



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 21.5.2007
KOM(2007) 262 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**Kommissionens samarbejde med "Miljø for Europa"-processen efter
ministerkonferencen i Beograd i 2007**

[SEK(2007) 633]

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Kommissionens samarbejde med "Miljø for Europa"-processen efter ministerkonferencen i Beograd i 2007

1. INDLEDNING

"Miljø for Europa"-processen (EfE) er en uformel multilateral ramme, der blev etableret i 1991 for at fremme miljøbevidstheden i de lande i Central- og Østeuropa, der var ved at udvikle sig væk fra de tidligere systemer og hen imod markedsøkonomi og demokrati. Processen blev udformet med en løs struktur og overvåges af De Forenede Nationers Økonomiske Kommission for Europa (UNECE). EfE-processen har siden etableringen ikke haft formelle forbindelser med Den Europæiske Union (EU), selv om Europa-Kommissionen og mange medlemsstater har været og stadig er blandt de mest aktive donorer og deltagere.

"Miljø for Europa"-processen tog sigte på at harmonisere miljøkvalitet og -politikker på hele det europæiske kontinent og sikre fred, stabilitet og bæredygtig udvikling i forbindelse med overgangen til markedsøkonomier og demokrati. Dette var navnlig relevant i begyndelsen af 1990'erne, hvor der blev tilvejebragt en ramme med henblik på at prioritere foranstaltninger og koordinere indsatsen fra mange forskellige aktørers side på daværende tidspunkt.

Seksten år efter dens etablering har det politiske landskab på vort kontinent ændret sig grundlæggende. Hovedparten af de central- og østeuropæiske lande, der var omfattet af EfE-processen, er nu tiltrådt Den Europæiske Union, hvilket har medført tættere forbindelser med de lande, der nu er EU's nye naboer. Forbindelserne mellem EU og Rusland har udviklet sig til et vidtgående strategisk partnerskab (som vil blive afspejlet i den nye rammeaftale mellem EU og Rusland, hvor forhandlingerne snart ventes indledt), stabiliserings- og associeringsprocessen giver landene i Sydøsteuropa mulighed for EU-medlemskab, vedtagelsen og styrkelsen af EU's naboskabspolitik¹, forhandlingen af en ny, mere omfattende aftale med Ukraine, som vil imødekomme Ukraines ønske om at uddybe forbindelserne med EU, den politiske dialog mellem EU og Centralasien og den nylige meddelelse fra Kommissionen om Sortehavssynergien² giver alt sammen nye muligheder for et tættere samarbejde mellem EU og landene i UNECE-regionen.

Miljøaktiviteterne skal derfor nu passes ind i de nyligt forstærkede og strukturerede rammer for udenrigspolitikken, som EU har godkendt. Dette vil også sikre en bedre koordinering af de

¹ I meddelelsen fra Kommissionen om styrkelse af EU's naboskabspolitik (KOM(2006) 726 endelig) foreslås en række foranstaltninger med henblik på at styrke politikken, herunder fremme af mellemfolkelig kontakt, styrkelse af regionalt samarbejde og opbygning af en tematisk ENP-dimension, som vil omfatte mange områder såsom miljø, transport og energi. Det understreges i meddelelsen, at der skal være opmærksomhed omkring effektiv gennemførelse af multilaterale aftaler og processer, hvad enten de allerede eksisterer eller er nye.

² Meddelelse fra Kommissionen om Sortehavssynergien – nyt initiativ til regionalt samarbejde (KOM(2007) 160 endelig).

eksisterende miljøprocesser i regionen og derved bidrage til en mere omfattende og prioriteret strategi fra EU's og partnerlandenes side.

"Miljø for Europa"-processen står nu ved en korsvej. Forberedelserne til den næste EfE-ministerkonference, der skal afholdes i Beograd i oktober 2007, er i gang. Tiden er derfor inde til at gøre sig overvejelser om "Miljø for Europa"-processens fremtid og strategien for Kommissionens deltagelse i multilaterale aktiviteter i det paneuropæiske område i perioden efter Beograd-konferencen.

