



Bruxelles, den 3.2.2017
COM(2017) 63 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**EU's revision af gennemførelsen af miljøreglerne: Fælles udfordringer og en samlet
indsats for at levere bedre resultater**

{SWD(2017) 33 - 60 final}

1. BEHOVET FOR RESULTATER

Over 75 % af Europas borgere mener, at EU's miljølovgivning er nødvendig for at beskytte miljøet i deres land, og næsten 80 % er enige i, at EU-institutionerne bør være i stand til at kontrollere, at miljølovgivningen anvendes korrekt i deres land¹.

EU's miljøpolitik og -lovgivning har visse ubestridelig fordele: Den beskytter, bevarer og forbedrer miljøet for nuværende og kommende generationer og bevarer EU-borgernes livskvalitet. En svag gennemførelse medfører samfundsmæssige, økonomiske og miljømæssige omkostninger og skaber ulige konkurrencevilkår for virksomhederne. Betydningen af at gennemføre EU's miljølovgivning korrekt afspejles også i det syvende miljøhandlingsprogram².

Her er et par eksempler på, hvad der kunne opnås, hvis EU's miljøkrav blev fuldt ud gennemført:

- Fuld overensstemmelse med EU's affaldspolitik inden 2020 kunne skabe yderligere 400 000 job og en ekstra årlig omsætning i affaldshåndterings- og genanvendelsessektoren på 42 mia. EUR³.
- Hvis EU's eksisterende vandlovgivning blev fuldt ud gennemført, og alle vandområder opnåede en "god" tilstand, kunne de samlede årlige fordele nå op på mindst 2,8 mia. EUR⁴.
- Natura 2000-nettet giver en anslået gevinst på 200-300 mia. EUR pr. år i hele EU, og en fuldstændig gennemførelse af Natura 2000 ville medføre 174 000 nye job⁵.

I maj 2016 lancerede Kommissionen revisionen af gennemførelsen af miljøreglerne (EIR-initiativet), en toårig proces med analyser og dialog til at forbedre gennemførelsen af EU's eksisterende miljøpolitik og -lovgivning⁶. EIR-initiativet er et supplement til det igangværende arbejde med f.eks. at sikre overholdelse og overtrædelsesprocedurer. Den er en sammenhængende ramme, som kan bruges til at håndtere fælles gennemførelsesmæssige udfordringer, og som vil bidrage til at nå de bæredygtige udviklingsmål.

Denne meddelelse ledsages af et bilag og 28 EIR-landerapporter. De beskriver de største udfordringer og muligheder i forbindelse med gennemførelsen af miljøreglerne i de enkelte medlemsstater⁷ baseret på afstanden mellem EU's retlige forpligtelser og politiske aftaler og virkeligheden på jorden. De faktiske oplysninger i rapporterne er blevet verificeret af medlemsstaterne.

I meddelelsen afdækkes også fælles udfordringer for medlemsstaterne, ligesom den indeholder foreløbige konklusioner vedrørende de mulige grundlæggende årsager til mangler i gennemførelsen. Ved at tage hånd om disse udfordringer kan man fjerne hindringer for gennemførelsen, fokusere på investeringer, reducere antallet af retssager mod medlemsstater, skabe grønne job og, mest af alt, bidrage til en bedre livskvalitet.

For at tackle strukturelle udfordringer skal der anlægges en helhedstilgang på tværs af sektorer, som ikke kun omhandler miljøpolitik, gennem teknisk samarbejde, men også politisk

¹ Europa-Kommissionen (2014): Særnummer Eurobarometer 416, s. 26.

² EUT L 354/171.

³ Europa-Kommissionen, 2011. *Implementing EU legislation for Green Growth*.

⁴ Europa-Parlamentets forskningstjeneste, 2015. *Water Legislation: Cost of Non-Europe Report*.

⁵ Europa-Kommissionen, 2013. [De økonomiske fordele af Natura 2000-nettet](#).

⁶ COM (2016) 316 final.

⁷ Klimaændringer, emissioner fra industrien og kemikalier er ikke en del af denne første runde i EIR-initiativet.

engagement. EIR-initiativet giver nye muligheder for at skabe opmærksomhed om de resterende mangler i gennemførelsen af miljøreglerne blandt alle de vigtigste nationale og lokale aktører samt mellem Rådet, Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

2. STATUS OVER GENNEMFØRELSEN: FÆLLES UDFORDRINGER, FÆLLES MULIGHEDER OG TOPKVALITET

Landerapporterne⁸ viser, at de vigtigste udfordringer og mest presserende mangler i gennemførelsen på tværs af medlemsstaterne findes inden for politikområderne affaldshåndtering, natur og biodiversitet, luftkvalitet, støj og vandkvalitet og forvaltning.

Cirkulær økonomi og affaldshåndtering

Affaldshåndtering kan ikke ses isoleret fra omstillingen til en cirkulær økonomi, som ikke kun er et miljømål, men også påvirker, hvordan vi producerer, arbejder, køber og lever. Kommissionen er ved at gennemføre 2015-handlingsplanen for den cirkulære økonomi⁹ og har opfordret Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at vedtage forslagene om at revidere affaldslovgivningen. Alle medlemsstaterne har påbegyndt arbejde på dette område, men flere er frontløbere og har vedtaget nationale eller regionale planer for den cirkulære økonomi (f.eks. Nederlandene, Belgien) eller integreret dem i andre politikker (f.eks. Tyskland, Frankrig). Omkring 20 medlemsstater har vedtaget ordninger, som skal gøre de varer og tjenesteydelser, de køber (gennem offentlige indkøb), mere bæredygtige. Sådanne foranstaltninger er nøglen til virkelig at "lukke kredsløbet" og se videre end blot affaldshåndtering, så hele produktets livscyklus dækkes.

Under EU's "affaldshierarki" prioriteres forebyggelse efterfulgt af (forberedelse med henblik på) genbrug, genanvendelse, nyttiggørelse og, som den mindst foretrukne løsning, bortskaffelse (herunder deponering og forbrænding uden energiudnyttelse). De mest relevante indikatorer til at vurdere overholdelsen af EU's affaldskrav er de obligatoriske mål for deponering og genanvendelse, samt om der findes ajourførte planer til forebyggelse og håndtering af affald.

