



## 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 betalar. EU står inför komplexa miljöutmaningar, från klimatförändringar och förlust av biologisk mångfald till resursutarmning och föroreningar. Miljöpolitiken har på senare år fått en central roll i EU:s beslutsfattande i och med att kommissionen lanserade den europeiska gröna given 2019 som den främsta drivkraften för sin strategi för ekonomisk tillväxt.

### 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

EU:s miljöpolitik 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 politiken, och efterlyste ett handlingsprogram. Europeiska enhetsakten 1987 införde ett nytt miljökapitel som utgjorde den första rättsliga grunden 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” (se faktablad [2.5.2](#)) blev ett särskilt mål i Lissabonfördraget 2009, liksom hållbar utveckling i förbindelserna med länder utanför unionen. Lissabonfördraget gav också EU ställning som juridisk person, vilket gör det möjligt för EU att ingå internationella avtal. Dessa framsteg stärkte EU:s roll som en



nyckelaktör på det globala miljöområdet och banade väg för viktiga initiativ såsom den europeiska gröna given och [EU:s klimatlag](#).

## 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 betalar. 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, innebär denna princip att produkten måste dras tillbaka från marknaden. Sådana åtgärder måste vara icke-diskriminerande och proportionerliga samt ses över så snart ytterligare vetenskapliga uppgifter finns tillgängliga.

Principen att förorenaren betalar 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 EU:s 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.

I december 2019 lanserade kommissionen den europeiska gröna given, som ska bidra till att göra Europa till den första klimatneutrala kontinenten i världen. År 2021 antogs [EU:s klimatlag](#), som förbinder EU att uppnå klimatneutralitet senast 2050 och fastställer ett mål om att nettoutsläppen av växthusgaser ska minska med minst 55 % fram till 2030, jämfört med 1990 års nivåer.

## GRUNDLÄGGANDE RAM

### A. Miljöhandlingsprogrammen

Sedan 1973 har kommissionen utfärdat fleråriga miljöhandlingsprogram som beskriver kommande lagförslag och mål för EU:s miljöpolitik. I maj 2022 trädde det [åttonde miljöhandlingsprogrammet](#) i kraft, som EU:s rättsligt överenskomna gemensamma agenda för miljöpolitiken fram till slutet av 2030.

I det upprepas det sjunde miljöhandlingsprogrammets vision för 2050, nämligen att säkerställa välbefinnande för alla, samtidigt som man håller sig inom planetens gränser.



Det nya programmet stöder och bygger vidare på miljö- och klimatmålen i den europeiska gröna given genom sex prioriterade mål:

- Uppnå 2030 års mål för minskning av växthusgasutsläppen och uppnå klimatneutralitet senast 2050.
- Förbättra anpassningsförmågan, bygga upp motståndskraften och minska sårbarheten för klimatförändringar.
- Göra framsteg mot en regenerativ tillväxtmodell, som frikopplar ekonomisk tillväxt från resursanvändning och miljöförstöring och påskyndar omställningen till en cirkulär ekonomi.
- Eftersträva en nollföroreningsstrategi, inbegripet för luft, vatten och mark samt skydd för medborgarnas hälsa och välbefinnande.
- Skydda, bevara och återställa den biologiska mångfalden och stärka naturkapitalet (särskilt luft, vatten, mark, skog, sötvatten, våtmarker och marina ekosystem).
- Minska miljö- och klimatpåfrestningar i samband med produktion och konsumtion, särskilt på områdena energi, industriell utveckling, byggnader och infrastruktur, rörlighet och livsmedelssystem.

## B. Horisontella strategier

EU införde sin första **strategi för hållbar utveckling** 2001, vilket innebar att Lissabonstrategin fick en miljödimension. Som svar på Agenda 2030 för hållbar utveckling, som antogs av FN i september 2015, offentliggjorde kommissionen 2016 meddelandet *Nästa steg för en hållbar europeisk framtid – EU-åtgärder för hållbarhet*, där man beskriver hur målen för hållbar utveckling kan integreras i EU:s politiska prioriteringar.

I januari 2019 lade kommissionen fram ett diskussionsunderlag om målen för hållbar utveckling, [Mot ett hållbart EU 2030](#), där man presenterar tre scenarier för hur vi kan nå målen. Parlamentet har uttryckt sitt stöd för det scenario som går längst, där man föreslår att vägleda alla EU:s och medlemsstaternas åtgärder genom att fastställa specifika genomförandemål för målen för hållbar utveckling, föreslå konkreta resultat för 2030 och inrätta en mekanism för rapportering och övervakning av framstegen med målen för hållbar utveckling.