I denne meddelelse gøres der rede for Europa-Kommissionens syn på "Miljø for Europa"-processens fremtid samt dens deltagelse i EfE-relaterede aktiviteter efter Beograd. Meddelelsen er tænkt som et bidrag til drøftelserne på ministerkonferencen i 2007, hvor EfE-processens fremtid vil optræde som et af hovedemnerne for drøftelserne.

2. RESULTATERNE AF "MILJØ FOR EUROPA"-PROCESSEN

Gennem årene er EfE-processen blevet værdsat for at være altomfattende og give alle medlemsstater indflydelse i sine multilaterale fora. Den har skabt en ramme, som tager sigte på at forbedre miljøpolitikker og -forhold i UNECE-regionen. På den ene side er denne indsats imidlertid blevet overtaget direkte af EU, da de central- og østeuropæiske kandidatlande tiltrådte EU i 2004 og Bulgarien og Rumænien i 2007. På den anden side er der i de øvrige østeuropæiske lande i området i det tidligere Sovjetunionen kun langsomt gjort fremskridt med at udvikle miljøpolitikker som følge af betydelige interne politiske og økonomiske begrænsninger.

Blandt de væsentlige resultater af EfE-processen er bidraget fra UNECE's arbejdsgruppe vedrørende miljøovervågning og miljøvurdering (WGEMA) til forberedelsen af de såkaldte paneuropæiske miljøvurderingsrapporter, der udarbejdes til hver ministerkonference (under ledelse af Det Europæiske Miljøagentur).

Et af "flagskibene" i EfE-processen er miljøstrategien for Østeuropa, Kaukasus og Centralasien (EECCA), som tager sigte på at finde løsninger på fælles miljøproblemer i EECCA-landene³ på grundlag af et tæt samarbejde. Strategien blev vedtaget på ministerkonferencen i Kiev i 2003 og har både fortalere og kritikere. Fortalerne anfører sædvanligvis, at strategien skaber en fælles ramme for at løse miljøproblemer i lande med en fælles fortid (arven efter det tidligere Sovjetunionen), og omtaler den snarere, da den mangler klare mål og tidsplaner, som et "inspirationsdokument" end en normativ ramme. Der har faktisk ikke hidtil været mange beviser for seriøse bestræbelser på nationalt plan på at gennemføre denne EECCA-strategi.

³ Eastern Europe, Caucasus and Central Asia, dvs. Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Kasakhstan, Kirgisistan, Republikken Moldova, Den Russiske Føderation, Tadsjikistan, Turkmenistan, Ukraine og Usbekistan.

UNECE-miljøkonventionerne⁴ indgår ikke i selve EfE-processen, men nævnes ofte som "succeser" i forbindelse med processen. Den begrænsede ratificering og gennemførelse af nogle af de fem UNECE-miljøkonventioner og protokollerne hertil, navnlig i EECCA-landene, giver imidlertid fortsat anledning til bekymring.

Ministerkonferencer afholdes hvert fjerde eller femte år med henblik på at fremme foranstaltninger i regionen. Der har imidlertid tidligere været en vis tendens til på dagsordnerne for konferencerne at medtage en alt for lang række af miljøspørgsmål, som undertiden omfattes af andre multilaterale internationale fora, hvilket er resulteret i drøftelser, der ikke altid har været så produktive, som det var hensigten. I Kiev blev der f.eks. brugt meget forhandlingstid på spørgsmål som klimaændringer, genetisk modificerede organismer og nuklear sikkerhed, selv om beslutninger vedrørende disse spørgsmål ikke lå og fortsat ikke ligger inden for EfE-processens kompetenceområde og behandles effektivt af andre internationale organer.

3. FRA KIEV TIL BEOGRAD

I forbindelse med den tidligere EfE-ministerkonference i Kiev i 2003 gjorde Europa-Kommissionen rede for sit syn på processens fremtid og sine forbindelser hermed i en meddelelse med titlen "Det Pan-Europæiske miljøsamarbejde efter Kiev-konferencen i 2003" (KOM(2003) 62 endelig).

