

843

UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

11 maj 2004



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Miljøministeriets reviderede grundnotat vedrørende meddelelse fra Kommissionen: På vej mod en temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, KOM(2003) 572 endelig.

P. B. Orskov

DEN 10. maj 2004

MILJØstyrelsen
Jord & Affald
Departementet
Miljøpolitisk område/EU-K

29. april 2004
J. nr. D 024-0077
LLK/19/LKI/15/SCA/3

REVIDERET GRUNDNOTAT til FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Vedr. meddelelse fra Kommissionen: På vej mod en temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne.

KOM (2003) 572 endelig.

Resumé:

Kommissionen har udsendt ovennævnte meddelelse, der er første skridt på vejen mod en egentlig temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne. Temastrategien har udspring i 6. miljøhandlingsprogram og skal ses i tæt sammenhæng med de to nyligt udsendte meddelelser om integreret produktpolitik og om en temastrategi for forebyggelse og genanvendelse af affald.

Kommissionen vil inddrage parterne i et åbent samarbejde om at udarbejde en bredt dækkende strategi gennem et rådgivende forum og arbejdsgrupper.

Meddelelsen indeholder en analyse af de miljømæssige forhold, der er forbundet med ressourceforbrug. Herefter beskriver meddelelsen de tre hovedelementer i en fremtidig strategi: Indsamling af viden, vurdering af politikker og samordning af politikker. Kommissionen forventer, at det bliver en langsigtet proces at gennemføre nye og tilpasse eksisterende politikker for at opnå den nødvendige afkobling af ressourceforbrugets miljøbelastninger fra økonomisk vækst, hvorfor strategiens tidsramme er 25 år.

Meddelelsen indeholder ingen forslag til konkrete retsakter, hvorfor det ikke er relevant at vurdere forholdet til nærheds- og proportionalitetsprincippet. Meddelelsen har ikke lovgivningsmæssige, økonomiske eller administrative konsekvenser.

Meddelelsen har været i bred høring hos danske parter. Der er kun kommet høringssvar fra en begrænset kreds. Der er generel tilfredshed med Kommissionens meddelelse, dog er der en del parter, der stiller spørgsmål ved, at Kommissionen ikke tillægger knaphed på ressourcer særlig stor vægt. Der er desuden kommentarer til bl.a. strategiens tidshorisont og målsætninger samt behovet for ny viden.

1. Status

Kommissionen har den 1. oktober 2003 udsendt ovennævnte meddelelse. Meddelelsen skal betragtes som et skridt på vejen hen imod udarbejdelse af en såkaldt temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, der vil blive præsenteret i 2004. Kommissionen har efterfølgende oplyst, at strategien forventes udsendt i 2005.

I selve temastrategien vil Kommissionen foreslå foranstaltninger, hvormed EU kan medvirke til at reducere miljøbelastningen forårsaget af ressourceforbruget.

Temastrategien har udspring i det sjette miljøhandlingsprogram, der er et nøgleinstrument for fremskridt hen imod en bæredygtig udvikling. Programmet sigter mod at skabe en bedre ressourceeffektivitet og ressource- og affaldsforvaltning for at etablere mere bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre, hvorved ressourceudnyttelsen og affaldsdannelsen kobles fra den økonomiske vækst, og det tilstræbes, at forbruget af vedvarende og ikke-vedvarende ressourcer ikke overskrider miljøets bæreevne. Hertil kommer at Det Europæiske Råd i foråret 2003 i Bruxelles kraftigt opfordrede til at fremskynde arbejdet med at opnå en mere ansvarlig forvaltning af naturressourcerne.

Af meddelelsen fremgår det, at ressourcestrategien skal ses i tæt sammenhæng med de to nyligt udsendte meddelelser om integreret produktspolitik og strategi om forebyggelse og genanvendelse af affald. Ressourcestrategien er desuden en del af EU's initiativer vedrørende bæredygtige produktions- og forbrugsmønstre, som der blev opnået enighed om på Verdens-topmødet i Johannesburg.

Grundnotat om meddelelsen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 12. november 2003.

Det irske formandskab har sat emnet på dagsordenen for det uformelle rådsmøde (miljø) den 15. maj 2004.

2. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at hensigten med meddelelsen er at starte en debat om rammerne for anvendelse af ressourcer, der støtter målsætningen i Lissabon-strategien.

Kommissionen vil på grundlag af meddelelsen inddrage Fællesskabets institutioner og parter i et åbent samarbejde om at udarbejde en bredt dækkende strategi. Kommissionen vil etablere et rådgivende forum bestående af interessenter og eksisterende, nye og kommende medlemslande til at styre processen med politikudvikling af ressourcestrategien. Der vil blive nedsat arbejdsgrupper for strategiens hovedemner.

Efter en analyse af de miljømæssige forhold, der er forbundet med ressourceforbrug, beskriver meddelelsen hovedelementerne i en fremtidig strategi, der skal bygge på eksisterende strategier og politikker og vil supplere de miljøpolitikker, der beskæftiger sig med miljømediernes tilstand. Meddelelsen udpeger de grundlæggende retningslinier for EU's indsats for at reducere miljøbelastningen fra ressourceforbrug; men Kommissionen foreslår ikke konkrete foranstaltninger. Dette vil først ske i den endelige ressourcestrategi, der vil blive præsenteret i 2005.

Naturressourcer udgør grundlaget for de tre søjler i bæredygtig udvikling: økonomiske forhold, sociale forhold og miljømæssige forhold. Imidlertid kan fysiske reserver blive opbrugt og dermed blive sjældne/knappe, og dette kan underminere den fremtidige økonomiske og sociale udvikling. Desuden kan den måde, ressourcerne udnyttes på, reducere kvaliteten af miljøet i en grad, der kan true økosystemerne og menneskers livskvalitet. Af meddelelsen fremgår det, at bortset fra et begrænset antal fornybare ressourcer, som f.eks. fisk, tropisk tømmer og biodiversitet, er ressourceknapthed ikke hovedproblemet. Strategien fokuserer derfor primært på begrænsning af miljøbelastningen forårsaget af ressourceforbruget.

Af meddelelsen fremgår det, at ressourcestrategien skal bidrage til det overordnede mål: at afkoble miljøbelastningen fra den økonomiske vækst. Meddelelsen taler om henholdsvis "relativ" og "absolut" afkobling, hvor en relativ afkobling indebærer at økonomien vokser hurtigere end miljøpåvirkning, mens absolut afkobling betyder at miljøpåvirkningen er stabil eller aftagende samtidig med at økonomien vokser. Ifølge meddelelsen, vil det være nødvendigt at sikre, at politikker, der direkte eller indirekte påvirker ressourceforbruget, rammer et ligevægtpunkt mellem den bæredygtige udviklings økonomiske, sociale og miljømæssige søjler.

Kommissionen forventer, at det vil blive en langsigtet proces at gennemføre nye og tilpasse de eksisterende politikker for at opnå den nødvendige afkobling af ressourceforbrugets miljøbelastninger fra økonomisk vækst. Virksomheder, forbrugere og institutioner vil behøve tid til at udvikle og vænne sig til produktions- og forbrugsmønstre med lavere miljøbelastning til følge. De vil også behøve offentlige politikker med klare langsigtede mål med henblik på at planlægge investeringer og fornyelse. Derfor er tidsrammen for strategien 25 år.

Kommissionen anfører, at strategien må begynde med at bestemme hvilke ressourcer, der har det største potentiale for miljømæssige forbedringer under hensyn til teknologiske muligheder og socio-økonomiske aspekter. Strategien vil indeholde følgende tre strategiske elementer:

Indsamling af viden

Ressourcernes livscyklus - fra udvinding over anvendelse i produktion af varer og tjenesteydelser og den efterfølgende brugsfase til affaldsfasen - giver anledning til miljøbelastning. Ethvert råstof kan passere forskellige veje igennem økonomien. Viden om disse veje og belastninger er i dag spredt mellem mange aktører, og der er mange huller i vidensgrundlaget.

- Ressourcestrategien skal sikre, at viden om ressourcernes livscyklus og de miljøbelastninger, der knytter sig hertil, er til rådighed for beslutningstagerne, og at mangler i denne viden udfyldes.

