

I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

YTTRANDEN

EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

480:E PLENARSESSIONEN DEN 25 OCH 26 APRIL 2012

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sjunde miljöhandlingsprogrammet och uppföljning av sjätte miljöhandlingsprogrammet" (förberedande yttrande)

(2012/C 191/01)

Föredragande: **Lutz RIBBE**

Den 11 januari 2012 beslutade det danska rådsordförandeskapet att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Sjunde miljöhandlingsprogrammet och uppföljning av sjätte miljöhandlingsprogrammet"

(förberedande yttrande).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 10 april 2012.

Vid sin 480:e plenarsession den 25–26 april 2012 (sammanträdet den 25 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 129 röster för, 2 röster emot och 6 nedlagda röster.

1. Sammanfattning av kommitténs slutsatser och rekommendationer

1.1 De första sex miljöhandlingsprogrammen har varit viktiga för utformningen av den europeiska miljöpolitiken, men har ändå inte kunnat förhindra att många miljöproblem i Europa fortfarande är olösta. Detta beror dock inte på att det saknas insikt om problemens orsaker, eller på att det saknas förslag på lösningar, utan på att det saknas en politisk vilja till genomförande.

1.2 Sjätte miljöhandlingsprogrammet (som löper ut i mitten av 2012) har varit det miljöpolitiska svaret – och Lissabonstrategin det ekonomiska svaret – på EU:s hållbarhetsstrategi från 2001. Kommissionen har obemärkt – och utan att rådet har fattat beslut om det – låtit hållbarhetsstrategin falla i glömska. Kommissionen betraktar Europa 2020-strategin som det nya

politiska och strategiska instrument där miljöpolitiken samordnas genom flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa".

1.3 EESK ser inget skäl till att vid sidan av flaggskeppsinitiativet nu genomföra ytterligare ett miljöpolitiskt instrument i form av ett sjunde miljöhandlingsprogram, där de miljöpolitiska sektorerna tas med som inte i tillräcklig grad har tagits upp i Europa 2020-strategin. Kopplingen mellan ett sjunde miljöhandlingsprogram, Europa 2020-strategin och flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" skulle förbli otydlig.

1.4 EESK rekommenderar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att väcka nytt liv i hållbarhetsstrategin, att som miljöpolitisk genomförandestrategi välja ett heltäckande och genomförandeinriktat sjunde miljöhandlingsprogram, att integrera

flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" i detta tillsammans med alla enskilda initiativ och att verka för en nära och samordnad avstämning mellan miljöpolitiska och ekonomiska överväganden. Den viktiga Europa 2020-strategin skulle på så sätt få den centrala uppgiften att förbereda och genomföra de ekonomiska och finanspolitiska vägval på kort och medellång sikt som måste göras i strävan att uppnå en långsiktig hållbar utveckling.

2. EU:s tidigare miljöhandlingsprogram och deras betydelse

2.1 År 1972 beslutade Europeiska rådet vid toppmötet i Paris att vidta åtgärder för att förbättra levnadsstandarden, levnadsförhållandena och livskvaliteten i Europa. År 1973 antogs därefter dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapens **första miljöhandlingsprogram** (löptid: 1974–1975). Detta första miljöhandlingsprogram var en stor framgång, eftersom det ledde till att den s.k. försiktighetsprincipen etablerades. Denna innebär som bekant att förebyggande av miljöförstöring ska ha företräde framför bekämpning av konsekvenserna i efterhand.

2.2 **Andra miljöhandlingsprogrammet** (löptid: 1977–1981) innebar att första miljöhandlingsprogrammets mål fördes vidare med fem vägledande principer, nämligen följande: a) kontinuitet i miljöpolitiken, b) utformning av mekanismer för förebyggande åtgärder, framför allt när det gäller föroreningar, inom fysisk planering och avfallshantering, c) skydd och rationellt utnyttjande av landområden, d) prioritering av åtgärder för att skydda insjöar, vattendrag och hav och för att bekämpa luftföroreningar och buller, e) beaktande av miljöaspekter vid samarbetet mellan Europeiska gemenskapen och utvecklingsländerna.