I denne første udgave af EIR-landerapporterne fokuseres der på håndtering af kommunalt affald, hvor der i EU's lovgivning er fastsat 2020-mål for genanvendelse. Håndtering af kommunalt affald er afgørende for vores sundhed og trivsel, men har i mange medlemsstater givet anledning til problemer.

Politiske konklusioner:

- *Affaldsforebyggelse er fortsat en vigtig udfordring i alle medlemsstaterne, herunder de medlemsstater, som har en høj genanvendelsesprocent. Otte medlemsstater producerer mindst dobbelt så meget kommunalt affald pr. indbygger som en medlemsstat med den laveste affaldsproduktion. Afkobling af produktionsaffald fra den økonomiske vækst er et relevant mål i den bredere sammenhæng med dagsordenen for den cirkulære økonomi.*
- *Baseret på de seneste ESTAT-data har seks medlemsstater allerede nået målet for genanvendelse af kommunalt affald på 50 %, mens ni lande er nødt til at intensivere deres arbejde væsentligt for at nå dette mål i 2020. Kommissionen planlægger at følge op på status for overholdelsen af 2020-målene i en "tidlig varslingsrapport" i 2018. Seks*

⁸ EIR-initiativet er primært baseret på oplysninger i de seneste rapporter fra de nationale myndigheder. Sidstnævnte kan være i besiddelse af nyere data. Dette blev om muligt afspejlet i rapporterne.

⁹ COM (2015) 614 final.

medlemsstater har ikke formået at begrænse deres deponering af bionedbrydeligt kommunalt affald (50 % i 2009).

- I henhold til affaldsrammedirektivet skal der udarbejdes nationale affaldshåndteringsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer. Dette er også en forudsætning for finansiering af samhørighedspolitikken i 2014-2020. De fleste medlemsstater har affaldsforebyggelsesprogrammer, men to medlemsstater mangler dem. Én medlemsstat har ikke en national affaldshåndteringsplan, og fem medlemsstater mangler mindst nogle regionale planer.
- Omkring halvdelen af medlemsstaterne er nødt til at øge effektiviteten af særskilt indsamling af affald, hvilket er en forudsætning for at øge effektiviteten, både med hensyn til kvantitet og kvalitet. Et andet spørgsmål er u hensigtsmæssig prisfastsættelse af behandling af restaffald (mekanisk og biologisk behandling, deponering og forbrænding), som ikke giver tilstrækkelige incitamenter til at flytte affald i retning af de højere niveauer i affaldshierarkiet. Dette kombineres med den utilstrækkelige brug af andre markedsbaserede instrumenter som udvidet producentansvar eller "smid væk og betal-ordninger". Bedre brug af reglerne for offentlige indkøb kan føre til mere omkostningseffektive løsninger.
- I fem medlemsstater er den manglende koordinering mellem de forskellige administrative niveauer og fragmenteret styring af miljøspørgsmål blevet identificeret som en af årsagerne til utilstrækkelig gennemførelse. Der er dog andre forvaltningsspørgsmål (manglende juridisk håndhævelse, manglende kapacitet til at forvalte store investeringsprojekter, upålidelige data eller utilstrækkelig kontrol og overvågning), som synes at bidrage til manglerne i affaldsgennemførelsen.

Vellykket praksis:

Slovenien er et godt eksempel på, hvordan man kan forbedre affaldshåndteringen på relativt kort tid. Ljubljana er blevet vurderet til at være den bedste hovedstad i EU, hvad angår dækningen og effektiviteten af særskilt indsamling. Inden for 10 år har den slovenske hovedstad med støtte fra EU-midler reduceret mængden af kommunalt affald, der sendes til deponering, med 59 % og den kommunale affaldsproduktion med 15 %¹⁰.

Irland er et godt eksempel med sin omfattende reform af affaldssektoren, lukning af ulovlige deponeringsanlæg og finansiering af omfattende rensning og oprydning. Reformen blev gennemført i tæt samarbejde med Kommissionen, hvilket resulterede i et system, der sikrer en høj overholdelse af EU's affaldslovgivning.

Natur og biodiversitet

Biodiversitet er den ekstraordinære vifte af økosystemer, levesteder og arter, der omgiver os. Den giver os mad, frisk vand og ren luft, husly og medicin, mindsker naturkatastrofer, skadedyr og sygdomme og bidrager til at regulere klimaet. Biodiversiteten er derfor vores naturkapital, som leverer de økosystemtjenester, der er grundlaget for vores økonomi. EU søger med sin biodiversitetsstrategi¹¹ at halvere tabet af biodiversitet og økosystemtjenester og så vidt muligt genoprette dem inden 2020.

¹⁰ Undersøgelse foretaget af BiPRO, *Assessment of separate collection schemes in the 28 capitals of the EU*, november 2015.

¹¹ COM (2011) 244 final.

I henhold til habitat- og fugledirektivet skal medlemsstaterne udpege lokationer som en del af Natura 2000-nettet for at beskytte levesteder og arter af fællesskabsbetydning. Dette netværk er et vigtigt redskab til at opfylde målet om "gunstig bevaringsstatus". Efter en grundig kvalitetskontrol¹² konkluderede Kommissionen i december 2016, at direktiverne er egnet til formålet, men at den fulde opnåelse af deres mål kræver en betydelig forbedring af deres gennemførelse. Denne konklusion kan også ses i de politiske konklusioner nedenfor.

For landøkosystemer er de hyppigst rapporterede pres på og trusler mod biodiversiteten ikkebæredygtige landbrugsmetoder, ændring af naturlige forhold og forurening. For biodiversiteten i havmiljøet består dette pres i ikkebæredygtigt fiskeri og høst af akvatiske ressourcer, ændring af naturlige forhold, klimaændringer og havforsuring, forurening med kemikalier, plast og støj.

