



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 21.5.2007
KOM(2007) 262 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH
EUROPAPARLAMENTET**

**Kommissionens samarbete med processen ”Miljö för Europa” efter ministerkonferensen
i Belgrad 2007**

[SEK(2007) 633]

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

Kommissionens samarbete med processen ”Miljö för Europa” efter ministerkonferensen i Belgrad 2007

1. INLEDNING

Processen ”Miljö för Europa” (*Environment for Europe*) är en informell multilateral ram som bildades 1991 för att främja miljömedvetenheten i de länder i Central- och Östeuropa som växte fram ur de tidigare systemen och var på väg mot marknadsekonomi och demokrati. Den utformades som en lös struktur under överinseende av FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE). Processen har ända från början saknat formella kopplingar till Europeiska unionen (EU) även om Europeiska kommissionen och många medlemsstater har varit och fortfarande är bland de mest aktiva bidragsgivarna och deltagarna.

Processens syfte var att harmonisera miljökvalitet och miljöprogram över hela den europeiska kontinenten och säkerställa fred, stabilitet och hållbar utveckling i samband med övergången till marknadsekonomi och demokrati. Detta var av särskilt stor vikt i början av 1990-talet och det bildade en ram för att prioritera åtgärder och samordna insatser från många olika aktörer vid den tiden.

Sexton år efter det att processen inleddes har vår kontinents politiska landskap ändrats i grunden. Merparten av de länder i Central- och Östeuropa som processen var inriktad på har nu anslutit sig till EU, vilket har lett till närmare förbindelser med de länder som är EU:s nya grannar. Förbindelserna mellan EU och Ryssland har utvecklats till ett omfattande strategiskt partnerskap (som kommer att avspeglas i det nya ramavtalet EU–Ryssland, där förhandlingar är planerade att inledas inom kort). Stabiliserings- och associeringsprocessen ger möjlighet för länderna i Sydösteuropa att bli medlemmar i EU. Andra viktiga skeenden är antagandet och stärkandet av den europeiska grannskapspolitiken¹, förhandlingarna om ett utökat avtal med Ukraina där den ukrainska önskan att fördjupa förbindelserna med EU erkänns, den politiska dialogen EU–Centralasien och kommissionens nyligen offentliggjorda meddelande om Svartahavssynergien². Allt detta innebär nya möjligheter till närmare samarbete mellan EU och länderna i UNECE-regionen.

Verksamheterna på miljöområdet behöver därför anpassas till den utrikespolitik som EU står bakom och som på senare tid stärkts och strukturerats. Detta skulle leda till en bättre

¹ I meddelandet från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om stärkande av den europeiska grannskapspolitiken (KOM(2006) 726 slutlig) föreslås en rad åtgärder för att stärka politiken. Bland dessa kan nämnas främjande av direkta kontakter mellan människor, förbättring av det regionala samarbetet och en ny tematisk indelning av den europeiska grannskapspolitiken som innefattar nya områden som miljö, transporter och energi. Här framhålls vikten av att multilaterala avtal och processer reellt genomförs, vare sig de redan finns eller är nya.

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om Svartahavssynergien – ett nytt regionalt samarbetsinitiativ, KOM(2007) 160 slutlig.

samordning av de pågående miljöprocesserna i regionen och därigenom bidra till att EU:s och partnerländernas arbete kan bedrivas på ett mer heltäckande och prioriterat sätt.

Miljö för Europa står nu inför ett vägval. Förberedelserna pågår för processens nästa ministerkonferens som ska hållas i Belgrad i oktober 2007. Det är alltså ett lämpligt tillfälle att fundera över processens framtid och över en strategi för kommissionens medverkan i multilaterala verksamheter i det alleuropeiska området efter Belgradkonferensen.

Detta meddelande presenterar hur kommissionen ser på framtiden för Miljö för Europa och på sin egen medverkan i verksamheterna inom denna process efter Belgradkonferensen. Meddelandet kan ses som ett underlag för diskussionerna vid ministerkonferensen 2007 där processens framtid kommer att vara en av de viktigaste punkterna.

2. VAD HAR UPPNÅTTS GENOM MILJÖ FÖR EUROPA?

Miljö för Europa har genom åren uppskattats för att den är en allomfattande process som ger alla medlemsländer möjlighet att framföra sina åsikter i dess multilaterala forum. Den har fungerat som en ram för arbetet med att förbättra miljöpolitiken och miljöförhållandena i UNECE-regionen. EU övertog den direkta ledningen av detta arbete när kandidatländerna i Central- och Östeuropa anslöt sig till EU 2004 och Bulgarien och Rumänien 2007. Men i de andra östeuropeiska länderna i det forna Sovjetblocket har miljöpolitiken utvecklats långsamt på grund av inre politiska och ekonomiska begränsningar.

Betydelsefulla resultat av Miljö för Europa är det bidrag som UNECE:s arbetsgrupp om miljöövervakning och miljöbedömning har lämnat till utarbetandet av de alleuropeiska miljötillståndsrapporter som tas fram inför varje ministerkonferens (under ledning av Europeiska miljöbyrån).

