



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.11.1999
KOM(1999) 543 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Europas miljø: Hvilken kurs skal der sættes for fremtiden?

Global vurdering af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling, Mod en bæredygtig udvikling'

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Europas miljø: Hvilken kurs skal der sættes for fremtiden?

Global vurdering af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling, Mod en bæredygtig udvikling'

Forord

Det femte miljøhandlingsprogram blev udarbejdet som Fællesskabets vigtigste svar på Rio-konferencen i 1992, hvor det internationale samfund blev opfordret til at udarbejde nye politikker som skitseret i Agenda 21 til at dirigere vort samfund i retning af bæredygtig udvikling. Programmet skulle igangsætte denne proces i Fællesskabet ved at fastlægge målsætninger, der krævede indsats på fællesskabsplan, på nationalt plan og på lokalt plan. Udgangspunktet for programmet var erkendelsen af, at miljølovgivning alene ikke er tilstrækkeligt til at forbedre miljøsituationen. Udvikling på områder, der skaber miljøbelastninger, såsom transport, energi og landbrug, opvejer ofte fordelene ved de nye bestemmelser. Økonomisk aktivitet skal derfor bedre tage hensyn til miljømålsætningerne udover at styrke miljøpolitikken. Dette kræver engagement fra samfundets berørte parter og menigmand såvel som fra medlemsstaterne og de regionale og lokale myndigheder. Et større udvalg af instrumenter skulle give oplysninger, incitamenter og støtte med henblik på at påvirke de beslutninger, der indvirker på miljøet. For at koncentrere indsatsen om det væsentlige bestemte det 5. program en række miljøprioritetsemner og -målsætninger indtil år 2000 og pegede på fem nøglesektorer med betydelige miljøvirkninger, og hvor der skulle gives særlig opmærksomhed med hensyn til at integrere miljøhensyn.

Da perioden, som det 5. handlingsprogram dækkede, er ved at løbe ud, fremlægger Kommissionen nu en global vurdering om gennemførelsen og de positive resultater af dette program for at imødekomme en anmodning fra Rådet og Europa-Parlamentet¹. Kommissionen gør det også for at lancere en debat med de andre institutioner, berørte parter og borgerne om, hvilke prioriteter der skal opstilles for det 6. program, der skal fremsættes i 2000.

De vigtigste resultater af denne globale vurdering

Denne globale vurdering viser, at Fællesskabet har gjort fremskridt med at indføre nye og forbedrede instrumenter til at beskytte miljøet og sikre europæernes sikkerhed og livskvalitet. Dette omfatter bedre målretning af foranstaltninger gennem videnskabelige og økonomiske undersøgelser og dialog med berørte parter såvel som nye markedsbaserede og finansielle instrumenter. Fællesskabets politik har f.eks. udvirket en nedbringelse af grænseoverskridende luftforurening, bedre vandkvalitet og udfasning af ozonnedbrydende

¹ Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 2179/98/EF om revision af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling »Mod en bæredygtig udvikling«.

stoffer og vil føre til yderligere forbedringer i de næste par år. Samtidig er gennemførelsen af EF-miljølovgivning i medlemsstaterne ikke så god som den burde være, og Kommissionen vil blive nødt til fortsat at bruge sine beføjelser i denne henseende.

På trods af nogle forbedringer er den overordnede miljøsituation stadig årsag til bekymring, og det forudses, at miljøbelastningerne endog vil stige yderligere på nogle områder, som fremhævet i Det Europæiske Miljøagenturs nylige rapport om miljøsituationen.

Selv om det 5. program skabte større bevidsthed hos de berørte parter, befolkningen og beslutningstagerne i andre sektorer om behovet for aktivt at følge miljømålsætningerne, er der sket ringe fremskridt generelt med at ændre de økonomiske og samfundsmæssige tendenser, der er skadelige for miljøet. Andre sektorer og medlemsstaterne har kun delvis engageret sig i at følge programmet, og produktions- og forbrugsmønstrene i vore lande afholder os fra at opnå et rent og sikkert miljø og at beskytte verdens naturressourcer. Udsigterne er, at nye miljøstandarder ikke vil holde takt med den stigende efterspørgsel efter f.eks. transport, forbrugsgoder eller turisme. Perspektiverne er særlig ringe for klimaændringer, hvis tendenserne i de største energiforbrugende sektorer ikke kan vendes. Samtidig er det stadig mere tydeligt, at miljøskader har omkostninger for samfundet som helhed, og sammenfaldende hermed at en miljøindsats kan give fordele i form af økonomisk vækst, beskæftigelse og konkurrencedygtighed.

I det sidste tiår er det blevet klart, at miljøproblemerne parallelt med den økonomiske globalisering er blevet internationale. EU har indtaget førerstillingen i denne søgen efter en samlet international indsats, f.eks. med henblik på at reducere emissioner af drivhusgasser, bekæmpe ozonlagets nedbrydelse og beskytte Jordens biodiversitet.

Vejen frem

Miljøpolitikens fremtid skal derfor ses i en bredere kontekst, hvor miljømæssige, samfundsmæssige og økonomiske målsætninger følges på en koordineret og indbyrdes kompatibel måde. Bæredygtig udvikling, der nu er indskrevet som målsætning i traktaten om Den Europæiske Union, skal sigte mod nuværende og kommende generationers sundhed både i Europa og på verdensplan i form af økonomisk fremgang, social retfærdighed og sikkerhed, og høje miljøstandarder samt sund forvaltning af vort naturressourcegrundlag. Det femte miljøhandlingsprogram var det første, der pegede på vejen til en politisk approach baseret på dette begreb. Dets principper er stadig gyldige, men analysen i denne meddelelse peger på, at de skal gennemføres mere effektivt i praksis.

Et 6. miljøhandlingsprogram skal først og fremmest afhjælpe manglerne med hensyn til gennemførelse af det femte program og tage nye emner op, der måtte være opstået siden da. Baseret på analysen heri foreslås der i denne globale vurdering en række retningslinjer for den fremtidige miljøpolitik som oplæg til en debat. Det 6. program skal ligeledes ses i den bredere sammenhæng med en udvidet Europæisk Union, idet der tages hensyn til ansøgerlandenes specifikke forhold. Fuldstændig gennemførelse af fællesskabslovgivningen på miljøområdet er stadig af højeste prioritet.

Hvis der ikke sker en stadig større integration af miljøhensyn i de økonomiske sektorer for at gøre noget ved årsagerne til miljøproblemerne, og hvis borgerne og de berørte parter ikke inddrages og forpligter sig i større grad, vil vores udvikling imidlertid forblive

miljømæssigt ubæredygtig overalt på trods af de nye miljøforanstaltninger. Den nuværende drivende kraft bag integration ifølge mandatet fra Cardiff og senere Europæiske Råd skal derfor videreføres og omsættes til konkrete beslutninger, og der skal iværksættes nye instrumenter til at fremme integration. Bedre oplysning og inddragelse af borgerne i beslutningstagningen på miljøområdet såvel som større ansvar for aktioner, der skader miljøet, burde videreføres som andre højt prioriterede målsætninger. Et kritisk punkt er stadig effektiv anvendelse af 'forureneren betaler-princippet' og fuldstændig internalisering af miljøomkostninger på forurenerens regnskab. Det 6. miljøhandlingsprogram skal være en søjle i en overordnet fællesskabsstrategi for bæredygtig udvikling, der omfatter miljømæssige, økonomiske og samfundsmæssige målsætninger på en indbyrdes støttende måde.

Kommentarer og bidrag til debatten om det 6. handlingsprogram er velkomne.

Send dem til:

Europa-Kommissionen, GD for Miljø (B1- 6EAP), Rue de la Loi 200, B - 1049 Bruxelles

Eller via e-mail til: new-env-prg@cec.eu.int

Eller via GD for Miljø's website:

<http://europa.eu.int/comm/dg11/newprg/index.htm> (som ved udgangen af 1999 vil blive ændret til: <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>).

Tidsfrist for bidrag: den 14. april 2000

Indledning

Det femte miljøhandlingsprogram blev udarbejdet parallelt med Rio-konferencen i 1992 og lanceringen af Agenda 21. Det var Fællesskabets første forpligtende tilsagn til bæredygtig udvikling. Det ses af de fem hovedmålsætninger:

- (1) strategier for syv højtprioriterede miljøemner (klimaændring, forsurening, biodiversitet, vand, bymiljø, kystområder og affald) og for risikostyring og ulykker
- (2) målsektorer, hvor miljøhensynene skulle integreres (industri, energi, transport, landbrug og turisme)
- (3) større udvalg af instrumenter
- (4) information, gennemsigtighed i approachen til og udviklingen af begrebet ansvarsdeling
- (5) den internationale dimension, der afspejler globale spørgsmål og Rio-konferencen.

Der blev fastsat nogle miljømål², men generelt var der mangel på kvantificerbare mål og kontrolmekanismer. Kommissionen bekræftede disse prioriteter i sin gennemgang af planen i 1996 og foreslog en ny prioritet vedrørende gennemførelse af de igangværende foranstaltninger.

