



MILJØPOLITIK: GENERELLE PRINCIPPER OG GRUNDLÆGGENDE RAMME

EU's miljøpolitik er baseret på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. Flerårige miljøhandlingsprogrammer udstikker rammerne for fremtidig indsats inden for alle områder af miljøpolitikken. De indarbejdes i horisontale strategier og tages med i betragtning i internationale miljøforhandlinger. Sidst, men ikke mindst, er gennemførelsen af afgørende betydning.

RETSGRUNDLAG

Artikel 11 og 191-193 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). EU har kompetence til at handle inden for alle områder af miljøpolitikken, såsom luft- og vandforurening, affaldshåndtering og klimaændringer. Unionens handlemuligheder er begrænset af nærhedsprincippet og kravet om enstemmighed i Rådet på områderne skatte- og afgiftsspørgsmål, fysisk planlægning, arealanvendelse, kvantitativ vandressourceforvaltning, valg af energikilder og energiforsyningsstruktur.

OPRINDELSE OG UDVIKLING

Den europæiske miljøpolitik har eksisteret siden Det Europæiske Råds møde i Paris i 1972, hvor stats- og regeringscheferne (i kølvandet på den første FN-konference om miljø) erklærede, at der var behov for en EF-miljøpolitik til at ledsage den økonomiske ekspansion, og opfordrede til at opstille et handlingsprogram. Med den europæiske fælles akt fra 1987 blev der indført et nyt "miljøafsnit", som skabte det første retlige grundlag for en fælles miljøpolitik med det mål at bevare kvaliteten af miljøet, beskytte menneskers sundhed og sikre, at naturressourcerne udnyttes fornuftigt. Ved efterfølgende revisioner af traktaterne styrkede man Fællesskabets engagement i miljøbeskyttelse og Europa-Parlamentets rolle i udviklingen heraf. Med Maastricht-traktaten (1993) blev miljøet til et officielt EU-politisk område, den fælles beslutningsprocedure blev indført og beslutningstagning med kvalificeret flertal i Rådet blev gjort til hovedreglen. Med Amsterdamtraktaten (1999) indførtes forpligtelsen til at indarbejde miljøbeskyttelse i alle EU-sektorpolitikker med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling. "Bekæmpelse af klimaændringer" blev et særligt mål med Lissabontraktaten (2009), og det samme gjorde bæredygtig udvikling i forbindelserne med tredjelande. En status som juridisk person gjorde det nu muligt for EU at indgå internationale aftaler.



GENERELLE PRINCIPPER

EU's miljøpolitik er baseret på forsigtighedsprincippet, princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. Forsigtighedsprincippet er et risikostyringsredskab, der kan påberåbes, når der er videnskabelig usikkerhed om en formodet risiko for menneskers sundhed eller miljøet forårsaget af en bestemt handling eller politik. Skulle der f.eks. opstå tvivl om de potentielt skadelige virkninger af et produkt, og skulle der — efter en objektiv videnskabelig vurdering — fortsat herske usikkerhed, kan der gives instrukser om at stoppe distributionen af produktet eller fjerne det fra markedet. Sådanne foranstaltninger skal være ikke-diskriminerende og forholdsmæssige og skal revideres, når der foreligger flere videnskabelige oplysninger.

Princippet om, at forureneren betaler, gennemføres med [miljøansvarsdirektivet](#), der har til formål at forebygge eller på anden måde afhjælpe miljøskader på beskyttede arter og naturtyper, vand og jord. Operatører af visse erhvervs-mæssige aktiviteter, såsom transport af farlige stoffer, eller af aktiviteter, der indebærer udledninger til vandområder, skal træffe forebyggende foranstaltninger i tilfælde af en overhængende trussel mod miljøet. Hvis skaden allerede er sket, er de forpligtet til at træffe passende foranstaltninger til at afhjælpe den og betale for omkostningerne. Direktivets anvendelsesområde er blevet udvidet tre gange til at omfatte henholdsvis håndteringen af udvindingsaffald, driften af geologiske oplagspladser og sikkerheden for offshore olie- og gasaktiviteter.

Desuden er integrering af miljøhensyn i andre EU-politikområder blevet et vigtigt begreb i EU-politikker, siden det opstod ud af et initiativ fra Det Europæiske Råd på dets møde i Cardiff i 1998. I de senere år har en integrering af miljøpolitikken skabt betydelige fremskridt inden for f.eks. energipolitikken, som afspejlet i den parallelle udvikling af EU's klima- og energipakke og i køreplanen for omstilling til en konkurrencedygtig lavemissionsøkonomi i 2050.

