



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.12.2003
KOM(2003) 800 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET

Översyn av Europeiska miljöbyrån (EEA)

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
1.1	Europeiska miljöbyrå	3
1.2	Översynens syfte och omfattning.....	3
2.	Informationskällor.....	3
3.	bakgrund till översynen.....	4
3.1	Gemenskapens decentraliserade organ	4
3.2	Förväntningar på miljöbyrå.....	5
3.3	Rättsliga ramar för byrå	6
4.	bedömning av arbetsuppgifter och framsteg i förhållande till gemenskapens miljöpolitik.....	6
4.1.	Inledning	6
4.2	Hur tolkades byråns uppdrag?.....	7
4.3	Fick byrå tillräckliga resurser?.....	8
4.4	Har prioriteringarna för arbetet varit relevanta?	9
4.5	Vilka delar av den politiska processen har fungerat bäst?	10
4.6	Hur har kontakterna med gemenskapens organisationer och med internationella organisationer utvecklats?.....	11
4.7	Har miljöbyrå kunnat agera oberoende?	12
4.8	Gav samarbetet med länder utanför EU något mervärde?	13
4.9	Har det ”interna nätverket” varit effektivt?.....	14
4.10	Fungerade ledningsstrukturen tillfredsställande?.....	15
4.11	Har byråns produkter och tjänster varit tillfredsställande?	17
4.12	Vilka är framtidens utmaningar för miljöbyrå?	19
4.13	Är det lämpligt att ändra förordningen?.....	20
5.	Slutsats	21

1. INLEDNING

1.1 Europeiska miljöbyrån

Den 6 november firar Europeiska miljöbyrån, EEA, tioårsjubileum. Förordningen om inrättandet av byrån¹ antogs 1990, men något beslut om byråns lokalisering fattades inte förrän 1993 och miljöbyrån kunde inleda verksamheten först året därpå. Sedan dess har EEA växt till en mogen organisation med en erkänd ställning på den europeiska arenan.

Europeiska miljöbyrån har formulerat sitt uppdrag enligt följande: ”EEA strävar efter att stödja en långsiktigt hållbar utveckling och efter att bidra till avsevärda och mätbara förbättringar av miljön i Europa genom att i rätt tid förse de politiska beslutsfattarna och allmänheten med särskilt avpassad, relevant och tillförlitlig information”.

EEA arbetar för närvarande med en årlig budget på omkring 28 miljoner euro och hade 2002 95 anställda, varav 37 i lönekategori A. Kommissionen har traditionellt sett varit den huvudsakliga informationsanvändaren, medan övriga institutioner, enskilda medlemsstater och allmänheten använt byråns uppgifter i mycket mindre omfattning. De tre sistnämnda gruppernas andel av informationsanvändningen har dock stadigt ökat på senare tid.

1.2 Översynens syfte och omfattning

Denna rapport har utarbetats i enlighet med artikel 20.2 i förordningen om inrättandet av Europeiska miljöbyrån:

Senast den 31 december 2003 skall rådet på grundval av en rapport från kommissionen granska byråns framsteg och utförda uppgifter i förhållande till gemenskapens övergripande politik på miljöområdet.

I rapporten granskas byråns bidrag till gemenskapens miljöpolitik från 1994, då byrån efter beslut om dess lokalisering hade inlett verksamheten, till 2003. I rapporten ingår också rekommendationer beträffande EEA och dess huvudsakliga intressenter och partner för att förbättra byråns bidrag till gemenskapens miljöpolitik.

Rapporten är snarare inriktad på strategiska och institutionella frågor än EEA:s interna verksamhet. Den senare omfattades av en utvärdering som beställdes av miljöbyrån själv i enlighet med artikel 20.1 i förordningen och utfördes under 2000 och handlade mer specifikt om byråns arbete och effektivitet. Rådet uppmanas att godkänna de slutsatser och rekommendationer som finns i denna rapport.

2. INFORMATIONSKÄLLOR

Flera källor har använts vid utarbetandet av denna rapport. Till att börja med har ovannämnda utvärdering från 2000 använts. Utvärderingen består huvudsakligen av en mycket omfattande och detaljerad granskning av byråns interna programarbete

¹ Förordning nr 1210/1990/EEG, ändrad genom förordning nr 933/1999/EEG.

och av administrativa, ekonomiska, ”marknadsföringsmässiga” aspekter och ledningsaspekter. Utvärderingen gav upphov till ett antal interna förändringar vid miljöbyrån och innebar en verklig förbättring på ovannämnda områden. Vissa slutsatser och rekommendationer från denna första utvärdering är fortfarande giltiga i denna översyn och har tagits upp i rapporten.

Den främsta källan till denna rapport är en undersökning som gjordes av Institute for European Environmental Policy och European Institute for Public Administration (IEEP/IEPA). Undersökningen gjordes mellan den 1 mars och 31 augusti 2003 på uppdrag av kommissionen. Den fullständiga undersökningen finns tillgänglig på Europeiska kommissionens webbsida². IEEP/EIPA gjorde ett flertal intervjuer med parter som anlitar miljöbyråns personal samt övriga intressenter och sakkunniga. Undersökningen leddes av en styrgrupp bestående av företrädare för Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, miljöbyrån, miljöbyråns ämnescentra (Topic Centres) och nationella kontaktpunkter (National Focal Points) och leddes av professor Bedrich Moldan, ordförande i EEA:s vetenskapliga kommitté.

Ytterligare källor till denna översyn var den nyligen gjorda granskningen av de europeiska ämnescentren (European Topic Centres, se punkt 4.9) som leddes av miljöbyrån och avslutades i juli 2003, liksom det på många fronter utarbetade fleråriga arbetsprogrammet för miljöbyrån (2004–2008).

Tankarna kring miljöbyråns framtid skall också ses i ett vidare sammanhang, nämligen den pågående diskussionen om gemenskapens decentraliserade organ, som framför allt fått näring av diskussionerna om europeiska styrelseformer³ och av att antalet sådana byråer har ökat.

Slutligen har gemenskapens nya budgetförordning fått konsekvenser för byråerna som aktualiseras i samband med denna översyn.

3. BAKGRUND TILL ÖVERSYNEN

3.1 Gemenskapens decentraliserade organ

Gemenskapen har för närvarande 15 decentraliserade organ som omfattas av fördragets första pelare. Såsom framgår av vitboken om styrelseformerna i EU präglas de befintliga och planerade organen av att det saknas referensramar som de enskilda organen kan följa utifrån sina respektive behov. Besluten att inrätta de olika organen har motiverats av behovet att hantera vissa förhållanden som varit rådande vid ett givet tillfälle och miljöbyrån utgör inget undantag från den regeln.

Sedan vitboken utarbetades har kommissionen tagit fram tydliga ramar för de verkställande organen. I dessa fastställs bland annat kriterierna för att inrätta den här sortens organ, liksom typiska uppgifter och gemensamma organisatoriska aspekter. En diskussion har inletts beträffande tillsynsmyndigheterna⁴.

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ Styrelseformerna i EU – vitbok, 25.7.2001, KOM (2001) 428 (slutlig).

⁴ Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002, EGT L 11, 16.1.2003 (genomförandeorgan) och kommissionens meddelande KOM(2002) 718 slutlig (tillsynsmyndigheter).

I likhet med Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (ECNN), Europeiska arbetsmiljöbyrån (EU-OHSA), och Europeiskt övervakningscentrum mot rasism och främlingsfientlighet (EUMC) är dock miljöbyrån varken en tillsynsmyndighet eller ett genomförandeorgan. Den hör snarare till vad vi kan kalla ”informationsbyråer”. Med undantag för Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (OHIM) och gemenskapens växtsortsmyndighet (CPVO) omfattas samtliga organ av de ramar som anges i artikel 185⁵ i förordningen om gemenskapsorgan; förordningen ger en övergripande ram, även om den är inriktad på budgetfrågor. För den här typen av organ finns det i övrigt inga allmängiltiga ramar för övriga ämnesöverskridande aspekter, inte heller är det tydligt klarlagt huruvida gruppen är tillräckligt enhetlig för att motivera inrättandet av sådana ramar. Det är därför svårt att ange en tydlig plattform som utgångspunkt för översynen.

