

DA

DA

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.11.2008
KOM(2008) 773 endelig

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

om gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs miljølovgivning

{SEK(2008) 2851}

{SEK(2008) 2852}

{SEK(2008) 2876}

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

om gennemførelse af Det Europæiske Fællesskabs miljølovgivning

1. INDLEDNING

Formålet med denne meddelelse er at vise, hvordan de nye tilgange, der er beskrevet i meddelelsen "Et resultatorienteret Europa - anvendelse af fællesskabsretten", vil blive anvendt på miljøområdet.

Den viser også, hvordan Fællesskabets miljølovgivning kan gennemføres bedre ved hjælp af en kombination af:

- arbejdet i forbindelse med og efter lovgivningsfasen, der er rettet mod *forebyggelse af overtrædelser*
- *imødekommelse* af den *europæiske offentligheds* særlige betænkeligheder
- en mere direkte og intensiv håndtering af *de væsentligste overtrædelser*
- en forbedret *dialog med Europa-Parlamentet*
- øget gennemsækelighed, kommunikation og *dialog med offentligheden* og interesserede parter.

Denne fornyede gennemgang er særlig relevant i lyset af EU's udvidelse i tidsrummet 2004-2007, den øgede opmærksomhed omkring miljøproblemstillinger, det voksende omfang af Fællesskabets miljølovgivning, den betydningsfulde udvikling i EF-Domstolens retspraksis og fremkomsten af ny praksis til at fremme overensstemmelse. Denne meddelelse afspejler den øgede vægt, der lægges på gennemførelsen, navnlig som dette kommer til udtryk i det sjette miljøhandlingsprogram¹ og midtvejsevalueringen² heraf, og den er i tråd med Europa-Parlamentets langvarige interesse herfor.

I meddelelsen beskrives først udfordringerne i forbindelse med anvendelsen af Fællesskabets miljølovgivning. Dernæst skitseres de specifikke midler, der benyttes til at fremme og sikre overholdelsen, og som bl.a. omfatter: Foranstaltninger med henblik på at forebygge overtrædelser ved at forbedre kvaliteten af ny fællesskabsmiljølovgivning og sikre en national gennemførelse af god kvalitet, foranstaltninger, der tager højde for den europæiske offentligheds særlige betænkeligheder, herunder med en forbedret problemløsningsordning og en styrkelse af Kommissionens repræsentation i medlemsstaterne, kriterier til udpegelse af de overtrædelser, som kræver et ekstra højt opmærksomhedsniveau, samt forslag til en forbedret dialog med Europa-Parlamentet, offentligheden og interesserede parter. Meddelelsen suppleres med to særskilte dokumenter fra Kommissionen, hvoraf det ene indeholder en sektoropdelt beskrivelse af udfordringer og et overblik over forebyggende foranstaltninger med henblik på at fremme overensstemmelse, og det andet indeholder en sammenfatning af den konsekvensanalyse, der er knyttet til meddelelsen³.

¹ Beslutning nr. 1600/2002/EF.

² Kommissionens meddelelse KOM(2007) 225.

³ KOM(2008) 2851 og KOM(2008) 2852.

2. UDFORDRINGERNE I FORBINDELSE MED GENNEMFØRELSEN AF FÆLLESSKABETS MILJØLOVGIVNING

2.1. Generelle udfordringer

Miljølovgivningen er vidtfavnende og ambitiøs, idet den dækker så forskellige områder som klimaændringer, luftkvalitet, affaldshåndtering, beskyttelse af vandressourcer og den biologiske mangfoldighed, kontrol med kemiske stoffer og miljømæssige konsekvensanalyser. Den benytter sig af en bred vifte af teknikker, f.eks. produktstandarder, mål for miljøtilstand, forbud og begrænsninger, økonomiske instrumenter, udpegning af følsomme områder, planer og programmer, offentlig deltagelse og oplysningspligt. Det er nødvendigt at anvende fællesskabsretten på en mangfoldighed af naturbetingelser inden for meget forskellige nationale og regionale administrative ordninger og i situationer, som ofte går på tværs af landegrænser. Der er også stor interesse blandt offentligheden, hvilket afspejles i udøvelsen af miljørelaterede rettigheder, herunder indgivelse af klager og andragender.

