



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.4.2007
KOM(2007) 225 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

om

halvtidsöversyn av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram

{SEK(2007) 546}

{SEK(2007) 547}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Miljöns tillstånd	4
3.	Tillväxt, sysselsättning och miljö.....	4
4.	En bedömning av det sjätte miljöhandlingsprogrammets prioriteringar.....	6
4.1.	Klimatförändringar.....	6
4.2.	Natur och biologisk mångfald.....	8
4.3.	Miljö och hälsa samt livskvalitet.....	9
4.4.	Naturresurser och avfall	10
5.	Utsikter till bättre politik.....	11
5.1.	Bättre internationellt samarbete	11
5.2.	Principer om ”bättre lagstiftning” på miljöområdet.....	13
5.3.	Integrering av miljöhänsyn i annan politik	15
5.4.	Bättre genomförande och kontroll av efterlevnaden.....	16
6.	Slutsatser	17

1. INLEDNING

Miljöpolitiken är central för EU:s uppdrag att ge medborgarna välbefinnande och säkerhet inom en ram av social solidaritet. År 2006 var en vändpunkt, och miljöfrågorna får nu en alltmer framskjutet plats på den politiska dagordningen.

Att EU skall ge resultat är en prioritet för kommissionen, och miljöpolitiken har varit en av EU:s framgångar i fråga om att ge konkreta fördelar för medborgarna. EU-lagstiftning ligger bakom omkring 80 % av den nationella miljölagstiftningen. Den har medfört viktiga förbättringar av luftens och vattnets kvalitet och avskaffande av föroreningar som bly i bensin. Den ger EU möjlighet att ta på sig ett globalt ledarskap i frågor som klimatförändring. För att EU:s ekonomi skall kunna vara långsiktigt hållbar måste den bl.a. baseras på sunda miljöprinciper, och EU:s miljölagstiftning syftar till att skapa en sådan grund. Kommissionens strävan efter en hög miljöskyddsnivå uppmuntrar också miljöinnovation, som främjar effektivitet i industrin och ny sysselsättning.

Miljöfrågorna är viktiga för den europeiska allmänheten. Enligt *Eurobarometer* anser 72 % av EU:s medborgare att miljöfaktorer påverkar deras livskvalitet ”i mycket hög grad” eller ”i tämligen hög grad”¹. Allmänheten känner mycket väl till att föroreningar inte stannar vid nationella gränser, och miljön är ett av de politikområden där allmänhetens stöd för åtgärder på EU-nivå är som störst².

Under de senaste 30 åren har EU byggt upp ett omfattande regelverk för miljöskydd och denna process har väglett av strategiska miljöhandlingsprogram. I gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram³ fastställs gemenskapens ram för miljöpolitiken för perioden juli 2002–juli 2012. Det utgör miljödimensionen hos EU:s strategi för hållbar utveckling och anger prioriteringarna på miljöområdet, med särskild tonvikt på följande fyra frågor:

- Klimatförändringar.
- Natur och biologisk mångfald.
- Hälsa och livskvalitet.
- Naturresurser och avfall.

För vart och ett av dessa prioriterade områden anger det sjätte miljöhandlingsprogrammet särskilda mål och prioriterade åtgärder. I programmet tas också upp ett antal ämnesövergripande frågor, inbegripet utformning och genomförande av miljöpolitik i allmänhet. Det anger också ett antal strategiska principer.

¹ Särskild Eurobarometer 217 "The attitudes of European citizens towards environment", Fieldwork November 2004, publikation, April 2005.

² I en Eurobarometerundersökning från maj 2006 konstaterades att 72 % av EU:s medborgare ansåg att besluten när det gäller miljöskydd i högre utsträckning borde fattas på EU-nivå.

³ Beslut nr 1600/2002/EG (EGT L 242, 19.9.2002, s. 1).

I denna halvtidsöversyn behandlas tre specifika frågor. För det första bedöms i vilken omfattning EU i nuläget fullgör åtagandena i det sjätte miljöhandlingsprogrammet. För det andra granskas den senaste vetenskapliga bevisningen för att bedöma om tillvägagångssättet i det ursprungliga sjätte miljöhandlingsprogrammet är adekvat för att ta itu med de aktuella utmaningarna på miljöområdet. För det tredje undersöks om EU:s strategi för miljöpolitiken bör omprövas mot bakgrund av den ändrade politiska kontexten sedan 2002, med särskild hänsyn till EU:s nyligen reviderade strategi för hållbar utveckling, Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning och kommissionens strategi för bättre lagstiftning. Mot bakgrund av denna granskning fastställs i översynen i vilken omfattning gemenskapens prioriteringar behöver läggas om för perioden fram till och med juli 2012.

2. MILJÖNS TILLSTÅND

Utgångspunkten för miljöpolitiken är en vetenskaplig förståelse av miljöns tillstånd. Beslutsfattare måste veta i vilken omfattning miljöproblemen minskar eller förvärras. På de områden där situationen försämras är utmaningen att utforma nya och ambitiösa politiska åtgärder.

Ett viktigt resultat av undersökningen av den europeiska miljöns nuvarande tillstånd⁴ är att EU:s miljöpolitik har förbättrat medborgarnas livskvalitet och att betydande framsteg har skett på områden som minskning av växthusgasutsläpp, bevarande av våtmarker, hållbart skogsbruk och avfallshantering. Trots dessa framsteg är emellertid den allmänna slutsatsen att omfattningen av många miljöproblem ökar och att EU ännu inte är på väg mot en verkligt hållbar utveckling.

3. TILLVÄXT, SYSSELSÄTTNING OCH MILJÖN

Europeiska rådet antog i juni 2006 en förnyad strategi för hållbar utveckling för ett utvidgat EU⁵. I denna bekräftas att hållbar utveckling är EU:s övergripande mål och genomsyrar all politik och alla åtgärder inom unionen. Det sjätte miljöhandlingsprogrammet utgör miljödimensionen i strategin för hållbar utveckling⁶.