3.2 Förväntningar på miljöbyrån

Det är dock möjligt att ta reda på vilka förväntningar som fanns på miljöbyrån när den först fördes på tal. Anledningarna till att inrätta de olika organen varierade som sagt från organ till organ, men i en övergripande utvärdering av gemenskapsorganen har följande återkommande allmänna motiveringar till att inrätta gemenskapsorgan⁶ påträffats⁷, vilket också gäller för miljöbyrån:

- *Ökat oberoende och ökad synlighet.* Det ansågs att en röst som är oberoende av gemenskapens institutioner skulle bli en mer trovärdig källa till miljöinformation.
- *Förmåga att bygga upp en specialiserad arbetsstyrka och tillhörande sakkunskap.* Situationen för och kvaliteten på miljöinformation innan byrån inrättades var som bäst växlande. Kommissionen gjorde under 1980-talet insatser för att förbättra läget, men den ansåg att en specialiserad byrå snabbare skulle kunna förbättra situationen.
- *Bättre förutsättningar för att hålla regelbunden kontakt med intressenterna och göra dem mer delaktiga.* Detta tolkades i miljöbyråns fall som ett behov av närmare samarbete med och delaktighet av ”miljöinformationssamhället” i Europa, det vill säga relevanta organisationer i medlemsstaterna, blivande medlemsstater och i kandidatländer, framför allt genom Europeiska nätverket för miljöinformation och miljöövervakning (Eionet). Det uppfattades också som ett behov av att tillsammans med de olika partnerorganen inom kommissionen och inom andra internationella organisationer (OECD, IEAE, UNEP) skapa en mer sammanhängande infrastruktur för miljöinformationshantering i hela gemenskapen.

⁵ Förordning 2343/2002 av den 23 december 2002, EGT L 357, s. 72.

⁶ Meta-evaluation on the Community Agency system, Europeiska kommissionens generaldirektorat för budget, 15 september 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/meta-evaluation_agencies.pdf

⁷ I samma övergripande utvärdering konstaterades att dessa fördelar måste vägas mot en avsaknad av (eller konstant brist på) intern expertis inom kommissionen, en potentiell risk för sprickor mellan kommissionen och byråerna och en potentiell brist på kontroll över karaktären på och tidsaspekterna av byråns arbete.

Beträffande verksamheten sammanfattades förväntningarna på miljöbyrån i dess vision ”att i rätt tid förse de politiska beslutsfattarna och allmänheten med särskilt avpassad, relevant och tillförlitlig information”.

I det sjätte miljöhandlingsprogrammet betonas att framtidens miljöpolitik i högre utsträckning måste baseras på en sund uppfattning av miljön och rådande tendenser på miljöområdet. Tonvikt läggs även på att utvärdera politiken, både före och efter genomförandet. Detta gör att det är ännu viktigare att se till att miljöbyrån kan ge stöd i full utsträckning. Det anger också en eventuellt annorlunda, mer utvidgad roll för miljöbyrån.

3.3 Rättsliga ramar för byrån

Den viktigaste rättsliga ramen är förordningen om byråns inrättande som antogs 1990 och ändrades genom förordning nr 933/1999/EG. Det som framför allt ändrades var att hållbar utveckling infördes som en bakgrund till byråns arbete, ytterligare specificering av byråns uppgifter, ytterligare betoning på behovet av att samordna verksamheten med parallellt fungerande organisationer, inbegripet dem i tredje land, samt slutligen byråns inrättande. I ändringarna från 1999 specificeras också i ingressen att framtida översyner av byråns verksamhet och uppdrag bör sammanfalla med det femåriga arbetsprogrammets förlopp. Denna rapport kan därför ses som den första i en rad av sådana översyner. Med 1999 års ändringar avskaffades kravet att förordningen skulle ses över med jämna mellanrum.

Som en del av införandet av den nya budgetförordningen⁸ infördes 2003 ytterligare ändringar i den grundläggande förordningen om miljöbyrån och övriga organ. Förändringarna gäller det ansvar som tillfaller kommissionens interna revisorer i förhållande till organens budgetar, redovisningsregler för organen, ansvar för beviljandet av ansvarsfrihet i budgethänseende och ansvar för tjänsteförteckningen. Dessutom föreslogs vid detta tillfälle två andra ändringar som inte enbart gäller budgetförordningen: ökad tillgång till handlingar och klargörande av förfarandet vid tillsättningen av organens direktörer⁹. De båda sistnämnda togs dock inte upp i den senaste ändringen av den grundläggande förordningen om miljöbyrån. Kommissionen föreslår kommissionen att dessa två frågor skall inlemmas i nästa förordning om byrån.

4. BEDÖMNING AV ARBETSUPPGIFTER OCH FRAMSTEG I FÖRHÅLLANDE TILL GEMENSKAPENS MILJÖPOLITIK

4.1. Inledning

Rubrikerna i detta kapitel utgör de centrala frågor som kommissionen ville ta upp i den oberoende undersökning den beställde för att granska miljöbyråns framsteg och arbetsuppgifter i förhållande till gemenskapens övergripande miljöpolitik: huruvida

⁸ Rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, EGT L 24, 16.09.2002, och kommissionens förordning nr 2342/2002 av den 23 december 2002 om genomförandebestämmelser för rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget, EGT L 357, 31.12.2002.

⁹ Kommissionens förslag, KOM(2002) 406 slutlig.

byråns uppdrag och resurser var riktiga, politisk relevans och arbetets inriktning, samarbete med partnerorganisationer, nödvändig grad av oberoende, samarbete med länder utanför EU, nätverk med fasta medarbetare, ledningsstrukturer, produkter och tjänster samt framtida utmaningar.

4.2 Hur tolkades byråns uppdrag?

Europeiska miljöbyråns uppdrag såsom fastställt i artikel 2 (uppgifter) och 3 (verksamhetsområde) i förordningen om dess inrättande är mycket brett formulerat. Praktiskt taget alla ämnen på miljöområdet har tagits med, liksom alla användare, från gemenskapens institutioner till allmänheten. Stöd skall kunna ges i nästan samtliga etapper av den politiska processen och röra alla aspekter av informationshanteringsprocessen.

Å ena sidan var det nödvändigt att ha brett formulerade uppgifter, eftersom de skulle kunna omfatta politiska frågor som skiftade avsevärt med tiden. Å andra sidan skapade dock det breda upplägget av uppdrag och verksamhetsområden förväntningar som inte kunde uppfyllas i samtliga fall, oavsett huruvida de resurser miljöbyrån hade till sitt förfogande var tillräckliga eller inte. Miljöbyråns juridiskt fastställda uppdrag har därför behövt uttolkas i praktiken och prioriteringar görs för att kunna omvandlas till ett konkret prioriterings- och verksamhetsprogram.

Under de första åren rådde det tidvis skilda synsätt på dessa prioriteringar och denna verksamhet, särskilt mellan kommissionen och miljöbyrån. Nu finns det dock en någorlunda tydlig gemensam förståelse för de respektive uppgifterna, även om viss oenighet tidvis fortfarande kan förekomma.

Miljöbyrån har hittills uppfyllt de flesta förväntningar när det gäller att fullfölja sitt uppdrag. Inom vissa områden har dock inte uppdragen utförts tillräckligt väl eller ens överhuvudtaget. Detta är särskilt tydligt för de två områden som särskilt anges i artikel 3.2 som prioriterade områden: buller och miljöfarliga kemiska ämnen.