2.2.1 Andra miljöhandlingsprogrammet lade alltså en viktig grund för stora delar av miljöpolitiken som är aktuella än i dag, t.ex. skydd av vattendrag, avfallspolitik och internationellt samarbete.

2.3 I **tredje miljöhandlingsprogrammet** (löptid: 1982–1986) togs för första gången ett **skonsamt utnyttjande av naturresurserna** med som ett mål för den europeiska miljöpolitiken.

2.4 **Fjärde miljöhandlingsprogrammet** (löptid: 1987–1992) antogs under det europeiska miljöskyddsåret 1987. Det präglades av att man en kort tid dessförinnan hade fattat beslut om "europeiska enhetsakten", som markant utökade Europeiska gemenskapens miljöpolitiska befogenheter, samtidigt som nationella miljönormer och gränsnormer inskränktes – med genomförandet av den inre marknaden. Den miljöpolitiska debatten var vid denna tid mycket intensiv, och mot slutet av fjärde miljöhandlingsprogrammet anordnades Riokonferensen om "global hållbarhet".

2.4.1 I en rapport om miljösituationen som offentliggjordes 1992 klargjordes dock att man trots alla tidigare ansträngningar och trots de fyra miljöhandlingsprogrammen kunde konstatera eller urskilja försämringar på de flesta områden inom miljöpolitiken. Man tog bland annat upp kvaliteten på vatten och luft och den biologiska mångfalden (på den tiden talade man fortfarande om "artrikedom").

2.5 Det var delvis som ett slags reaktion på Riokonferensen och den ganska desillusionerande beskrivningen av miljösituationen som **femte miljöhandlingsprogrammet** med en löptid från 1992 till 2000 antogs i början av 1993.

2.5.1 I detta program formulerades – i linje med diskussionerna vid Riokonferensen – målet att ändra gemenskapens tillväxtmodell för att slå in på vägen mot hållbar utveckling – en föresats som sedan dess inte har förlorat något av sin politiska aktualitet. Femte miljöhandlingsprogrammet kan betraktas som ett av EU:s första initiativ i fråga om hållbar utveckling. Detta framgick också av programmets undertitel "Mot en hållbar utveckling".

2.5.2 I **femte miljöhandlingsprogrammet** föreslogs **strategier för sju områden**, nämligen

— den globala uppvärmningen,

— försurningen,

— artskyddet,

— vattenhushållningen,

— stadsmiljön,

— kustområdena, och

— avfallshanteringen.

Det ska noteras att en del av dessa områden redan tagits upp i tidigare miljöhandlingsprogram.

2.5.3 Vid utvärderingen av **femte miljöhandlingsprogrammet** 1996 identifierade kommissionen själv bristen på konkreta målsättningar och bristen på engagemang från medlemsstaternas sida som programmets svagaste punkter. Också Ekonomiska och sociala kommittén konstaterade i sitt yttrande av den 24 maj 2000 att "programmet har gett en rad positiva resultat" men förklarade samtidigt att det var "klart oroande att Europas miljö kvalitet fortsätter att försämrats; detta är det viktigaste enstaka kriteriet för att bedöma effekterna av raden av europeiska miljöhandlingsprogram och av den europeiska miljöpolitiken generellt".

2.5.4 Femte miljöhandlingsprogrammet banade politiskt och strategiskt sett vägen för den **hållbarhetsstrategi** som stats- och regeringscheferna antog i **Göteborg 2001**.

2.6 Denna hållbarhetsstrategi skulle sedan i sin tur få sin konkreta miljöpolitiska form i **sjätte miljöhandlingsprogrammet** (löptid: 2002–21 juli 2012) och sin konkreta ekonomiska form i den s.k. Lissabonstrategin.