GRUNDLÆGGENDE RAMME

A. Miljøhandlingsprogrammer

Siden 1973 har Kommissionen udsendt flerårige miljøhandlingsprogrammer, der udstikker kursen for kommende lovforslag og mål for EU's miljøpolitik. I 2013 vedtog Rådet og Europa-Parlamentet det syvende miljøhandlingsprogram for perioden frem til 2020 med titlen "Et godt liv i en ressourcebegrænset verden«. Med udgangspunkt i en række strategiske initiativer er der med programmet fastlagt ni prioriterede mål, heriblandt: beskyttelse af naturen, en stærkere økologisk modstandsdygtighed, en bæredygtig, ressourceeffektiv lavemissionsvækst samt kampen mod miljørelaterede trusler mod sundheden. I programmet understreges også behovet for en bedre gennemførelse af EU-miljølovgivningen, den mest avancerede videnskab, investeringer og integrering af miljøaspekter i andre politikker.



B. Horisontale strategier

I 2001 introducerede EU sin strategi for bæredygtig udvikling (SDS) og supplerede dermed den tidligere Lissabonstrategi for fremme af vækst og beskæftigelse med en miljømæssig dimension. [EU's reviderede strategi for bæredygtig udvikling](#), som blev fornyet i 2006 for at kombinere den interne og internationale dimension af bæredygtig udvikling, tilstræber at opnå vedvarende forbedring af livskvaliteten ved at fremme velfærd, miljøbeskyttelse og social samhørighed. I overensstemmelse med disse mål sigter [Europa 2020-strategien](#) mod at skabe »intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst«. Under denne paraply viser »[flagskibsinitiativet for et ressourceeffektivt Europa](#)« vejen mod bæredygtig vækst og støtter en overgang til en ressourceeffektiv lavemissionsøkonomi. Desuden forpligtede EU sig i 2011 til at dæmme op for tabet af biodiversitet og økosystemtjenester inden 2020 ([EU's biodiversitetsstrategi](#)).

C. Internationalt samarbejde på miljøområdet

EU spiller en central rolle i internationale miljøforhandlinger. Det er part i adskillige globale, regionale eller subregionale miljøaftaler på en lang række områder såsom naturbeskyttelse og biodiversitet, klimaændringer og grænseoverskridende luft- og vandforurening. På den 10. konference mellem parterne i konventionen om biologisk mangfoldighed, der blev afholdt i Nagoya (Japan) i 2010, ydede EU et stort bidrag til at nå til enighed om en global strategi for at standse tabet af biodiversitet inden 2020. På samme måde har Unionen bidraget til at udforme en række større internationale aftaler, der blev vedtaget i 2015 på FN-plan, som f.eks. 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling (som omfatter de 17 globale mål for bæredygtig udvikling (SDG'er) og de 169 delmål), Parisaftalen om klimaændringer og Sendairammen for katastroforebyggelse. Samme år tiltrådte EU også konventionen om international handel med udryddelsestruede vilde dyr og planter (CITES).

D. Vurdering af virkningerne på miljøet og offentlig deltagelse

Visse individuelle projekter (private eller offentlige), der forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, f.eks. opførelsen af en motorvej eller en lufthavn, er underlagt krav om en vurdering af virkningerne på miljøet ([VVM](#)). Ligeledes er en række offentlige planer og programmer (f.eks. vedrørende arealanvendelse, transport, energi, affald eller landbrug) underlagt krav om en lignende proces, der kaldes en strategisk miljøvurdering ([SEA](#)). Her bliver miljøhensyn allerede integreret i planlægningsfasen, og de mulige konsekvenser overvejes, før et projekt godkendes eller tillades for at sikre et højt niveau af miljøbeskyttelse. I begge tilfælde er samråd med offentligheden et centralt aspekt. Dette går tilbage til Århuskonventionen, en multilateral miljøaftale inden for rammerne af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (UNECE), som trådte i kraft i 2001, og som EU og alle dets medlemsstater er part i. Den garanterer offentligheden tre rettigheder: offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet, adgang til miljøoplysninger, som de offentlige myndigheder ligger inde med (f.eks. om status for miljøet eller menneskers sundhed, hvor denne påvirkes af førstnævnte), samt retten til adgang til klage og domstolsprøvelse, hvor de to andre rettigheder er blevet tilsidesat.



E. Gennemførelse, håndhævelse og kontrol

EU's miljølovgivning er blevet opbygget siden 1970'erne. Flere hundrede direktiver, forordninger og afgørelser er i kraft i dag på dette område. Hvor effektiv EU's miljøbeskyttelsespolitik er, afhænger imidlertid overvejende af, i hvor høj grad den gennemføres på nationalt, regionalt og lokalt plan, og mangelfuld anvendelse og håndhævelse er fortsat et vigtigt emne. Overvågning er afgørende — både overvågning af miljøets tilstand og af niveauet for gennemførelse af EU's miljølovgivning.