I det pågældende dokument understregede Kommissionen, at det nye politiske landskab, som skabes af et udvidet EU, bør have betydning for det fremtidige fokus og de nærmere betingelser for EfE-processen. Som følge heraf opfordrede Kommissionen i 2003 til, at det fremtidige arbejde som led i EfE-processen omlægges til strategiske initiativer i EECCA-regionen, hvor erfaringerne og ekspertisen kan give det bilaterale samarbejde med de enkelte donorlande eller EU øget værdi.

Ministererklæringen fra Kiev afspejlede denne "omlægning mod øst", og der blev formelt opnået enighed om, at EfE-processen fremover ville være koncentreret om EECCA-regionen. Der blev også opnået enighed om at forene aktiviteterne i MHP task force (policystyringsgruppen) og PFU (finansieringsstyringsgruppen) i en bestræbelse på at rationalisere de knappe midler, der er til rådighed under processen. Det bemærkes imidlertid, at beslutningen om at vælge Beograd som det sted, hvor den næste ministerkonference skulle afholdes, ikke afspejlede den ændring af geografisk fokus, der var opnået enighed om i Kiev.

Den situation og de tendenser, som Kommissionen havde kortlagt i sin meddelelse fra 2003, er blevet forstærket i løbet af årene forud for ministerkonferencen i Beograd i 2007. Blandt disse tendenser er der tre, der navnlig bør fremhæves, da de indeholder en begrundelse for EfE-processens eksistens og dens fremtidige funktion:

⁴ Konventionen om grænseoverskridende luftforurening over store afstande, konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne ("Esbo-konventionen"), konventionen om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer, konventionen om grænseoverskridende virkninger af industrielle uheld, konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet ("Århus-konventionen").

- For det første EU's gradvise udvidelse mod øst: EU's femte udvidelse betyder, at 27 ud af de 56 UNECE-medlemmer nu er medlem af EU og tre andre (Kroatien, Tyrkiet og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien) er EU-kandidater. Endvidere er yderligere fire (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Serbien og Montenegro) omfattet af stabiliserings- og associeringsprocessen og er potentielle EU-kandidater. Endelig har udviklingen af EU's naboskabspolitik (hvor Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Moldova og Ukraine er omfattet i øst) og det strategiske partnerskab med Rusland radikalt ændret rammerne for EU's forbindelser med hovedparten af de resterende EftE-partnere.
- For det andet øges forskellene mellem EECCA-landene med hensyn til deres interne politikker og deres forbindelser med partnerlande. Det kan derfor i stadig højere grad diskuteres, om det er på sin plads at behandle alle EECCA-lande som en samlet region.
- For det tredje har Rusland og mange andre EECCA-lande, f.eks. Kasakhstan, oplevet en hastig økonomisk vækst siden slutningen af 1990'erne og er meget mindre afhængige af udlandsbistand til miljøinvesteringer og kapacitetsopbygning. De fleste donorer har reduceret deres bistandsprogrammer betydeligt.

Den kommende EftE-ministerkonference i Beograd vil give mulighed for at gøre status over resultaterne og gøre sig overvejelser om dens potentielle fremtidige rolle i en ny geopolitisk sammenhæng.

De fleste EU-medlemsstater og Europa-Kommissionen har været og er stadig meget engageret i EftE-processen. I den senere tid er der imidlertid blevet slået til lyd for en øget effektivitet og en større vægt på aktiviteter, hvor der kan forventes de største miljøfordele, f.eks. ved snarere at gennemføre allerede eksisterende instrumenter end drøfte idéer til nye instrumenter. Europa-Kommissionen har givet udtryk for sin støtte til disse synspunkter.

4. FORSLAG TIL DET VIDERE FORLØB

Efter Kommissionens opfattelse har EftE-processen ydet et vigtigt bidrag til omstillingen på miljøområdet i Central- og Østeuropa/Sydøsteuropa/EECCA siden 1991. Dens rolle er imidlertid gradvis blevet mindre, efterhånden som andre rammer og initiativer er blevet udviklet.