Mot bakgrund av den begränsade ökningen av resurser tillgängliga för byrån bör den och dess användare acceptera att vissa områden helt enkelt inte behandlas. Annars finns det en tydlig risk för att resurserna sprids ut så tunt att byrån inte längre kan garantera någon miniminivå av sakkunskap och kvalitet.

Behovet av att klargöra förväntningarna på och prioriteringarna för byråns stöd gäller alla organ, liksom behovet av att utveckla närmare kontakter mellan kommissionens enheter och organen och behovet av att utveckla ett mer användarvänligt eller ”kund”-orienterat synsätt.

Rekommendationer

- Beskrivningen av uppdrag och prioriteringar bör vara tydligare och mer fokuserade i nästa ändring av förordningen, så att miljöbyråns uppdrag även fortsättningsvis kan vara flexibelt och relevant i förhållande till gemenskapens miljöpolitik, och samtidigt genomförbart i realiteten.
- I väntan på en ändring av förordningen bör miljöbyrån sträva efter att ytterligare anpassa sin långtidsplanering till dess främsta användares planering, framför allt kommissionens.

4.3 Fick byrån tillräckliga resurser?

Sedan miljöbyrån inledde sin verksamhet har personalstyrkan ökat till 95 personer (2002) med en årsbudget på 27,6 miljoner euro. Förutom en brant ökning under de första åren har miljöbyråns budget ökat stegvis och ligger i nivå med utvecklingen för övriga gemenskapsorgans budgetar. Miljöbyrån finansieras framför allt genom bidrag från gemenskapen (19,3 miljoner euro 2002). En annan viktig inkomstkälla är medlemsbidrag från länder utanför EU som anlitar miljöbyrån (2,3 miljoner euro 2002. Bidragen förväntas öka till 5,8 miljoner euro 2003). Efter den 1 maj 2004 integreras medlemsavgifterna från de tio nya medlemsländerna i anslaget från gemenskapen.

En viktig del av miljöbyråns sakkunskap finns i dess europeiska ämnescenter (European Topic Centres, ETC – se punkt 4.9). ETC och tillhörande personal finansieras av miljöbyrån, men får även anslag från respektive värdland motsvarande cirka 25 procent av deras totalbudget.

Det är inte förvånande att det varken funnits tillräckligt stor budget eller mycket personal för att uppfylla alla krav på stöd från miljöbyrån, mot bakgrund av det mycket breda uppdrag som nämns i punkt 4.2. De knappa resurserna har märkts så länge byrån har funnits, men särskilt mycket under det första året när klyftan mellan ambitionsnivå och de produkter och tjänster som i realiteten kunde tillhandahållas var större än i dag. De bristande resurserna har fört med sig en sund prioriteringsprocess inom miljöbyrån, miljöbyråns styrelse och bland dess användare. Kraven på stöd från miljöbyrån är dock fortfarande större än vad som i realiteten kan ges.

Med undantag för Byrån för harmonisering inom den inre marknaden (varumärken, mönster och modeller) och Gemenskapens växtsortsmyndighet, som finansierar sin kärnverksamhet genom avgifter och inte via gemenskapens budget, följer kommissionen för samtliga byråer principen att byråverksamhet som faller under det juridiskt fastställda ansvarsområdet måste finansieras via gemenskapens anslag för att inte budgetmyndighetens makt skall undergrävas. De enda undantagen är mer strukturell verksamhet som hör samman med utvidgningen, verksamhet som specifikt begärs av kommissionen, eller annan verksamhet som uttryckligen beviljats av budgetmyndigheten. Omvänt får enligt samma princip kommissionens enheter inte beställa något arbete som faller under något organs behörighetsområde¹⁰. Dessa riktlinjer har i praktiken visat sig vara svåra att följa och lämnar fältet fritt för olika tolkningar, på grund av den mycket öppna beskrivningen av behörighetsområdet för – i detta fall – Europeiska miljöbyrån. Den begränsade möjligheten att ställa extra anslag till miljöbyråns förfogande har i vissa fall lett till lösningar som inte är optimala, till exempel till att lägga ut arbetet på andra, trots att miljöbyrån haft bästa sakkunskapen.

För ett antal av miljöbyråns produkter och tjänster var det avgörande att få anslag utöver gemenskapens stöd. Ovannämnda undantag har utnyttjats för arbetet med att utveckla Eionet inför utvidgningen, för den alleuropeiska processen Environment for

¹⁰ SEK (95) 465.

Europe¹¹ och för miljöfrågornas integrering i andra sektorer. Det främsta exemplet på detta är de tre rapporterna för processen Environment for Europe. Nackdelen med detta tillvägagångssätt är dock att uppbyggnaden av sakkunskap inom miljöbyrå begränsades, eftersom miljöbyrå vid tillhandahållandet av dessa ”extra” produkter och tjänster i högre utsträckning än vanligt tvingades lita till extern sakkunskap och det inte finns några garantier för att detta externa utbyte får någon fortsättning.

Rekommendationer

- Budgetmyndigheten bör ge byrå de resurser som krävs för att den skall kunna utföra sina uppgifter och uppfylla sin målsättning enligt förordningen. Tillskott av uppgifter som inte kompenseras med motsvarande minskning av andra uppgifter bör åtföljas av ökade anslag från gemenskapen.
- I fråga om större uppdrag på lång sikt som inte ingår i miljöbyråns normala verksamhetsområde bör kommissionen och miljöbyrå försöka hitta andra finansieringsalternativ för att garantera önskvärd stabilitet i arbetsprioriteringar och uppbyggnad av sakkunskap inom miljöbyrå.

4.4 Har prioriteringarna för arbetet varit relevanta?

I enlighet med förordningen har miljöbyrå främst varit inriktad på centralt placerade beslutsfattare i EU, framför allt kommissionen, och mindre på andra, som allmänheten i stort.

Politisk relevans har varit ett av de främsta kraven på flertalet av byråns produkter och tjänster. Miljöbyrå har i sin arbetsplanering följt de centrala prioriteringarna i gemenskapens miljöpolitik, såsom de anges i det femte och sjätte miljöhandlingsprogrammet. Avgränsningarna blev dock alltför generösa i de båda första fleråriga arbetsprogrammen (94–98 och 99–03) och alla prioriteringar fick inte lika stort stöd.

Arbetet med kommissionen har varit intensivt från första början och planeringen synkroniseras nu i allt högre grad med kommissionens enheter för att se till att miljöbyråns produkter och tjänster är lämpliga för kommissionens behov. Högsta relevans har uppnåtts när miljöbyrå har bedrivit ett nära samarbete med kommissionen från den politiska processens början.

Arbetet med rådet (särskilt i samband med Cardiffprocessen för integrering, där miljöbyrå har byggt upp betydande sakkunskap) och ordförandeskapen har ökat successivt med tiden och betraktas nu i allmänhet som mycket givande. Arbetet har hjälpt miljöbyrå att utveckla kommunikationskanaler till medlemsstaterna och att bli ett bättre stöd i denna etapp av beslutsfattandet.

Europaparlamentet utnyttjar ännu inte miljöbyråns stöd i någon större utsträckning, trots att Europaparlamentets delaktighet i utformningen av miljöpolitiken har ökat markant med medbeslutandeförfarandet. Å andra sidan beror detta på att miljöbyrå är mindre rustad att uppfylla Europaparlamentets behov. Byrå har för närvarande

¹¹ Den alleuropeiska processen med att uppnå förbättringar på miljöområdet och hållbar utveckling i hela Europa, som omfattar EU, de nya medlemsstaterna och kandidatländerna i Östeuropa och länderna i samväldet för de nya oberoende staterna.

till exempel inte rätt sakkunskap eller kontakter för att utföra det arbete Europaparlamentet begär beträffande de administrativa genomförandestrukturerna i medlemsstaterna. Europaparlamentet har å andra sidan ännu inte utvecklat någon väl fungerande mekanism för att formulera väldefinierade krav i god tid så att miljöbyrån kan beakta dem i sin planering.