Begreppet hållbar utveckling bygger på de synergieffekter som finns mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga åtgärder. En ren och hälsosam miljö är oundgänglig för människors välbefinnande och goda sociala förhållanden. En väl utformad miljöpolitik kan emellertid också bidra till uppnåendet av andra mål som ökad konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

⁴ Europeiska miljöbyråns rapport om miljöns tillstånd "State and Outlook (2005)" utgör den huvudsakliga vetenskapliga källan för utarbetandet av detta meddelande, men efter offentliggörandet av det sjätte miljöhandlingsprogrammet har den vetenskapliga förståelsen av miljöproblemens omfattning och brådskande karaktär förbättrats – mest tack vare arbetet i den mellanstatliga panelen för klimatförändringar, Stern-rapporten om klimatförändringarnas ekonomiska effekter och offentliggörandet av millenniebedömningen av ekosystem (Millennium Ecosystem Assessment).

⁵ Europeiska unionens råd, den 9 juni 2006, dokument 10917/06.

⁶ Se artikel 2.2 i beslutet om det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

Priset för passivitet

Föroreningar är ett exempel på ”marknadsmislyckande” och har mycket verkliga ekonomiska kostnader. Vid utformningen av politiken är det följaktligen nödvändigt att identifiera och granska ”priset för passivitet”. Exempelvis leder luftföroreningar till minskad produktivitet och sjukvårdskostnader som belastar EU:s ekonomi med 14 miljarder euro varje år⁷.

Man måste också beakta att kostnaderna för tidiga förebyggande åtgärder är många gånger mindre än kostnaderna för att rätta till skador som redan har inträffat. Detta framhölls i Stern-rapporten från 2006 om klimatförändringarnas ekonomiska aspekter, i vilken slutsatsen drogs att en begränsning av temperaturhöjningen till säkra nivåer skulle kosta ungefär 1 % av världens BNP medan de globala kostnaderna för att fortsätta som vanligt skulle vara upp till fem gånger högre. I *Millennium Ecosystem Assessment* dokumenteras inte bara förlust av ekosystemtjänster utan dras också slutsatsen att detta medför stora ekonomiska förluster.

En drivkraft för innovation och effektivare resursanvändning

Behovet att förbättra miljöprestanda kan utlösa innovation som i sin tur bidrar till högre konkurrenskraft. Företag kan om de är först på marknaden få fördelar av att saluföra sina lösningar och innovationer på miljöområdet till andra företag. Ett bra exempel är vindkraft där EU är världsledande.

Insatser för att minska föroreningar kan också effektivisera produktionsprocesserna. Den därav förbättrade resurs- och energieffektiviteten kan främja produktiviteten och samtidigt minska beroendet av leveranser från företag utanför EU.

Miljöpolitiken har stimulerat utvecklingen av den blomstrande sektorn för miljöteknik. EU:s miljöindustri har en årlig omsättning på 227 miljarder euro, motsvarande ca 2,2 % av EU:s BNP. Denna sektor svarar för 3,4 miljoner heltidsarbetstillfällen – eller 1,7 % av EU:s totala sysselsättning⁸.

EU:s miljöstandarder bidrar också till EU:s välbefinnande genom att understödja den inre marknaden. Utan gemensamma standarder finns det risk för miljörelaterade handelsskydd, där nationella regler blir handelshinder.

Att integrera miljöhänsyn i företagsstrategier kan också innebära fördelar för enskilda företag. Utöver ökad innovation och produktivitet kan det medföra en starkare varumärkesprofil, en förbättrad företagsimage och nya marknadsmöjligheter (t.ex. de möjligheter som erbjuds av miljövänlig offentlig upphandling).

För att kunna lösa miljöproblemen krävs också en samordnad tvärvetenskaplig forskning och innovation. Detta är en av huvudanledningarna till kommissionens förslag om att inrätta ett europeiskt teknikinstitut som skall sammanföra de bästa resurserna och den bästa sakkunskapen för att tillhandahålla tekniska lösningar på miljöproblem.

⁷ Detta belopp inbegriper inte kostnaderna för luftföroreningarnas skador på ekosystem och deras inverkan på jordbrukets produktivitet.

⁸ Europeiska kommissionen, GD Miljö, ”Eco-industry, its size, employment, perspectives and barriers to growth in an enlarged EU”, september 2006, slutrapport.

4. EN BEDÖMNING AV DET SJÄTTE MILJÖHANDLINGSPROGRAMMETS PRIORITERINGAR

EU behöver en framåtsyftande och ambitiös miljöpolitik för att kunna reagera på vetenskapliga realiteter, för att skapa ett ”EU som ger resultat” på ett område där medborgarna kräver insatser och för att säkerställa en hållbar ekonomisk tillväxt. På vart och ett av de prioriterade områdena enligt det sjätte miljöhandlingsprogrammet finns det olösta problem som man måste ta itu med.

4.1. Klimatförändringar

I det sjätte miljöhandlingsprogrammet anges att klimatförändringar är *”en utomordentligt stor utmaning under de kommande tio åren”* och att programmet syftar till *”att bidra till det långsiktiga målet att uppnå en stabilisering av koncentrationerna av växthusgaser i atmosfären på en nivå som kan förhindra farlig antropogen inverkan på klimatsystemet”*⁹.

Sedan antagandet av det sjätte miljöhandlingsprogrammet har vår kunskap om klimatförändringarnas risker förbättrats och vårt svar måste därmed också förändras. För EU:s del finns det tre huvudfrågor.

För det första måste vi sopa rent på vår egen gård genom att minska EU:s utsläpp av växthusgaser och övergå till ett samhälle med låga koldioxidutsläpp. Varje medlemsstat har gått med på rättsligt bindande mål inom ramen för ”överenskommelsen om bördefördelning”¹⁰ för att nå Kyotomålet. Det EU-omfattande systemet för utsläppshandel¹¹ har satts igång och kan utvecklas till ett globalt system för att begränsa utsläpp. Fullgörandet av EU:s åtaganden att minska utsläppen enligt Kyotoprotokollet följer i stort sett tidtabellen, men för att uppnå målet krävs ytterligare ansträngningar¹² från samtliga sektorer och i synnerhet energi, transporter, industri och jordbruk.