Vurdering af politikker

Anvendelsen af naturressourcer bliver påvirket af en lang række miljøpolitikker, herunder blandt andet strategier for havmiljøet, beskyttelse af jord, biodiversitet og det bymæssige miljø, såvel som klimapolitik, vandrammedirektiv og mange andre. Desuden vil mange ikke-miljømæssige politikker have stor indvirkning på ressourceforbruget, i visse tilfælde uden at det er hensigten. Som eksempel kan nævnes skatte-, transport-, landbrugs- og energipolitik. Der er i dag ingen mekanisme for vurdering af, i hvilken grad politikvalg på disse områder er i overensstemmelse med det overordnede mål om at afkoble økonomisk vækst fra belastningerne forårsaget af ressourceforbrug.

- Ressourcestrategien vil indeholde sådanne vurderinger, skabe forståelse for afvejning af forskellige hensyn og foreslå mulige alternativer.

Samordning af politikker

På baggrund af de to ovennævnte elementer i strategien vil der skulle tages konkrete initiativer. Dette vil indebære en politisk afvejning af den forholdsmæssige betydning af forskellige miljøbelastninger og miljømæssige mål ud fra overordnede hensyn til bæredygtig udvikling. Desuden vil det omhandle identifikation af foranstaltninger over for ressourceforbrug, som har det største potentiale for miljømæssige forbedringer.

- Ressourcestrategien vil arbejde hen imod øget integration af ressource-relaterede miljømæssige spørgsmål i andre politikker, der har indflydelse på ressourceforbrugets miljømæssige belastning, især under Cardiff-processen.

3. Nærhedsprincippet & proportionalitetsprincippet

Meddelelsen indeholder ingen forslag til konkrete retsakter, hvorfor det ikke er relevant at vurdere forholdet til nærheds- og proportionalitetsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, økonomiske eller administrative konsekvenser.

Meddelelsen ændrer ikke beskyttelsesniveauet i Danmark eller EU.

På længere sigt afhænger beskyttelsesniveauet og konsekvenser for Danmark af, hvilke mål og midler den kommende strategi vil fokusere på.

5. Høring

Miljøstyrelsen sendte den 15. oktober 2003 meddelelsen i bred høring i Danmark til 143 parter på ressourceområdet med høringsfrist den 12. november 2003. Der er modtaget svar fra følgende 29 parter: Advokatsamfundet (AS), affald danmark (AD), Banestyrelsen (BS), Centralorganisationen af industriansatte i Danmark (CO-I), Dakofa (DAK), Danmarks og Grønlands Geologiske Undersøgelse (GEUS), Danmarks Statistik (DS), Danske Fjernvarmeværkers Forening (DFF), Dansk Handel og Service (DHS), Dansk Industri (DI), Dansk Landbrug (DL), Dansk Land- og Strandjagt af 1991 (DLS), Dansk Metal (DM), Dansk Transport og Logistik (DTL), Den Kongelige Veterinær- og Landbohøjskole (KVL), Det Økonomiske Råd (DØR), Energistyrelsen (ENS), Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (ESS), Forsvarsministeriet (FoM), Frederiksberg Kommune (FK), Fritidshusejernes Landsforening (FL), HTS Interesseorganisationen (HTS), Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), Justitsministeriet (JM), Københavns Kommune (KK), North Sea Operators Committee – Denmark (NSOC-D), Reno-Sam (RS), Trafikministeriet (TM) og Vejdirektoratet (VD).

Følgende havde ingen bemærkninger til meddelelsen: AS, BS, DFF, DHS, DS, DTL, DØR, ESS, FK, FL, HTS, NSOC-D, RS, JM, FoM og TM.

Hovedsynspunkterne i høringssvarene gennemgås emnemæssigt. Sidst i afsnittet omtales svar fra ministerier og styrelser.

Generelt

Mange af parterne finder, at det er relevant, at der udarbejdes en strategi om bæredygtig anvendelse af naturressourcerne. *KK, DAK, AD og DI* udtrykker således, at meddelelsen er et positivt skridt. *DAK* tilbyder at arrangere workshops om strategiens emner og mener, at Miljøstyrelsen bør sikre, at de danske erfaringer videregives til Kommissionen.

DI og *DAK* efterlyser en klar beskrivelse af sammenhængen og koordineringen af Kommissionens tre meddelelser om integreret produkt politik, forebyggelse og genanvendelse af affald og bæredygtig anvendelse af naturressourcer.