Allt arbete vid miljöbyrån är direkt styrt av beställningar. Byrån har till uppgift att förmedla viktiga signaler när den anser att vissa frågor måste tas upp av gemenskapens institutioner och av medlemsstaterna; detta är en av miljöbyråns funktioner som är viktig att garantera.

Rekommendationer

- Miljöbyrån måste fortsätta anpassa sin verksamhet till de centrala prioriteringarna i gemenskapens miljöpolitik.
- Miljöbyrån bör planera sitt arbete och sin resurstilldelning så att dess stöd är tillgängligt i hela den politiska processen.
- Europaparlamentet och miljöbyrån bör utveckla en mer effektiv mekanism för att fastställa på vilket sätt miljöbyrån kan ge lämpligt stöd.
- Miljöbyrån bör behålla sin varningsfunktion och fortsätta ge gemenskapens institutioner och medlemsstaterna tidiga varningar om nya frågor som växer fram.

4.5 Vilka delar av den politiska processen har fungerat bäst?

I den grundläggande förordningen om byrån anges att miljöbyrån kan lämna bidrag till samtliga etapper i den politiska processen. Miljöbyrån har på olika sätt bidragit till flertalet etapper, men arbetet har särskilt kretsat kring de tidiga (att fastställa och definiera problemen) och sista etapperna (övervakning, rapportering och utvärdering) i den politiska processen. Mindre arbete har ägnats åt att fastställa olika politiska alternativ, bedöma politiska alternativ och politikens genomförande – trots att miljöbyrån tydligt har potential att bidra till dessa etapper.

En diskussion har fortlöpande förts mellan byrån och dess intressenter om miljöbyråns roll när det gäller att bedöma politiska alternativ och gemenskapspolitikens verkan och att utarbeta politiska rekommendationer på grundval av dessa bedömningar. Byrån har visserligen potential att utveckla en mindre snäv roll i framtiden, men kommissionen anser att den först och främst bör koncentrera sig på sin kärnverksamhet, inklusive att lämna stöd till de rapporter som måste utarbetas enligt gemenskapslagstiftningen och att i allmänhet höja kvaliteten på grundläggande miljöinformation.

Diskussionerna med Europaparlamentet har snarare handlat om byråns möjlighet att ge Europaparlamentet inblickar i kvaliteten på medlemsstaternas genomförande av lagstiftningen och att bedöma politiska alternativ. Europaparlamentet och byrån är i princip överens om att detta är områden där miljöbyrån kan fylla en funktion, men ingen av dem har än så länge hittat något sätt på vilket de kan komma närmare dessa målsättningar.

Det bakomliggande problemet är att miljöbyrån inte är den enda aktören när det handlar om politiska bedömningar och utvärderingar; en högre samordningsnivå måste därför utvecklas, framför allt med kommissionen.

Rekommendationer

- Miljöbyråns primära roll är fortfarande att fastställa situationer och trender i Europas miljö och att stödja gemenskapen och medlemsstaterna i deras rapporteringsskyldighet.
- När miljöbyrån har genomfört sina kärnuppgifter kan den gradvis utvidga sin stödverksamhet till samtliga etapper i den politiska processen i nära samarbete med kommissionens enheter som har det primära ansvaret för att fastställa politiska alternativ.

4.6 Hur har kontakterna med gemenskapens organisationer och med internationella organisationer utvecklats?

Samarbetet med andra organisationer inom gemenskapen och internationella organisationer som är verksamma på samma område har efterhand utvecklats avsevärt. Miljöbyrån är enligt artikel 15 i förordningen om byrån skyldig att samarbeta med det gemensamma forskningscentret, kommissionens statistikkontor och med gemenskapens program för forskning och utveckling. Den måste dessutom samarbeta med andra organ, till exempel Europeiska rymdbyrån, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), Förenta nationernas miljöprogram (UNEP) osv.

Den allmänna målsättningen är att begränsa dubbelarbetet och maximera synergieffekterna, till exempel genom gemensamma publikationer eller utnyttjande av samma grunddata. Samarbetet formaliseras normalt genom ett avtalsprotokoll eller en liknande handling. Formalitetsnivån bestäms från fall till fall och det finns inte något enhetligt format eller några samstämmiga riktlinjer för avtal med andra organ.

Samarbetet har generellt sett varit fruktbart. Överlappningar mellan de olika organens verksamhet begränsas och miljöbyrån anses ha tillfört ett avsevärt mervärde för datahanteringen inom Europa.

Det är dock möjligt att åstadkomma fler synergieffekter, särskilt genom mer gemensamma aktiviteter såsom publikationer eller dataförfrågningar. En punkt som förtjänar särskild uppmärksamhet är samarbetet med kommissionens statistikkontor. Det förekommer endast ringa samspel mellan Europeiska statistiksystemet och byråns nätverk av nationella kontaktpunkter. Mer samarbete med kommissionen inom ramprogrammet för forskning skulle också dessutom bidra till att gynna utnyttjandet av kunskap inom vetenskap och ekonomi.

Dessutom är framstegen inom uppbyggnaden av ett gemensamt system för miljödata – som har potential att bli viktigt för samarbetet med dessa organisationer – relativt begränsade, trots miljöbyråns ansträngningar och ett uttalat intresse hos intressenterna.

Rekommendation

- Miljöbyrån bör lägga mer tonvikt på samarbetet med kompletterande organ – gemenskapens eller internationella – framför allt Eurostat och det gemensamma forskningscentret och sjätte ramprogrammet för forskning och teknisk utveckling, för att garantera att mer synergieffekter skapas mellan miljöbyråns arbete på dess prioriterade områden och arbetet som utförs av dess partner. En konsekvent syn på samarbetet med gemenskapens och internationella organ kan bidra till att klargöra de övergripande prioriteringarna och arbetsfördelningen mellan miljöbyrån och dessa organ. Miljöbyrån och berörda organ bör på ett så tidigt stadium som möjligt samordna sina årliga verksamhetsplaner.
- Till följd av det förbättrade samarbetet bör en särskild målsättning vara att påskynda utvecklingen av ett gemensamt och interoperativt europeiskt miljöinformationssystem, vilket skulle sträcka sig utöver miljöbyråns egna datakällor och omfatta rapporteringsskyldigheterna enligt gemenskapslagstiftningen och olika multilaterala miljöavtal.

4.7 Har miljöbyrån kunnat agera oberoende?

Miljöbyrån är inte fast knuten till någon av gemenskapens institutioner. I förordningen anges oberoendet på olika sätt, framför allt i den öppna formuleringen av miljöbyråns uppdrag och de många intressen som finns representerade i dess styrelse. Byrån har dessutom med tiden byggt upp ett gott rykte, vilket i sin tur gör att användarna litar på den och att miljöbyråns manöverutrymme ökar ytterligare.

Miljöbyrån har dock samtidigt i två fall visat sig vara mycket beroende av gemenskapen och medlemsstaterna. För det första i fråga resurser: gemenskapens anslag och byråns tjänsteförteckning fastställs av rådet och Europaparlamentet. Kommissionen förhandlar om bidragsnivån för medlemmar från tredje land på uppdrag av rådet. Tillträde till gemenskapens stödprogram går via kommissionen, som har ansvar för programmets styrning. För det andra är miljöbyrån beroende av medlemsstaterna, Eurostat och andra enheter inom kommissionen när det gäller delar av dess grundläggande data.

Med miljöbyråns oberoende uppstod motsättningar (särskilt med kommissionen, men stundtals även med andra) som exempelvis rörde kontroll över dess resultat. Motsättningarna minskade med tiden. Detta uppnåddes framför allt genom att kommissionens och byråns respektive roller klargjordes och genom bättre skötta kontakter.