I mars 2007 ställde sig Europeiska rådet bakom kommissionens förslag om ett energi- och klimatpaket. Europeiska rådet gjorde ett oberoende åtagande att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % till 2020 och fastslog att detta mål skulle ökas till 30 %, under förutsättning att en internationell överenskommelse nås med andra industriländer. Som en del av paketet fastställde Europeiska rådet bindande mål på 20 % för produktion av förnybar energi och 10 % för konsumtion av biobränslen senast 2020. Europeiska rådet framhöll också behovet av att öka energieffektiviteten i EU¹³ och satte upp målet att minska EU:s energikonsumtion med 20 % jämfört med beräkningarna för 2020.

Att uppfylla dessa politiska åtaganden kommer att bli en stor utmaning för EU, och viktiga framtida åtgärder är att utvidga utsläppshandelssystemet till flera sektorer (däribland flygtrafik) och till andra gaser. Kommissionen kommer också att försöka förbättra utsläppshandelssystemets effektivitet, bland annat genom att i större utsträckning använda auktionering. EU måste också uppmuntra användningen av förnybar energi och utvidga forskningen om ny teknik som avskiljning och lagring av koldioxid, användning av väte som

⁹ Se artikel 2.2 i beslutet om det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

¹⁰ Beslut 2002/358/EG (EGT L 130, 15.5.2002, s. 1).

¹¹ Direktiv 2003/87/EG (EUT L 275, 25.10.2003, s. 32).

¹² Enligt Kyotoprotokollet skall EU senast 2008–2012 minska växthusgasutsläppen med 8 % jämfört med 1990 års nivåer.

¹³ Särskilt i de nya medlemsstaterna finns det stora möjligheter till energibesparingar.

bränsle och andra generationens biobränslen¹⁴. I takt med att de nödvändiga teknikerna utvecklas måste också ett stödjande regelverk utarbetas.. För att föregå med gott exempel för andra offentliga institutioner kommer kommissionen att fastställa en strategi för att minska sin egen klimatpåverkan till utgången av 2007.

För att framgångsrikt ta itu med klimatförändringarna krävs mycket större minskningar av växthusgasutsläppen på global nivå, varför den andra utmaningen är ”klimatdiplomati”. EU svarar för omkring 14 % av världens växthusgasutsläpp¹⁵, en siffra som kommer att minska i takt med att länder som Kina och Indien fortsätter att utvecklas. EU skall samarbeta med tredjeländer för att bygga upp ett stöd för en global överenskommelse om begränsningar av växthusgasutsläpp när den första perioden inom ramen för Kyotoprotokollet löper ut 2012. För detta måste USA och andra länder övertygas om att det ligger i deras eget intresse att vara i främsta ledet när det gäller kampen mot klimatförändringar.

Ett globalt svar innefattar även att man hittar ett sätt att låta utvecklingsländerna ha fortsatt ekonomisk tillväxt med minsta möjliga konkurrensnedvridning, men med en långsammare ökning av utsläppen. Det tekniska biståndet och tekniköverföringen måste öka. Klimatförändringarna med alla sina aspekter (energi, utveckling, transport, hälsa) utgör i allt högre grad ett centralt inslag i EU:s yttre politik. Om vi skall utforma ett globalt svar måste både kommissionen och medlemsstaterna fastställa prioriteringar för diplomatin (och tilldela resurser) i enlighet därmed. Ett specifikt brådskande problem är att utforma ett system för att stoppa den globala avskogningen och inleda en återbeskogning. Avskogningen står för 20 % av växthusgasutsläppen.

Den tredje utmaningen är anpassning till klimatförändringar. De förväntade ändringarna i temperatur och nederbörd samt ökade klimatvariationer kommer att inverka på jordbrukets produktionsmönster. Riskerna för extremt väder – t.ex. värmeböljor, översvämningar, torka och skogsbränder – kommer att öka. Infrastruktur måste byggas upp för att klara stigande havsnivåer. Sjukdomars utbredningsområden kommer att förändras i takt med temperaturförändringarna. Vi har ännu bara sett början av klimatförändringens faktiska effekter, men behovet av anpassning måste införlivas i all relevant politik på europeisk och nationell nivå. Under 2007 kommer kommissionen att lägga fram en grönbok om anpassning till klimatförändringar, i vilken alternativa strategier presenteras.

¹⁴ Första generationens biobränslen, som huvudsakligen framställs av livsmedelsgrödor och med hjälp av de mest effektiva produktionsmetoderna, leder till minskade växthusgasutsläpp (30–50 % lägre än de konventionella bränslen som de ersätter). Minskningen av växthusgasutsläpp och den sammanlagda miljöpåverkan beror dock på vilka produktionsprocesser som används, inklusive vilka grödor som används som råmaterial. I utvecklingsländer kan odlingen av grödor för första generationens biobränslen också innebära en ökad risk för avskogning om den leder till ytterligare avverkning av skogsmark. Andra generationens biobränslen förväntas ge större minskning av växthusgasutsläppen (upp till 90 %).

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/cc_factsheet_aug2005.pdf

4.2. Natur och biologisk mångfald

Enligt det sjätte miljöhandlingsprogrammet har EU som mål att stoppa förlusten av biologisk mångfald i EU senast 2010. På global nivå har EU som mål att avsevärt minska förlusten av biologisk mångfald till samma tidpunkt.

I maj 2006 offentliggjorde kommissionen en strategi för att nå dessa mål. Strategins huvudsakliga slutsats är att för EU:s del politiken i stort sett redan är på plats – främst i form av Natura 2000-nätet av skyddade områden. EU:s prioritering måste vara att befintlig lagstiftning genomförs verkningsfullt och till fullo.

