



MILJÖPOLITIK: ALLMÄNNA PRINCIPER OCH GRUNDLÄGGANDE RAMAR

Europeisk miljöpolitik bygger på försiktighetsprincipen och på principerna om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Fleråriga miljöhandlingsprogram sätter ramarna för framtida insatser på alla miljöpolitikens områden. De ingår i horisontella strategier och beaktas i internationella miljöförhandlingar. Sist men inte minst: det viktigaste är genomförandet.

RÄTTSLIG GRUND

Artiklarna 11 och 191–193 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). EU har befogenhet att agera på alla miljöpolitikens områden, såsom luft- och vattenföroreningar, avfallshantering och klimatförändringar. Handlingsutrymmet begränsas av subsidiaritetsprincipen och kravet på enhällighet i rådet när det gäller skattefrågor, fysisk planering, markanvändning, kvantitativ vattenhushållning, val av energikällor och energiförsörjningsstrukturen.

URSPRUNG OCH UTVECKLING

Den europeiska miljöpolitiken går tillbaka till Europeiska rådet i Paris 1972, där stats- och regeringscheferna (i kölvattnet av den första FN-konferensen om miljö) tillkännagav behovet av en miljöpolitik för gemenskapen vid sidan av den ekonomiska utvidgningen, och efterlyste ett handlingsprogram. Europeiska enhetsakten 1987 införde ett nytt miljökapitel som utgjorde den första rättsliga basen för en gemensam politik med målet att bevara kvaliteten på miljön, skydda människors hälsa och säkerställa ett rationellt utnyttjande av naturresurserna. I senare fördragsändringar stärktes gemenskapens engagemang för miljöskydd och Europaparlamentets roll i dess utarbetande. Genom Maastrichtfördraget 1993 blev miljön ett officiellt politikområde i EU, medbeslutandeförfarandet infördes och omröstningar med kvalificerad majoritet i rådet gjordes till allmän regel. Amsterdamfördraget 1999 införde skyldigheten att integrera miljöskyddet i all sektorspolitik i EU i syfte att främja hållbar utveckling. "Kampen mot klimatförändringarna" blev ett särskilt mål i Lissabonfördraget 2009, liksom hållbar utveckling i förbindelserna med länder utanför unionen. Ställningen som juridisk person gjorde att EU nu kunde sluta internationella avtal.



ALLMÄNNA PRINCIPER

EU:s miljöpolitik bygger på försiktighetsprincipen och på principerna om att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Försiktighetsprincipen är ett riskhanteringsverktyg som kan åberopas om det råder vetenskaplig osäkerhet om en misstänkt risk för människors hälsa eller miljön på grund av en viss åtgärd eller politik. Skulle det exempelvis uppstå osäkerhet om en produkts potentiellt skadliga effekt, och om osäkerheten skulle kvarstå efter en objektiv vetenskaplig undersökning, kan instruktioner ges om att avbryta distributionen av produkten eller om att dra tillbaka den från marknaden. Sådana åtgärder måste vara icke-diskriminerande och proportionerliga samt ses över så snart ytterligare vetenskapliga uppgifter finns tillgängliga.

Principen om att förorenaren ska betala genomförs genom [direktivet om miljöansvar](#), som syftar till att förebygga eller på annat sätt avhjälpa miljöskador, vare sig det gäller skyddade arter, livsmiljöer, vatten eller marker. Aktörerna bakom vissa yrkesverksamheter, såsom transport av farliga ämnen eller verksamhet som innebär utsläpp i vatten, måste vidta förebyggande åtgärder om en omedelbar fara för miljön uppkommer. Om skadan redan skett måste de vidta lämpliga åtgärder för att avhjälpa den och betala kostnaderna. Direktivets tillämpningsområde har utvidgats tre gånger så att det även omfattar hantering av avfall från utvinningsindustrin, drift av platser för geologisk lagring och säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs.

Dessutom har integreringen av miljöfrågor i övriga politikområden blivit en viktig princip i Europeisk politik sedan frågan först togs upp genom ett initiativ från Europeiska rådet i Cardiff 1998. På senare år har integreringen av miljöpolitiken bland annat medfört betydande framsteg på energipolitikens område, vilket avspeglas i den parallella utvecklingen av EU:s klimat- och energipaket eller i färdplanen för ett konkurrenskraftigt utsläppsnått samhälle 2050.