Miljöbyråns oberoende betraktas som en förutsättning för att den skall kunna tillhandahålla trovärdiga uppgifter. Oberoendet har visat sig vara mest verkningsfullt på områden där miljöbyrån har huvudansvaret: datainsamling, informationsbearbetning, och i mindre utsträckning, fastställandet av databehov, särskilt i fråga om att identifiera miljöproblem. På andra områden, där byrån har delat eller begränsat ansvar (bedömning av trender, urval av politiska alternativ, utvärdering av verkan osv.) har mervärdet av oberoende inte varit lika tydligt och miljöbyråns roll har varit mest verkningsfull när den har arbetat i nära samordning med övriga medverkande aktörer.

Miljöbyråns oberoende härrör dock inte enbart från dess rättsliga oberoende. Kvaliteten på dess arbete är den centrala faktorn för att bygga upp dess oberoende

och inflytande, vilket i sin tur stärker dess oberoende. Därför bör byrån fortlöpande sträva efter att ytterligare öka produkternas kvalitet och relevans.

Rekommendationer

- Miljöbyråns oberoende i gemenskapssammanhang måste garanteras.
- Miljöbyrån bör sträva efter att ytterligare öka kvaliteten på och relevansen av sitt arbete, framför allt genom bättre val av tidpunkt och målgrupp för produkterna samt förbättrade rutiner för kontroll av materialets vetenskapliga kvalitet.

4.8 Gav samarbetet med länder utanför EU något mervärde?

Miljöbyrån startade med dåvarande tolv medlemsstater i EU som medlemsländer. Strax före utvidgningen av EU med Sverige, Finland och Österrike gick även Liechtenstein, Island och Norge med, vilket ökade antalet medlemmar¹² till 18. De sistnämnda tre länderna fick full medlemsstatus, men utan rösträtt i miljöbyråns styrelse. Under de sista två åren har samtliga anslutningsstater och kandidatländer anslutit sig. Länder utanför EU får fullt medlemskap utan rösträtt. Miljöbyrån är den första byrå som fullt ut har integrerat samtliga anslutningsländer i sin verksamhet. För detta har den fått ekonomiskt stöd genom Phareprogrammet. Sedan några år arbetar byrån dessutom med länderna på västra Balkan (med stöd av Cards (Community Assistance for Reconstruction Democratisation and Stabilisation)). Miljöbyrån samarbetar med Schweiz, och formella förhandlingar mellan kommissionen och Schweiz om de tekniska aspekterna av ett fullt medlemskap i miljöbyrån avslutades nyligen. Miljöbyrån har slutligen lämnat betydande bidrag till den alleuropeiska processen Environment for Europe (med stöd från Tacis). Detta har gjort att miljöbyrån kunnat etablera ett första samarbete med länderna i Östeuropa, Kaukasus och Centralasien (EECCA-staterna).

Möjligheten att erbjuda medlemskap även till tredje land anges i förordningen om miljöbyrån och utvidgningen av miljöbyråns medlemskår har genomförts i enlighet med gemenskapens allmänna yttre politik. De viktigaste hänsynen här var i första hand att använda medlemskap i byrån som ett medel för att bereda vägen för EU-medlemskap och i andra hand att anpassa miljöinformationssystemen i grannländerna med dem som används inom EU.

Ett annat viktigt villkor för att ytterligare utvidga miljöbyråns medlemskår är att samarbetet med tredje land bör ge båda parter ett ökat mervärde för miljön.

Förutom de anslutande länderna, kandidatländerna och Schweiz betraktas byrån som en plattform för ytterligare samarbete med tredje land. Detta gäller i första hand länderna på västra Balkan, där medverkan i det arbete som utförs av gemenskapens byråer anges i den särskilda dagordningen Thessaloniki Agenda på villkor som liknar dem som gäller för kandidatländerna. I andra hand gäller det de länder som omfattas av grannlandsinitiativet Wider Europe.

¹² Begreppet ”medlemmar”/”medlemskap” används i rapporten eftersom det är det begrepp som brukar användas. I de bilaterala avtalen för miljöbyrån mellan gemenskapen och tredje land används dock ordet ”medverkan” snarare än ”medlemskap”.

Utvidgningen av miljöbyråns medlemskår har i likhet med samarbetet med tredje land som (ännu) inte övergått till fullt medlemskap haft en mycket positiv inverkan. Den har bidragit till att byrån kunnat göra en mer fullständig, detaljerad och relevant överblick av miljösituationen och tillhörande trender inom Europas territorium. För de medverkande länderna har det inneburit en uppgradering av och harmonisering med Europeiska standarder för datahantering och leveranssystem. I politiskt hänseende har processen haft stor betydelse för att ge signaler om att framsteg gjorts på vägen mot EU-medlemskap.

Eftersom miljöbyrån huvudsakligen utvidgats stegvis (samarbetet inleddes alltid i god tid före formellt medlemskap) och extraarbetet har fått ekonomiskt stöd, har det generellt sett inte uppstått många problem vid anpassningen till en byrå som är mer än dubbelt så stor som den var från början. Ändå återstår det en hel del innan miljöbyrån växt ut till en helt representativ byrå som kan stå till förfogande för samtliga sina 31 medlemsländer. Genom att ta in nya länder i miljöbyrån har dessutom styrelsen växt avsevärt och ytterligare storleksökningar kan ge upphov till tvivel om styrelsens effektivitet och funktionsduglighet.

Rekommendationer

- Miljöbyråns främsta prioritering i samband med utvidgningen bör vara att fullt ut integrera de 13 länder som nyligen trätt in i dess aktiviteter och verksamhet. Med undantag för Schweiz anses det inte vara lämpligt att inom den närmaste framtiden ytterligare utvidga EES-ländernas medlemskap.
- Miljöbyrån måste fortsätta vara en av de första kontaktpunkterna för tredje land som önskar inleda ett tekniskt miljösamarbete med EU, till exempel i samband med grannlandsinitiativet Wider Europe¹³ och den särskilda dagordningen Thessaloniki Agenda. Detta samarbete måste utgöra en integrerad del av gemenskapens politik gentemot ett specifikt tredje land och måste kombineras med en gedigen finansieringsgrund, utöver gemenskapens vanliga anslag till miljöbyrån.

4.9 Har det ”interna nätverket” varit effektivt?

Miljöbyrån är navet i ett nätverk med nationella kontaktpunkter (National Focal Points, NFP). NFP är byråns kontaktpunkter i vardera medlemsland. NFP har i sin tur egna nätverk med nationella referenscenter (NRC) och första kontaktpunkter (PCP). Därutöver har europeiska ämnescenter (European Topic Centres, ETC) skapats: dessa består av konsortier av institutioner och konsulter i miljöbyråns medlemsländer som utför delar av arbetsprogrammet på kontrakt med miljöbyrån. NFP, NRC, PCP och ETC utgör tillsammans det europeiska nätverket för miljöinformation och miljöövervakning (Eionet).

Eionet utgör en mycket viktig infrastruktur i miljöbyråns decentraliserade organisation. Det är inte enbart den främsta kanalen för primärdata till byrån, utan tillför även sakkunskap från hela Europa och fungerar som ett diskussionsforum där byråns verksamhet och prioriteringar kan ventileras.

¹³ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet – Ett utvidgat Europeiskt grannskap: en ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder, KOM (2003) 104 slutlig.

Det finns för närvarande fem europeiska ämnescenter (för vatten, luft- och klimatförändringar, avfall och materialflöden, natur och biologisk mångfald samt markmiljö) som har treårsavtal med miljöbyrån. Deras arbete, liksom den övergripande strukturen, granskas regelbundet. Över hälften av miljöbyråns driftsbudget går till ETC¹⁴ och huvuddelen av byråns sakkunskap inom ovannämnda områden är koncentrerad till ETC.

Miljöbyrån har en aktiv roll i styrningen av Eionet genom samordnad verksamhet, utveckling av övergripande instrument och förbättring av kvaliteten på och samstämmigheten i det material som kommer in från NFP och ETC.