2.6.1 Också sjätte miljöhandlingsprogrammet hade en undertitel: "Vår framtid – vårt val". I programmet nämndes fyra tematiska prioriteringar för den europeiska miljöpolitiken: 1) **bekämpning av klimatförändringarna**, 2) **skydd av naturen** och den biologiska mångfalden, 3) **miljö, hälsa och livskvalitet** samt 4) **hållbar användning** och förvaltning av **naturresurser samt avfall**.

2.6.2 Vidare aviserades – precis som i femte miljöhandlingsprogrammet – **sju tematiska strategier**, som senare antogs. Dessa strategier rör

- luftkvaliteten,
- havsmiljön,
- förebyggande och återvinning av avfall,
- hållbar användning av naturresurser,
- stadsmiljön,
- markskydd och
- hållbar användning av bekämpningsmedel.

2.6.3 Det är påfallande att "gamla" teman tas upp också i sjätte miljöhandlingsprogrammet.

3. Nuläget i miljöpolitiken och i hållbarhetsdebatten i Europa i slutet av sjätte miljöhandlingsprogrammet

3.1 För det första måste man nu i slutet av löptiden för sjätte miljöhandlingsprogrammet konstatera att många miljöpolitiska insatsområden, som har stått på miljöhandlingsprogrammets dagordningar i årtal, inte har varit föremål för tillräckliga åtgärder eller knappt har behandlats överhuvudtaget. För att bara nämna två exempel:

- "Markskydd" har i årtal varit föremål för olika miljöhandlingsprogram, men det har inte lett till några verkliga "åtgärder" på EU-nivå, bland annat eftersom man inte har lyckats uppnå någon överenskommen inom rådet om det förslag till direktiv som kommissionen har lagt fram.
- Temat "artskydd/biologisk mångfald" går nästan som en röd tråd genom miljöhandlingsprogrammets historia. År 2001 lovade Europeiska rådet att fram till 2010 hejda minskningen av den biologiska mångfalden. Inte ens med ett handlingsprogram för biologisk mångfald med 160 åtgärder har man dock kunnat uppnå målet. År 2011 lades det sedan fram en ny strategi för biologisk mångfald, som nu innehåller löftet om att det ursprungliga målet ska uppnås med tio års försening.

3.2 EESK har behandlat sjätte miljöhandlingsprogrammets mer eller mindre desillusionerande resultat i sitt yttrande av den 18 januari 2012 (NAT/528, CESE 152/201: "Sjätte miljöhandlingsprogrammet – Slutbedömning"). I detta yttrande tar

kommittén också upp en ny rapport om miljösituationen, som i grund och botten inte ger EU:s miljöpolitik något bra betyg.

3.3 EU har ännu inte på allvar undersökt och besvarat frågan varför så många miljöproblem fortfarande är olösta, trots flera mångåriga miljöhandlingsprogram. För EESK är saken klar: Det beror inte på en brist på kunskap om problemen eller en brist lösningar utan ofta på en bristande vilja till beslutsamt agerande. De kunskaper som finns, och till viss del också de politiska beslut som man fattar, omsätts inte i praktisk handling. Anledningen till detta kan vara att det delvis uppstår intressekonflikter mellan miljöpolitiskt nödvändiga åtgärder och kortsiktiga ekonomiska intressen, och att de ekonomiska intressena väger tyngst när beslut ska fattas.

3.4 Nu i slutet av löptiden för sjätte miljöhandlingsprogrammet anser EESK att det är av stor betydelse att man kan konstatera att kommissionen tydligt har gett upp hållbarhetsstrategin, där sjätte miljöhandlingsprogrammet utgjorde miljöpelaren.

3.5 Om hållbarhetsstrategin av kommissionen och rådet tidigare betecknades som en överordnad strategi, som bland annat också skulle vara vägledande för Lissabonstrategin, har det i dag blivit anmärkningsvärt tyst kring den. I kommissionens arbetsprogram nämns den inte längre (även om Europeiska rådet inte har fattat något formellt beslut härom). Kommittén har vid flera tillfällen beklagat detta. Vi upprepar här denna kritik ännu en gång, och vill återigen klargöra att vi anser det vara fel att låta hållbarhetsstrategin så att säga gå upp i Europa 2020-strategin. Kommittén har flera gånger lagt fram motiv för detta, utan att kommissionen, rådet eller Europaparlamentet har reagerat.