Politiske konklusioner:

- *Vurderingen af de 28 EIR-landerapporter afspejler konklusionerne i rapporten om naturens tilstand fra 2015, som er udarbejdet af Det Europæiske Miljøagentur¹³, dvs. at den samlede status for beskyttede arter og levesteder ikke er blevet væsentligt forbedret inden for de seneste seks år. Over hele EU viser over to tredjedele af vurderingerne af levestederne en ugunstig bevaringsstatus, og en betydelig del fortsætter med at falde. Hvad angår ikke-fuglearter, viser 60 % af EU's vurderinger en ugunstig status. Status for 15 % af alle vilde fuglearter er næsten truet, faldende eller udtømt, og andre 17 % er truet.*
- *Selv om der er sket fremskridt på mange områder, og der er lokale succeshistorier, er der store mangler i gennemførelsen, finansieringen og den politiske integration. Med den nuværende hastighed vil tabet af biodiversitet fortsætte i EU med potentielt alvorlige konsekvenser for de naturlige økosystemers kapacitet til at opfylde menneskers behov i fremtiden.*
- *Kun syv medlemsstater¹⁴ har (næsten) afsluttet udpegelsen af "lokaliteter af fællesskabsbetydning" som fastlagt i habitatdirektivet. 17 medlemsstater har udpeget de fleste lokaliteter på land, men der er mangler i havkomponenten i deres netværk. De resterende fire medlemsstater har mangler både på land og til havs.*
- *Systemiske problemer som manglende forvaltningsplaner for Natura 2000-lokaliteter eller forvaltningen af disse giver dårlig gennemførelse af naturdirektiverne. Landerapporterne indeholder dokumentation for tre medlemsstater, som kæmper med at indføre passende vurderingsprocedurer for at bestemme nye planers og projekters indvirkning på Natura 2000-lokaliteter.*
- *Endvidere er manglende viden om arter, levesteder og lokaliteter en af de største hindringer for en effektiv gennemførelse i de fleste af medlemsstaterne, herunder med hensyn til havøkosystemerne.*
- *Yderligere spørgsmål omfatter manglende finansiering, mangel på menneskelige ressourcer og dårlig inddragelse af og deltagelse fra lokalsamfund og interesseparter som jordejere og jordbrugere.*

¹² SWD (2016) 472 final

¹³ <http://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu>.

¹⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000newsl/nat40_en.pdf.

Vellykket praksis

Frankrig har udviklet et effektivt partcipatorisk tilgang til forvaltningen af sit Natura 2000-net, som også har skabt flere hundrede job. Det franske TGB-initiativ (grønne og blå stier)¹⁵ er et planlægningsværktøj, som anvendes på regionalt og lokalt plan til at etablere et sammenhængende økologisk netværk.

Takket være de omfattende foranstaltninger til genopretning af Natura 2000-lokaliteter, som er gennemført siden 2003 inden for rammerne af seks koordinerede LIFE-projekter, der dækker flere tusinde hektar tørvemoser og vådområder i de belgiske Ardenner¹⁶, kunne de belgiske myndigheder i 2013 rapportere om en betydelig positiv tendens i bevaringsstatus for et dusin forskellige naturtyper og tilknyttede arter, som er beskyttet af EU's habitatdirektiv¹⁷.

Estland har indført en af de mest komplette integrerede planlægningsrammer for finansiering af Natura 2000-lokaliteter fra forskellige EU-midler. Estland fremlagde en omfattende prioriteret handlingsramme¹⁸, herunder bevaringsprioriteter, krævede foranstaltninger for at opnå bevaringsstatus for de beskyttede levesteder og arter og relaterede finansieringsbehov sammen med en grundig analyse af finansieringsmulighederne.

Nederlandene er førende inden for naturkapitalregnskaber. Landet har afsluttet et omfattende program for naturkapital¹⁹ med dokumentation for, hvordan begreberne naturkapital og økosystemtjenester kan integreres i beslutningstagningen på forskellige områder som landbrug, oversvømmelsessikring og international handel. Nederlandene har også testet økosystemregnskaber på lokalt niveau. NGO'er, virksomheder og statslige organisationer er blevet enige om at samarbejde om at værdiansætte naturkapital og social kapital.

Lufkvalitet og støj

EU har vedtaget og løbende ajourført lovgivning²⁰ om luftkvalitet med det formål at beskytte både miljøet og menneskers sundhed ved at fastsætte bindende standarder og mål for en række luftforurenende stoffer²¹. Som følge deraf offentliggøres der rutinemæssigt ajourførte oplysninger om luftkvalitet, og for høj luftforurening håndteres gennem luftkvalitetsplaner med praktiske foranstaltninger. Derudover indeholder direktivet om de nationale emissionslofter bestemmelser om emissionsreduktioner på nationalt plan, så borgerne ikke lider under dårlig luftkvalitet forårsaget af emissioner fra nabomedlemsstaterne.

I lyset af den skadelig virkning, som luftforurening har på menneskers sundhed (skøn over indvirkningerne på sundheden som følge af eksponering for luftforurening viser, at koncentrationer af NO₂, O₃ og PM_{2.5} i EU-28 var skyld i henholdsvis 68 000, 16 000 og 436 000 for tidlige dødsfald i 2013)²², er Kommissionen fortsat bekymret over de

¹⁵ <http://www.trameverteetbleue.fr/>.

¹⁶ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/meta-projet-life-de-restauration-des-tourbieres-de-haute-ardenne.html?IDC=5778..>

¹⁷ <http://biodiversite.wallonie.be/fr/resultats-du-rapportage-article-17-au-titre-de-la-directive-92-43-cee-pour-la-periode-2007-2012.html?IDD=4237&IDC=5803>.

¹⁸ Prioriterede handlingsrammer under Natura 2000 er vigtige planlægningsværktøjer i forhold til at styrke integrationen af Natura 2000-finansiering i anvendelsen af relevante EU-finansieringsinstrumenter.

¹⁹ <http://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl/en/home>.

²⁰ Europa-Kommissionen, 2016. Luftkvalitetsstandarder. <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>.