GRUNDLÄGGANDE RAM

A. Miljöhandlingsprogrammen

Sedan 1973 har kommissionen utfärdat fleråriga miljöhandlingsprogram som beskriver kommande lagförslag och mål för EU:s miljöpolitik. 2013 antog rådet och parlamentet det sjunde miljöhandlingsprogrammet för perioden fram till 2020 under rubriken Att leva gott inom planetens gränser. På grundval av ett antal strategiska initiativ fastställer programmet nio prioriterade mål, däribland följande: naturskydd, förbättrad ekologisk resiliens, hållbar och resurseffektiv tillväxt med låga koldioxidutsläpp och kampen mot miljörelaterade hälsorisker. Programmet betonar även behovet av bättre genomförande av unionens miljölagstiftning, de senaste vetenskapliga rönen, investeringar och integreringen av miljöaspekter i andra politikområden.

B. Horisontella strategier

2001 introducerade EU sin strategi för en hållbar utveckling och kompletterade därmed den tidigare Lissabonstrategin med målet att främja tillväxt och arbetstillfällen med miljödimension. [EU:s reviderade strategi för en hållbar utveckling](#), förnyad 2006 för



att sammanföra de interna och internationella dimensionerna av hållbar utveckling, strävar efter ständig förbättring av livskvaliteten genom att främja välfärd, miljöskydd och social sammanhållning. I linje med dessa mål syftar [Europa 2020-strategin](#) för tillväxt till att åstadkomma ”en smart och hållbar tillväxt för alla”. Inom ramen för Europa 2020-strategin visar [flaggskeppsinitiativet för ett resurseffektivt Europa](#) vägen mot hållbar tillväxt och främjar en övergång till en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi. Dessutom åtog sig EU 2011 att hejda förlusten av biologisk mångfald och ekosystemtjänster till 2020 ([EU:s strategi för biologisk mångfald](#)).

C. Internationellt miljösamarbete

EU spelar en viktig roll i internationella miljöförhandlingar. Unionen är part i många globala, regionala och subregionala miljöavtal på en rad olika områden, såsom naturskydd och biologisk mångfald, klimatförändringar och gränsöverskridande luft- eller vattenföroreningar. På den tionde partskonferensen för konventionen om biologisk mångfald som hölls i Nagoya (Japan) 2010 bidrog EU exempelvis stort för att nå en överenskommelse om en global strategi för att hejda förlusten av biologisk mångfald före 2020. På samma sätt har unionen bidragit till flera viktiga internationella avtal som antogs 2015 på FN-nivå, såsom 2030-agendan för hållbar utveckling (som omfattar de 17 globala målen för hållbar utveckling och de 169 tillhörande delmålen), Parisavtalet om klimatförändringar och Sendai-ramverket för katastrofriskreducering. Samma år blev unionen även part i konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (Cites).

D. Miljökonsekvensbedömningar och allmänhetens deltagande

Vissa projekt (privata eller offentliga) som förväntas ha betydande påverkan på miljön, t.ex. motorvägsbyggen eller en flygplats, måste genomgå en miljökonsekvensbedömning ([MKB](#)). På samma sätt måste vissa offentliga planer och program (t.ex. rörande markanvändning, transport, energi, avfall eller jordbruk) genomgå ett liknande förfarande, kallat strategisk miljöbedömning ([SMB](#)). Här integreras miljöaspekterna redan på planeringsstadiet och möjliga miljökonsekvenser beaktas innan ett projekt godkänns eller auktoriseras, för att säkerställa ett starkt miljöskydd. I båda fallen är samråd med allmänheten av central betydelse. Detta går tillbaka till Århuskonventionen, ett multilateralt miljöavtal under ledning av FN:s ekonomiska kommission för Europa (Unece) som trädde i kraft 2001 och i vilket EU och alla dess medlemsstater är parter. Det säkerställer tre rättigheter för allmänheten: allmänhetens deltagande i beslutsprocesser om miljöfrågor, tillgång till miljöinformation som offentliga myndigheter innehar (t.ex. om situationen för miljön eller för människors hälsa, där den påverkas av den senare), och rätten till rättslig prövning om de två andra rättigheterna har åsidosatts.

E. Genomförande, tillämpning och övervakning

Arbetet med EU:s miljölagstiftning har pågått sedan 1970-talet. Flera hundra direktiv, förordningar och beslut på området är i kraft i dag. Hur effektiv EU:s miljöpolitik är avgörs emellertid till stor del av hur den genomförs på nationell, regional och lokal nivå. Bristande tillämpning och verkställighet är fortfarande en viktig fråga. Övervakning är avgörande, både när det gäller miljösituationen och genomförandenivån för EU:s miljölagstiftning.