I 1998 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en afgørelse om revision af det femte miljøhandlingsprogram. Det gentog Fællesskabets tilsagn til den generelle approach og strategi og opfordrede til en større indsats med hensyn til gennemførelse. I afgørelsen blev Kommissionen ligeledes forpligtet til at forelægge en global vurdering af programmets gennemførelse og være særlig opmærksom på, om det var nødvendigt at revidere eller ajourføre målsætninger og prioriteter, og eventuelt fremsætte forslag til højtprioriterede målsætninger og foranstaltninger, der vil blive nødvendige efter år 2000. Denne meddelelse er første fase af Kommissionens svar på denne anmodning. Den vil blive efterfulgt af et forslag til et sjette miljøhandlingsprogram næste år. Ud over at vurdere resultaterne af det femte program lanceres også en debat om den overordnede approach for vores politik for miljø og bæredygtig udvikling med henblik på udarbejdelsen af det nye program.

Den nyligt offentliggjorte 'Eurobarometer'-undersøgelse af europæernes meninger og holdninger viser, at miljøforringelsen er årsag til stor bekymring side om side med vold, fattigdom, sundhed og arbejdsløshed. 70% mener, at der er behov for øjeblikkelig indsats. Dette svarer til analysen i denne rapport, at der er behov for yderligere indsats for at skabe et rent og sikkert miljø, der sikrer høj livskvalitet, og for bæredygtig forvaltning af vore globale ressourcer.

² Jf. Kommissionens interne dokument (reference) 'Vigtigste udviklinger i gennemførelsen af det 5. miljøhandlingsprogram'. Det omfatter de vigtigste hovedmålsætninger og mål, der blev fastlagt i det 5. miljøhandlingsprogram og revisionen heraf, data fra Det Europæiske Miljøagenturs rapport om miljøsituationen og eksempler på EU's miljølovgivning og foranstaltninger.

2. GENEREL VURDERING AF DET FEMTE PROGRAM

Programmet satte et ambitiøst mål for bæredygtig udvikling, der førte til, at det blev indarbejdet i Amsterdam-traktaten, og til integrationsprocessen, der blev fremhævet på Det europæiske Råd i Cardiff i 1998. Der er imidlertid kun sket ringe fremskridt med hensyn til bæredygtig udvikling, hovedsagelig fordi medlemsstaterne og de berørte parter ikke viste noget klart tegn på engagement heri, og de andre sektorer i programmet også kun i ringe grad følte sig berørt. Det femte program har ikke desto mindre fremmet indsatsen på EU-plan, der har ført til miljøforbedringer.

3. VURDERING AF DE SYV MILJØPRIORITETER OG RISIKOSTYRING

Generelt kan siges, at mangel på konkrete mål, indikatorer og kontrolmekanismer gør det vanskeligt at foretage en fuldstændig vurdering af det 5. program. Det er også klart, at det vil tage tid, før mange af de under det 5. program indledte aktioner giver resultater. På grundlag af Det Europæiske Miljøagenturs omfattende vurdering af miljøsituationen og prognoserne for miljøet, er det dog muligt at bestemme nogle hovedtendenser og hvilke drivkræfter, der ligger bag dem. Agenturets nylige rapport 'Miljøet i Den Europæiske Union ved århundredskiftet' illustrerer, at kvaliteten af Europas miljø er blevet forbedret på nogle områder, navnlig udfasning af ozonnedbrydende stoffer, forsurening, grænseoverskridende luftforurening og vandkvalitet. Den pointerer dog, at der stadig er nogle alvorlige problemer, og efter år 2000 vil miljøet skulle klare en række større og i nogle tilfælde nye udfordringer. Det kræver overvejelse af, hvilke nye foranstaltninger der bør træffes på fællesskabsplan i de kommende par år. På denne baggrund fastlægges der i denne meddelelse en række muligheder for yderligere indsats for at skabe grundlaget for en debat uden nødvendigvis at være udtømmende og uden at foregribe Kommissionens fremtidige forslag.

3.1. Klimaændring.

Status og tendenser

Der er bred enighed om, at der hurtigt skal træffes foranstaltninger hvad angår klimaændring. Klimaændring er potentielt det alvorligste miljøproblem, vi står over for med vidtrækkende økologiske, sundhedsmæssige og økonomiske følger (f.eks. oversvømmelse af lavtliggende områder fordi havene stiger, ændringer i vejrligsmønstre med følger for landbruget, ekstreme vejrforhold). Ifølge skøn skal CO₂-emissionerne falde med mindst 35% inden år 2010, hvis temperaturstigningerne på sigt skal begrænses til 1,5° inden år 2100. Kyoto-protokollen forpligter Fællesskabet til at mindske sine drivhusgasemissioner med 8% mellem 1990 og 2008/2012. Uden yderligere foranstaltninger er prognoserne imidlertid, at Fællesskabet ikke vil nå denne målsætning. Emissionerne faldt godt nok i UK og Tyskland mellem 1990 og 1996, men det skete på grund af engangsstrukturændringer, og tendenserne som skjultes heraf peger på stigende CO₂-emissioner.

Trufne foranstaltninger

Der er blevet vedtaget en række fællesskabsforanstaltninger for at fremme energieffektivitet og -besparelse samt vedvarende energikilder (f.eks. ALTENER og SAVE-programmerne), men de har modtaget mindre finansiering end oprindeligt foreslået

og har kun haft ringe virkning i betragtning af problemets omfang. Der er endnu ikke gjort fremskridt med det foreslåede direktiv, der indfører en afgift på CO₂-emissioner eller med det ændrede forslag til en energiproduksafgift.

Den nylige frivillige aftale, der blev indgået med den europæiske bilindustri skulle bidrage til at mindske CO₂-emissionerne fra privatbiler i det næste tiår.

Tendenserne i sektorer såsom industrien peger på en stadig større anvendelse af energieffektivitetsteknikker med et forventet fald på 15% i industriens CO₂-emissioner inden 2010. Prognoserne for transport peger imidlertid på fortsat kraftig vækst i emissioner, der højst sandsynligt vil bringe opnåelsen af Kyoto-målene i fare.

Fremtidsudsigter

Medlemsstaterne har endnu ikke fremlagt overbevisende planer for at nå deres individuelle mål, der blev nået enighed om i forbindelse med Fællesskabets strategi for imødekommelse af Kyoto-forpligtelserne. Det er nødvendigt at overveje, hvordan der kan udarbejdes og gennemføres nye emissionsreducerende tiltag, herunder ved også at integrere klimamålsætningerne i andre sektorpolitikker.

Udvikling af et handelssystem for emissionsrettigheder i EU måtte være tilrådeligt for at fremme omkostningseffektive foranstaltninger med henblik på emissionsreduktion.

3.2. Forsuring og luftkvaliteten

Status og tendenser

Under det 5. program er der sket forbedringer med hensyn til at mindske forsuren og koncentrationsniveauerne for nogle luftforurenende stoffer, især SO₂ og bly. Koncentrationerne af NO₂ og partikler er stadig høje, og niveauerne af ozon ved jorden fortsætter regelmæssigt med at overskride normerne i og omkring større byer om sommeren.

De forbedringer, der er indtruffet, er stort set resultatet af et stødt fald i emissioner i løbet af det sidste tiår. I 1995 faldt emissionerne af SO₂, NO_x og ikke metanholdig VOC'er (flygtige organiske forbindelser) henholdsvis med ca. 39%, 9% og 12% i forhold til 1990-niveauerne. Der forventes betydelige forbedringer i luftkvaliteten og reduktioner af sur nedbør i tiden indtil 2010.

Omfanget af transportemissioner af NO_x og VOC'er, der var de dominerende hidtil, er faldet siden 1990. Således forventes ikke metanholdige VOC- og NO_x-emissioner i 1999 at være faldet med over 20% i forhold til 1990-niveauerne og i 2010 med så meget som 70-80% på trods af den fortsatte vækst i trafikken.

Trufne foranstaltninger

Rammedirektivet om luftkvaliteten, der blev vedtaget i 1996, giver grundlaget for at klare de resterende luftkvalitetsproblemer. Et første datterdirektiv, der definerer grænseværdierne for SO₂, NO₂, partikler og bly, blev vedtaget i april 1999. Forslag vedrørende CO og benzen og ozon drøftes i øjeblikket i Rådet og Parlamentet.

De hidtil vedtagne foranstaltninger med henblik på at reducere emissioner omfatter direktiver om bilers udstødningsgas og brændselskvalitet under 'auto/olie I', direktiver om opløsningsmiddelemmissioner fra industrien, svovlemissioner fra svær brændselsolie og direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening hvad angår industriemissioner. Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil medføre en yderligere gradvis forbedring af luftkvaliteten i det næste tiår. Det er imidlertid sandsynligt, at partikelforureningen forbliver et problem i det meste af Unionen, og at der fortsat mange steder vil ske overskridelser af WHO-retningslinjerne for ozon.