I dag omfatter EU-lovgivningen og -standarderne på miljøområdet de normative behov blandt EU's nyere medlemsstater i Central- og Østeuropa. Langt hovedparten af de resterende lande i UNECE-regionen har etableret stærke forbindelser med EU gennem førtiltrædelses-, stabiliserings- og associeringsaftaler samt handlingsplanerne under den europæiske naboskabspolitik, som alle fremmer miljøbeskyttelsen gennem en bedre miljøstyring, herunder lovgivning og institutioner. Dette bilaterale samarbejde mellem EU og ikke-EU-landene i UNECE-regionen giver efter Kommissionens opfattelse mulighed for et mere direkte instrument til at fokusere på miljøproblemerne i hvert land og kanalisere EU-støtten og samtidig også fremme koordineringen af eksisterende miljøprocesser, der opviser en klar merværdi.

EU støtter fuldt ud og deltager aktivt i forskellige multilaterale miljøfora, hvor de spørgsmål, der er på dagsordenen for Beograd-konferencen, drøftes. Dette er tilfældet med f.eks. biodiversitet, som prioriteres højt af EU, og hvor Kommissionen på internationalt plan støtter

en væsentligt styrket konvention om den biologiske mangfoldighed og øgede midler til Den Globale Miljøfacilitet⁵.

Et andet eksempel er bæredygtigt forbrug og bæredygtig produktion, hvor EU's temastrategi for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne også har en ekstern dimension, som blandt andre foranstaltninger fastsætter oprettelse af et internationalt panel for bæredygtig udnyttelse af naturressourcerne, og dette er ved at blive oprettet i samarbejde med De Forenede Nationers Miljøprogram (UNEP). Det vil give uafhængig videnskabelig rådgivning om de væsentlige miljømæssige virkninger af ressourceudnyttelsen. Blandt vigtige elementer i arbejdet indgår bidrag til strategier til at mindske miljøpåvirkningerne i hastigt ekspanderende økonomier, navnlig ved at ændre forbrugs- og produktionsmønstre, som ikke er bæredygtige, og opbygge viden og kapacitet i udviklingslandene.

Under hensyntagen til på den ene side EU's stadig mere aktive bilaterale miljøforbindelser og på den anden side en tiltagende globalisering af miljøsamarbejdet mener Kommissionen, at det efter Beograd-konferencen bør være UNECE's centrale rolle at fremme gennemførelsen af FN-miljøkonventionerne i regionen, navnlig med hensyn til disse konventioners grænseoverskridende rækkevidde. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at UNECE også fortsat bør spille en vigtig koordinerende rolle ved gennemførelsen af Johannesburg-gennemførelsesplanen fra 2002 på regionalt plan og videreføre sit arbejde i forbindelse med gennemgangen af miljøindsatsen, som giver mållandene værdifulde retningslinjer for politikken og potentielle donorer et vigtigt overblik.

I tråd hermed har Kommissionen til hensigt at koncentrere sin deltagelse i EfE-processen efter Beograd-konferencen om initiativer og aktiviteter, der ikke kan gennemføres i tilstrækkelig grad via EU's bilaterale samarbejde.

For at undgå en unødvendig overlapning mellem aktiviteterne, sikre sammenhæng med EU's bilaterale arbejde og optimere ressourcetildelingen vil Kommissionen med hensyn til EfE koncentrere sin deltagelse om at:

- tage aktivt del i indsatsen for at gennemføre de eksisterende UNECE-miljøkonventioner
- bidrage til UNECE's gennemgang af miljøindsatsen
- fremme og støtte netværket af regionale miljøcentre i EECCA-regionen (så længe de potentielt kan spille en væsentlig rolle for kapacitetsopbygningen i nabolandene og de centralasiatiske stater)
- deltage i udvalgte subregionale initiativer af relevans for EfE-processen, navnlig initiativer, der er koncentreret om Centralasien
- sammen med EU-medlemsstaterne bidrage til at forbedre vandsektoren i EECCA-regionen hen imod målene i EU's vandinitiativ (EUWI).

5 Meddelelse fra Kommissionen: "Stop for tab af biodiversitet inden 2010 – og fremover. Opretholdelse af økosystemfunktioner til gavn for menneskeheden" KOM(2006) 216 endelig.