3.6 Den struktur som hittills har funnits i EU:s politiska programplanering, nämligen att man har försökt stämma av de tre pelarna ekonomi, miljö och sociala frågor mot varandra med hållbarhetsstrategin som tak, har på så sätt brutits upp. Och nu uppstår därför frågan om vilken ram som kommissionen, rådet och Europaparlamentet tänker använda för att samordna hållbarhets- och miljöpolitiken i framtiden.

4. Europa 2020-strategin och utsikterna till ett eventuellt sjunde miljöhandlingsprogram

4.1 Europa 2020-strategin, som enligt kommissionen är det absolut centrala politiska planerings- och styrningsinstrumentet, ger åtminstone ett mer eller mindre tydligt svar på hur kommissionen ser på detta.

4.2 I Europa 2020-strategin nämns som bekant sju flaggskeppsinitiativ, nämligen:

- *Innovationsunionen.*
- *Unga på väg.*
- *En digital agenda för Europa.*
- *Ett resurseffektivt Europa.*
- *En integrerad industripolitik för en globaliserad tid.*

— En agenda för ny kompetens och nya arbetstillfällen.

— Europeisk plattform mot fattigdom.

4.3 Det råder inga tvivel om att flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" enligt kommissionens uppfattning är det "nya" miljöhandlingsprogrammet. Och detta är nog orsaken till att det ännu inte har lagts fram något utkast till ett nytt sjunde miljöhandlingsprogram, trots att det sjätte miljöhandlingsprogrammet löper ut i juli 2012.

4.4 Det är därför inte någon slump att kommissionen just har påbörjat sitt arbete med ett sjunde miljöhandlingsprogram nu när rådet (miljö) och Europaparlamentet har ställt den kritiska frågan var sjunde miljöhandlingsprogrammet har tagit vägen.

4.5 Kommissionen har inom ramen för den "nya strukturen" för sin politik- och programplanering valt Europa 2020-strategin till överordnad strategi. Strategin ska genomföras genom de sju flaggskeppsinitiativen, och miljöpolitiken behandlas i initiativet "Ett resurseffektivt Europa".

4.6 Nu blir det dock allt tydligare

— å ena sidan att vissa överordnade sektorer som hittills har omfattats av hållbarhetsstrategin (t.ex. frågor som global rättvis fördelning och rättvisa mellan generationerna) inte behandlas i Europa 2020-strategin i tillräcklig utsträckning, och

— å andra sidan att vissa miljöpolitiska områden inte återfinns i flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa".

4.7 Bland de sammanlagt 20 enskilda miljöpolitiska initiativ som återigen ska blåsa liv i strategin "Ett resurseffektivt Europa" hittar man visserligen en mängd "gamla bekanta" från tidigare miljöhandlingsprogram, t.ex. politiken för biologisk mångfald, vattenpolitiken och politiken för luftkvalitet (inklusive transportpolitiken), men frågan om "miljö och människors hälsa" beaktas exempelvis i lika otillräcklig utsträckning som kemikaliepolitiken eller nanotekniken.

4.8 EESK har yttrat sig om både flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" i sig och om dess färdplan, och vi har i samband med detta just uppmärksammat de missförhållanden som hittills har kännetecknat miljöhandlingsprogrammen: många välklingande målsättningar och löften, få konkreta åtgärder, nästan inga indikatorer, samt brister i det konkreta genomförandet.

4.9 Kommittén hade bland annat förväntat sig att kommissionen "i de 20 enskilda initiativen mycket exakt beskriver

— vad man menar med 'resurseffektiv',

— vad som kan uppnås med enbart tekniska förbättringar,

— i vilka sektorer man måste uppnå den 'avsevärda omställning' som aviserats, hur denna bör se ut och med vilka instrument man tänker uppnå den,

— vilka beteendeförändringar man anser vara nödvändiga hos producenter och konsumenter och hur man kan påskynda dessa." ⁽¹⁾

Kommissionen har dock inte infriat detta önskemål utan är återigen snarast vag och avvaktande.