Et forslag om at fastsætte nationale emissionslofter, der sammenlignet med 1990 ville reducere sur deposition overalt i Fællesskabet med mindst 50% og samtidig reducere udsættelsen for ozon, og et forslag om revision af direktivet om store forbrændingsanlæg drøftes i øjeblikket i Europa-Parlamentet og Rådet. Gennemførelse af denne fælles forurenings- og ozonstrategi vil være af højeste prioritet i næste periode. Strategien vil ligeledes reducere ammoniakemissioner og derved reducere eutrofiering af jorden.

Fremtidsudsigter

Prioriteten for den næste periode vil være gennemførelse af allerede godkendte foranstaltninger og dem, der i øjeblikket er under drøftelse. De meget indviklede luftkvalitetsspørgsmål og rækken af forureningskilder betyder, at der skal opstilles en mere integreret strategi til at revurdere luftkvalitetsstandarder og sikre, at de overholdes på den mest omkostningseffektive måde.

De øvrige udfordringer synes at være at overholde standarder for partikelemission i mange byer og sikre kohærens mellem Fællesskabets mål for ozon, forurening og jordens eutrofiering samt emissioner af de pågældende forurenende stoffer og udvikle omkostningseffektive foranstaltninger med henblik på yderligere forbedringer, herunder fleksible instrumenter. Disse planpolitiske områder vil kræve en mere omfattende gennemgang.

3.3. Naturbeskyttelse og biodiversitet

Status og tendenser

Naturen og biodiversiteten i Fællesskabet trues fortsat af tab af jord til byudvikling og vejbyggeri og den omsiggribende intensivering af landbruget. Der opstår også trusler fra marginalisering eller opgivelse af landbrugsaktiviteter, forurening og indførelse af fremmede arter.

Trufne foranstaltninger

Opmærksomheden har under det 5. program hovedsagelig været henledt på gennemførelse af de tidligere godkendte direktiver om fugle og levesteder, idet det sidstnævnte direktiv giver rammebestemmelserne for oprettelse af Natura 2000-netværket. Gennemførelse af dette direktiv skal sikre beskyttelse af de bedste af de resterende naturlige levesteder i Europa. Der er sket fremskridt i de fleste medlemsstater hvad angår udpegelse af områder, men det er sket langt senere end de oprindeligt fastsatte frister. Den langsigtede beskyttelse af disse områder kræver, at der vedtages styringsordninger, og det kræver stadig en betydelig indsats for at de indføres og gennemføres.

Vedtagelsen af Fællesskabets biodiversitetsstrategi i 1998 har været vigtig for anerkendelsen af behovet for, at der lægges større vægt på biodiversitetsspørgsmål inden for andre sektorpolitiske områder. Ifølge denne strategi skal der fastlægges handlingsplaner for biodiversitet på en række planpolitiske nøgleområder.

Landbrugspolitik er særlig vigtig for naturen og biodiversitet. Miljøvenlige landbrugstiltag, der blev indført i reformen af landbrugspolitikken i 1992 og den bredere vifte af foranstaltninger, der førte til miljøforbedringer medtaget i 1999-reformen af den fælles landbrugspolitik, har og vil fremover give mulighed for at bidrage positivt til naturbeskyttelse både inden for Natura 2000-netværket og i landskabet i bredeste forstand.

Fremtidsudsigter

Prioriteten for fremtiden vil være fuldstændig gennemførelse af fugle- og levestedsdirektiverne og betydelige fremskridt med integration af biodiversitetshensyn i andre sektorpolitikker. Udarbejdelse af ambitiøse handlingsplaner ifølge biodiversitetsstrategien skal være et vigtigt led i denne approach.

Fuldstændig udnyttelse på nationalt plan af de muligheder, der findes via den nye fælles landbrugspolitik og strukturfondene vil være yderst vigtig. Det er ønskeligt at sikre, at landskabets høje naturværdi bevares, at landbruget videreføres i de områder, der risikerer at blive marginaliseret og forladt, og at der i stadig større grad udbredes landbrugsmetoder, der er kompatible med miljøbeskyttelse og -forbedring.

3.4. Vand

Status og tendenser

Under det 5. program er der sket forbedringer i vandkvaliteten takket være fremskridt med gennemførelse af direktivet om byspildevand fra 1991. Der har især været et markant fald i antallet af stærkt forurenede floder på grund af nedbringelse i punktkildeudledninger såsom de phosphorholdige: emissioner indeholder typisk 30-60% mindre forurenende stoffer siden midten af 1980'erne; udledninger af organiske stoffer faldt med 50-80% i løbet af de sidste 15 år.

Nitratkoncentrationerne i EU's floder har imidlertid vist ringe tegn på ændring siden 1980. EU's højst tilladte koncentrationer af nitrat i grundvand overskrides hyppigt. Dette bidrager til eutrofiering af kystvande. Nitrattilførslen fra landbruget er stadig højt på grund af ringe gennemførelse af nitratdirektivet. Grundvandskoncentrationerne af visse pesticider overskrider også hyppigt de i EU fastsatte højst tilladte koncentrationer.

Der er desuden stadig problemet med brug og fordeling af vand. Dette skyldes generelt uhensigtsmæssig prisfastsættelse, der ofte skyldes støtte til nogle af brugerne.

Trufne foranstaltninger

De vigtigste resultater af det 5. program, hvad vandforvaltningen angår, har været:

- (a) vedtagelsen af direktivet om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (kaldet IPPC-direktivet) i 1996, der giver de overordnede rammebestemmelser for bekæmpelse af forurenende emissioner af alle slags industrianlæg
- (b) det forslag til et vandrammedirektiv, der i øjeblikket drøftes i Rådet og i Parlamentet. Med dette direktiv skal der opnås en god status for alle typer vand, grundvand og overfladevand, inden for en fastsat frist, og der skal anvendes integreret planlægning for at beskytte alle vandområder, hvilket både omfatter kvantitets- og kvalitetsspørgsmål. Det samler elementer fra en række individuelle foranstaltninger baseret på en kombination af emissionsbegrænsning og kvalitetsmålsætninger. Det sigter også mod at reducere forurenende stoffer, idet der er anført en liste over højprioriterede stoffer. Foranstaltningen suppleres af en række af allerede gældende direktiver om bekæmpelse af forurenende stoffer fra specifikke kilder - direktivet om byspildevand, IPPC-direktivet og grænseværdierne for bestemte stoffer, f.eks. nitrat-direktivet. Der skal ligeledes sikres bæredygtige vandindvindingsniveauer og -anvendelse gennem udvikling af en række instrumenter, såsom fastsættelse af vandpriser.

Fremtidsudsigter

Godkendelsen af dette forslag vil give grundlaget for væsentlige forbedringer i fremtiden med hvad angår de vandkvalitetsproblemer, som Fællesskabet stadig har.

Den højeste prioritet er nu gennemførelse. Her lægges ansvaret på de nationale, regionale og lokale myndigheder i medlemsstaterne for at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at politikken gennemføres i praksis.

3.5. Bymiljøet

Status og tendenser

Ca. 70% af befolkningen bor i byområder, der dækker omkring 25% af landjorden i EU. Dette betyder uundgåeligt, at bybefolkningen er konfronteret med en koncentration af miljøproblemer, og at bymyndighedernes og indbyggernes beslutninger er vigtige drivkræfter bag miljøbelastningerne. Dette kan illustreres ved følgende tendenser:

- 32% af befolkningen er udsat for høje trafikstøjniveauer.
- Luftforurening er stadig en væsentlig kilde til helbredsproblemer og WHO-grænseværdierne overskrides hyppigt.
- Befolkningstallet i byområder forventes at stige med over 4% mellem 1995 og 2010 og planløs byspredning fortsætter.
- Byernes affaldsmængde er steget.
- Sæsonmæssig vandmangel er almindelig i sydeuropæiske byer.
- Energiforbruget i transport- og energisektoren er steget stødt i de sidste 20 år og forventes fortsat at stige.

Trufne foranstaltninger

I det 5. handlingsprogram blev det anerkendt, at ud over de indirekte virkninger af specifik miljølovgivning er fællesskabspolitikens rolle på dette område at tilskynde lokale myndigheder til at klare problemerne og hjælpe dem med at arbejde i retning af bæredygtighed. Der blev imidlertid ikke defineret specifikke mål eller kontrolmekanismer. Kampagnen for bæredygtige byer i Europa blev lanceret i 1994 for at støtte de lokale myndigheder, og den har arbejdet konstruktivt siden da. I 1998 offentliggjorde Kommissionen meddelelsen "Bæredygtig byudvikling i Den Europæiske Union - en handlingsramme". Vedtagelsen af denne meddelelse, der indeholder konkrete tilsagn på Europa-Kommissionens vegne, udgør et vigtigt fremskridt i retning af en mere integreret og strategisk tilgang til byproblemer.

Fremtidsudsigter

Kommissionen er nu i gang med at gennemføre meddelelsen. Kommissionen kan fortsat støtte og fremme især oplysningskampagner og tiltag vedrørende lokal bæredygtighed og Agenda 21.

3.6. Kystområder

Mange kystområder er tætbefolkede og er udsat for voldsom belastning fra byudvikling, industri, transport og turisme. Disse aktiviteter har ligeledes betydelige virkninger for havmiljøets kvalitet. Samtidig er kystområderne hjemsted for en væsentlig del af Europas natur- og kulturarv.