Inrättandet, driften och förbättringarna av Eionet är ett av miljöbyråns främsta arbeten. Kvarvarande svagheter i Eionet är först och främst de avsevärda skillnader som råder mellan organisationen av och kvaliteten på de nationella nätverk som ligger bakom nätverket. För det andra är kontakterna mellan NFP och miljöbyråns styrelse alltför begränsade. Detta leder till att NFP ibland går miste om viktig politisk information och vice versa, vilket innebär att byrån går miste om viktig teknisk information.

I likhet med NFP stärker ETC banden mellan miljöbyråns medlemsländer och tillför högkvalitativ sakkunskap. ETC har blivit mycket uppskattade partner till många av miljöbyråns användare. Samtidigt har det befintliga systemet ett antal allvarliga svagheter. Genom att koncentrera "ämnesexpertisen" till ETC försvagas byråns centrala funktion. Förekomsten av ETC skapar en extra byråkratisk nivå mellan miljöbyrån och dess användare och kommunikationen blir onödigt komplicerad. Det är inte lätt för miljöbyrån att styra ETC eftersom dess personal är långt bort och inte är så inriktad på de politiska aspekterna. Det finns dessutom endast ett fåtal anställda vid miljöbyrån tillgängliga för denna uppgift och de har inte alltid lämpligt expertkunnande för att bedöma materialet från ETC. Såsom framgår av den senaste utvärderingen (2003) av ETC är de mindre lämpade för att hantera gränsöverskridande frågor. Dessutom riskerar miljöbyrån att förlora expertkunskap efter tre eller sex år på grund av de relativt kortfristiga kontrakten (med tanke på att en ny organisation måste byggas upp).

Rekommendationer

- Eionet bör stärkas eftersom det utgör en central infrastruktur för miljöbyråns verksamhet.
- Miljöbyrån bör stärka informationsutbytet mellan de nationella kontaktpunkterna och styrelsen för att garantera en bättre ömsesidig förståelse mellan byråns politiska och tekniska sida. Utbytet kan exempelvis innebära att de nationella kontaktpunkterna blir mer delaktiga i förberedandet av frågor som skall diskuteras av styrelsen; i andra riktningen kan de nationella kontaktpunkterna ge styrelsen återkoppling i fråga om tekniska diskussioner som förs inom kontaktpunkterna.
- Miljöbyrån bör med kraft ta itu med de kända svagheterna i systemet för styrning av de europeiska ämnescentren, ETC. Den bör garantera att sakkunskapen på de

¹⁴ Siffrorna för 2002: 6,5 miljoner av 12,2 miljoner euro. Källa: Miljöbyråns årsrapport för 2002.

områden som för närvarande omfattas av ETC blir tillgänglig på längre sikt för byrån, samtidigt som utnyttjandet av sakkunskap i medlemsstaterna garanteras.

4.10 Fungerade ledningsstrukturen tillfredsställande?

Styrelse och utskott

Styrelsen företräder gemenskapens viktigaste intressenter i miljöbyrån. Den sammanträder tre gånger per år och övervakar miljöbyråns strategiska val. Den är dessutom den instans som kontrollerar den verkställande direktören. Styrelsemedlemmarna är vanligtvis företrädare på hög nivå från medlemsstaternas förvaltningar och från gemenskapens organ. Från det att den instiftades har styrelsen ökat väsentligt i storlek: från 16 medlemmar (2 från kommissionen, 2 sakkunniga som utses av Europaparlamentet, 12 från medlemsstaterna) till 35 (2 från kommissionen, 2 utsedda av Europaparlamentet, 15 från EU:s medlemsstater och 16 från tredje land, utan rösträtt). I takt med att miljöbyrån har växt har även styrelsen fått mer på sin dagordning. Det är framför allt av detta skäl ett utskott inrättades och formaliserades med 1999 års ändring av den grundläggande förordningen. Utskottet består för närvarande av sex medlemmar: 1 företrädare för kommissionen, 1 företrädare som utses av Europaparlamentet, ordförande och 3 vice ordförande från styrelsen. Den vetenskapliga kommitténs ordförande är observatör i både styrelse och utskott.

De senaste åren har utskottets ansvarsområde utvidgats. Utskottet fattar nu en del verkställande beslut och förbereder styrelsens beslut. Utskottet anses vara en mycket bra lösning som har potential att utöka sitt ansvarsområde, under förutsättning att det råder fullständig öppenhet kring vem som ingår i utskottet och om dess verksamhet.

Beträffande styrelsen föreligger följande huvudsakliga problem:

- *Övervakning*: Såsom angetts tidigare i denna rapport ger den öppna och flexibla förordningen miljöbyrån stor frihet att avgöra vilket arbete den skall utföra. Även om styrelsen med all rätt inte vill förvirra sig in i detaljstyrning, kan det ändå bli svårt för dem att inte bara utöva kontroll över byråns verksamhet och prioriteringar, utan även på områden som finansiering och administration, trots att det finns en internrevisor. Detta förvärras av det faktum att det är byrån själv som förser styrelsen och dess ordförande med sekretariatstjänster.
- *Jämvikt mellan nationella och gemenskapens intressen*: På grund av byråns utökade medlemskår ökar också obalansen mellan medlemsstaternas och gemenskapens representation i byråns ledningsstrukturer.

Dessa problem verkar vara desamma som råder inom andra jämförbara gemenskapsorgan. Styrelsens storlek och sammansättning vid organen var en punkt som kommissionen särskilt uppmärksammade då den föreslog en ram för tillsynsmyndigheterna och genomförandeorganen. Även Europaparlamentet har begärt att kommissionen lägger fram ett förslag om att anpassa storleken på och sammansättningen av styrelserna för vissa organ, framför allt i syfte att behålla deras effektivitet efter EU:s utvidgning¹⁵.

¹⁵

Europaparlamentets resolution C5-0098/2003 – 2003/2044(DEC), punkt 17.

Det faktum att miljöbyrån är en nätverksorganisation, och därmed mycket beroende av samarbetet med sina medlemsländer och med gemenskapens institutioner, bör dock beaktas när beslut fattas om styrelsens framtida sammansättning och funktion.

Vetenskaplig kommitté

Den vetenskapliga kommitténs roll är att avge yttranden, antingen på begäran av styrelsen eller direktören, eller på eget initiativ. Den vetenskapliga kommittén har högst 20 medlemmar. Medlemmarna utnämns av styrelsen på en fyraårsperiod som kan förnyas en gång och är huvudsakligen erkända akademiker som företräder olika områden av sakkunskap på miljöområdet. Det arvode medlemmarna får innebär dock att de bara kan ägna begränsad tid åt sin uppgift, förutom att närvara vid kommitténs möten.

Den vetenskapliga kommittén anses vara en viktig länk mellan miljöbyrån och forskarvärlden. Kommittén som sådan har potential att tillföra miljöbyrån innovationer och ett visst mått av vetenskaplig kontroll. Det arbete som utförs av den vetenskapliga kommittén är visserligen uppskattat, men i sin nuvarande utformning kan kommittén ändå inte uppfylla sina åtaganden fullt ut på båda områdena. Det finns vid miljöbyrån ingen tydlig ram för kvalitetskontroll med medverkan av den vetenskapliga kommittén. Kommittén anlitas snarare från gång till gång i samband med vissa produkter och tjänster, men medverkar inte alls andra gånger. Den vetenskapliga kommitténs övergripande uppgift inom kvalitetskontroller är mycket begränsad. Detta är särskilt problematiskt eftersom produkternas kvalitet är avgörande för miljöbyråns trovärdighet som informationslämnare och ett oundgängligt krav för dess användare.