Natura 2000 är hörnstenen i EU:s politik för att skydda biologisk mångfald. Programmet är en modell för naturskydd, som bygger på vetenskap, kan genomdrivas rättsligt och utgår från ekosystem som grundenheten. De fyra stora utmaningarna är att säkerställa att EU:s medel används till fullo för naturskydd, att utvidga Natura 2000 så att det också täcker marina områden, att fullborda utnämningen av områden i de länder som blivit medlemsstater i EU sedan 2004 och att förstå och därefter reagera på klimatförändringarnas effekter på de områden som ingår i Natura 2000.

I strategin identifieras sektorer där nya politiska initiativ bör utformas. En fråga är handelns inverkan på biologisk mångfald. En annan fråga är att utveckla EU:s svar på problemet med invaderande arter. För att förbättra beslutsfattandet på EU-nivå och nationell nivå behövs en bättre metod för att bedöma de kostnader och fördelar som naturkapital och ekosystemtjänster innebär.

I strategin behandlas också frågan om global förlust av biologisk mångfald där framstegen har varit begränsade, trots det viktiga arbete som utförts inom ramen för konventionen om biologisk mångfald. Problemets omfattning innebär att ytterligare metoder behövs, och framför allt måste man hitta ett sätt att göra det ekonomiskt intressant att skydda biologisk mångfald. Att framhålla naturens inneboende värde kommer inte att vara tillräckligt. EU kommer att sträva efter att skynda på arbetet med tillgång till och rättvis vinstdelning av genetiska resurser. Detta innebär också att de utvecklade länderna bör öka utvecklingsbiståndet för projekt om biologisk mångfald och ytterligare begränsa sådant stöd som skadar miljön.

EU måste intensifiera ansträngningarna för att stoppa avskogningen, som utöver dess inverkan på klimatförändringarna är en av de viktigaste orsakerna till den globala förlusten av biologisk mångfald. Olaglig skogsavverkning är ett stort problem och kommissionen inledde nyligen förhandlingar med Malaysia, Ghana och Indonesien inom ramen för avtalet om skogslagstiftningens efterlevnad samt förvaltning av och handel med skog (Flegt). Syftet är att se till att det timmer som importeras från partnerländerna har avverkats lagligt. Som ett komplement till detta kommer kommissionen att lägga fram ett förslag om saluföring av tropiskt timmer. Kommissionen kommer även att undersöka alternativa lösningar, som att göra det ekonomiskt intressant att stoppa global avskogning.

Bottenrålning är en metod som i hög grad förstör havsbotten och innebär betydande risker för den marina biologiska mångfalden. FN:s generalförsamling har gjort en översyn av läget i denna viktiga fråga och utfärdat vägledning¹⁶ om åtgärder för att skydda känsliga marina ekosystem. Kommissionen kommer att föreslå lagstiftning som genomför denna resolution genom att fastställa rättsliga krav på bedömning och förebyggande av påverkan från bottenredskap, identifiering och stängning av känsliga områden samt informationsutbyte.

Kommissionens slutliga mål är ett fortsatt samarbete med medlemsstaterna för att införa en ekosystembaserad förvaltning av världens fiskeresurser och avskaffa destruktiva fiskemetoder på fritt hav. EU kommer även fortsättningsvis att stödja ett förlängt internationellt moratorium för kommersiell valfångst.

4.3. Miljö och hälsa samt livskvalitet

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet har som mål ”att sörja för en miljö där föroreningsnivåerna inte leder till skadliga konsekvenser för människors hälsa eller för miljön”¹⁷.

Fyra rättsakter utgör basen i EU:s strategi för att begränsa miljörelaterade hot mot människors hälsa: ramdirektivet för vatten (antaget 2000)¹⁸, förordningen från 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach)¹⁹, det liggande förslaget till direktiv om luftkvalitet och renare luft i Europa²⁰ och förslaget till ett ramdirektiv för bekämpningsmedel²¹.

Dessa initiativ är antingen relativt nya eller behandlas fortfarande av EU:s institutioner. Prioriteringen på medellång sikt är att arbeta med samtliga berörda parter för att se till att denna lagstiftning genomförs på ett effektivt sätt.

Medlemsstaternas arbete med att genomföra ramdirektivet för vatten behöver intensifieras och de nationella myndigheterna bör avsätta tillräckliga medel för detta ändamål. Ett förbättrat genomförande av direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse²² och av lagstiftningen om grundvatten skulle avsevärt minska utsläppen från punktkällor.

I den tematiska strategin för luftförorening²³ föreslås åtgärder för små partiklar och andra former av luftföroreningar. För att uppnå målen i denna strategi krävs att direktivet om luftkvalitet och renare luft i Europa antas och genomförs, att stödjande gemenskapsåtgärder som lagstiftning om utsläpp från tunga fordon antas och att befintlig lagstiftning om utsläpp från industrin (IPPC-direktivet) ses över.

¹⁶ Resolution 61/105.

¹⁷ Se artikel 2.2 i beslutet om det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

¹⁸ Direktiv 2000/60/EG (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

¹⁹ Förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 (EUT L 396, 30.12.2006, s. 1).

²⁰ KOM(2005) 447, 21.9.2005.

²¹ KOM(2006) 373, 12.7.2006.

²² Direktiv 91/271/EEG av den 21 maj 1991 (EGT L 135, 30.5.1991).

²³ KOM(2005) 446, 21.9.2005.

Reach-förordningen syftar till att säkra en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön, inklusive att främja alternativa metoder för att bedöma ämnens risker, samt fri rörlighet för ämnen på den inre marknaden samtidigt som konkurrenskraft och innovation stimuleras. Den innebär att kemikaliers (och nya ämnens) egenskaper kan identifieras bättre och snabbare och att lämpliga riskhanteringsåtgärder kan identifieras och användas.

Vid utformningen av nästa generations miljöpolitik kommer kommissionen att undersöka om det finns brister i befintlig lagstiftning som behöver åtgärdas, t.ex. kemikaliers cocktaileffekt. Kommissionen kommer med beaktande av subsidiaritetsprincipen att fortsätta att undersöka sätt att förbättra stadsmiljön (där över 70 % av EU:s befolkning bor). Kommissionen kommer också att arbeta för att förbättra informationen till allmänheten om föroreningar av miljön och negativa effekter på hälsan.