Dertil kommer udfordringer som følge af:

- *manglende iagttagelse af frister og fuldstændighed* fra medlemsstaternes side, når de vedtager national og regional lovgivning
- *manglende viden og bevågenhed* inden for nationale og regionale administrationer
- *mangler for så vidt angår den administrative kapacitet*
- *ufyldestgørende national og regional håndhævespolitik og -praksis*
- *utilstrækkelige og forsinkede investeringer* i den nødvendige forureningsbekæmpelsesinfrastruktur.

Det er også værd at nævne de udfordringer, som udvidelsen fører med sig. Anvendelsen af den gældende fællesskabsret i EU-12 kræver en betydelig indsats for så vidt angår forbedringer af infrastruktur, administrative ordninger og fremme af borgernes medvirken. Der er lignende udfordringer i lande, der er kandidater til senere udvidelser.

2.2. Specifikke udfordringer

Manglende meddelelse af og mangler i national og regional gennemførelseslovgivning påvirker alle dele af fællesskabsretten. Der er følgende specifikke udfordringer:

- *Affald* – i visse medlemsstater er der behov for at standse ulovlige affaldsdeponier, etablere tilstrækkelige netværk af regulerede affaldsanlæg, forhindre ulovlig transport af affald og gøre offentligheden mere bevidst om målene for forebyggelse, genbrug og genvinding af affald. Der er brug for en kombination af investeringer og velstrukturerede nationale og regionale håndhævelses- og oplysningsaktiviteter.
- *Vand* – i visse medlemsstater mangler der investeringer i indsamling og behandling af byspildevand. Dette kræver langsigtet planlægning og finansielle tilsagn.
- *Naturen* – der er stadig huller i et af de vigtigste net af europæiske naturområder, som ellers har et stort dækningsområde nu. Der er også behov for en større indsats, når det gælder om at forvalte lokaliteterne i overensstemmelse med naturbeskyttelsesmålene.

- **Industriallæg** – et betydeligt antal industriallæg mangler stadig at opfylde vilkårene for EU-tilladelse og andre krav.
- **Vurdering af virkninger på miljøet** – spørgsmålet om manglende overensstemmelse med EU's vurdering af virkninger på miljøet fremdrages hyppigt i indsigelser mod større projekter. Det gælder om at få en kontrolleret udvikling, som også inddrager legitime miljøhensyn.
- **Luftkvalitet** – manglende overensstemmelse med EU's luftkvalitetsnormer i mange europæiske byer kræver en samordnet indsats for at mindske koncentrationen af forurenende partikler.
- **Klimaændringer** – der er fortsat behov for at sikre, at alle medlemsstater forelægger de nødvendige oplysninger for at sikre en effektiv opfølgning på Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer⁴.

Yderligere oplysninger findes i ledsagedokumentet.

3. LØSNING: BEDRE GENNEMFØRELSE AF FÆLLESSKABETS MILJØLOVGIVNING

En forbedret gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning forudsætter tiltag af forebyggende og korrigerende art på centrale områder. Den forudsætter også en strategisk fremgangsmåde.

Generaldirektoratet for Miljø har nedsat interne taskforcer for naturbeskyttelse, vand, luft, klimaændringer, affald og konsekvensanalyser for at sikre en sammenhængende fremgangsmåde fra udarbejdelse til gennemførelse af politikker og en samordnet anvendelse af den brede vifte af værktøjer, som beskrives i det følgende.