Ett av processens flaggskepp anses vara miljöstrategin för Östeuropa, Kaukasien och Centralasien (EECCA) som syftar till att i nära samarbete finna lösningar på gemensamma miljöproblem i EECCA-länderna³. Strategin antogs vid ministerkonferensen i Kiev 2003 och har både förespråkare och motståndare. Förespråkarna brukar hävda att strategin utgör en gemensam struktur för att lösa miljöproblem i länder med ett gemensamt förflutet (arvet från det forna Sovjetunionen). De menar att den snarare är ett inspirationsdokument än ett normativt regelverk eftersom den saknar tydliga mål och tidtabeller. Men än så länge är det inte mycket som tyder på att några större ansträngningar har gjorts på nationell nivå för att genomföra EECCA-strategin.

³ EECCA (Eastern Europe, Caucasus and Central Asia): Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kazakstan, Kirgizistan, Moldavien, Ryska federationen, Tadzjikistan, Turkmenistan, Ukraina, Uzbekistan och Vitryssland.

UNECE:s miljökonventioner⁴ är inte i sig en del av Miljö för Europa, men de anförs ofta som ”framgångar” för processen. Den låga graden av ratificering och genomförande av några av dessa fem miljökonventioner och deras protokoll, särskilt i EECCA-länderna, är dock fortfarande problematisk.

Ministerkonferenser hålls vart fjärde eller femte år för att sätta fart på insatserna i regionen. Tidigare har det dock funnits en tendens att lägga in för många olika miljöfrågor på konferensernas dagordningar. I några fall har dessa omfattats av andra multilaterala internationella forum och lett till diskussioner som inte alltid har gett avsett resultat. I Kiev ägnades exempelvis mycket tid åt att diskutera frågor som klimatförändring, genetiskt modifierade organismer och kärnsäkerhet, trots att de frågorna inte omfattas av Miljö för Europa, utan behandlas effektivt inom andra internationella organ.

3. FRÅN KIEV TILL BELGRAD

I samband med den förra ministerkonferensen inom Miljö för Europa i Kiev 2003 uttryckte kommissionen sina åsikter om processens framtid i ett meddelande med titeln *Alleuropeiskt miljösamarbete efter Kievkonferensen 2003* (KOM(2003) 62 slutlig).

I det dokumentet betonade kommissionen att processens framtida inriktning och form kommer att påverkas av de nya politiska förutsättningar som blir följden av ett utvidgat EU. Därför ansåg kommissionen 2003 att processens framtida arbete inom EECCA-regionen borde inriktas på strategiska initiativ på områden där erfarenhet och sakkunskap skulle ett mervärde när det gäller det bilaterala samarbetet med enskilda givarländer eller med EU.

Ministerdeklarationen från Kiev avspeglade denna ”förskjutning österut” och förklarade formellt att processen fortsättningsvis skulle inriktas på EECCA-regionen. Det beslutades också att arbetsgruppen för genomförande av miljöhandlingsprogrammet (*EAP Task Force*) och den ekonomiska styrgruppen (kommittén för projektförberedelser, PPC) skulle slå samman sina verksamheter för att bättre utnyttja processens knappa resurser. Vi noterar dock att valet av Belgrad som plats för nästa ministerkonferens inte avspeglar den ändrade geografiska inriktning som beslutades i Kiev.

De förhållanden och trender som kommissionen beskrev i meddelandet från 2003 har förstärkts under åren fram till ministerkonferensen i Belgrad 2007. Tre av dessa trender förtjänar särskild uppmärksamhet eftersom de inverkar på processens berättigande och framtida funktion:

- För det första EU:s successiva utvidgning österut: EU:s femte utvidgning innebär att 27 av UNECE:s 56 medlemsländer nu ingår i EU, och ytterligare tre (Kroatien, Turkiet och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien) är kandidatländer. Dessutom omfattas ytterligare fyra (Albanien, Serbien, Montenegro och Bosnien och Hercegovina,) av stabiliserings- och associeringsprocessen och är potentiella kandidatländer. Mönstret i EU:s förbindelser med

⁴ Konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (CLRAP), konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbokonventionen), konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar, konventionen om gränsöverskridande effekter av industriolyckor, konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Århuskonventionen).

de flesta övriga partner i Miljö för Europa har också förändrats i grunden genom utvecklingen av den europeiska grannskapspolitiken (där Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Moldavien, Ukraina och Vitryssland ingår i öster) och genom det strategiska partnerskapet med Ryssland.

- För det andra blir EECCA-länderna alltmer olikartade både i sin interna politik och i sina förbindelser med partnerländer. Det finns därför allt mindre anledning att behandla EECCA-länderna som en enhetlig region.
- För det tredje har Ryssland och flera andra EECCA-länder (t.ex. Kazakstan) haft en snabb ekonomisk tillväxt sedan slutet av 1990-talet och är mycket mindre beroende av utländskt bistånd för investeringar och kapacitetsuppbyggnad på miljöområdet. De flesta givare har kraftigt dragit ner på sina biståndsprogram.