4.4. Naturresurser och avfall

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet syftar till bättre ”*resurseffektivitet, resurshushållning och avfallshantering för att säkerställa mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster*”²⁴.

Stigande råvarupriser är en signal om att utbudet av naturresurser är ändligt. Den sociala och ekonomiska utvecklingen i EU måste äga rum inom ramen för ekosystemens bärformåga. Mängden avfall fortsätter att öka och oförmågan att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan av resursanvändning, konsumtion och avfall förblir ett mycket viktigt problem.

Den temainriktade strategin för förebyggande och materialåtervinning av avfall²⁵ utgör basen för EU:s framtida avfallshanteringspolitik. Genomförandet av denna strategi, inbegripet det föreslagna ramdirektivet för avfall²⁶, direktivet om deponering av avfall och förordningen om avfallstransporter, kommer att prioriteras under de kommande åren. Särskild uppmärksamhet kommer att ägnas de sektorer som svarar för den största resursanvändningen (bostäder, transport och livsmedelsproduktion) och de områden där det finns brister i genomförandet. Kommissionen strävar efter att stoppa olagliga transporter av farligt avfall till tredjeländer och kommer att anta nödvändiga åtgärder för ett bättre genomförande av EU-lagstiftningen på detta område.

Det sjätte miljöhandlingsprogrammet har som mål att bryta sambandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring. Den temainriktade strategin för ett hållbart nyttjande av naturresurser²⁷ utgör en långsiktig ram för att uppnå detta mål och är ett första steg för att EU skall bli den mest resurseffektiva ekonomin i världen.

Den temainriktade strategin för förebyggande och materialåtervinning av avfall och den närliggande översynen av ramdirektivet för avfall bidrar till att detta mål uppnås. Där understryks vikten av ett livscykelänkande vid genomförandet av ”avfallshierarkin”, som är en styrande princip för avfallspolitiken och vars tre första steg är förebyggande, återanvändning och återvinning av avfall i fallande prioritetsordning.

²⁴ Se artikel 2.2 i beslutet om det sjätte miljöhandlingsprogrammet.

²⁵ KOM(2005) 666, 21.12.2005.

²⁶ KOM(2005) 667, 21.12.2005.

²⁷ KOM(2005) 670, 21.12.2005.

Under 2007 kommer kommissionen även att föreslå en grönbok om hållbar konsumtion och produktion. Syftet är att bryta ohållbara konsumtions- och produktionsmönster i de mest berörda sektorerna och med beaktande av produkters hela livslängd.

5. UTSIKTER TILL BÄTTRE POLITIK

5.1. Bättre internationellt samarbete

Miljöpolitikens internationella dimension blir allt viktigare, av flera sammanhängande orsaker. Många av de allvarligaste miljöproblemen, t.ex. klimatförändringar, har global karaktär. Den europeiska miljöns kvalitet är avhängig av våra grannars politik. Det krävs en regional ansats för att insatserna för att förbättra miljön i Medelhavet, Östersjön och Svarta havet skall bli framgångsrika²⁸.

Vissa aspekter av globaliseringen, däribland handelns liberalisering, kan om de inte tyglas ha en skadlig miljöpåverkan. Det finns också en allt tydligare koppling mellan miljöförstöring och global fattigdom och mellan miljösäkerhet och politisk säkerhet. Genom att främja hållbar utveckling hos våra internationella partner kan vi bidra till att uppfylla andra mål med den yttre politiken – däribland millennieutvecklingsmålen. I det europeiska samförståndet om utveckling anges därför utrotning av fattigdomen inom ramen för hållbar utveckling som det primära övergripande målet för EU:s utvecklingsarbete.

Europa är en tätbefolkad och ekonomiskt avancerad kontinent, vilket innebär att vi använder mer miljöresurser än vi producerar. Det är nödvändigt att ta itu med den frågan om EU skall kunna minska sitt bidrag till globala föroreningar och global resursåderlåtning. Samtidigt är vi beroende av tredjeländers miljöresurser och har ett starkt intresse av att dessa resurser används på ett hållbart sätt.

Sammantaget innebär detta att EU i sin yttre politik måste ta upp miljöfrågor på flera olika nivåer. Under de närmaste åren kommer kommissionen att koncentrera sig på följande:

- Ett främjande av hållbar utveckling i hela världen och ytterligare integrering av miljöhänsyn i all EU-politik gentemot omvärlden – inte bara i utvecklingsbiståndet utan också i handelspolitiken och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Som ett svar på revisionsrättens rapport från 2006, som belyste utvecklingspolitikens brister, kommer program och projekt att på ett adekvat sätt beakta miljökrav²⁹ och en ny strategi för integrering av miljöaspekter att utarbetas.
- En effektiv ”miljödiplomati” som innebär att miljömål tas upp i andra internationella förhandlingar. Regionala och bilaterala handels- och samarbetsavtal måste utnyttjas till fullo. EU kommer att fortsätta att främja frågor rörande hållbar utveckling i förhandlingarna inom Världshandelsorganisationen (WTO). I den pågående multilaterala förhandlingsrundan inom WTO arbetar EU för åtaganden om att liberalisera handeln med varor och tjänster på miljöområdet. Kommissionen kommer att sträva efter en större överensstämmelse mellan de ståndpunkter som intas i olika forum – t.ex. WTO och

²⁸ KOM(2007) 160, Svartahavssynergien – ett nytt regionalt samarbetsinitiativ.

²⁹ Europeiska revisionsrättens särskilda rapport nr 6/2006 om miljöaspekterna på kommissionens utvecklingsbistånd.

konventionen om biologisk mångfald. Kommissionen kommer också att eftersträva ett närmare samarbete med de viktigaste internationella finansiella instituten.