Der er i denne forbindelse anlagt en "sektorvis" indfaldsvinkel, dvs. den udpeger og tackler væsentlige problemer, som optræder på tværs af medlemsstaterne. Dette har f.eks. gjort det muligt for Kommissionen at tage fat på manglende spildevandsrensningsanlæg i et langt større antal byer og ulovlige affaldsdeponier i langt flere tilfælde, end det ville have været muligt, hvis Kommissionen fokuserede på individuelle problemer. I forbindelse med naturlovgivningen har denne fremgangsmåde bidraget til at sikre en udpegning af tusindvis af lokaliteter i hele EU, og den benyttes også i andre sammenhænge til forvaltning af lokaliteter, f.eks. ved at tilskynde til dialog og bedste praksis inden for specifikke økonomiske sektorer såsom havne og udvindingsindustrien (ikke energisektoren). En kommende rapport fra Kommissionen om det første sundhedstjek af levesteder og arter, som er beskyttet under Fællesskabets naturbeskyttelseslovgivning, vil give en fornemmelse af, hvor effektiv den nuværende politik er.

3.1. Forebyggelse af overtrædelser

Omfanget og kompleksiteten af Fællesskabets miljølovgivning sammenholdt med det store antal overtrædelser understreger betydningen af at have en veludviklet strategi til forebyggelse af overtrædelser. På dette område anvender Kommissionen allerede på systematisk vis de præventive foranstaltninger, som kort beskrives nedenfor. En mere komplet beskrivelse findes i ledsagedokumentet.

Indsatsen for at forebygge overtrædelser må nødvendigvis afspejle et lovgivningsmæssigt livscykluskoncept. Indsatsen begynder i forbindelse med udformning og opstilling af

⁴ Beslutning 280/2004.

lovgivningen, den skal omfatte en række tiltag og aktiviteter efter vedtagelsen af lovgivningen, og den skal tage højde for gennemgang og revision af lovgivningen. Konsekvensanalyser og lovgivning om luftkvalitet og affald er eksempler på lovgivningsmæssig ajourføring, som tager hensyn til den erfaring, der vindes via gennemførelses- og håndhævelsesarbejdet.

Anvendelsen af teknikker og instrumenter som f.eks. temastrategier, høring og konsekvensanalyser kan medvirke til at sikre, at nye retsregler og politikker – og gennemgang og revision af eksisterende retsregler og politikker – er sammenhængende, rationelle og effektive.

Når lovgivningen og politikkerne er på plads, findes der en række præventive værktøjer, som kan bidrage til at sikre, at de opgaver, som pålægges med lovgivningen, afsluttes med et vellykket resultat. Disse omfatter:

- **effektiv informationsindsamling** for at kontrollere, i hvilket omfang lovgivningen og politikkerne fungerer efter hensigten. F.eks. giver Kommissionens årlige badevandsrapport et billede af badevandskvaliteten i hele Fællesskabet og formidles til et stort publikum
- **resultattavler**, som gør det muligt for medlemsstaterne og offentligheden at sammenligne medlemsstaternes resultater med hensyn til at opfylde specifikke mål. En af disse resultattavler fremhæver medlemsstaternes fremskridt med at etablere et fællesskabsnet af beskyttede naturområder⁵
- hensigtsmæssig anvendelse af fællesskabsmidler. F.eks. understøtter midler til miljøvenligt landbrug landbrugssystemer, som bevarer skrøbelige, delvis naturlige levesteder. Store investeringer i spildevandsindsamling og –behandling støttes med fællesskabsmidler. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og Samhørighedsfonden nævner udtrykkeligt miljøvenlig transport
- **førtiltrædelsesstøtte i kandidatlande** for at sikre, at nye medlemsstater fra tiltrædelsesdatoen er bedre i stand til at overholde den gældende fællesskabsret
- udarbejdelse af Kommissionens **vejledende dokumenter**, der bidrager til at undgå tvister om fortolkning og misforståelser. Kommissionen har f.eks. produceret 24 vejledende dokumenter, som dækker vigtige aspekter af rammebestemmelserne om vand. Det afspejler de omfattende virkninger af og den store partsinteresse i lovgivningen på området
- andre former for støtte og **struktureret dialog** med nationale myndigheder, herunder via de etablerede ekspertisenetværk, IMPEL⁶ og GreenForce⁷, og med andre interesseparter. Kommissionen deltager f.eks. i en dialog om problemer vedrørende ulovlige og dårligt forvaltede affaldsdeponier og ulovlig overførsel af affald.

⁵ Denne resultattavle kaldes Natura 2000-barometeret. Yderligere oplysninger findes på: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/barometer/index_en.htm.