CO-I og *KK* finder, at livscyklusperspektivet bør være et centralt element i den kommende strategi. *DLS* peger på, at ethvert indgreb i naturen i videst muligt omfang bør reetableres eller indgå i en fornyet cyklus.

DAK og *HUR* finder det positivt, at der fokuseres på alle medier: vand, jord og luft, idet kvaliteten af disse er essentiel for menneskets sundhed.

Strategiens tidshorisont

DI hilser en tidshorisont på 25 år velkommen, da man herved anerkender virksomheders behov for politikker med klare langsigtede behov. *DAK* mener derimod, at tidshorisonten bør være kortere set i lyset af problemets alvorlighed, eller at der alternativt fastsættes delmål i strategiens løbeperiode.

Målsætning – afkobling

DI udtrykker tilfredshed med, at strategien kobles til Lissabon-målsætningen (om beskæftigelse, innovation og forskning, økonomiske reformer, social sammenhørighed). *DI* lægger vægt på, at de tre søjler: økonomisk vækst, social udvikling og miljøkvalitet holdes i fokus i det videre arbejde med strategien.

DAK mener, at lighedsprincippet bør spille en særdeles central rolle i strategien, idet miljø- og sundhedseffekterne af ressourceudnyttelsen i 3. verdenslande og landenes økonomiske afhængighed, der indebærer salg til langt under den reelle pris, er medvirkende til at uddybe fattigdommen.

KVL mener, at strategien bør indeholde en række kvantificerbare mål, og *FL* støtter, at der sættes mål for bæredygtig anvendelse af naturressourcer. *AD* mener, at det bør vurderes, om alle væsentlige politiske beslutninger er forenelige med ressourcestrategiens målsætninger.

FK og *HUR* mener, at miljøeffekterne bør afkobles fra den økonomiske vækst. *DAK* argumenterer for, at der i strategien skal tages stilling til, om målet er absolut eller relativ afkobling, og foreningen mener, at absolut afkobling bør være målet.

DL mener, at der er sket afkobling mellem produktiviteten og miljøbelastningen fra landbruget.

Knaphed på ressourcer

KK mener, at den globale udvikling bør inddrages i strategien, idet den økonomiske udvikling i 3. verdenslande kan føre til et markant stigende ressourceforbrug. Desuden mener *KK*, at strategien bør forholde sig til den økologiske rygsæk og inddrage miljøbelastningen, der sker i lande udenfor EU.

KK mener, at fokus i den kommende strategi ikke blot skal være på miljøbelastningen ved brug af ressourcer, men også på knapheden. *DAK* påpeger, at meddelelsen ikke forholder sig til den trinvis udtømmning af ressourcerne og den stigende miljøbelastning, det medfører. Desuden peger *DAK* på, at flere af de danske initiativer på forebyggelses- og genanvendelsesområdet har til hensigt at be-

grænse forbruget af ressourcer, således at udtømmningstakten reduceres og miljøeffekten ved virgin udvinding herved begrænses.

DAK mener, at prisudvikling på mineraler ikke afspejler en knaphed på ressourcerne, men at markedets prisdannelse reguleres af andre faktorer.

DAK konstaterer, at nye indvindingsteknikker er forbundet med større miljøeffekter, hvorfor strategien må sikre en sammenhængende stillingtagen til knaphed og ny indvindingsteknik. *VD* mener, at der er behov for at se på, hvilken teknologi, der er nødvendig for at understøtte Kommissionens strategi.

Ny viden

AD og *DAK* mener, at der er behov for mere viden om sammenhængen mellem udnyttelsen af ressourcer og miljøeffekterne, og *DAK* påpeger, at den manglende viden ikke bør blive en sovepude for ikke at gribe ind, men hvis sammenhængen ikke er klar, bør man anvende forsigtighedsprincippet i vurderingen. *DL* mener, at sammenhængen mellem landbrugsdriften og miljøtilstanden i vandløb, søer og fjorde er utilstrækkeligt belyst. *KVL* skønner, at der bør lægges mere vægt på forskningsaspektet i den kommende strategi. *CO-I* savner en beskrivelse af de miljømæssige aspekter i lighed med de sundhedsmæssige aspekter.