Fællesskabet har under det 5. program iværksat et demonstrationsprogram for integreret kystforvaltning for at vise, hvordan man kan løse problemerne i kystområderne. Spørgsmålet er, hvordan dette program skal følges op.

Det er fortsat presserende at gøre en indsats på dette område, eftersom 85% af kysterne trues af forskellige belastninger, og de er specielt udsat for en omsiggribende urbanisering.

3.7. Affald

Status og tendenser

På grund af forbrugsmønstrene forøges affaldsproblemerne i EU stadig hurtigere, end gennemførelsen af foranstaltningerne til at bekæmpe og forebygge dem.

Affaldsforebyggende tiltag har hverken stabiliseret affaldsproduktionen eller dens skadelighed. Registreret kommunalt affald produceret i OECD/Europa var 1,305 mio. tons i 1995, eller 420 kg/år pr. person. EU-gennemsnittet per capita er 370 kg/år.

Genvinding af nogle af affaldsingredienserne har været en succes i nogle af EU's medlemsstater. I EU + Norge steg genbrugspapir og -pap fra 40% i 1990 til 49 % i 1996. Genvinding af glas steg fra 43% i 1990 til 55% i 1996.

Genvinding af glas og papir er imidlertid ikke steget tilstrækkelig hurtigt til at mindske den samlede produktion af disse affaldsstrømme, så det samlede glasaffald steg f.eks. med

12%. Plastaffaldsmængden er desuden steget betydeligt (ca. 4% om året), men der har ikke været en tilsvarende stigning i plastgenvindingen.

Den samlede affaldsmængde, både til forbrænding og på lossepladser, er steget. Deponering på lossepladser er stadig den mest udbredte behandlingsmetode, på trods af stadig større genvinding og genbrug, 66% af kommunalt affald bortskaffedes i 1995 på lossepladser sammenlignet med 65% i 1990.

Trufne foranstaltninger

Under det 5. program har gennemførelsen af emballagedirektivet hjulpet med til at gøre fremskridt med genvinding af emballageaffald, men der skal stadig ske fremskridt med hensyn til affaldsforebyggelse. Vedtagelsen af direktivet om lossepladser, vil - når det er gennemført - bidrage til både at reducere miljøvirkningerne fra lossepladser og fremme affaldsforebyggelse og genvindingsmulighederne.

Kommissionen er også kommet videre med arbejdet vedrørende højtprioriterede affaldsstrømme ved at anvende principperne for forebyggelse, materiale-genvinding og producentansvar, der anerkendes som de højest prioriterede fremgangsmåder i Fællesskabets strategi for affaldsforvaltning. Fremskridtene er imidlertid sket langsommere end forventet, navnlig på grund af oppositionen hos produktfabrikanter mod ordninger for producentansvar. Forslaget om udrangerede køretøjer forventes vedtaget i år 2000.

Fremtidsudsigter

Prioriteten fremover skal være at fremme en aktiv produktpolitik for at gøre produkter genvindelige fra designfasen såvel som yderligere at forebygge affaldsproduktion. For de vigtigste affaldsstrømme kræves der stadig specifikke foranstaltninger (f.eks. varige forbrugsgoder, bionedbrydeligt affald, emballageaffald, farligt affald såsom batterier). Gennemførelse og håndhævelse på lokalt plan af affaldsforvaltningsstrategier forbliver højeste prioritet. Nedbringelse af farerne og især toksiciteten ved de materialer, der skal bortskaffes, er også stadig en af prioriteterne.

3.8. Risikostyring: industriuheld

Status og tendenser

Fra 1984 til 1999 blev der rapporteret om over 300. I 1997 blev der rapporteret om 37 større industriulykker i EU, der er det højeste tal for et år siden rapporteringen startede. Det positive er, at på trods af ulykker som 'Sea Empress' er olieudslip fra tankskibe faldende.

Trufne foranstaltninger

Under det 5. program blev 'Seveso II-direktivet' færdiggjort; det kræver, at driftsledere i industrien skal bevise, at de har truffet alle forholdsregler for at undgå større uheld. Som led i direktivet blev MARS- og SPIRS-databaserne indført som hjælp for beslutningstagningen i forbindelse med risikostyring.

Fremtidsudsigter

Udfordringen for fremtiden er og bliver fuldstændig gennemførelse af Seveso II-direktivet. Denne lovgivning gælder imidlertid kun for risikobetonede virksomheder. Vores samfund og miljøet som helhed er udsatte for truslen om ulykker, og på længere sigt ville det være ønskeligt at indføre en integreret approach for at sikre beskyttelse af mennesker, miljø og ejendom, herunder kulturarven.

3.9. Risikostyring: nuklear sikkerhed og strålingsbeskyttelse

Status og tendenser

Nuklear kraftproduktion udgør omkring 34% af elektricitetsproduktionen i EU. Generelt er risikoen for nukleare ulykker blevet mindre, men der hersker stadig bekymring med hensyn til sikkerheden omkring nogle af reaktorerne i Central- og Østeuropa og det tidligere Sovjetunionen.

Folkesundheden er kernen i den integrerede approach, som strålingsbeskyttelse er baseret på. EU-standarderne ajourføres regelmæssigt i overensstemmelse med de videnskabelige fremskridt.

Trufne foranstaltninger

Under det 5. program er der blevet godkendt lovgivning om sikkerhedsnormer for sundhedsbeskyttelse mod ioniserende stråling og transport af radioaktive stoffer. De vigtigste retsakter vedrører revisionen af direktivet om fastsættelse af grundlæggende sikkerhedsnormer til beskyttelse af befolkningens og arbejdstagernes sundhed mod de farer, som er forbundet med ioniserende stråling, og revision af direktivet om beskyttelse af personers sundhed mod faren ved ioniserende stråling i forbindelse med medicinsk bestråling. Der er derudover blevet vedtaget en række forordninger om betingelserne i forbindelse med radioaktiv kontaminering, der gælder for indførsler til EU af landbrugsprodukter fra et tredjeland efter kernekraftulykken i Chernobyl. Der er blevet vedtaget en forordning om administrative ordninger i forbindelse med overførsler af radioaktive stoffer såvel som et direktiv om de administrative ordninger for overførsel af radioaktivt affald. Der er ligeledes blevet udstedt en række tekniske retningslinjer, meddelelser og henstillinger om gennemførelse af lovgivningen.

Fremtidsudsigter

Fællesskabet har ingen kompetence hvad angår nukleare anlæg, men støtter samarbejdet medlemsstaterne imellem. Aldrende nukleare anlæg, de økonomiske virkninger af liberalisering i elindustrien og et stadig stigende antal nedlukningsprojekter kræver, at samarbejdet intensiveres. De uløste spørgsmål omkring langsigtet deponering eller bortskaffelse af højradioaktivt affald vil fortsat kræve særlig opmærksomhed.

I Central- og Østeuropa og de nye uafhængige stater skal der gives højeste prioritet til at tilskynde til forbedring af sikkerhedsordningerne. I det tidligere Sovjetunionen, navnlig i Nordvestrusland, er samarbejde vigtig for at løse de omfattende miljøproblemer, der forårsages af forgangne tiders dårlige ledelsessystemer for brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald.

3.10. Civilbeskyttelse og miljøkatastrofer

Naturkatastrofer såsom jordskælv og jordskred har potentielt kæmpevirkninger både målt i dødsfald og i økonomiske virkninger. Det Europæiske Miljøagentur henviser til undersøgelser, der peger på, at de økonomiske tab ved oversvømmelser og jordskred i perioden 1990-96 var 400% større end i det foregående årti.

Menneskeskabte aktiviteter, såsom u hensigtsmæssig arealanvendelse, der forårsager oversvømmelse og jordskred, øger farerne og gør folk mere udsatte for naturkatastrofer. Fællesskabets rolle med hensyn til beredskab i forbindelse med sådanne begivenheder er i udstrakt grad underordnet medlemsstaternes. Fællesskabet støtter imidlertid samarbejdet mellem de nationale organer for civilbeskyttelse og havforurening.

Fremover skal prioriteten på dette område være at gennemføre det nyligt vedtagne retsgrundlag for civilbeskyttelse, så der bliver mulighed for langtidsplanlægning og styring.

4. NYE BEKYMNINGER

Siden det 5. miljøhandlingsprogram blev vedtaget, er nogle spørgsmål blevet mere påtrængende end andre, og nye problemer er opstået, som dengang ikke havde offentlighedens årvågenhed, men nu volder folk store bekymringer, eller de anses for at kræve særlig opmærksomhed i lyset af miljøsituationen. Fællesskabet bør overveje, om/eller hvordan disse bekymringer kan imødekommes, og om nødvendigt anvende forsigtighedsprincippet.

4.1. Kemiske produkter

Selv om der har været et vist held med foranstaltninger til at reducere nogle emissioner og koncentrationer af persistente organiske forurenende stoffer og tungmetaller, er der dog stadig 75% bulk kemikalier, hvorom der ikke findes tilstrækkelig viden om deres potentielle virkninger for naturen og mennesker. Samtidig forventes den kemiske industri at øge sin produktion betydeligt i de kommende år.