- Förhandlingarna om frihandelsavtal med partner i Asien och Latinamerika kommer att ge möjlighet att främja handeln med hållbara varor och tjänster. EU kommer att använda de kommande förhandlingarna till att diskutera särskilda åtaganden om handelsliberalisering som ger direkta miljöfördelar samt åtaganden om ett effektivt genomförande av multilaterala miljöavtal.
- Ett främjande av EU:s miljöpolitik och miljökrav. Ett av EU:s viktigaste bidrag till miljöskyddet har varit att uppmuntra spridningen av våra egna höga krav. Tack vare intensiva förberedelser har de tolv nya medlemsstaterna efter anslutningen kunnat överta EU:s miljöpolitik och miljöstandarder³⁰. Ett liknande arbete pågår med både nuvarande och potentiella kandidatländer. Alla handlingsplaner inom den europeiska grannskapspolitiken innehåller särskilda åtgärder för att främja god miljöförvaltning, tillnärmning till EU:s regler och integrering av miljöhänsyn i olika politikområden. EU:s miljöstandarder förs också fram i den pågående verksamheten med Ryssland.
- Ett främjande av överföring av teknik och resurser till utvecklingsländer som ett incitament för dem att ta itu med globala problem som klimatförändringar. EU bör stå i främsta ledet när det gäller att främja denna princip och utforma instrument för detta, inbegripet ett regelverk för immateriella rättigheter. För att stärka samarbetet med utvecklingsländer på områdena anpassning till och begränsning av klimatförändringar, kommer en ”Global allians för klimatpolitik” att skapas.
- Ett samarbete med medlemsstaterna för att utveckla regionala stödstrategier och landstödstrategier som på ett adekvat sätt tar upp miljö- och naturresursfrågor.
- En intensifiering, tillsammans med medlemsstaterna, av dialogen med viktiga framväxande ekonomier som Kina, Indien, Brasilien, Ukraina och Sydafrika. Prioriteringen under de kommande åren är att gå längre än dialog och mot att utveckla och genomföra gemensamma program på områden av ömsesidigt intresse som klimatförändringar, avfallshantering och olaglig skogsavverkning.
- En förbättring av den internationella miljöförvaltningen, där en prioritering är att omvandla FN:s miljöprogram (UNEP) till en FN-miljöorganisation (UNEO) med ett stärkt mandat och tillräcklig samt förutsägbar finansiering.
- Ett upprättande av en internationell panel för ett hållbart nyttjande av naturresurser och stöd till ett globalt system för att övervaka den biologiska mångfalden (särskilt i fråga om skogar).
- Se till att EU:s miljöpolitiska målsättningar i samordning med medlemsstaterna också drivs i speciella organisationer som Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och Internationella civila luftfartsorganisationen (ICAO).

³⁰ Nettoeffekten är att miljöns tillstånd i EU har förbättrats betydligt.

5.2. Principer om ”bättre lagstiftning” på miljöområdet

Bättre lagstiftning innebär att politiska mål – t.ex. att skydda miljön – skall uppnås på effektivast möjliga sätt samtidigt som onödig administration undviks. En bättre och enklare lagstiftning är också ett av de bästa sätten att förbättra genomförandet, vilket i sin tur höjer miljöns kvalitet. Under de närmaste åren kommer kommissionen att inrikta sig på att stärka arbetet för en bättre lagstiftning på miljöområdet genom att

- använda marknaden för nå miljöresultat,
- förenkla de nuvarande miljöreglerna och minska de administrativa kostnaderna,
- samarbeta fullt ut med det civila samhället vid utformning av miljöstrategier, och utarbeta ett nära samarbete med näringslivet för att främja insatserna för en hållbar utveckling,
- främja spridning av god lagstiftningspraxis,
- förenkla rapporteringskraven och höja kvaliteten på miljöinformation.

Användning av marknaden för att nå miljöresultat

Ett väl utformat regelverk är grunden för EU:s miljöpolitik, men marknadsmekanismer kan också ingå i policymixen för att nå miljömål på ett kostnadseffektivt sätt och för att effektivisera genomförandet. Utsläppshandelssystemet är ett exempel, och kommissionen har nyligen antagit en grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och näralliggande politikområden³¹. Översynen av IPPC-direktivet 2007 kommer också att innefatta en bedömning av om marknadsbaserade mekanismer kan användas för att stärka genomförandet och främja innovation.

En användning av marknaden innebär även att man måste finna ett system för att sätta ett korrekt värde på miljövaror och miljötjänster. Ett viktigt instrument som kan påverka konsumentbeteendet är en optimal användning av miljörelaterad beskattning³². Sådana skatter måste emellertid tillämpas så att de så lite som möjligt stör den inre marknadens funktion och maximerar nyttan för miljön. Det finns också starka argument för att genomföra en skatteväxling från områden som EU vill främja, t.ex. sysselsättning, till resurs- och energiförbrukning och föroreningar. EU har också utfäst sig att avskaffa miljöskadliga stöd och senast 2008 kommer kommissionen att lägga fram en plan för reform av sådana stöd med sikte på att avskaffa dem, sektor för sektor.

³¹ KOM(2007) 140, 28.3.2007.

³² ”Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century – White Paper”, KOM(93) 700, kapitel 10.

Mot bakgrund av detta är det bra om beslutsfattare kan mäta utveckling, rikedom och välbefinnande på ett sätt som innefattar sociala och miljörelaterade kostnader och fördelar. Bruttonationalprodukten (BNP) är det mest erkända måttet på ekonomiskt resultat och betraktas ofta som en ställföreträdande indikator på mänsklig utveckling och välbefinnande. Relationen mellan ekonomisk tillväxt, mätt i BNP, och andra aspekter av hållbar utveckling är dock inte entydig³³. För att föra fram dessa frågor i miljödebatten kommer kommissionen att anordna en större konferens under 2007.

I anslutning till rekommendationerna i strategin för hållbar utveckling kommer kommissionen även att arbeta för en förbättring av produkters och processers miljöprestanda samt uppmuntra företag och konsumenter att använda och efterfråga bättre produkter och processer. Kommissionen kommer att föreslå att programmen för prestandamärkning av elektriska apparater och bilar utvidgas till andra produktgrupper. Kommissionen avser också att gå i främsta ledet i en ordentlig EU-omfattande rikt märkning av miljövänlig offentlig upphandling, med målet att den genomsnittliga nivån på miljövänlig offentlig upphandling i EU senast 2010 skall motsvara de nuvarande nivåerna i de medlemsstater som kommit längst i detta avseende.