²¹ De primære og mest forurenede stoffer forårsaget af menneskelig aktivitet omfatter PM10, som er en blanding af fine aerosolpartikler (faste og flydende) af mange forskellige størrelser, som udsendes fra mange menneskeskabte kilder, herunder forbrænding, og kemiske sammensætninger og NO_x, som udsendes under brændstofforbrænding, f.eks. fra industriallæg og vejtransportsektoren. NO_x er en gruppe af gasser, som omfatter nitrogenmonoxid (NO) og nitrogendioxid (NO₂).

²² Miljøagenturet, 2016. [Rapport om luftkvaliteten i Europa 2016](#).

overordnede fremskridt med hensyn til at nå grænseværdierne i EU's lovgivning i medlemsstaterne.

Politiske konklusioner:

- *Luftkvaliteten i EU er blevet forbedret i de seneste årtier med hensyn til flere forurenende stoffer, men der skal gøres mere med hensyn til PM₁₀ og NO₂. Fem medlemsstater har ikke overskredet grænseværdien, og luftkvaliteten rapporteres generelt at være god med nogle få undtagelser. 16 medlemsstater risikerer imidlertid at blive retsforfulgt for at overskride grænseværdierne for PM₁₀, og 12 medlemsstater for at overskride NO₂ samt for manglende effektive foranstaltninger på nationalt plan.*
- *PM₁₀-forureningen kan skyldes en lang række kilder (f.eks. boligopvarmning, industrielle emissioner, landbrug, trafik). For at reducere PM-emissioner fra boligopvarmning skal der træffes foranstaltninger vedrørende afbrænding af fast brændsel i 18 medlemsstater. Denne praksis er allerede blevet forbudt i visse byer, som lider under et højt niveau af luftforurening. Industrielle kilder bør håndteres ved hjælp af tilladelser, som ikke blot omfatter den bedste tilgængelige teknik. Derudover medfører afbrænding af landbrugsaffald fortsat partikelforurening i visse områder, og dette problem skal løses.*
- *Foranstaltninger med henblik på at opnå overholdelse af grænserne for NO₂ skal navnlig være rettet mod dieselmotorer, f.eks. ved at indføre progressivt strengere zoner med lave emissioner i indre byområder eller ved at afvikle skattemæssig særbehandling. Transportkrav bør generelt behandles gennem indførelse af strategiske planer for mobilitet i byerne.*
- *Overdreven støj er den næstværste miljømæssige årsag til dårlig sundhed som følge af luftforurening med ultrafine partikler²³. EU's lovgivning indeholder flere krav, herunder vurdering af eksponeringen for støj gennem kortlægning og udarbejdelse af handlingsplaner, som skal tackle årsagerne til støj. I den nuværende femårige rapporteringscyklus mangler over 30 % af de krævede støjkort og ca. 60 % af handlingsplanerne.*

Vellykket praksis:

Mange europæiske byer har indført lavemissionszoner, som begrænser adgangen for visse køretøjsklasser, afhængigt af deres respektive emissionspotentiale. I mange tilfælde har disse vist sig at være en succes²⁴: I luftkvalitetsplanen for Berlin 2011-2017 blev det f.eks. anslået, at man ved at gennemføre en lavemissionszone i 2008 kunne reducere transportemissionerne betydeligt, og som følge deraf undgik man 10 overskridelsesdage med hensyn til grænseværdien for PM₁₀ i 2010. Disse skøn viser over, at NO₂-forureningen for det pågældende år blev reduceret med ca. 5 % og forureningen fra trafikrelaterede sodpartikler langs vejene med over 50 %²⁵.

²³ Miljøagenturet, [Noise in Europe 2014](#) med citat fra WHO, s. 6.

²⁴ For at lavemissionszoner kan udfolde deres fulde potentiale, skal de være rettet mod de vigtigste kilder til luftforurening, medføre restriktioner for trafikadgang for alle andre køretøjer end lavemissionskøretøjer og ajourføres, så de afspejler udviklingen inden for emissionsstandarder.

²⁵ [Luftreinhaltungsplan 2011 bis 2017 für Berlin / luftkvalitetsplan for Berlin 2011-2017](#).

Forvaltning af vandkvaliteten

Det vigtigste mål med EU's vandpolitik og -lovgivning²⁶ er at sikre vand af god kvalitet i tilstrækkelig mængder til offentligheden, økonomiske aktiviteter og naturen ved at tage hånd om forureningskilder (f.eks. fra landbrug, byområder og industrielle aktiviteter), fysiske og hydrologiske ændringer i vandområder og forvaltning af oversvømmelsesrisici.

Lovgivningen kræver, at medlemsstaterne skal vedtage vandområdeplaner som et vigtigt middel til på sammenhængende vis at opnå beskyttelse, forbedring og bæredygtig brug af vandmiljøet i hele EU. De mere specifikke forpligtelser omfatter: indsamling og behandling af spildevand, inden det udledes, vedtagelse af planer om at beskytte vandkvaliteten ved at forhindre, at nitrater fra landbrugskilder forurener jord og overfladevand, vedtagelse af risikostyringsplaner for oversvømmelser og vedtagelse af havstrategier for at opnå god miljøtilstand i havområderne inden 2020.

Det mest almindelige pres på vandkvaliteten kommer fra forurening fra landbrugsaktiviteter og industrien efterfulgt af dårlig gennemstrømningsregulering og morfologiske ændringer, svag vandløbspleje og ulovlig eller overdreven vandindvinding.