Kommissionen har til hensigt at fremlægge en strategi for at fremskynde ordningen for undersøgelse af de stadig stigende mængder kemikalier og se på, hvorvidt og hvordan der kan indføres kontrol med kemikaliers mængder og toksicitet, navnlig hvor der er anerkendt skadelige virkninger.

4.2. Genetisk modificerede organismer (GMO'er)

GMO-teknologi har mulighed for at bidrage med betydelige fordele for vort samfund. Der er imidlertid stadig større bekymring i de seneste år om virkningerne af denne nye teknologi for både miljø og menneskers sundhed.

Kontrol med både forsøgsmæssig og kommerciel udsætning af GMO'er omfattes af lovgivning, der indeholder et fælles godkendelsessystem for hele EU. Der arbejdes med at skærpe bestemmelserne for at imødekomme folks bekymringer. Dette skulle give en mere omfattende overvågning af potentielle virkninger.

4.3. Jord

Forringelse og tab af jord, især på grund af erosion, forurening, forsegling (bygninger, veje, osv.) og ændringer i dens struktur er foruroligende udbredt. Tabet af jord på grund af menneskets aktivitet er omkring 10-50 gange større end naturlig erosion.

Det er nødvendigt at kortlægge forholdet mellem Fællesskabets politik og indsats og jordproblemerne, for at der kan træffes beslutning om udvikling af en kohærent fremgangsmåde på fællesskabsplan. Det er ligeledes nødvendigt at integrere målsætningerne for arealforvaltning i vores sektorpolitikker, navnlig målsætningerne i FN's konvention om ørkenbekæmpelse.

4.4. Effektiv ressourceanvendelse og -forvaltning

Naturressourcerne skal anvendes og forvaltes mere effektivt, både for at bevare ikke fornyelige ressourcer og for at reducere affaldsmængden. Begrebet 'faktor ti' udtrykker det langsigtede mål med en tifoldig reduktion i absolut ressourceanvendelse i industrilandene og en mere retfærdig fordeling af ressourcerne på verdensplan. Burde Fællesskabet bruge dette mål som udgangspunkt for sin politik på dette område? Hvordan kan Fællesskabet fremme mere miljøeffektive produktions- og forbrugsmønstre, hvor materialeanvendelse, energiforbrug og emissioner formindskes, samtidig med at der opretholdes et højt niveau for produkter og tjenesteydelser?

I denne forbindelse skal en integreret produktpolitik dække hele produktions- og forbrugskredsløbet og være baseret på en blanding af instrumenter - såsom miljømærkning og grønt design, fællesskabsordningen for miljøstyring og miljørevision (EMAS), grønnere offentlige indkøb og produktstandarder og produktrelaterede afgifter - for derved at omfatte hele produktkæden fra produktion, anvendelse, distribution, forbrug og til affaldsfasen. En integreret produktpolitik skal give en ramme, der inddrager alle berørte parter i udvikling af en specifik strategi på det enkelte produktområde.

5. FORBEDRING OG GENNEMFØRELSE AF MILJØLOVGIVNINGEN

5.1. Bedre lovgivning

Under det 5. program er lovgivningen blevet udbygget på adskillige nøgleområder, f.eks. med rammedirektivet om luftkvalitet, direktivet om integreret forureningsforebyggelse og -bekæmpelse (IPPC) og direktivet om levesteder.

Den måde, som lovgivningsforslag udarbejdes på, er også blevet forbedret. For det første med en bedre analyse af miljøspørgsmål og de økonomiske og lønsomhedsmæssige følger. Dette har hjulpet os med at bestemme omkostningerne for samfundet af miljøskader og at sikre, at vi afsætter passende tid og ressourcer til at klare miljøproblemer. Samtidig har vi forbedret vores politiks omkostningseffektivitet. Forskellige nyere tiltag (forsuringsstrategien, auto/olie og den igangværende udarbejdelse af nationale emissionslofter for nogle udvalgte luftforurenende stoffer) blev underkastet denne proces. Det vil blive nødvendigt med en yderligere indsats på områder som affald og vand, og med at forbedre metoder og data-aspekter samt at omsætte F&U-resultater til politik. De områder, hvor der hersker uvished, skal kortlægges grundigt, og der skal træffes

foranstaltninger til at rette op på manglende data. Analysen af miljøforslag skal også bestemme 'vinderen' og 'taberen' af det pågældende tiltag.

For det andet sigter lovgivningsforslag nu på en bedre høring og inddragelse af de berørte parter. Tiltag som rammedirektivet for vand, IPPC-direktivet og 'auto/olie' viser, at det er muligt og positivt at inddrage de pågældende aktører og sektorer i løsningen af miljøproblemerne. Auto/olie-programmet har navnlig peget på de nødvendige foranstaltninger, der ikke kan slå fejl, som krævedes på nationalt og lokalt plan for at forbedre luftkvaliteten i samarbejde med de pågældende industrier.

For det tredje har Fællesskabet desuden i stadig større grad anvendt subsidiaritetsprincippet ved at udarbejde flere rammedirektiver, der fastsætter målsætningerne, men overlader det til medlemsstaterne at gennemføre foranstaltningerne, som de finder bedst. I gennemførelsesfasen vil det imidlertid være vigtigt at sikre, at denne valgfrihed ikke hindrer, at de fastlagte målsætninger nås.

5.2. Gennemførelse og håndhævelse

Under det 5. handlingsprogram blev der helliget større opmærksomhed til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen. Den meddelelse om situationen med hensyn til gennemførelse, som Kommissionen offentliggjorde i 1996, viste imidlertid, at gennemførelsen af fællesskabslovgivningen på miljøområdet ofte var utilfredsstillende. I 1998 registrerede Kommissionen omkring 600 klager over mistanke om brud på EF-miljølovgivningen, baseret på klager fra offentligheden, forespørgsler og andragender fra Parlamentet samt sager, som Kommissionen havde opdaget. Af de 123 sager, som i 1998 blev indbragt for Domstolen, vedrørte de 49 miljøet.

Hovedgrundene til, at situationen i øjeblikket er utilfredsstillende, er at finde i de udviklede juridiske og tekniske lovbestemmelser og det vanskelige ved at finde balancen mellem de berørte parter interesser. I nogle tilfælde vedrører miljølovgivningen almene interesser, hvor der ikke altid findes ejerforholdsinteresser. Der er også mangel på personale og ressourcer til at udføre de udviklede inspektionsopgaver og til håndhævelse på nationalt og lokalt plan. Endelig mangler der i medlemsstaterne afværgende, effektive og forholdsmæssige sanktioner, når foranstaltninger ikke gennemføres ordentligt.

Der gøres på den anden side også en indsats for at sikre, at alle relevante aktører og sektorer inddrages i lovgivningsprocessen, herunder IMPEL-netværket af miljøinspektører. Kommissionen har foreslået, at der opstilles fællesskabsdækkende mindstekriterier i forbindelse med de miljøinspektionsopgaver, som medlemsstaternes myndigheder skal udføre.

Når vi overvejer den fremtidige politik, skal vi minde os selv om, at det første skridt til at forbedre miljøet på stedet er fuldstændig gennemførelse af det, der allerede er blevet vedtaget. Dette vil endog kræve en yderligere indsats. Gennemførelse af det såkaldte '*acquis*' vil kræve en endnu større indsats i ansøgerlandene til Den Europæiske Union. At gøre sig klar, hvilke målsætninger der er fastsatte for de allerede vedtagne foranstaltninger, er derfor en opgave i enhver fremtidig miljøstrategi, og det er nødvendigt, at alle (nuværende og kommende) medlemsstater forpligter sig til at gennemføre dem. Det er det kritiske punkt, ikke mindst for troværdigheden af Fællesskabets miljøpolitik som helhed.

Kommissionen vil for sin side forsætte med at anvende sine beføjelser til at sikre, at fællesskabslovgivningen gennemføres korrekt og til tiden, og til at forbedre den information, der gives offentligheden om Fællesskabets politik og dens gennemførelse, f.eks. gennem årsrapporten om kontrol af fællesskabslovgivningens anvendelse og årsberetningen om gennemførelse og håndhævelse af Fællesskabets miljølovgivning. Det bør regelmæssigt vurderes, om miljøpolitikken er effektiv, og om det er nødvendigt at træffe nye foranstaltninger. Dette forudsætter et effektivt overvågningssystem for at sikre, at lovgivningen er korrekt gennemført, og for at gøre dette muligt, skal rapporteringsdirektivet (91/692) revideres og udbygges.

6. STØRRE UDVALG AF INSTRUMENTER

6.1. Markedsbaserede instrumenter

Et større udvalg af politiske instrumenter til at nå vore miljømål var en af grundpillerne i det femte program. Markedsbaserede instrumenter omfatter skatter, afgifter, miljøfremmende betalinger, pantordninger, handelsordninger for foreningsrettigheder, miljømærkningsordninger og miljøaftaler osv. De sigter mod at tilskynde producenter og forbrugere til via pris- og informationssignaler på markedet at træffe valg under hensyntagen til miljøomkostningerne ved produktion og forbrug af produkterne. Det vigtige spørgsmål i praksis er at bestemme, hvornår sådanne instrumenter måtte være mere effektive end andre typer politiske foranstaltninger, eller alternativt at bestemme, hvornår de kan være et effektivt supplement til andre instrumenter.