⁶ Den Europæiske Unions netværk for gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning. Dette netværk af nationale inspektører blev dannet i 1992. Yderligere oplysninger findes på: <http://ec.europa.eu/environment/impel/index.htm>.

⁷ Den Europæiske Unions netværk af medlemsstaternes praktiske udøvere inden for både naturbeskyttelse og skovbrug. Yderligere oplysninger findes på: http://ec.europa.eu/environment/greenforce/index_en.htm.

Kommissionen agter også at yde finansiel bistand til et retligt uddannelsesprogram inden for miljølovgivning, og den vil udveksle oplysninger og samarbejde med netværk af *dommere*, f.eks. European Forum of Judges for the Environment og Association of European Administrative Judges. Dette gøres for at afspejle den centrale rolle, som de nationale domstole spiller. De træffer afgørelse i mange individuelle sager og - på områder såsom affald og naturbeskyttelse - er EF-Domstolens fortolkende retspraksis, der følger af Kommissionens direkte aktioner i medfør af EF-traktatens artikel 226, i betydelig grad suppleret med retspraksis fra de nationale dommers anvendelse af traktatens artikel 234.

Kommissionen vil efter vedtagelsen af større, nye miljødirektiver nedsætte permanente netværk med deltagelse af Kommissionens embedsmænd og kontaktpunkterne i medlemsstaterne. Sigtet med disse vil være at tilskynde til fuld og rettidig gennemførelse via udveksling af rådgivning og erfaringer. Sådanne netværk eksisterer allerede, f.eks. for Fællesskabets naturlovgivning.

3.2. Problemløsning – den europæiske offentligheds specifikke betænkeligheder imødekommes

Af hensyn til en universel accept af Fællesskabets miljølovgivning er det vigtigt, at borgerne kan få korrekte oplysninger om lovgivningen på alle officielle sprog, at de kan opfordre de ansvarlige organer til at opfylde kravene heri, og at de under visse omstændigheder kan benytte sig af nationale tvistbilægelsesmekanismer, der er afledt af Fællesskabets lovgivning. Der bør også være sammenhængende og effektive forbindelser mellem de forskellige ansvarlige organer, således at dobbeltarbejde undgås i videst muligt omfang.

Da gennemførelsen primært påhviler medlemsstaterne, skal hovedvægten lægges på, hvorvidt opfølgningen er effektiv, og hvorvidt der udvises tilstrækkelig ansvarlighed på nationalt og regionalt niveau.

Effektiv opfølgning på nationalt og regionalt niveau, herunder mekanismer med henblik på administrativ og juridisk prøvelse

Borgeres anmodninger til de ansvarlige myndigheder om at overholde afledt fællesskabslovgivning i problemsituationer

Borgerne vil ofte som de første få kendskab til aktiviteter, der udgør en overtrædelse af Fællesskabets afledte miljøregler, f.eks. illegale affaldsdeponier eller forurenende udledninger i recipienter. En væsentlig indikator for, om en gennemførelse er funktionsdygtig, består i, hvor hurtigt og effektivt det offentlige griber ind, efter at borgerne henvender sig til myndighederne. Medlemsstaterne kan fremme et godt forhold, f.eks. ved at åbne mulighed for anonyme telefonopkald, klagehåndteringsprocedurer, organer, der fører tilsyn med håndhævelsen, og ombudsmænd.

Tvistsituationer: tvistbilægelsesmekanismer på nationalt og regionalt niveau, der er afledt af Fællesskabets lovgivning, og Aarhuskonventionens rolle

Der vil være situationer, hvor borgere på den ene side og ansvarlige myndigheder på den anden side er uenige om, hvorvidt Fællesskabets miljølovgivning er overholdt.