Förenkling, kodifiering och minskad administration

Kommissionen planerar att se över ett antal viktiga rättsakter med tanke på ytterligare förenkling, kodifiering och minskad administration. Syftet är att förbättra rättsakternas effektivitet i fråga om att uppnå miljömål samtidigt som företagens administrativa kostnader och genomförandekostnader minskas.

Nära samarbete med berörda parter

Kommissionen kommer även i fortsättningen att ha ett nära samarbete med det civila samhället vid utformningen av miljöpolitik. Icke-statliga organisationer är de institutioner som allmänheten litar mest på när det gäller miljöfrågor³⁴, och dessa organisationer har ofta fackkunskap som är oumbärlig för utformningen av en effektiv politik. De kan också ge en ovärderlig koppling mellan beslutsfattare och EU:s medborgare.

Ett bättre tillvägagångssätt för lagstiftning kräver också ett gott samarbete med näringslivet – som har det slutliga ansvaret för att genomföra flertalet miljölagar. Många företagsledare har införlivat den miljöpolitiska dagordningen i sina affärsmodeller, och kommissionen kommer att inleda en aktiv dialog med dessa ledande företag. Kommissionen kommer även med utgångspunkt i sin dialog med företag, fackföreningar och icke-statliga organisationer att utarbeta förslag till ambitiösa svar från näringslivets sida – t.ex. företagsrapportering – som går utöver gällande rättsliga minimikrav.

³³ BNP mäter exempelvis inte tillväxtens hållbarhet, och ett land kan tillfälligt notera en hög BNP genom att överutnyttja naturresurser eller felallokera investeringar. Till och med storskaliga naturkatastrofer som tsunamin i Sydostasien eller orkanen Katrina kan (på ett förvänt sätt) innebära högre BNP.

³⁴ Eurobarometer 217, ”Attitudes of European citizens towards the environment” (april 2005).

Kommissionen och medlemsstaterna behöver fortsätta ansträngningarna för att främja miljöinnovation och miljöteknik eftersom industrin kan ge viktiga bidrag till skyddet av miljön. Den viktigaste metoden för detta är ett fullständigt genomförande av handlingsplanen för miljöteknik och kompletterande åtgärder. Kommissionen kommer att sträva efter att ta med stöd till miljörelaterade produkter, tjänster och processer i sin industri- och miljöpolitik. Vid översynen av EU:s politik för forskning och teknik 2008 bör dess miljöinriktning ökas i ännu högre utsträckning.

Det finns också ett behov av att förbättra funktionen hos de frivilliga instrument som utformats för industrin: EMAS och EU:s miljömärke. Dessa instrument har stor potential men har inte utvecklats till fullo. Kommissionen kommer att se över dessa system för att främja användningen av dem och minska administrationen vid hanteringen av dem.

Främjande av god lagstiftningspraxis

Kommissionen kommer att förbättra övervakningen av politikens effektivitet och främja en mera strukturerad spridning av god praxis. Europeiska miljöbyråns forskning har visat att de administrativa kostnaderna för att genomföra miljölagstiftning i vissa medlemsstater är mycket lägre än i andra. Genom att omvandla bästa praxis till normal praxis kan dessa kostnader minskas och politikens effektivitet i miljöhänseende höjas.

Enklare och bättre miljöinformation

Utformningen och genomförandet av miljöpolitik förutsätter god och tillförlitlig information om miljöns tillstånd, miljöbelastningar och effekter samt drivkrafterna för förändring. Den befintliga informationen är delvis bristfällig och fragmentarisk och datakvaliteten varierar. De pågående insatserna för att modernisera skapandet och utbytet av information kommer att intensifieras, särskilt genom utvecklingen av ett gemensamt miljöinformationssystem (SEIS) för att få en bred spridning av den information som behövs för att utforma och genomföra miljöpolitik, samtidigt som onödiga administrationer för medlemsstaternas myndigheter begränsas.

5.3. Integrering av miljöhänsyn i annan politik

Integrering av miljöhänsyn i andra politikområden är en av miljöpolitikens grundläggande principer. Denna princip fastställs i artikel 6 i EG-fördraget – men framstegen har varit blandade. Inom jordbrukssektorn har under de senaste 15 åren grundläggande reformer genomförts i riktning mot att se jordbrukare som förvaltare av naturen. Integreringen av miljöhänsyn i andra politikområden har dock inte varit lika framgångsrik. Cardiff-processen, som inleddes 1998 för att institutionalisera denna integrering, har inte levt upp till förväntningarna.

Konsekvensbedömningar är nu ett stående inslag i beslutsfattandet och det finns utrymme för stora förbättringar av det sätt på vilket politiska åtgärders miljöpåverkan bedöms. Kommissionen har utfäst sig att förbättra dessa bedömningars förmåga att mäta de miljömässiga, ekonomiska och sociala konsekvenserna av politiska förslag. Konsekvensbedömningsnämnden kommer att ha en viktig roll i detta arbete och bör få tillräckliga resurser så att det säkerställs att samtliga konsekvensbedömningar innehåller en bedömning av effekterna på hållbar utveckling.

För att förbättra bedömningen av miljöpåverkan på nationell nivå kommer kommissionen att granska verkningsfullheten hos direktiven om bedömning av inverkan på miljön och de strategiska miljöbedömningarna. Kommissionen strävar efter att påskynda dessa processer, utan att äventyra miljöskyddet³⁵.

Kommissionen kommer att undersöka alla möjligheter att ytterligare integrera miljöhänsyn i andra politikområden, t.ex. jordbruk, forskning och utvecklingspolitik. EU-finansierade program och projekt måste följa EU-lagstiftningen, däribland miljölagstiftningen. Tvärvillkor har visat sig vara effektiva för att integrera miljöhänsyn i den gemensamma jordbrukspolitiken, och kommissionen kommer att undersöka om denna metod kan utvidgas till andra politikområden, som fiske och transport.