Miljøafgifter vil f.eks. ofte være den mest effektive måde at anvende 'forureneren betaler princippet' på gennem direkte internalisering af miljøomkostningerne.

På medlemsstatsplan er der i de sidste 5 år blevet gennemført mange nye foranstaltninger, selv om nogle medlemsstater er klart mere aktive end andre. Det vigtigste er dog, at der er stadig større bevis for, at disse foranstaltninger ren faktisk får de ønskede virkninger (f.eks. forbindelsen mellem faldet i blyemissioner og en betydelig afgiftsforskel mellem blyholdig og blyfri benzin).

På medlemsstatsplan giver mange af de direktiver, som Kommissionen udsteder, mulighed for afgiftsmæssige incitamenter til at fremskynde gennemførelsen (f.eks. dem om køretøjers udstødninger og brændselskvalitet). Vedtagelsen af EU-dækkende foranstaltninger, såsom CO₂-afgiften og nu energiafgifterne, har derimod været skuffende. De institutionelle regler (krav om enstemmighed i ECOFIN Rådet) har forhindret egentlige fremskridt.

Indførelse af EU-miljømærkeordningen sammen med fællesskabsordningen for miljøstyring og miljørevision (EMAS) var også nye tiltag, der sigtede mod at påvirke producenternes og forbrugernes adfærd gennem markedsmekanismer. Den måde, hvorpå EU's fremstillingsindustri har taget EMAS til sig, er opmuntrende, og selv om det er vanskeligt at sætte præcise tal på emissioner og farer for miljøet, har den helt sikkert bidraget til at reducere dem. EMAS-forordningen er nu under revision og ved at blive udvidet til andre erhvervssektorer, såsom serviceydelser og detailsektorer.

6.2. Finansielle instrumenter

Siden 1993 har de tiltag, der skal fremme økonomisk og social samhørighed under strukturfondene, haft stærk tilknytning til miljøet, herunder indførelse af strategisk vurdering af programmets miljøvirkninger. Der blev i perioden 1993-99 givet flere midler til miljøinvesteringer. Samhørighedsfonden har givet en større andel af sine samlede beløb til miljøprojekter (49,1%).

LIFE, det eneste program der fuldt ud er helliget miljøet, har frembragt nogle gode eksempler på god praksis og integration på lokalt plan.

Udviklingsbanker er begyndt at medtage miljøkriterier i deres udlånsvirksomhed. Der er dog kun sket temmelig begrænsede fremskridt med private banker og forsikringsselskaber, der yder 'grønne' finansieringsprodukter, grøn regnskabsføring eller udvidet miljørisikovurdering.

Støtteordninger kan have betydelige virkninger for miljøet, både positive og negative. Selv om de ikke er indført med den hensigt at skade miljøet, indføres de ofte uden at der tages hensyn til følgerne for miljøet. Det skønnes f.eks., at hvis støtten til energisektoren blev fjernet i Vesteuropa + Japan, ville CO₂-emissionerne i OECD blive reduceret med 13% i forhold til referencescenariet inden 2005.

Der er på den anden side også sket fremskridt, navnlig med hensyn til reformen af den fælles landbrugspolitik under Agenda 2000. Der er sket et skift væk fra produktstøtte til indkomststøtte, der delvis er knyttet til indførelse af miljøvenlige landbrugsmetoder. Der er også indført programmer for miljøvenligt landbrug, hvor landmænd tilbydes betaling for at yde miljøtjenester.

Generet har erfaringen fra de sidste par år vist, at der er et potentiale for at dirigere støtte, direkte og indirekte, så den udvirker miljømæssige fordele. Der skal dog gøres yderligere fremskridt, navnlig inden for energi- og transportstøtte for at sikre, at miljøkriterier integreres fuldt ud i EU-støttekriterierne (f.eks. for strukturfondene).

6.3. Forskning og udvikling

Forskning og udvikling giver, gennem de forskellige EU-rammeprogrammer, mulighed for at behandle både videnskabelige, teknologiske og samfundsøkonomiske dimensioner af miljøet.

Det 5. rammeprogram dækker emner som vandkvalitet og -forvaltning, globale ændringer, klima og biodiversitet, havøkosystemer, fremtidens by, generisk forskning af naturkatastrofer og jordobservation. Det giver over € 2 mia. for samarbejdsforskning på miljøområdet under programmet "Energi, miljø og bæredygtig udvikling" i perioden 1999-2002.

Forskningsresultater giver operationelle oplysninger til brug for beslutningstagning og for udarbejdelse af miljøpolitik. Fællesskabets forskningsprogrammer har derudover den fordel, at de tilskynder videnskabsfolk til at beskæftige sig med miljøspørgsmål. Gennem de mange netværker, der oprettes i tværnationale forskningsprojekter, skabes der samstemmighed blandt videnskabsfolk, der giver input til beslutningstagningen på nationalt, europæisk og internationalt plan.

6.4. Instrumenter i fysisk planlægning

Selv om arealanvendelse hovedsagelig er medlemsstaternes ansvar, giver en række nøgletiltag på EU-plan mulighed for at udvikle en mere integreret approach. Dette er tilfældet med Det europæiske Fysiske og Funktionelle Udviklingsperspektiv, der skulle fremme samarbejdet medlemsstaterne imellem i retning af bæredygtig udvikling gennem en mere velafbalanceret arealanvendelse i Europa. Denne nye generation af instrumenter i fysisk planlægning kan indgå i samarbejdet medlemsstaterne imellem og mellem regioner og lokalmyndigheder og udgøre en referenceramme for spørgsmål såsom by- og landudvikling, forvaltning af sårbare områder eller i sektorer som transportpolitik.

7. INTERNATIONALE ASPEKTER

Omkring en tredjedel af Fællesskabets miljøpolitik har til sigte at gennemføre juridisk bindende internationale forpligtelser. EU spiller en hovedrolle ved forhandlingsbordet og presser på for at gennemføre aftaler om globale spørgsmål (f.eks. ozonlaget, klimaændring, biodiversitet), regionale spørgsmål (forsuring, affald og vand) og alle andre spørgsmål vedrørende farlige produkter, såsom kemikalier og radioaktive stoffer. Forskningsindsatsen, der støttedes under det 4. og det 5. rammeprogram, giver vigtige bidrag til disse internationale aktiviteter. EU har ligeledes været medvirkende til udvikling af mange af de internationale processer, der giver vejledning til regeringer om, hvordan de udarbejder deres egen miljøpolitik. Dette omfatter en aktiv opfølgning af Rio-erklæringen og Agenda 21 og støtteaktiviteter gennem De Forenede Nationers Miljøprogram (UNEP).

EU kunne imidlertid være mere synlig og burde mere systematisk anvende sin fulde økonomiske og politiske vægt og udbygge overensstemmelsen mellem de forskellige sektorpolitikker. Handel er stadig et problemområde, hvor der skal ske fremskridt med hensyn til at forlige målet, nemlig vækst i handelen, med miljømålsætningerne. Dette er den generelle approach, Fællesskabet allerede har indtaget med henblik på næste WTO-runde. Klimaændringer er et globalt problem, der kun kan løses ved forenede kræfter på internationalt plan. EU bør bevare lederrollen i de internationale forhandlinger i de næste år.

8. GENERELLE FREMSKRIDT MED BÆREDYGTIG UDVIKLING

Det 5. miljøhandlingsprogram skulle bringe Fællesskabet ind på vejen til bæredygtig udvikling. Som denne globale vurdering bekræfter, er mange af miljøtendenserne imidlertid ikke bæredygtige, og folks livskvalitet påvirkes stadig på trods af de fremskridt, der er gjort inden for miljølovgivning og (omend og i mindre omfang) med hensyn til det større udvalg af instrumenter. På den anden side bidrager økonomisk vækst, bedre kommunikation og transport til bedre livskvalitet. Væksten i og arten af menneskets aktiviteter udtrykt gennem stigende forbrug af produkter og tjenester betyder imidlertid også øget anvendelse af naturressourcer og større belastning af miljøet. Hidtil har miljøpolitikken haft noget held med at bekæmpe virkningerne af disse belastninger, f.eks. ved at tilskynde til renere brændsel eller ved at forebygge industriudledninger til floder, luften og i sidste ende til havet. Ifølge aktuelle forudsigelser vil de imidlertid ikke kunne følge med eller klare den stadig stigende efterspørgsel efter vejtransport, elektricitet, boliger eller vejanlæg osv. Vækst på disse områder opvejer simpelt hen de forbedringer, der opnås ved bedre teknologi og strengere miljøkontrol. En analyse af årsagerne til

miljøproblemerne bekræfter de områder af særlig bekymring, der blev fremhævet i det 5. program: vejtransport, energiproduktion og -anvendelse, turisme, produktion og forbrug af forbrugsgoder og intensivt landbrug.