Rekommendationer

- Kommissionen bör granska styrelsens storlek och sammansättning, liksom fördelningen av uppgifter mellan styrelse och utskott, i så stor utsträckning som möjligt i linje med liknande gemenskapsorgan. En ny struktur bör hjälpa byrån att upprätthålla goda kontakter med de nationella miljöförvaltningarna. Som en temporär lösning kan en ytterligare överföring av ansvar från styrelse till utskott övervägas.
- Styrelsen bör få medel att i högre utsträckning kontrollera byrån, inklusive dess ekonomi och administration. Byrån kan till exempel undersöka på vilka olika sätt ordföranden kan stödjas med ett sekretariat som står utanför miljöbyrån och hur styrelsen kan arbeta i mer specialiserade arbetsutskott.
- Den vetenskapliga kommitténs roll för att garantera kvaliteten på byråns produkter och tjänster bör stärkas. Dess uppdrag, verksamhet, budget och sammansättning bör ändras i detta hänseende.

4.11 Har byråns produkter och tjänster varit tillfredsställande?

Miljöbyrån har över åren tagit fram en rad produkter och tjänster. Framför allt har byrån avgett rapporter, varav en (rapporten om Europas miljö som ges ut vart femte år) är obligatorisk. Andra gäller specifika frågor, är skrivna för särskilda händelser (till exempel konferenserna med Environment for Europe) eller behandlar tekniska spörsmål. Därutöver håller miljöbyrån i workshopar och andra arrangemang, ger

anföranden, utarbetar paper för särskilda ändamål och tillhandahåller sakkunskap vid tekniska möten eller förhandlingar. En stor del av informationen finns tillgänglig på byråns webbsida, som i allt högre grad ersätter rapporter i pappersform och gör att uppgifter och information snabbt kan uppdateras.

En väsentlig del av miljöbyråns verksamhet ligger i att skapa och driva databaser med miljöinformation och att bidra med stödjande IT-struktur och IT-tjänster. En stor del av detta osynliga arbete är en förutsättning för många av de synliga produkterna.

Flertalet produkter och tjänster är inriktade på en publik med expertanvändare. Vissa är riktade mot (höga) beslutsfattare. Allmänheten betjänas huvudsakligen genom webbsidan och informationscentret. Miljöbyråns produkter och tjänster anses av användarna generellt sett vara välriktade och relevanta.

Svaga punkter är webbsidans användarvänlighet och den begränsade tillgången till publikationer på andra språk än engelska. Denna språkkommentar gäller framför allt webbsidan där det skulle vara önskvärt att huvudsidorna översattes till andra språk än engelska. En annan svag punkt är responsen på tillfälliga förfrågningar om stöd, antingen på grund av att miljöbyrån saknar den sakkunskap som krävs eller på grund av att planeringen inte skapar mycket utrymme för denna typ av förfrågningar.

Miljöbyråns flaggskepp bland produkterna kräver ytterligare reflektion. De är å ena sidan viktiga referensverk som har bidragit till att med all tydlighet placera miljöbyrån på kartan. Å andra sidan kritiserar de för att vara alltför generella för specialister och alltför specialiserade för allmänheten. Detta, och det faktum att de slukar en betydande andel av miljöbyråns resurser, ger upphov till frågan huruvida dessa rapporter bör fortsätta framställas i sin nuvarande form. Denna anmärkning gäller i lika hög grad de rapporter miljöbyrån har tagit fram för processen Environment for Europe, till exempel senast en rapport till konferensen i Kiev, även om just denna rapport finansierats via andra källor.

Miljöbyrån har generellt sett alltid varit punktlig, även om detta hänger samman med huruvida byrån engagerats på ett tillräckligt tidigt stadium i den politiska processen. Europaparlamentet verkar i allmänhet missnöjt med det stöd det får från miljöbyrån. Även om dialogen mellan miljöbyrån och Europaparlamentet har ökat under senare tid verkar fortfarande inte det miljöbyrån kan leverera (åtminstone inte på kort sikt) stämma in på det som Europaparlamentet vill ha: mer information om hur genomförandet ser ut och förhandsbedömningar av inverkan av olika politiska förslag.

Vad gäller tillförlitligheten hos miljöbyråns produkter och tjänster är det tydligt att byrån i mycket hög utsträckning bidragit till högre kvalitet på och tillgång till miljödata och miljöinformation i Europa. Vissa brister i tillförlitligheten kvarstår dock, men med tanke på att de primära uppgifterna inte alltid står under miljöbyråns kontroll eller samlas in på frivillig basis kräver detta ett starkt samarbete med partnerorganisationerna.

Det går ännu inte att dra någon riktigt bra slutsats beträffande vilken inverkan miljöbyråns material får.

Rekommendationer

- Miljöbyrån måste fortsätta sträva efter tillförlitliga produkter och tjänster eftersom detta är en grundpelare för dess trovärdighet. Systematiska utvärderingar av kvalitet och inverkan bör införas.
- Miljöbyrån bör särskilt diskutera huruvida de nuvarande "flaggskeppsprodukterna" (rapporten om Europas miljö som ges ut vart femte år, rapporterna "Miljösignaler" och för Environment for Europe) fortfarande uppfyller målsättningarna och är värda att ägna så stora resurser.
- Miljöbyrån bör förbättra kommunikationen med allmänheten, särskilt via webbsidan. Den bör också förbättra tillhandahållandet av information till beslutsfattare. Detta kan åstadkommas genom korta genomgångar, men även genom att ge en mer tillfredsställande respons på tillfälliga stödförfrågningar.

4.12 Vilka är framtidens utmaningar för miljöbyrån?

Förväntningarna på stöd från byrån ökar. Detta beror delvis på att miljöbyrån med framgång lyckats etablera sig som en leverantör av tillförlitliga och högkvalitativa produkter och tjänster. Förväntningarna ökar även på grund av miljöpolitikens föränderlighet. I det sjätte miljöhandlingsprogrammet ligger betoningen på att lägga miljöpolitiken på en god kunskapsgrund. Detta gäller vid utformningen av en bas för politiken, men i lika hög grad vid valet av bästa alternativ, övervakandet av genomförandet och mätning av inverkan. Förhandsutvärderingar och utvärderingar i efterhand av politiska beslut blir nu ett viktigt inslag i miljöpolitiken och miljöbyrån kan lämna betydande bidrag till dessa. En annan utveckling som kommer att leda till krav på miljöbyrån är den fortsatta processen med att integrera miljöaspekter i övrig gemenskapspolitik och utarbetandet av en miljöpolitik i förhållande till hållbar utveckling – inom Europa och i ett globalt perspektiv. Arbetet med hållbar utveckling kommer att kräva större betoning på miljöfrågornas ekonomiska aspekter och samhällsaspekter.

Även om de tillkommande uppdragen kompletteras med utökade resurser så kommer det fortfarande att vara nödvändigt att prioritera. Miljöbyrån bör också samordna sin verksamhet mycket bättre med partnerorganisationer som det gemensamma forskningscentret, Eurostat och sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling i syfte att undvika dubbelarbete och skapa synergieffekter. Den bör endast undantagsvis överväga att träda in på ett verksamhetsområde där ett annat gemenskapsorgan eller en annan internationell organisation redan är väl etablerad. Den bör även bara åta sig extra verksamhet om den kan få lämplig finansiering, antingen direkt från kommissionsenheternas egna budgetar eller från tredje part, utan att dess oberoende riskerar att undermineras.

Trots att det sjätte miljöhandlingsprogrammet ger de allmänna ramarna för åren fram till 2010 råder det stor osäkerhet beträffande de politiska prioriteringarna för de närmaste åren. Förutom att en ny kommission och ett nytt Europaparlament tillträder i mitten av 2004 skall även det sjätte miljöhandlingsprogrammet granskas 2006. Alltför ofta har byråns samtliga resurser utnyttjats fullt ut och stöd till nya prioriteringar har endast kunnat ges i efterhand, eller inte alls.