4.10 För EESK är detta en bekräftelse på att kommissionen, med den strategi som man hittills har valt, inte i tillräcklig utsträckning beaktar alla de miljöpolitiska kraven och framför allt inte heller de krav som hållbarheten ställer. Vad skulle ett sjunde miljöhandlingsprogram därför kunna utträta?

4.11 De tider är förbi då man behövde miljöhandlingsprogram för att ta reda på och beskriva vad som måste ske. De ansvariga i Europa vet mycket väl vad som behöver göras. Det finns bara ett litet fåtal nya områden där nya idéer behöver utvecklas. Nanotekniken kan betraktas som ett sådant. För detta behövs det dock inget eget miljöhandlingsprogram.

4.12 I Europa är det framför allt omsättningen av insikterna som är otillräcklig. Det finns en extrem eftersläpning i genomförandet, som alla nivåer (EU, medlemsstaterna, regionerna, kommunerna och medborgarna) medverkar till. EESK vill i samband med detta klargöra följande: Hur bra program kommissionen än utarbetar och vilka tillkännagivanden den än gör så är det ändå i grund och botten de politiska organen i medlemsstaterna som har ansvaret för att genomföra dem.

4.13 För EESK är det inte något alternativ att bara komma med ett sjunde miljöhandlingsprogram som ett "tak" för de miljöpolitiska områden som inte omfattas av flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa". Kopplingen mellan ett sådant sjunde miljöhandlingsprogram och a) flaggskeppsinitiativet, men också b) Europa 2020-strategin skulle förbli otydlig.

4.14 Ändå står kommittén öppen för ett sjunde miljöhandlingsprogram. Det borde stå klart 1) vad man vill uppnå med det, 2) hur man kan se till att det i slutänden blir en större framgång än sina föregångare samt – och detta är mycket viktigt – 3) vilken överordnad politisk sektor det ska främja.

4.15 EESK rekommenderar kommissionen, rådet och Europaparlamentet att väcka nytt liv i EU:s hållbarhetsstrategi, att som miljöpolitisk genomförandestrategi välja ett heltäckande och genomförandeariktat sjunde miljöhandlingsprogram, att integrera flaggskeppsinitiativet "Ett resurseffektivt Europa" i detta tillsammans med alla enskilda initiativ och att verka för en nära och samordnad avstämning mellan miljöpolitiska och ekonomiska överväganden. Den viktiga Europa 2020-strategin skulle på så sätt få den centrala uppgiften att förbereda och genomföra de ekonomiska och finanspolitiska vägval på kort och medellång sikt som krävs i strävan mot att uppnå en långsiktigt hållbar utveckling.

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

4.16 I ett sådant sjunde miljöhandlingsprogram borde tyngdpunkten enligt EESK därför också ligga på att fatta absolut bindande genomförandebeslut på de områden som i många fall har stått öppna i flera år.

4.17 Frågan är om Europa vill och kan klara av detta. Man kan inte blunda för att man från politiskt håll gång på gång fastställer ambitiösa mål och krav på initiativ. När de läggs fram – av t.ex. kommissionen – är det dock samma politiker som hittar orsaker till att de inte kan antas eller genomföras. Listan över sådana exempel är lång. Oavsett om det handlar om energieffektivitetsdirektivet, som blockeras i rådet, eller om ett gammalt löfte som inte infrias (från hållbarhetsstrategin), nämligen att sammanställa en förteckning över subventioner som är skadliga för miljön och avskaffa dessa, finns det ett stort gap mellan ord och handling, och kommissionen, rådet och Europaparlamentet uppmanas att klargöra för allmänheten hur man avser att överbrygga detta gap.

Bryssel den 25 april 2012

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