Det er en række spørgsmål, der specielt fremhæver behovet for at tage miljøet i betragtning sammen med de økonomiske og samfundsmæssige dimensioner.

Klimaændring.

'Business-as-usual'-scenariet forudsiger, at det ikke vil lykkes Den Europæiske Union at imødekomme Kyoto-forpligtelserne om at begrænse drivhusgasemissionerne med 8% inden 2008-2012, men at den i stedet vil øge sine emissioner i de kommende år. Problemet forværres af det forhold, at Kyoto-målene kun er et første skridt i retning af endemålet med stabilisering af koncentrationerne af disse gasarter.

I lyset heraf er de nuværende tendenser f.eks. i transportsektoren klart ikke i overensstemmelse med Fællesskabets klimaændringsforpligtelser. For transportområdet, der tegner sig for omkring en fjerdedel af de samlede CO₂-emissioner, har Kommissionen projekteret en stigning i CO₂ på knap 40% mellem 1990 og 2010 under de nuværende betingelser.³ Mere brændselseffektive biler som følge af Fællesskabets strategi for at nedbringe CO₂-emissioner fra biler, vil ikke være tilstrækkelig til at opveje virkningerne af væksten i trafikken.

Bortset fra industrien, hvor CO₂-emissionerne er projekteret til at falde med 15% mellem 1990 og 2010, forventes ingen anden sektor rent faktisk at bidrage til EU's Kyoto-mål ifølge 'business-as-usual', da emissionerne vil forblive stabile.

Ud over at fokusere på lovende individuelle emissionsreduktionstiltag skal en strategi til at forebygge klimaændringer derfor gøre klimaændringsovervejelser til en ingrediens af beslutningerne i en lang række andre sektorer – foruden energi og transport især industri, landbrug og husholdningerne. Højere energieffektivitet, mere udbredt anvendelse af vedvarende energikilder og i sidste instans et fald i efterspørgslen efter energi og transport må og skal nås. Dette kan kun ske i en kontekst, der rækker langt videre end miljøpolitik og ændring af udviklingsmønstre i samfundet, under hensyntagen til miljømæssige, økonomiske og sociale virkninger. Samtidig er klimaændringernes mulige omkostninger for vores økonomi enorme, og foranstaltninger til at forbedre energieffektiviteten i vort samfund vil give øjeblikkelige økonomiske fordele i form af mindre spild og tekniske fremskridt.

Globalisering og øget pres på begrænsede naturressourcer

Globalisering giver muligheder for højere miljøstandarder på verdensplan, men måtte samtidig føre til øget ressourceforbrug. Mere handel og højere velstand i udviklingslandene skulle føre til bedre miljøstandarder i disse lande i takt med, at de voksende middelklasser i byerne bliver mere og mere bevidste om og følgelig kræver bæredygtig udvikling og et bedre miljø. Jo hurtigere informationsoverførslen er mellem

³ Meddelelse om transport og CO₂ – En løsningsmodel for EU, KOM(1998) 204 endelig udg.

landene og overførslen af bedre og mindre forurenende teknikker, des mindre vil miljøbelastningerne blive.

Bagsiden af medaljen er, at større mængder handel sandsynligvis vil betyde yderligere belastning af miljøet på grund af mere transport og større efterspørgsel efter billigere råmaterialer og varer, der leveres af udviklingslandene, efterhånden som handelshindringerne fjernes. Det endelige forbrug i samfundet som helhed forventes at stige med 50% inden 2010, efterhånden som Vestens storforbrugsmønstre spredes til store dele af den globale befolkning. Befolkningstilvæksten og prognoser om stigende BNP per capita (40% stigning mellem 1990 og 2010 og 140% inden 2050) kunne også få virkninger for de globale CO₂-emissioner, der forventes at tredobles inden 2050.

Dette skærper behovet for, at udviklingslandene mindsker deres ressourceforbrug til mere bæredygtige niveauer for at muliggøre, at udviklingslandene kan få en retfærdig andel af de globale ressourcer.

Folkesundheden og livskvalitet

Medens der er sket fremskridt med at forbedre luftkvaliteten, fortsætter Europas miljøsituation med at påvirke folkesundheden og livskvaliteten. Luftforurening forbindes med hospitalsindlæggelser og flere dødsfald i EU hvert år. Støj forårsager søvnforstyrrelser, påvirker børns kognitive udvikling og kan føre til psykosomatiske sygdomme. Kommissionen har skønnet, at de eksterne omkostninger ved luftforurening og støj fra trafik beløber sig til 0,6% af BNP⁴. Disse virkninger frarøver europæerne det sikre og rene miljø, som de fortjener. De er ligeledes en økonomisk omkostning for samfundet i form af sundhedspleje og lægebehandling samt reduceret produktivitet. Kogalskabskrisen illustrerede de potentielle samfundsmæssige omkostninger af ubæredygtige landbrugsmetoder.

De eksterne økonomiske omkostninger forårsaget af mangel på miljøkontrol og ubæredygtige produktions- og forbrugsmønstre viser, hvor ueffektiv ubæredygtig udvikling er, og hvordan det påvirker Europas befolkning. De underbygger behovet for en overordnet strategi, der samler de miljømæssige, økonomiske og sociale aspekter og fremmer 'forureneren betaler princippet' overalt hvor det er muligt.

Klimaændring, udviklingslandenes berettigede forhåbninger efter en fair andel af verdens begrænsede ressourcer og omkostningerne for mennesker og samfund af dårligt miljø råber tilsammen på en miljømæssig mere bæredygtig udvikling for EU, samtidig med at vores økonomiske og sociale forhåbninger opfyldes. De viser behovet for at behandle miljøproblemer gennem ændringer i forskellige økonomiske sektorer og bredere økonomiske og sociale fordele, der måtte opstå fra en sådan bredere approach. De tendenser, der er belyst i denne meddelelse, viser imidlertid, at vi ikke er på rette spor til at sikre bæredygtig udvikling. Der kan forventes flere miljøpolitiske foranstaltninger under det 6. miljøhandlingsprogram for at rette op på miljøproblemerne. I betragtning af de samfundsmæssige tendenser, der ligger til grund for miljøbelastninger, vil mere miljølovgivning imidlertid ikke alene være tilstrækkelig.

⁴ Grønbogen 'Mod fair og effektiv prissætning på transportområdet', KOM(95) 691 endelig udg.

9. MED PRINCIPPERNE I DET FEMTE PROGRAM SOM UDGANGSPUNKT

Denne globale vurdering af det 5. miljøhandlingsprogram bekræfter, at Fællesskabet har gjort fremskridt med udviklingen af sin miljøpolitik, og at denne er begyndt at føre til forbedringer i miljøet på nogle områder. Fremskridt i retning af bæredygtighed har dog tydeligvis været begrænsede, og det er med det 5. program ikke lykkedes at nå målsætningerne. Der er stadig større bevidsthed omkring betydningen af integration af miljøhensyn i andre sektorpolitikker, ofte når der ønskes mere smidige og omkostningseffektive måder til at finde løsninger, men denne fremgangsmåde og de nye instrumenter, som den er baseret på, er dårligt udviklet i mange sektorer. Tendenserne i mange økonomiske sektorer og deres fortsatte forbindelse med miljøvirkninger giver årsag til bekymring.

På denne baggrund mener Kommissionen, at de væsentligste principper fra det 5. miljøhandlingsprogram bør fastholdes, og at vi skal bygge videre på dem med flere foranstaltninger. For at komme videre i Fællesskabets miljøpolitik med henblik på at beskytte og forbedre miljøet, er det nødvendigt at drage lære af de gode resultater og tage fat på manglerne ved gennemførelsen af det 5. program. Udover gennemførelse og om nødvendigt udbygning af igangværende foranstaltninger og udvikling af nye foranstaltninger til at tage fat om de nye problemer under et 6. miljøhandlingsprogram, skal nøglerne til bæredygtig udvikling findes i en mere omfattende integration af miljøhensyn i andre sektorpolitikker og større en inddragelse af borgerne og de berørte parter i vor søgen efter engagement og ansvar.

Hvad vi kort sagt skal opnå er at bryde forbindelsen mellem økonomisk vækst og negative miljøvirkninger og højt naturressourceforbrug. Denne afkobling skal betyde økonomisk vækst samtidig med at miljøet holdes intakt gennem en mere effektiv ressourceanvendelse og højere miljøstandarder. Ved at fremme miljøeffektiviteten af vore produktions- og forbrugsmønstre vil vi reducere vort samfunds fodspor på denne planet og derved bevare forhåbningerne i udviklingslandene og hos både nuværende og fremtidige generationer.

9.1. Integration - årsagsbehandling af miljøproblemer

Det 5. handlingsprogram erkendte den vigtige rolle, som de økonomiske sektorer spiller for miljøændring. Siden juni 1998 har Det europæiske Råd sat nyt skub i processen med integrering af miljøhensyn i andre sektorpolitikker ved at anmode Rådet i dets forskellige sammensætninger om at rapportere om miljøintegration og udarbejde miljøstrategier. Rapporterne og strategierne fra seks Råd i forskellige sammensætninger vil blive gennemgået af Det europæiske Råd i Helsinki ved udgangen af 1999. De anses for at være kritiske for at opnå en mere struktureret tilgang til sektorers bidrag til løsning af miljøproblemer. Kommissionens arbejdsdokument til Det Europæiske Råd i Helsinki bidrager til denne gennemgang og foreslår yderligere foranstaltninger for fremtiden. Samtidig er de faser i en igangværende proces, der kræver

- stærkt politisk engagement med hensyn til integration
- udbygning af institutionelle ordninger
- fornuftig styring af processens overordnede kvalitet.