Politiske konklusioner:

- *I en tredjedel af medlemsstaterne har over 50 % af alle naturlige overfladevandområder en god eller høj økologisk tilstand. I fem medlemsstater har under 20 % af vandområderne imidlertid en god økologisk tilstand. Hvad angår grundvandsområder, har de en god kvantitativ tilstand i 13 medlemsstater. I 10 medlemsstater har 70-90 % af alle grundvandsområder en god kvantitativ tilstand, og i fem lande ligger tallet på 20-70 %.*
- *I første generation har alle vandområdeplanerne nogle eller betydelige mangler, fortrinsvist vedrørende overvågning og metoder til vurdering og klassificering af vandområdernes tilstand. Alle medlemsstater benytter sig af undtagelser i forhold til forlængelse af tidsfrister. Mange tillader nye projekter, som er skadelige med hensyn til at opnå en god tilstand for disse vandområder, uden altid at give en ordentlig begrundelse. Kommissionen har udstedt henstillinger til medlemsstaterne for at tage hånd om disse mangler og lukke hullerne i anden generation af vandområdeplanerne. De blev indarbejdet i handlingsplanerne for at opfylde forudsætningerne for at modtage midler fra de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESIF) til investeringer i vandinfrastruktur.*
- *Fem medlemsstater har endnu ikke vedtaget nogen af deres vandområdeplaner i anden generation, som skulle være klar ved udgangen af 2015, og i tre medlemsstater er vedtagelsen endnu ikke fuldstændig²⁷.*
- *Grundlæggende årsager omfatter ineffektive kontrolforanstaltninger, mangel på koordinering mellem vandforvaltningsmyndighederne på forskellige regionale og lokale niveauer, mangel på samarbejde mellem vand- og naturforvaltningsorganer, men også med kompetente myndigheder i andre sektorer og manglende adgang til data. En anden fælles udfordring i vandsektoren vedrører utilstrækkelige prissætningspolitikker for vand.*
- *Selv om gennemførelsen af nitratdirektivet har medført visse forbedringer, er nitratkoncentrationer og eutrofieringsniveauer fortsat et alvorligt problem i næsten alle*

²⁶ Herunder [direktivet om badevand \(2006/7/EF\)](#), [direktivet om byspildevand \(91/271/EØF\)](#), [direktivet om drikkevand \(98/83/EF\)](#), [vandrammedirektivet \(2000/60/EF\)](#), [nitratdirektivet \(91/676/EØF\)](#) og [oversvømmelsesdirektivet \(2007/60/EF\)](#).

²⁷ EIR-landerapporterne kunne ikke vise fremskridtet i de nye vandområdeplaner, som stadig er under vurdering.

medlemsstater. Eutrofieringen af Østersøen, primært som følge af intensivt landbrug, er særligt problematisk.

- Med hensyn til drikkevandskvaliteten har næsten alle medlemsstater en meget høj overholdelse. Kun i tre medlemsstater er der lokale kvalitetsproblemer, og visse områder mangler passende infrastruktur.
- For badevand opfylder 96 % af alle lokaliteter minimumskravene i EU's badevandsdirektiv (dvs. at de er af "tilfredsstillende kvalitet"). Mange medlemsstater har opnået højere kvalitetsstandarder: I otte af dem var over 90 % af alt badevand af udmærket kvalitet i 2015. I 11 medlemsstater ligger andelen af badelokaliteter med udmærket kvalitet over EU's gennemsnit på 84,4 %.
- Seks lande har udmærkede tal for indsamling og behandling af byspildevand, men de fleste medlemsstater kæmper med at nå fuldstændig gennemførelse, og indtil videre risikerer 13 at blive retsforfulgt af EU. Lukning af hullet i gennemførelsen gennem opbygning af den nødvendige infrastruktur kræver gode forvaltningsstrukturer, passende planlægning og koordinering for at sikre finansiering (der er stillet tilstrækkelige EU-midler til rådighed).
- Trods tidsfristen i 2015 har kun 18 medlemsstater i slutningen af november 2016 indberettet oplysninger om deres 2015-risikostyringsplaner for oversvømmelser.
- Alle de medlemsstater, som har havområder, har fortsat mangler i forbindelse med gennemførelsen af havstrategirammedirektivet, startende med definitionen af god miljøtilstand. De fleste medlemsstaters overvågningsprogrammer vil først være fuldt ud operationelle i 2018 eller måske 2020, og dette kan medføre en informationskløft i den næste vurdering af deres havområder, som skal foretages i 2018. I marts 2016 skulle medlemsstaterne vedtage programmer med foranstaltninger, der sikrer de centrale handlinger, der skal give deres havområder en god miljøtilstand. 10 medlemsstater har imidlertid endnu ikke gjort dette.

Vellykket praksis:

God praksis kan bl.a. findes i Cypern med hensyn til vandinspektion inden for håndhævelsesprogrammet for landbrugsindvinding ved hjælp af satellitbilleder og inspektioner på stedet²⁸. Dette bemærkes som en model for eventuelt fremtidigt håndhævelsesarbejde.

Finland er i gang med at gennemføre et storstilet integreret LIFE-demonstrationsprojekt (FRESHABIT)²⁹, der omfatter forskellige sektorer, med henblik på at udvikle nye metoder og indikatorer til vurdering af bevaringsstatus for ferskvandslevesteder og forbedre den økologiske tilstand, forvaltning og bæredygtige brug af Natura 2000-ferskvandslokaliteter. Projektet vil forbedre kapacitetsopbygningen bl.a. ved at etablere koordineringsstrukturer og også udvikle nye modelrammer til at fremme resultater på langt sigt.

²⁸ [Komparativ undersøgelse af belastninger og foranstaltninger i forbindelse med de vigtigste vandområdeplaner i Unionen, 2012.](#)

²⁹ http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=5437.

Redskaber

Markedsbaserede instrumenter og investeringer

Skattepolitiske foranstaltninger som miljøafgifter og udfasning af miljøskadelige subsidier er en effektiv metode til at opnå de miljøpolitiske mål. Det er op til medlemsstaterne at etablere afgiftsordningerne, men Kommissionen har undersøgt mulighederne for miljøafgifter pr. medlemsstat i forbindelse med det europæiske semester.

Det er også vigtigt at gøre god brug af EU-midlerne for at opnå miljømålene og i stigende grad integrere miljøkrav i andre politikområder. Analysen i landerapporterne vil støtte yderligere undersøgelser af, hvordan man indfører de rigtige betingelser for at sikre tilstrækkelig finansiering, og hvordan man tager hånd om miljømæssige eksternaliteter ved hjælp af grønne offentlige indkøb og andre EU-markedsbaserede instrumenter og investeringsmuligheder.