Rekommendationer

- Vid utarbetandet av förslag som innebär mycket arbete för miljöbyrån kan kommissionen överväga att tilldela separata anslag för denna verksamhet. Såsom framgår av de två exempel som nämns i detta stycke kan kriterierna vara att denna verksamhet 1) faller inom miljöbyråns ansvarsområde, 2) ger byrån och dess medlemmar mervärde, 3) inte kan finansieras med befintligt driftsstöd.
- Byrån bör skapa mekanismer och synliga kriterier för prioritering av verksamheten.
- För att garantera arbetets relevans bör byrån på nära håll följa de prioriteringar som anges i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Betydande stöd förväntas från miljöbyrån till de tematiska strategierna.

4.13 Är det lämpligt att ändra förordningen?

I denna rapport nämns flera frågor som för att kunna hanteras på rätt sätt kan kräva en ändring av förordningen. De viktigaste frågorna rör följande artiklar:

- Artikel 2 och 3: miljöbyråns målsättningar, uppgifter och huvudsakliga verksamhetsområden bör beskrivas tydligare så att miljöbyrån kan arbeta mer koncentrerat.
- Artikel 4 som behandlar de europeiska ämnescentrens (European Topic Centres, ETC) position och roll, beroende på de förslag som tas fram, för att avhjälpa de svagheter som lyfts fram i denna rapport.
- Artikel 8, ledningsstruktur: granskning och harmonisering av de grundläggande strukturerna (styrelse och utskott) i samtliga organ för att framför allt avhjälpa problemen med ansvarsskyldighet, effektivitet och balans mellan gemenskapens och medlemsstaternas intressen.
- Artikel 10, vetenskaplig kommitté: harmonisering i samtliga organ och delaktighet i kvalitetskontrollerna.
- Artikel 15, samarbete med övriga gemenskapsorgan och internationella organ: bör få en mer allmän utformning och sättas i samband med miljöbyråns faktiska prioriteringar.
- Europaparlamentets medverkan i förfarandet vid val av kandidat till tjänsten som verkställande direktör.

Många av de ovannämnda punkterna kan, vilket beskrivs i denna rapport, hanteras tillfredsställande, om än inte på bästa sätt, inom det nuvarande regelverket. Den pågående genomgången av organen kan leda till att kommissionen i ett senare stadium föreslår ändringar som rör samtliga organ för att göra de nuvarande skiftande systemen mer enhetliga och harmoniserade. Det verkar därför inte lämpligt att vid denna tidpunkt föreslå någon ändring av den förordning genom vilken miljöbyrån inrättats. Om den nämnda bredare ändringen av gällande regler för organen inte gjorts vid utgången av miljöbyråns nästa fleråriga arbetsprogram, det

vill säga 2008, bör en separat ändring av förordningen om miljöbyrån göras vid detta tillfälle.

Kommissionen föreslår därför att de rekommendationer som framförs i denna rapport så snart som möjligt genomförs inom nuvarande rättsliga ram. Bortsett från om ett tidigare övergripande initiativ läggs fram, som skulle gälla flera gemenskapsorgan och skapa möjlighet att genomföra de föreslagna ändringarna, kommer kommissionen åter att ta upp frågan om en eventuell ändring av förordningen om miljöbyrån i slutet av perioden för den kommande gemensamma strategin, 2008.

5. SLUTSATS

Europeiska miljöbyrån är en central resurs för organ med beslutsfattande ansvar på miljöområdet i Europa. Tillgången till och kvaliteten på miljöinformation har förbättrats avsevärt sedan miljöbyrån inrättades. Genom miljöbyrån har dessutom nätverket med yrkesverksamma inom miljöinformation i EU och dess grannländer blivit mycket starkare.

Miljöbyråns prioriteringar har i stort sett motsvarat de prioriteringar som stått på dagordningen för EU:s politik. Viktiga bidrag har lämnats till olika viktiga områden inom gemenskapens miljöpolitik. Vissa områden har dock konsekvent undvikits (till exempel kemikalier) trots att det tydligt faller inom byråns uppdrag.

De knappa resurserna har visserligen bidragit till att koncentrera inriktningen, men prioriteringar förhindras fortfarande av att kostnaderna för varje produkt eller tjänst är osynliga. Miljöbyrån får allt fler förfrågningar om stöd som ligger utanför eller precis på gränsen för dess ansvarsområde. Miljöbyrån bör inte utföra sådan verksamhet utan garantier för att den kan finansieras genom ytterligare intäkter utan att därmed riskera att undergräva sin kärnverksamhet. Kommissionen och miljöbyrån bör sträva efter att hitta finansieringskällor utöver de vanliga anslagen så att miljöbyrån kan utföra den här typen av arbete.

Miljöbyrån utvecklas gradvis från att ha varit en ”rapportproducent” till att bli producent av ett bredare utbud produkter och tjänster. Denna diversifiering är en positiv utveckling, eftersom den bidrar till att hjälpa användare som hittills inte alltid har blivit så väl behjälpta. Den bidrar också till att ge bättre respons på tillfälliga förfrågningar om stöd. Kvaliteten på dess arbete fortsätter att kräva systematisk uppmärksamhet. Ett särskilt problem är byråns flaggskeppsprodukter som kanske inte är så avgörande för miljöbyrån och dess användare som de var förr.

Med samtycke från informationsanvändarna har miljöbyrån länge varit inriktad på att beskriva tillstånd och trender på miljöområdet, miljöbelastningar och drivkrafterna bakom. Miljöbyrån har också varit mycket engagerad med att rapportera. För att i högre grad kunna utnyttja sin potential bör miljöbyrån gå in i andra etapper av den politiska processen. Den bör dock undvika att sätta sitt rykte på spel genom att bli en aktör snarare än en oberoende informationskälla.

Kommissionen har varit den huvudsakliga användaren av miljöbyråns material. Vissa andra användare är dock underrepresenterade. Särskilt bör arbetet för Europaparlamentet ägnas mer uppmärksamhet.

En av miljöbyråns viktigaste insatser är inrättandet, underhållet och förbättringen av Eionet. En av de främsta fördelarna är att det genom Eionet förekommer en viss harmonisering och kapacitetssamling, en plattform för diskussioner och ett sätt att knyta direkt kontakt med sakkunniga inom hela EU. Eionet har slutligen också visat sig kunna anpassas till ändrade prioriteringar. De europeiska ämnescentren (European Topic Centres, ETC) kräver särskild uppmärksamhet. De står visserligen för en stor del av den sakkunskap på miljöområdet som miljöbyrån behöver för sin verksamhet, men i denna rapport framgår det också att det finns stora brister. Miljöbyrån och dess användare bör avhjälpa dessa.

Det är viktigt att belysa miljöbyråns tidigare utvidgning till länder utanför EU. Med sina 31 medlemsländer är miljöbyrån det första alleuropeiska gemenskapsorganet och som sådant har den varit en värdefull föregångare inom arbetet på miljöområdet inför utvidgningen 2004. Det kan vara lämpligt att nu ta en paus i expansionen; första prioritet är att bli en fullt fungerande byrå för ett EU med 25 medlemsstater.

De strukturer som reglerar miljöbyrån måste granskas för att garantera en lämplig balans mellan gemenskapens intressen och nationella intressen och för att se till att styrelse och utskott kan utöva sin övervakande funktion på rätt sätt. Den vetenskapliga kommittén bör knytas närmare för att garantera kvaliteten. Detta kan i sin tur kräva att dess uppdrag och tillgänglighet ändras.

I rapporten nämns flera frågor som kan kräva en ändring av förordningen, som senast ändrades 1999. De huvudsakliga områden som behöver ändras är styrelsen och utskottets roll och funktion. Kommissionen har dock ännu inte fastställt något gemensamt synsätt på miljöbyrån och liknande organ. Detta, och det faktum att flertalet övriga frågor som tas upp i denna rapport kan lösas utan ändrad lagstiftning, gör att kommissionen drar slutsatsen att någon ändring av förordningen inte bör inledas nu. Frågan bör tas upp igen mot slutet av miljöbyråns kommande fleråriga arbetsprogram, det vill säga 2008.