Den kommande ministerkonferensen i Belgrad är ett tillfälle att få en överblick över processens resultat och fundera på dess framtida roll i ett nytt geopolitiskt sammanhang.

De flesta av EU:s medlemsstater har liksom kommissionen varit och är fortfarande starkt engagerade i Miljö för Europa. På senare tid har det dock efterlysts en ökad effektivitet och en tydligare inriktning på verksamheter där man kan förvänta sig den största miljönyttan, exempelvis genom att tillämpa befintliga instrument i stället för att diskutera tankar på nya instrument. Kommissionen har uttryckt sitt stöd för dessa åsikter.

4. FÖRSLAG FÖR DET FORTSATTA ARBETET

Kommissionen anser att Miljö för Europa har bidragit starkt till utvecklingen på miljöområdet i Central- och Östeuropa, Sydösteuropa och i EECCA-regionen sedan 1991. Men processen har successivt fått minskad betydelse i och med att andra strukturer och initiativ har utvecklats.

EU:s lagstiftning och standarder på miljöområdet tillgodoser i dag behovet av reglering i de nya medlemsstaterna i Central- och Östeuropa. De allra flesta övriga länder i UNECE-regionen har etablerat starka förbindelser med EU genom föranslutnings-, stabiliserings- och associeringsavtal och genom den europeiska grannskapspolitiken, som främjar miljöskydd genom bättre miljöförvaltning, inklusive lagstiftning och institutioner. Detta bilaterala samarbete mellan EU och länderna utanför EU i UNECE-regionen erbjuder, enligt kommissionens uppfattning, ett mer direkt verktyg för att lösa de olika ländernas miljöproblem och för att kanalisera EU:s bistånd. Samtidigt innebär det en samordning av befintliga miljöprocesser och har ett tydligt mervärde.

EU understöder och deltar aktivt i flera olika multilaterala miljöforum där de frågor som står på dagordningen inför Belgradkonferensen diskuteras. Det gäller exempelvis biologisk mångfald, som är en högt prioriterad fråga för EU och där kommissionen internationellt stöder en kraftig stärkning av konventionen om biologisk mångfald och ökad finansiering till Globala miljöfonden⁵.

⁵ Meddelande från kommissionen: *Att stoppa förlusten av biologisk mångfald till 2010 – och därefter. Att upprätthålla ekosystemtjänster för mänskligt välbefinnande*, KOM(2006) 216 slutlig.

Ett annat exempel är hållbar konsumtion och produktion där EU:s tematiska strategi för ett hållbart nyttjande av naturresurser också har en extern dimension. En av de åtgärder som föreslås är att, i samarbete med FN:s miljöprogram (UNEP), inrätta en internationell panel för ett hållbart nyttjande av naturresurser. Panelen ska ge oberoende vetenskaplig rådgivning om viktiga miljöeffekter av resursanvändning. Viktiga inslag i detta arbete är att bidra till strategier för att minska miljöeffekterna i snabbt växande ekonomier, särskilt genom att bryta ohållbara konsumtions- och produktionsmönster, och att bygga upp kunskap och kapacitet i utvecklingsländer.

Mot bakgrund av EU:s allt mer aktiva bilaterala relationer på miljöområdet och det allt mer globaliserade miljöarbetet anser kommissionen att UNECE:s centrala roll efter Belgradkonferensen bör vara att underlätta genomförandet av FN:s miljökonventioner i regionen, i synnerhet för de gränsöverskridande delarna av dessa konventioner. Kommissionen anser också att UNECE bör behålla den viktiga rollen av samordnare av genomförandet på regional nivå av genomförandeplanen från Johannesburg från 2002 och fortsätta sitt arbete med miljögranskningar (*Environment Performance Reviews*), som ger värdefull politisk vägledning för de studerade länderna och en god överblick för potentiella givare.

Kommissionen kommer därför att inrikta sitt arbete inom Miljö för Europa efter Belgradkonferensen på de initiativ och verksamheter som inte har kunnat genomföras i tillräcklig utsträckning genom EU:s bilaterala samarbete.

För att undvika onödigt dubbelarbete, upprätthålla sambandet med EU:s bilaterala arbete och optimera resursanvändningen kommer kommissionen mer allmänt att inrikta sitt arbete på att

- medverka aktivt i arbetet med att genomföra UNECE:s befintliga miljökonventioner,
- bidra till UNECE:s miljögranskningar,
- underlätta och stödja EECCA:s nätverk av regionala miljöcentrum (så länge de kan ha betydelse för kapacitetsuppbyggnad i grannskapsländerna och i de centralasiatiska staterna),
- delta i utvalda subregionala initiativ som är av betydelse för Miljö för Europa, särskilt de som är inriktade på Centralasien,
- tillsammans med medlemsstaterna bidra till att vattensektorn i EECCA-regionen förbättras i riktning mot målen för EU:s initiativ Vatten för liv (EUWI).