gentager de mål, der findes i den europæiske grønne pagt, uden blot tilnærmelsesvis at foreslå instrumenter eller foranstaltninger til at gennemføre dem, som ville blive bindende ved Rådets og Europa-Parlamentets afgørelse? Og hvilken reel nytte gør en liste over velkendte »betingelser«, når der ikke foreslås og vedtages nogen bindende plan for, hvordan disse betingelser skal opfyldes?

3.4. Kommissionens forslag bekræfter EØSU's opfattelse af, at der ikke mangler viden om, hvad der bør gøres, hvilket udvalget gentagne gange har gjort opmærksom på i mange år. Det, der mangler, er derimod at gennemføre de foranstaltninger, der ofte er blevet truffet for lang tid siden, samt politisk vilje. Selv Kommissionen og til dels også EU-Domstolen har i årevis kritiseret medlemsstaternes ofte mangelfulde gennemførelse af mange gældende miljøregler. Intet miljøhandlingsprogram kan opveje den manglende gennemførelse af lovgivningen eller manglende politisk vilje.

3.5. Selv uden et miljøhandlingsprogram har EU-institutionerne og medlemsstaterne tilstrækkeligt med muligheder for at omsætte allerede afgivne løfter til virkelighed. Som et eksempel herpå kan biodiversitetspolitikken nævnes.

3.6. Beskyttelse, bevarelse og genopretning af naturen har udtrykkeligt været nævnt som et »prioriteret mål« i alle (!) miljøhandlingsprogrammer siden det andet miljøhandlingsprogram (1977-1981) og nævnes nu igen i det ottende miljøhandlingsprogram. Det er ikke noget godt vidnesbyrd for de hidtidige miljøhandlingsprogrammer, at biodiversiteten har været i fokus for disse programmer i over 40 (!) år, men at Kommissionen alligevel i sin biodiversitetsstrategi fra maj 2020 må konstatere, at naturen befinder sig »i en nødsituation«.

3.7. Ved siden af alle miljøhandlingsprogrammerne findes der imidlertid klare ideer om og forslag til, hvordan situationen kan afhjælpes. F.eks. indeholder Kommissionens biodiversitetsstrategi<sup>(2)</sup> en lang liste over tiltag. Såvel Rådet som Europa-Parlamentet har haft tilstrækkelig mulighed for, bl.a. i forbindelse med reformen af den fælles landbrugspolitik, at gennemføre konkrete krav fra strategien. Denne mulighed blev ikke udnyttet. EØSU kan ikke se, hvad der nu kunne blive bedre med den ottende miljøhandlingsplan, som skal vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet.

3.8. Dermed står det også klart, hvordan den ottende miljøhandlingsplan kan få en merværdi, nemlig ved at man formelt integrerer biodiversitetsstrategien og fra jord til bord-strategien (og andre lignende strategidokumenter), som Kommissionen har fremlagt med henblik på at gennemføre den europæiske grønne pagt, og deres konkrete, detaljerede krav kunne tilskynde Rådet og Europa-Parlamentet til at gennemføre de konkrete forslag.

3.9. Desuden kunne Rådet og Europa-Parlamentet gennem det ottende miljøhandlingsprogram også forpligte Kommissionen til at konsolidere og uddybe den europæiske grønne pagt ved udtrykkeligt at pålægge denne inden den nye mandatperiode at fremsætte et lovforslag til en »EU-dagsorden for 2050« (som en ændret og udvidet »europæisk grøn pagt 2«), der tilføjer et bilag til den ottende miljøhandlingsplan i form af en konkret og udførlig liste over foranstaltninger.

---

(2) EU's biodiversitetsstrategi for 2030, COM(2020) 380 final.

3.10. Alt dette lægges der imidlertid ikke op til i forslaget, og merværdien i det ottende miljøhandlingsprogram i den foreliggende form består derfor blot i at annoncere en forbedret overvågningsmodel og et bedre rapporteringssystem. Og selv om bedre overvågning og forvaltning er vigtige emner, forudsætter de ikke i sig selv noget »handlingsprogram«.

#### 4. Afsluttende bemærkninger

4.1. Det er tydeligt, at Kommissionen tillægger de seneste miljøhandlingsprogrammer og det forestående ottende miljøhandlingsprogram større betydning og effekt, end EØSU gør. Udvalget er eksempelvis helt uenig med Kommissionen i, at det syvende miljøhandlingsprogram »foregreb FN's 2030-dagsorden«. FN's 2030-dagsorden er alt for kompleks til at kunne afspejles i en nok så innovativ europæisk miljøpolitik. Enhver miljøpolitik bør naturligvis også tage hensyn til fattigdoms-, sult-, uddannelses- og kønsspørgsmål, men disse kan ikke behandles udtømmende i denne politik.

4.2. Netop derfor har EØSU gjort sig til talsmand for, at EU udarbejder en selvstændig »EU-dagsorden for 2050«, som naturligvis også skal have en stærk miljøpolitisk dimension. Selv den nuværende europæiske grønne pagt er ikke tilstrækkelig til at gennemføre FN's 2030-dagsorden, da de sociale spørgsmål ikke behandles tilstrækkeligt, hverken i en europæisk eller global kontekst. EØSU finder det vigtigt at understrege, at det anser den europæiske grønne pagt for et godt og solidt grundlag for en omfattende bæredygtighedsstrategi, en »EU-dagsorden for 2050«.

4.3. EØSU anbefaler desuden, at de politiske ambitioner i Kommissionens tekster formuleres på en sådan måde, at de europæiske borgere får en forståelse af, hvordan de kan gennemføres. I det ottende miljøhandlingsprogram tales der om »fremskridt hen imod en regenerativ vækstmodel, der giver mere tilbage til planeten, end der tages«. Det vil nok være uklart for mange borgere og også politikere, hvad der gemmer sig bag begrebet »en regenerativ vækstmodel«, og hvad det vil betyde i det virkelige hverdagsliv at give mere tilbage til planeten, end der tages.

4.4. Afslutningsvis anbefaler EØSU udtrykkeligt, at der lanceres en generel debat om, hvilken rolle eventuelle fremtidige miljøhandlingsprogrammer skal spille. I den forbindelse ville det være hensigtsmæssigt, hvis der ikke først blev foretaget en evaluering, ni måneder inden det ottende miljøhandlingsprogram udløber.

Bruxelles, den 27. januar 2021.

Christa SCHWENG  
Formand  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---