För att motverka de stora skillnaderna i genomförandenivå mellan medlemsstaterna antog Europaparlamentet och rådet 2001 (icke-bindande) [minimistandarder för miljöinspektioner](#). För att förbättra tillämpningen av EU:s miljölagstiftning måste medlemsstaterna tillhandahålla effektiva, proportionerliga och avskräckande [straffrättsliga påföljder](#) för de allvarligaste miljöbrotten. Dessa omfattar till exempel olagliga utsläpp eller utflöden av ämnen i luft, vatten eller marker, olaglig handel med vilda djur, olaglig handel med ozonedbrytande ämnen och olaglig transport och dumpning av avfall. Europeiska unionens nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftning (IMPEL) är ett internationellt nätverk för miljömyndigheter i EU:s medlemsstater, anslutnings- och kandidatländer samt Norge, som bildats för att få fart på tillämpningen genom att tillhandahålla en plattform för politiker, miljöinspektörer och tillsynstjänstemän att utbyta tankar och bästa praxis.

I maj 2016 inledde kommissionen [översynen av genomförandet av miljölagstiftningen](#), ett nytt verktyg utformat för att uppnå fullständigt genomförande av EU:s miljölagstiftning, som åtföljs av en kontroll av densamma (programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat, eller Refit) när det gäller övervaknings- och rapporteringskrav enligt gällande EU-lagstiftning, i syfte att göra den enklare och mindre kostsam.

1990 bildades Europeiska miljöbyrån ([EEA](#)) med säte i Köpenhamn för att stödja utvecklingen, genomförandet och bedömningen av miljöpolitiken och informera allmänheten om den. Denna EU-byrå (öppen för icke EU-medlemmar) ansvarar för att tillhandahålla tillförlitlig och oberoende information om miljösituationen och miljöutsikterna. Den samlar därför in, förvaltar och analyserar data och samordnar Europeiska nätverket för miljöinformation och miljöövervakning ([Eionet](#)). För att hjälpa beslutsfattare att fatta välinformerade beslut och utveckla miljölagstiftningen och miljöpolitiken driver EU även det europeiska jordövervakningsprogrammet ([Copernicus](#)), som bland annat inriktar sig på frågor som rör mark, havs-, atmosfärs- och klimatförändringar. Med tanke på de föroreningar som släpps ut i luften, vattnet och marken, men även borttransporter av avfall och föroreningar i avloppsvatten, tillhandahåller Europeiska registret över utsläpp och överföringar av föroreningar ([E-PRTR](#)) viktiga miljöupplysningar från fler än 30 000 industrianläggningar i EU och i Island, Liechtenstein, Norge, Serbien och Schweiz. Registret är tillgängligt för allmänheten utan kostnad på internet.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Europaparlamentet spelar en stor roll i utformningen av EU:s miljölagstiftning. Under den åttonde valperioden har parlamentet arbetat med lagstiftning som följer av handlingsplanen för den cirkulära ekonomin (om avfall, batterier, uttjänta fordon, deponering osv.), klimatförändringsfrågor (ratificering av Parisavtalet, ansvarsfördelning, redovisning av markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i unionens klimatåtaganden, reformen av utsläppshandelssystemet osv.) med mera.

Parlamentet har upprepade gånger konstaterat att en huvudprioritering måste vara ett förbättrat genomförande. I en resolution, *Större nytta av EU:s miljöåtgärder: att stärka*



förtroendet genom bättre kunskap och reaktionsförmåga, kritiserade parlamentet den otillfredsställande graden av genomförande av miljölagstiftning i medlemsstaterna, och lämnade flera rekommendationer för ett mer effektivt genomförande, såsom spridning av bästa praxis mellan medlemsstaterna och mellan regionala och lokala myndigheter. I sin ståndpunkt om det nuvarande miljöhandlingsprogrammet underströk parlamentet även behovet en striktare tillämpning av EU:s miljölagstiftning. Dessutom uppmanade parlamentet till bättre säkerhet för investeringar som stöder miljöpolitiken och till insatser för att bekämpa klimatförändringarna, samt till att ta större och bättre hänsyn till miljöaspekterna på andra politikområden.

Tina Ohliger
05/2019