For at modvirke de store forskelle i niveauet for gennemførelse i medlemsstaterne vedtog Europa-Parlamentet og Rådet i 2001 nogle (ikke-bindende) [mindstekrav for miljøinspektioner](#). For at forbedre håndhævelsen af EU's miljølovgivning skal medlemsstaterne fastsætte [strafferetlige sanktioner](#), der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har en afskrækkende virkning, for de alvorligste former for overtrædelser af miljølovgivningen. Dette omfatter f.eks.: ulovlige emissioner eller udledninger af stoffer til luft, vand eller jord, ulovlig handel med vilde dyr og planter, ulovlig handel med ozonnedbrydende stoffer og ulovlige overførsler eller dumpning af affald. EU-netværket til gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning (IMPEL) er et internationalt netværk af miljømyndigheder i EU-medlemsstaterne, i tiltrædelses- og kandidatlande samt i Norge, som er skabt til at øge håndhævelsen ved at udgøre en platform, hvor politiske beslutningstagere, miljøinspektører og kontrollanter kan udveksle ideer og bedste praksis.

I maj 2016 lancerede Kommissionen konceptet [revision af gennemførelsen af miljøreglerne](#), et nyt værktøj, der skal medvirke til at nå en fuldstændig gennemførelse af EU's miljølovgivning, der går hånd i hånd med dets kvalitetskontrol (programmet for målrettet og effektiv regulering, eller kort sagt "Refit«) af overvågnings- og rapporteringsforpligtelser i henhold til EU's gældende lovgivning, så den bliver lettere og billigere.

I 1990 blev Det Europæiske Miljøagentur ([EEA](#)) oprettet i København for at støtte udvikling, implementering og evaluering af miljøpolitik og informere offentligheden herom. Dette EU-agentur (som er åbent for lande, der ikke er medlemmer af EU) er ansvarligt for at levere solide og uafhængige oplysninger om tilstanden af og udsigterne for miljøet. Derfor indsamler, administrerer og analyserer det data og koordinerer Det Europæiske Miljøoplysnings- og Miljøovervågningsnet ([Eionet](#)). For at hjælpe politikerne med at træffe velfunderede beslutninger og udvikle miljølovgivning og -politikker, driver EU også det europæiske jordovervågningsprogram ([Copernicus](#)), som blandt andet beskæftiger sig med problemområder som jord, hav, atmosfære og klimaændringer. Med hensyn til forurenende stoffer, der frigives til luft, vand og jord samt borttransport af affald og forurenende stoffer i spildevand giver det europæiske register over udledning og overførsel af forurenende stoffer ([E-PRTR](#)) vigtige miljødata fra mere end 30 000 industrielle anlæg i EU, samt i Island, Liechtenstein, Norge, Serbien og Schweiz. Registeret er offentligt tilgængeligt på internettet uden betaling.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Europa-Parlamentet spiller en stor rolle i udformningen af EU's miljølovgivning. I løbet af den ottende valgperiode har det arbejdet med lovgivning, der er affødt af



handlingsplanen for den cirkulære økonomi (om affald, batterier, udtjente køretøjer, deponering osv.), klimaændringer (ratifikation af Parisaftalen, indsatsfordeling, medregning af arealanvendelse, ændret arealanvendelse og skovbrug i EU's forpligtelser vedrørende klimaændringer, ETS-reformen osv.) og andre ting.

Parlamentet har gentagne gange erkendt behovet for forbedret gennemførelse som en hovedprioritet. I en beslutning fra 2013 om »bedre udnyttelse af EU's miljøforanstaltninger: opbygning af tilliden gennem bedre viden og aktiv handling« kritiserede det den utilfredsstillende grad af gennemførelse af miljølovgivningen i medlemsstaterne og afgav en række henstillinger om en mere effektiv gennemførelse såsom udbredelse af bedste praksis mellem medlemsstaterne og mellem de regionale og lokale myndigheder. I sin holdning til det nuværende handlingsprogram på miljøområdet, understregede Parlamentet behovet for at håndhæve EU's miljølovgivning mere stringent. Det opfordrede endvidere til større sikkerhed for investeringer, der understøtter miljøpolitik og bestræbelser på at bekæmpe klimaændringer, samt til at tage mere og bedre hensyn til miljøproblemer i andre politikker.

Tina Ohliger
05/2019