Kommissionen kommer att utarbeta en strategisk ram för integrering av miljöhänsyn i annan politik. Den kommer särskilt att uppmärksamma de sektorer där det finns störst möjligheter till synergier mellan olika politikområden för att förbättra miljöns kvalitet (jordbruk, fiske, transporter, energi, regional- och industripolitik och yttre förbindelser). Medlemsstaterna bör i olika rådskonstellationer framställa årliga rapporter om hur de har fullgjort skyldigheten att integrera miljöhänsyn i sitt arbete.

5.4. Bättre genomförande och kontroll av efterlevnaden

Efter 35 års rättslig utveckling finns nu en gemensam ram för miljöpolitiken. Ett stort antal klagomål och överträdelseförfaranden är dock ett tecken på att genomförandet av miljölagstiftningen är långt ifrån tillfredsställande. Miljömålen kan endast uppnås om gemenskapens regelverk genomförs korrekt. Ett effektivt genomförande är också ett huvudinslag i programmet för bättre lagstiftning och är nödvändigt för att undvika snedvridning av konkurrensen och få den inre marknaden att fungera friktionsfritt. Detta är särskilt viktigt efter unionens utvidgning – de nya medlemsstaterna måste överta gemenskapens regelverk i ett slag. Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna för att förbättra miljöinstitutionernas allmänna förmåga att genomföra EU-standarder.

Kommissionen kommer också att uppmuntra medlemsstaterna att utnyttja finansiering på EU-nivå, för att säkerställa att deras utgiftsplanering inom ramen för de olika instrumenten³⁶ bidrar till ett bättre genomförande av EU:s miljölagstiftning.

Under 2007 kommer kommissionen att utarbeta en förnyad strategi för genomförande av EU:s miljölagstiftning och kontroll av dess efterlevnad. Denna strategi kommer i synnerhet att inriktas på de systematiska genomförandebriter som har identifierats och kommer att uppmuntra användningen av en blandning av rättsliga och icke-rättsliga instrument.

³⁵ I prioriteringsplanen för sammanlänkning, som ingår i det energipaket som kommissionen antog den 10 januari 2007, har kommissionen redan föreslagit att planerings- och godkännandeförfaranden för TEN-projekt av europeiskt intresse måste avslutas inom 5 år.

³⁶ Gemenskapens instrument för sammanhållningspolitik, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska fiskerifonden, ramprogrammen för forskning, konkurrenskraft och innovation och det nya övergripande instrumentet för miljön, LIFE+.

Med hänsyn till en relevant dom av EG-domstolen³⁷ och frågans brådskande karaktär, som illustreras av den dödliga dumpningen av giftigt avfall i Elfenbenskusten, har kommissionen föreslagit ett direktiv om straffrättsliga påföljder till skydd för miljön³⁸, som syftar till att stärka avskräckningen och möjligheterna att väcka åtal för miljöbrott.

6. SLUTSATSER

Efter ett halvt århundrade av att ”bygga Europa” har miljölagstiftningen blivit en av EU:s främsta framgångar. De skadliga utsläppen i luften och vattnet har minskats avsevärt, avfall hanteras bättre och det finns färre skadliga kemiska ämnen. Allt detta innebär att människors hälsa har förbättrats. Miljöpolitiken har bidragit till att Europas industri blivit världsledande på ett antal högtillväxtområden och skapat miljoner arbetstillfällen.

Trots dessa framgångar behöver EU höja sin ambitionsnivå. År 1992 antogs det femte miljöhandlingsprogrammet, ”Mot en hållbar utveckling”, och 1999 fastställdes hållbar utveckling som ett av EU:s mål enligt fördraget. EU är emellertid ännu inte på väg mot en hållbar miljöutveckling. Framstegen har varit begränsade när det gäller de fundamentala frågorna om att integrera miljöhänsyn i andra politikområden och förbättra kontrollen av EU-lagstiftningens efterlevnad. Många miljöproblem håller faktiskt på att förvärras: de globala utsläppen av växthusgaser ökar, den biologiska mångfalden förloras i allt snabbare takt, föroreningar inverkar alltjämt avsevärt på allmänhetens hälsa, mängden avfall som produceras inom EU fortsätter att öka och vårt ekologiska fotavtryck förstoras stadigt.

Klimatförändringar, biologisk mångfald, hälsa och resursanvändning är de mest akuta miljöproblemen och det sjätte miljöhandlingsprogrammet utgör fortfarande den adekvata ramen för framtida insatser på gemenskapsnivå. Antagandet i EU av de åtgärder som anges i handlingsprogrammet fortskrider i allmänhet enligt plan. Av programmets löptid på tio år har det gått fem år och det är för tidigt att se resultaten av flertalet av de åtgärder som föreslagits inom ramen för det sjätte miljöhandlingsprogrammet. Många åtgärder har antagits först nyligen och att se till att de genomförs är därför den första prioriteringen för kommissionen.

En granskning av de senaste vetenskapliga rönen visar att det finns flera luckor mellan målen i det sjätte miljöhandlingsprogrammet och åtgärderna för att uppnå målen. På dessa områden behöver befintliga åtgärder stärkas eller nya åtgärder antas.

Miljön är ett politikområde där EU kan ge påtagliga fördelar för medborgarna i form av förbättrade levnads- och arbetsvillkor. Det är också ett politikområde där en betydande majoritet av EU:s medborgare stöder ytterligare och ännu mera effektiva insatser. När EU firar sina första 50 år – och blickar framåt mot de kommande 50 åren – är det uppenbart att utvecklingen och genomförandet av en politik som verkligen skyddar EU:s miljö är ett centralt inslag i det europeiska ”projektet”. Fram till 2012 kommer det sjätte miljöhandlingsprogrammet att ligga till grund för detta arbete.

³⁷ C-176/03, 13 september 2005.

³⁸ KOM(2007) 51.