Mere konkret vil sandsynligheden for, at integrationsstrategierne lykkes, øges, hvis de omfatter:

- målsætninger, der så vidt muligt er kvantificerbare, og foranstaltninger
- europæiske, nationale, regionale og lokale komponenter
- indikatorer for fremskridt og vurdering af sektorpolitikernes effektivitet.

Integration er en proces til bedre forståelse af forbindelserne og de forskellige interesser og afvejning af hensyn i forsøget på at nå til enighed blandt aktører. Det er derfor en udfordring for modernisering af administrationer, da det indebærer en ny og åben styringskultur og -fremgangsmåder, mere dialog og gennemsigtighed. En række værktøjer og færdigheder fremmer en sådan ny kultur:

- Forskning og udvikling kan, via det femte rammeprogram og udnyttelse af resultaterne af de tidligere programmer, bidrage til bedre viden. Forskning kan give beslutningstagere oplysninger om virkningen af samfundsøkonomiske aktiviteter for miljøet og om de bedste alternativer for tilpasning af politikken.
- Strategisk miljøvurdering (SMV) er et redskab til at sikre, at de relevante og rettidige oplysninger foreligger for beslutningstagerne, og at de berørte parter og den almene offentlighed informeres og høres i beslutningstagningsprocessen, og herved forbedres beslutningstagningens kvalitet på alle niveauer.
- Økonomisk vurdering hjælper med til at forstå de skjulte miljøomkostninger ved foranstaltninger såvel som at fastlægge de mest omkostningseffektive muligheder for at nå de forskellige målsætninger.
- Indikatorer, både i form af miljømæssige hovedlinjeindikatorer, der måler miljømæssige belastninger, og i form af integrationsindikatorer for individuelle sektorer, hjælper planlæggere med informationsgrundlaget for mere integrerede planpolitiske afgørelser ved at give faktuelle oplysninger, der viser tendenserne i et tidsforløb. De skal give informationsgrundlaget for mere integrerede planpolitiske afgørelser inden for bestemte sektorer og på tværs af sektorer og derved sikre, at de vigtigste miljøhensyn er dækket ind af en samordnet politik.
- Værktøjer såsom EMAS vil, når de først er spredt til alle erhvervssektorer og offentlige myndigheder være et incitament til at tilpasse administrative strukturer og management.

Agenda 2000 var en positiv udvikling, der viste, hvordan miljømæssige, økonomiske og sociale mål kan anvendes i praksis i forbindelse med landbrugs-, udvidelses- og regionalpolitik. Det er nu op til medlemsstaterne at udnytte de muligheder, Agenda 2000 tilbyder.

Fællesskabet skal stadig presse på i sine bestræbelser på at gøre miljøet til en del af afgørelser på alle planpolitiske områder og på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan, hvis det skal opfylde miljømålsætningerne og leve op til borgernes forhåbninger.

9.2. Inddragelse af borgerne og de øvrige berørte parter

Et vigtigt element af det 5. program, der lagde stor vægt på integration og samarbejde med erhvervssektorerne, var begrebet ansvarsdeling. Integration vil ikke lykkes, uden at de berørte parter gør det til deres sag, og borgerne få mulighed for gennem sund information at deltage. Europæerne er generelt meget bekymrede over miljøets forringelse, mange ved kun lidt om, hvad de selv kan gøre for at beskytte miljøet, og kun få har tillid til det offentliges informationer og effektiviteten af den førte politik. Manglende ejerforholdsfølelse hos aktørerne er en årsag til det 5. handlingsprogrammes begrænsede succes.

Fællesskabet har udstyret sig med instrumenter, der giver aktørerne incitamenter til at påtage sig ansvar. Disse omfatter miljørevisionsordningen (EMAS), miljømærkning, miljøaftaler hvor et klart sæt kriterier skal overholdes, LIFE-instrumentet og støtteaktiviteter til at fremme udveksling af erfaring og bedste fremgangsmåde (f.eks. kampagnen for bæredygtige byer). Der skal gøres en indsats for at sikre, at disse instrumenter udnyttes fuldt ud. En ordning for erstatningsansvar for miljøskade ville være et supplement til denne værktøjskasse og fremme en højere grad af ansvarlighed. En erstatningsordning ville hjælpe med til at sikre, at forurenerne betaler for miljøskader. Det ville bidrage til en bedre gennemførelse af forsigtighedsprincippet og forebyggelse af miljøproblemer. Indregning af miljøomkostningerne af menneskers og erhvervslivets aktiviteter i markedspriserne i tråd med 'forureneren betaler princippet' gennem skatter, afgifter og andre økonomiske instrumenter ville være et afgørende skridt fremad.

Erfaringen viser, at når borgerne tager affære, begynder politikkerne at ændre sig til det bedre. Hvis vi ønsker at ændre adfærd, skal borgerne være velinformerede og have beføjelser.

Information skal anerkendes – mere end nogensinde tidligere - som et redskab, borgerne kan bruge til at foretage sunde valg ud fra deres egen etiske overvejelser og svarende til deres almene høje miljøbevidsthedsniveau. Ajourførte oplysninger om miljøsituationen og om alternative adfærdsmuligheder skal være centrale komponenter i fremtidens politik.

Bedre adgang til information, inddragelse af borgerne i den politiske proces og retsadgang i miljøsager vil give borgerne et øget tilhørsforhold til miljøet og fremme en sund miljøpolitik. I Amsterdam-traktaten (artikel 255) gives borgerne ret til aktindsigt i de europæiske institutioners dokumenter. Det skal nu omsættes til institutionernes regler inden maj 2001. Århus-konventionen fra 1998 (FN/ECE-konventionen om adgang til oplysninger, offentlighedens medvirken og klageadgang på miljøområdet) vil, når den er blevet ratificeret, spille en vigtig rolle for 'demokratisering' af miljøstyring. Dette vil til gengæld føre til en mere velfunderet og åben debat mellem alle berørte parter om mulige løsninger på miljøproblemer. Endelig er indikatorer, der måler resultaterne af politikken og fremskridt, et praktisk værktøj til at sikre gennemsigtighed og kritisk offentlig overvejelse.

I tilknytning hertil bør undervisning og uddannelse støttes mere gennem fællesskabsprogrammer som Socrates og Leonardo da Vinci.

10. KONKLUSIONER: FRA MILJØ TIL BÆREDYGTIG UDVIKLING - DE NÆSTE TRIN

Vurderingen af det 5. miljøhandlingsprogram viser, at der er sket fremskridt i miljølovgivningen, men kun med ringe succes for integration af miljøhensyn i andre sektorpolitikker. Programmets almene approach er imidlertid stadig god og udgør udgangspunktet for fremtidig politik. De største udfordringer, vi står over for, er forbundet med ubæredygtige forbrugs- og produktionsmønstre, der:

- · eroderer miljøkvaliteten
- · giver årsag til bekymring om sundhed og sikkerhed
- · spilder ressourcer
- · forårsager nye og potentielt skadelige klimaforhold.

Unionen befinder sig i dag langt fra at nå den overordnede målsætning med bæredygtig udvikling som afspejlet i Amsterdam-traktaten. Vores opgave nu er at give denne forpligtelse konkret indhold. Det kræver i bund og grund en ændring af den måde, hvorpå vi definerer økonomiske, sociale og miljømæssige målsætninger. Om der sker fremskridt vil ikke alene afhænge af indsatsen på fællesskabsplan, men i vidt omfang af medlemsstaternes vilje til at påtage sig deres ansvar.

En strategisk tilgang til bæredygtig udvikling kunne bestå af en række retningsgivende principper og målsætninger, der bakkes op af handlingsplaner, hvor de forskellige økonomiske, sociale og miljømæssige aspekter behandles. Et 6. miljøhandlingsprogram vil være en af søjlerne i strategien med de vigtigste miljøprioriteter sammen med strategier for de vigtigste erhvervssektorer og med miljøpolitiske foranstaltninger, der er forudsætningen for bæredygtighed. Det nye program skal udstikke de almene målsætninger, som så skal omsættes til kvantificerbare mål til at styre udviklingen af både miljøforanstaltninger og strategier i erhvervssektorerne. Miljøprioriteterne for det 6. handlingsprogram skal ses i en bredere kontekst med en udvidet Union, og en af udfordringerne vil for EU være at udvikle en miljøstrategi til udvidelsesprocessen.

Et afgørende element for udarbejdelsen af det 6. program vil være en vidtrækkende debat, hvor alle berørte parter medvirker. Dette dokument har til hensigt at tjene som oplæg til debatten om den overordnede approach og om hvilke prioriteter, der skal indgå i det nye program.