2011 antog EU sin strategi för biologisk mångfald fram till 2020, som återspeglar de åtaganden som gjorts inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald, som är det viktigaste internationella avtalet om biologisk mångfald och som EU är part i. Som ett bidrag till diskussionerna om en global ram för biologisk mångfald efter 2020 (2022 års partskonferens för konventionen om biologisk mångfald (COP15)) lade kommissionen i maj 2020 fram sin [strategi för biologisk mångfald för 2030](#) som en omfattande, ambitiös och långsiktig plan för att skydda naturen och vända förstörelsen av ekosystem. I juni 2021 godkände parlamentet denna strategi och lade fram ytterligare förslag för att stärka den.

Inom ramen för den europeiska gröna given lade kommissionen i maj 2020 fram sin [från jord till bord-strategi](#), som syftar till att göra livsmedelssystemen rättvisa, hälsosamma



och miljövänliga. Parlamentet [stödde](#) i stort sett visionen och målen för denna strategi i oktober 2021.

### C. Internationellt miljösamarbete

EU spelar en viktig roll i internationella miljöförhandlingar. Unionen är part i många globala, regionala och subregionala multilaterala miljöavtal på en rad olika områden, såsom naturskydd och biologisk mångfald, klimatförändringar och gränsöverskridande luft- eller vattenföroreningar. EU har 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), och underströk på så vis sitt engagemang för att bevara den biologiska mångfalden och stoppa den olagliga handeln med vilda djur och växter.

### 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](#)). Dessutom 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 som EU och alla dess medlemsstater är parter i. Den 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, om den påverkas av miljösituationen), och tillgång 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 ta itu med de stora skillnaderna i genomförandenivå mellan medlemsstaterna antog EU 2001 (icke-bindande) [minimistandarder för miljötillsyn](#). För att förbättra tillämpningen av EU:s miljölagstiftning måste medlemsstaterna tillhandahålla effektiva, proportionerliga och avskräckande [straffrättsliga påföljder](#) för de allvarigaste miljöbrotten. Dessa omfattar till exempel olagliga utsläpp eller utflöden av ämnen i luft, vatten eller marker, olaglig handel med vilda djur, olaglig handel med ozonnedbrytande 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 stärka tillämpningen genom att tillhandahålla en plattform för politiker, miljöinspektörer och tillsynstjänstemän där de kan utbyta idéer och bästa praxis.

I maj 2016 inledde kommissionen [granskningen av genomförandet av miljöpolitiken](#), ett nytt verktyg utformat för att uppnå ett 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 inrättades Europeiska miljöbyrån ([EEA](#)) i Köpenhamn för att stödja utvecklingen, genomförandet och bedömningen av miljöpolitiken och informera allmänheten om den. 2020 offentliggjorde miljöbyrån sin [sjätte rapport om miljösituationen](#) – om tillståndet och framtidsutsikterna för miljön i Europa.

EU driver också det europeiska jordobservationsprogrammet ([Copernicus](#)), som tillhandahåller satellitobservationsdata om land, hav, atmosfär och klimatförändringar. Med tanke på de föroreningar som släpps ut i luften, vattnet och marken tillhandahåller Europeiska registret över utsläpp och överföringar av föroreningar ([E-PRTR](#)) viktiga miljöupplysningar från fler än 30 000 industrianläggningar i EU.

## EUROPAPARLAMENTETS ROLL

Parlamentet spelar en stor roll i utformningen av EU:s miljölagstiftning. Under den åttonde valperioden 2014–2019 arbetade parlamentet med lagstiftning som följer av bland annat handlingsplanen för den cirkulära ekonomin (om avfall, batterier, uttjänta fordon, deponering osv.) och klimatförändringsfrågor (ratificering av Parisavtalet, ansvarsfördelning, redovisning av markanvändning, förändrad markanvändning och skogsbruk i EU:s klimatåtaganden, reformen av utsläppshandelssystemet osv.).

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 miljölagstiftningen i medlemsstaterna, och lämnade flera rekommendationer för ett mer effektivt genomförande, såsom spridning av bästa praxis mellan medlemsstaterna och mellan regionala och lokala myndigheter. Under den nionde valperioden 2019–2024 har parlamentet spelat en nyckelroll i att föra diskussioner om de förslag som kommissionen lagt fram som en del av den europeiska gröna given, både när det gäller att reagera på förslagen och att ange på vilka håll det vill se ytterligare ambitioner och åtgärder. Den 29 november 2019 utlyste parlamentet ett klimat- och miljönödläge i Europa och resten av världen. I oktober 2021 antog parlamentet den [ändrade Århusförordningen](#) som förhandlats fram med medlemsstaterna för att bredda tillgången till information, allmänhetens deltagande i beslutsfattandet och tillgången till rättslig prövning i miljöfrågor.



2021 antog parlamentet också [EU:s klimatlag](#), som rättsligt förbinder EU att vidta klimatåtgärder. Dessutom godkände parlamentet i april 2023 lagstiftning inom ramen för 55 %-paketet, som syftar till att uppnå klimatmålen.

Mer information om detta ämne finns på [webbplatsen för utskottet för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet \(ENVI\)](#).

Maria-Mirela Curmei / Christian Kurrer  
10/2023