Politiske konklusioner:

- *Landerapporterne viser, at indtægter fra miljøafgifter udgør mellem 10,61 % og 4,57 % af de samlede indtægter, idet EU's gennemsnit er 6,35 %. Medlemsstaterne skal udforske miljøafgiftens fulde potentiale (herunder for affaldsdeponering, vandindvinding og brændstoffektivitet) for at høste de miljømæssige, økonomiske og sociale (job) fordele.*
- *Specifikke miljømæssigt skadelige subsidier som skattemæssig særbehandling for visse brændstoffer og skattefordele til privat benyttede firmabiler, som gør det sværere at løse problemer med trafikale trængsel og luftforurening, findes fortsat i mange lande og skal afvikles.*
- *Inden for ESIF udgør "miljøbeskyttelse" og "ressourceeffektivitet" det største tildelingsområde i perioden 2014-20 i 12 medlemsstater, men de tilgængelige EU-finansieringsmuligheder bør straks udnyttes af medlemsstaterne.*

Vellykket praksis:

Siden 1990'erne har flere medlemsstater oprettet miljøafgiftsudvalg, som indleder drøftelser om muligheder for at flytte afgifter. Dette er et første, men vigtigt skridt med hensyn til at vurdere, om der er mulighed for sådanne reformer i national sammenhæng. Et nyligt eksempel er Portugal, hvor nogle af Kommissionens henstillinger om en reform af de grønne afgifter er blevet vedtaget af parlamentet.

Spanien, Italien, Grækenland og Polen har oprettet netværk af myndigheder, der forvalter samhørighedspolitik, for at fremme den miljømæssige integration i brug af EU-finansiering.

Effektiv forvaltning og kapacitet til at gennemføre regler

Effektiv forvaltning af EU's miljølovgivning og -politikker kræver en passende institutionel ramme, politisk sammenhæng og koordinering, anvendelse af retlige og ikke-retlige instrumenter, kontakt til ikke-statslige interessepartier, et passende niveau af viden og færdigheder og sidst, men ikke mindst, strategiske planer.

Politisk sammenhæng omfatter ratificering af internationale miljøaftaler indgået af Unionen for at løse grænseoverskridende og globale udfordringer. Forsinket ratificering i flere medlemsstater er til fare for den miljømæssige gennemførelse, Unionens styrke i de dermed forbundne forhandlinger og dens troværdighed, når den skal fremme foranstaltninger i tredjelande.

For at sikre at økonomiske operatører, forsyningselskaber og enkeltpersoner overholder EU-afledte miljøregler skal en række offentlige myndigheder, herunder miljømæssige inspektorater, politi, toldmyndigheder, anklagemyndigheder og revisionsorganer, hvoraf flere deler viden og praksis i tværeuropæiske netværk, udvise stor effektivitet³⁰. God praksis har flyttet sig i retning af en risikobaseret tilgang, hvor den bedste blanding af overvågning, fremme og håndhævelse er rettet mod de mest alvorlige overholdelsesproblemer. En videre samhørighedspolitik tilbyder en bred vifte af værktøjer til kapacitetsopbygning, herunder PEER 2 PEER til udveksling af ekspertise mellem de offentlige myndigheder³¹.

EU's miljølovgivning giver borgerne en række materielle og processuelle rettigheder, som skal garanteres af de nationale domstole på grundlag af klageadgang på miljøområdet. Velfungerende nationale retssystemer er afgørende for at opnå målene i EU's lovgivning, herunder på miljøområdet³².

Elektronisk udveksling af data mellem offentlige myndigheder i henhold til INSPIRE-direktivet³³ kan hjælpe medlemsstaterne med at rapportere mere effektivt om miljøet og lette komplekse gennemførelsesopgaver som forebyggelse af oversvømmelser, som afhænger af god brug af topografiske, hydrologiske, meteorologiske og andre oplysninger.

Politiske konklusioner:

- *Der findes bæredygtige udviklingsstrategier i mange medlemsstater, herunder på regionalt plan, selv om disse i visse tilfælde ikke er ajourførte. Mindre almindelige er omfattende nationale eller regionale miljøpolitiske planer.*
- *De fleste medlemsstater har etableret koordineringsmekanismer til at skabe et mere effektivt samarbejde mellem forskellige forvaltningsniveauer. Der er fundet ineffektiv håndhævelse og opsplitting af ansvaret for miljøet på regionalt plan i nogle få medlemsstater, og ukorrekt gennemførelse af EU-lovgivningen på regionalt plan giver fortsat anledning til bekymring i flere medlemsstater. Lovgivningsmæssige konsekvensanalyser anvendes i mange medlemsstater, mens nogle har effektiviseret deres miljøvurderingsprocedurer, hvor mere end et EU-direktiv er involveret³⁴.*
- *Deltagelse i eksisterende netværk foregår fortsat noget spredt. Oplysningerne om, hvordan medlemsstaterne sikrer overholdelse af miljølovgivningen, er ufuldstændige, navnlig om diffus vandforurening, luftforurening i byerne, truede levesteder og arter og manglen på rensningsanlæg og indsamlingssystemer eller dårlig kvalitet af disse. Der er behov for yderligere oplysninger om, hvordan både medlemsstater og EU kan sikre, at reglerne overholdes.*
- *I nogle medlemsstater er der fortsat hindringer for klageadgang på miljøområdet, både med hensyn til for store omkostninger ved retssager og med hensyn til restriktive regler om, hvem der kan anlægge en sag.*

³⁰ Den Europæiske Unions netværk for gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning (IMPEL), European Network of Prosecutors for the Environment (europæisk netværk for miljøanklagere) og netværket af politifolk med speciale i bekæmpelse af miljøkriminalitet, the European Forum of Judges for the Environment og det europæiske netværk af miljø- og forvaltningsmyndigheder.

³¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/p2p.

³² Effektiviteten af de nationale retssystemer er omfattet af EU's resultattavle for retsområdet og det europæiske semester (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_effective-justice-systems_en.pdf).

³³ Direktiv 2007/2/EF.