HUR finder, at indikatorer er nødvendige for at vurdere om udviklingen går i den rigtige retning og efterlyser bl.a. udvikling af indikatorer for miljøvurdering af arealressourceforbruget, herunder byudviklingen. *DAK* finder, at TMR (totalt materialebehov) er en mere anvendelig indikator end DMC (indenlandsk materialeforbrug) for, hvorvidt der er sket afkobling, idet TMR i modsætning til DMC inddrager miljøpåvirkningen ved ressourceforbrug udenfor landets grænser.

Diverse

DI efterlyser en problematisering af, om de beskrevne økonomiske og markedsbaserede virkemidler kan indebære en konkurrencehæmmende virkning på europæisk økonomi i forhold til andre økonomier.

HUR mener, at planlægning skal sikre, at den økonomiske vækst kan ske med respekt for naturressourcerne, og håber, at strategien vil føre til en øget integration af miljøhensyn i planlægningen.

DAK mener, at problemerne med biodiversitet bør fremhæves.

CO-I mener, at den kommende strategi bør lægge mere vægt på, at landbrugsafgrøder er en ressource. Desuden mener *CO-I*, at strategien bør tage vidtgående hensyn til arbejdsmiljøet for ansatte, der er beskæftiget med ressourcer.

Bemærkninger fra ministerier og styrelser

Generelt: *GEUS* savner en uddybende strategi for vandressourcerne.

Knaphed på ressourcer: *GEUS* mener, at der i meddelelsen ikke tages hensyn til den geografiske fordeling af ressourcerne, idet de fleste findes uden for EU. *ENS* mener, at forsyningsaspektet vil få stigende betydning i Europa i strategiens løbetid.

GEUS understreger, at en vurdering af, hvorvidt en ressource er knap, bør foretages ud fra et tilgængelighedskriterium. Desuden mener *GEUS*, at oplysninger om reserver skal kobles med oplysninger om råstofkvalitet, da kun råstoffer med særlige specifikationer kan anvendes til bestemte produkter. *GEUS* konstaterer, at meddelelsen tager for givet, at prisudviklingen på de mineralske råstoffer er et udtryk for, at der ikke er knaphed på disse ressourcer. Det er *GEUS* opfattelse, at prisdannelsen næppe styres af de frie markeds kræfter, men i højere grad af pris aftaler. *GEUS* mener, at det er nødvendigt at forholde sig til tilgængeligheden af mineralerne, idet udvinding af fx malm med mindre lødighed ikke nødvendigvis er en fordel set i et bæredygtighedsperspektiv.

Forslaget er den 6. februar 2004 blevet forelagt EU-Specialudvalget (miljø) i skriftlig høring. Der er modtaget høringssvar fra DAKOFA, Specialarbejderforbundet og Danmarks Naturfredningsforening (DN).

I specialudvalgshøringen fremkom følgende supplerende bemærkninger i forhold til den tidligere høring:

Specialarbejderforbundet mener, at meddelelsen i højere grad bør lægge op til at arbejdsmiljøet bliver et vigtigt element i den kommende strategi. DAKOFA tilkendegiver, at komitéen kan tilslutte sig den foreslåede danske holdning.

DN mener, at der i meddelelsen bør lægges større vægt på vandressourcerne, biodiversitet, arealressourcer og landbrugsafgrøder. DN mener desuden, at der bør opstilles delmål for strategien, samt at såvel delmål som langsigtede mål så vidt muligt bør være kvantificerbare. DN finder, at forbrugets konsekvenser i lande uden for EU og ressourceknaphed bør indgå i temastrategien. I den forbindelse angiver DN, at Danmark bør arbejde for, at strategien støtter etableringen af verdenskommissioner (analoge med Verdenskommissionen om Dæmninger), som skal vurdere råvareproduktionen i udviklingslande.

Endelig finder DN det afgørende, at strategiens mål bliver en absolut afkobling mellem ressourceforbrugets miljøbelastning og den økonomiske vækst. Ifølge DN er en relativ afkobling ensbetydende med fortsat stigende belastning og vurderes dermed at være i modstrid med Amsterdamtraktatens bestemmelser om at Fællesskabet har til formål at fremme "et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten". DN finder, at Danmark bør arbejde for vedtagelsen af et mål om en opnåelse af en faktor 4 ressourceeffektivisering indenfor strategiens tidshorisont.