³⁴ Effektivisering er obligatorisk for VVM- og habitatdirektivet. Hvad angår VVM og andre miljøvurderinger, opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til at udnytte de muligheder, der findes til at forenkle procedurerne. Se Kommissionens retningslinjer (EFT C 273 af 27.7.2016).

- *I de fleste medlemsstater er der ikke sket det fremskridt med datadeling, som INSPIRE-direktivet lagde op til, og medlemsstaterne skal øge indsatsen, hvis de vil høste de fulde fordele af direktivets potentiale.*

Vellykket praksis:

Den irske miljøstyrelse har udviklet et system til godkendelse, overvågning og vurdering (LEMA), som tjenestemænd kan bruge til elektronisk at styre, analysere, dele og bruge de data, de indsamler fra indehavere af industrielle tilladelser og gennem inspektioner, herunder til planlægning af det fremtidige arbejde³⁵. Styrelsen koordinerer også et nationalt overholdelses- og håndhævelsesnetværk³⁶, som har til formål at sikre en høj grad af konsekvens i arbejdet med sikring af overholdelsen i over 30 lokale myndigheder.

En risikobaseret metode til planlægning af inspektioner og andre aktiviteter til sikring af overholdelsen udviklet af den tyske delstat Nordrhein-Westfalen er blevet taget op i flere medlemsstater takket være det arbejde, som IMPEL, det europæiske netværk af miljøinspektorater, har udført.

Den flamske region i Belgien³⁷ og den spanske anklagemyndighed for miljøet³⁸ udarbejder årlige rapporter og analyser af miljøinspektioner og -retssager og hjælper med at informere offentligheden og leverer statistik til vurdering af arbejdet med sikring af overholdelsen.

Skotlands miljønet³⁹ og den nederlandske nationale SDI (PDOK)⁴⁰ for geodatainfrastrukturer er gode eksempler på, hvordan man stiller frie geodata til rådighed for offentligheden i overensstemmelse med INSPIRE-direktivet.

3. FÆLLES GRUNDLÆGGENDE ÅRSAGER: DE FØRSTE RESULTATER

Det kræver mere end blot en undersøgelse af, om EU's politikker og lovgivning er opfyldt, at lukke hullerne i gennemførelsen af miljøreglerne. EIR-initiativet giver de nationale myndigheder og Kommissionen en ny mulighed for at se nærmere på de underliggende grundlæggende årsager til dårlig gennemførelse. Landerapporterne viser, at flere medlemsstater har fælles grundlæggende årsager⁴¹.

Denne første EIR-rapport indeholder kun en foreløbig vurdering af disse grundlæggende årsager. For at kunne godkende de landespecifikke løsninger er der behov for yderligere oplysninger. For at forbedre kendskabet i de næste EIR-rapporter har Kommissionen brug for feedback fra medlemsstaterne, navnlig gennem de nationale dialoger, som følger offentliggørelsen af landerapporterne.

Politiske konklusioner om de vigtigste fælles grundlæggende årsager, som indtil videre er

³⁵ <http://www.epa.ie/pubs/reports/enforcement/>.

³⁶ Network for Ireland's Environmental Compliance and Enforcement eller "NIECE".

³⁷ <http://www.vhrm.be/english>.

³⁸ https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/medio_ambiente/documentos_normativa/.

³⁹ <http://www.environment.scotland.gov.uk/>.

⁴⁰ <https://www.pdok.nl/en/about-pdok>.

⁴¹ De identificerede udfordringer matcher konklusionerne af de spørgsmål vedrørende strukturforvaltning, som blev afdækket i forbindelse med det europæiske semester, i OECD's rapporter om gennemgangen af miljøindsatsen og i en nylig undersøgelse fra IMPEL: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-Challenge-Report-23-March-2015.pdf>.

identificeret:

- **Ineffektiv koordinering blandt lokale, regionale og nationale myndigheder:** Dette kan være en hindring for gennemførelsen i medlemsstaterne. Ansvar for overvågning af vandkvaliteten er f.eks. ofte spredt blandt forskellige myndigheder uden tilstrækkelig koordinering.

Tre eksempler på politikområder, som kræver stærk integration:

Luft – Mobilitet: Transportens indvirkning på luftkvaliteten og de dermed forbundne miljømæssige, økonomiske og sociale (herunder sundhedsmæssige) omkostninger kræver, at miljømyndigheder, mobilitetsplanlæggere, byplanlæggere og økonomiske sektorer arbejder sammen om et mere bæredygtigt mobilitetskoncept, herunder renere køretøjer og bedre transportmåder samt håndtering af trafikal trængsel.

Vand – Natur - Fødevarer: Den måde, vores fødevarer produceres og forbruges på, påvirker vandkvaliteten og -forvaltningen, de dermed forbundne miljømæssige, økonomiske og sociale omkostninger samt naturen og biodiversiteten. Der er derfor behov for en bæredygtig fødevarerproduktion. Samtidig har landbruget brug for vand af god kvalitet og tilstrækkelig kvantitet til at opfylde sine formål.

Natur – Udnyttelse af landdistrikter – Urbanisering: Pres på naturen og biodiversiteten skyldes udnyttelse af både landdistrikter og byområder. På den anden side holder natur og biodiversitet landdistrikterne attraktive for forskellige typer af arealudnyttelse som turisme og fritidsaktiviteter, som i sidste ende bidrager til

- **Mangel på administrativ kapacitet og utilstrækkelig finansiering:** I nogle lande udgør manglen på finansielle og menneskelige ressourcer en hindring for gennemførelse, da dette forhindrer myndighederne i at forberede og gennemføre investeringsprojekter. Selv om der er finansiering til rådighed, mangler de lokale myndigheder nogle gange de menneskelige ressourcer og/eller knowhow til at organisere offentlige indkøb og overvåge kvaliteten af den ydede tjeneste. Inden for naturbeskyttelse har manglen på kapacitet f.eks. resulteret i manglende evne til at foretage og overvåge de nødvendige forvaltnings- og bevaringsforanstaltninger.
- **Mangel på viden og data:** Mangel på (adgang til) data og upålidelige data medfører gennemførelsesproblemer i mange medlemsstater. Mangel på viden og data om arter og levesteder er f.eks. til hinder for, at de kan beskyttes effektivt.
- **Utilstrækkelige mekanismer til sikring af overholdelse:** Analysen viser, at der ofte synes at være problemer med overvågning og håndhævelse af overholdelsen, herunder gennem effektive og forholdsmæssige sanktioner.
- **Mangel på integration og politisk sammenhæng:** Analysen viser, at mangel på integration af miljøhensyn i andre politikområder er en grundlæggende årsag til dårlig gennemførelse som illustreret i sammenhængen mellem luft og mobilitet i det foregående.

4. MULIGE FORANSTALTNINGER

Landerapporterne, denne meddelelse og vejledningen i bilaget bør danne grundlag for, at medlemsstaterne kan løse fælles gennemførelsesudfordringer i samarbejde med lokale og regionale myndigheder og interesseparter samt andre medlemsstater.

Medlemsstaterne er ansvarlige for at lukke huller i gennemførelsen, og Kommissionen vil støtte og følge disse bestræbelser. Tabellen i bilaget samler alle de handlinger, som Kommissionen foreslår medlemsstaterne i landerapporterne for at forbedre gennemførelsen af EU's miljøpolitik og -lovgivning. I landerapporterne er disse forslag blevet sat ind i en bredere sammenhæng og om nødvendigt forklaret.

Kommissionen vil videreføre de **igangværende bestræbelser** for at forbedre gennemførelsen gennem målrettet håndhævelse på EU-plan og for at samfinansiere miljøinvesteringer ved hjælp af EU-midler. I 2017 vil Kommissionen vejlede om, hvordan man kan fremme, overvåge og sikre overholdelsen af miljøreglerne. For at gøre retsforfølgelse lettere for borgere og miljø-NGO'er vil en fortolkningsmeddelelse om klageadgang i de nationale domstole på miljøområdet hjælpe med at øge retsmidlernes effektivitet i tilfælde af manglende gennemførelse.

Kommissionen vil også sammen med medlemsstaterne og Det Europæiske Miljøagentur undersøge, hvordan man kan styrke politisk viden og bedre målrette den mod de specifikke krav i EU's lovgivning. For at gøre dette vil en kvalitetskontrol af miljøovervågning og rapportering hjælpe med at udvikle et mere effektivt overvågnings- og rapporteringssystem. Derudover vil Kommissionen tage skridt til at sikre, at forsknings- og innovationspolitikker støtter udviklingen af nye værktøjer og forretningsmodeller, herunder indikatorer og metoder til at overvåge effektiviteten.

I landerapporterne blev det afdækket, at ineffektive offentlige administrationer er en vigtig grundlæggende årsag til dårlig gennemførelse, og dette fortjener særlig opmærksomhed. Dette analyseres i forbindelse med det europæiske semester og er en af ESIF-fondenes investeringsprioriteter. Derudover offentliggjorde Kommissionen i 2015 en værktøjskasse⁴². Kommissionen har til hensigt sammen med medlemsstaterne at uddybe kendskabet til den offentlige administrations kvalitet og forvaltning, når dette er en grundlæggende årsag til svag gennemførelse af miljøreglerne.

Ud over disse igangværende initiativer og uden at det berører dens håndhævelsesbeføjelser i henhold til EU-traktaterne, tilbyder Kommissionen at lette medlemsstaternes indsats gennem en **ny dedikeret ramme**:

Forslag til politik:

- 1. Etablering af en struktureret gennemførelsesdialog med hver enkelt medlemsstat:*** Formålet er at overveje, hvordan man håndterer de strukturelle spørgsmål og de enkelte medlemsstaters behov. Dialogerne bør fokusere på konkrete handlinger. Gennemsigtighed og bred deltagelse af relevante interesseparter fra forskellige sektorer og forskellige administrationsniveauer er vigtig.
- 2. Skræddersyet støtte til medlemsstaternes eksperter fra deres fagfæller i andre medlemsstater:*** Udveksling mellem fagfæller er et vigtigt middel til at forbedre gensidig læring og ekspertise og til at sikre, at de testede løsninger gives videre til andre. Kommissionen er ved at etablere et tilsvarende værktøj til medlemsstaterne under EIR-

⁴² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=da&pubId=7757>.

initiativet.

3. **Drøftelse af fælles strukturelle spørgsmål i Rådet for at forbedre gennemførelsen af EU's regler på miljøområdet:** EIR-initiativets vigtigste resultater og vejledning bør gøres til genstand for strategiske drøftelser på både nationalt plan og EU-plan med henblik på at fremme gennemførelsen af EU's miljøregler og fremskynde opfyldelsen af deres mål. Medlemsstaterne bør have mulighed for at udveksle synspunkter i Rådet om fælles udfordringer, navnlig hvor disse har grænseoverskridende virkninger. Forbundne spørgsmål bør undersøges som en helhed med henblik på at afdække de bedste løsninger, der imødekommer alle sektoreres interesser, i overensstemmelse med skiftet fra sektorspecifikke tilgange til helhedsorienterede løsninger, sådan som de bæredygtige udviklingsmål opfordrer til⁴³. Gennemførelsesproblemer som følge af manglende klarhed, sammenhæng eller konsekvens i EU's politik og lovgivning kan også blive behandlet i denne sammenhæng. Interessepartier som NGO'er, virksomheder og forskerkredse samt Europa-Parlamentet bør involveres, hvor dette er relevant.

Efter lantedialogerne i 2017 vil Kommissionen evaluere den første EIR-cyklus og tage højde for bemærkningerne fra medlemsstaterne og andre aktører. Den vil derefter indarbejde erfaringerne i de kommende cyklusser.

⁴³ En "sammenhængstilgang" som omhandlet i meddelelsen fra Kommissionen, *Næste skridt hen imod en bæredygtig europæisk fremtid – En europæisk indsats for bæredygtighed*, [SWD\(2016\) 390 final](#).