Aarhuskonventionen⁸, i hvilken EU er part⁹, indeholder bestemmelser om adgang til domstolsprøvelse. I 2003 vedtog Kommissionen et forslag til et gennemførelsesdirektiv om adgang til domstolsprøvelse på miljøområdet¹⁰, og dette behandles for øjeblikket af medlovgiverne. Kommissionen har også offentliggjort en undersøgelse af, hvordan medlemsstaterne fører konventionen¹¹ ud i livet, og organiseret en offentlig drøftelse ud fra undersøgelsens resultater¹². Kommissionen mener fortsat, at Fællesskabets miljølovgivning ville kunne håndhæves bedre og mere konsekvent, hvis direktivforslaget vedtages. Hvis det gøres nemmere at bringe en sag for en national domstol, burde det være muligt at løse problemerne tættere på borgerne. Det burde også mindske behovet for intervention fra Kommissionens side.

Fællesskabets miljølovgivning indeholder allerede bestemmelser om prøvelsesmekanismer i de tilfælde, hvor tvister vedrører afslag på anmodninger om miljøoplysninger eller offentlig høring i relation til vurderinger af virkninger på miljøet samt afgørelser om tilladelser i relation til integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening. Via kontrol af national lovgivnings kvalitet og praktiske gennemførelse vil Kommissionen arbejde på at sikre, at disse prøvelsesmekanismer er effektive i alle medlemsstater. I forbindelse med gennemgangen af eksisterende eller forslag til ny lovgivning vil Kommissionen overveje at foreslå lignende prøvelsesmekanismer.

Kommissionens rolle ved behandlingen af anmodninger om oplysninger, klager og andragender

Selv om der først og fremmest må lægges vægt på at sikre, at borgere og interessenter får et tilfredsstillende svar på nationalt og regionalt niveau, anmodes Kommissionen også om at efterforske klager og andragender samt at levere miljøoplysninger.

Kommissionen har etableret en problemløsningsmekanisme som et pilotprojekt med 15 medlemsstater for at afprøve, hvordan den bedre kan følge op på borgernes forespørgsler angående anvendelsen af fællesskabsretten. Miljøsager overdrages omgående til de medlemsstater, der deltager i det igangværende pilotprojekt. Medlemsstaterne opmuntres til at anvende bedste praksis, som opstår ved behandlingen af de enkelte sager, i en bredere sammenhæng.

Som et forsøg vil Kommissionen også anbringe embedsmænd med viden om miljøforhold i sine repræsentationskontorer i visse medlemsstater¹³ for at bringe viden om miljølovgivningen tættere på borgerne, give juridisk og anden form for information, øge bevågenheden, påpege og vurdere problemer og løsninger samt være forbindelsesled til nationale myndigheder og organer med gennemførelsesrelaterede opgaver. Deres aktiviteter vil blive tæt koordineret med Kommissionens øvrige initiativer vedrørende gennemførelsen, herunder den forbedrede problemløsningsmekanisme. De foreløbige erfaringer tyder på, at initiativet medvirker til, at problemer konstateres og løses tidligere.

⁸ Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet.

⁹ Se Rådets beslutning 2005/370/EF (EUT L 124 af 17.5.2005).

¹⁰ KOM(2003) 624.

¹¹ Undersøgelsen har titlen "Measures on access to justice in environmental matters (Article 9(3))". Den findes på: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm.

¹² Se ovennævnte. Undersøgelsen viser i grove træk, at der er gode muligheder for at forbedre adgangen til domstolsprøvelse i hele EU.

¹³ Spanien, Portugal, Italien og Polen.

Denne samling af værktøjer til at fremme og opnå overensstemmelse for den samlede miljølovgivning vil blive gennemgået jævnlige og vurderet i forhold til målet om en rettidig og fuldstændig gennemførelse og agtpågivenhed over for offentlighedens betænkeligheder.

3.3. En mere direkte og intensiv håndtering af væsentlige overtrædelser

EF-Domstolens domme har spillet en vigtig rolle, når det gælder at sikre, at Fællesskabets miljølovgivning anvendes bedre. Eksempelvis har sager om manglende udlægning af tilstrækkelige vådområder og andre områder som særligt beskyttede områder til vilde fugle i Nederlandene¹⁴ og manglende udpegning af tilstrækkeligt mange levesteder i Tyskland¹⁵ og Frankrig¹⁶ til et europadækkende net af væsentlige naturområder bidraget til at sikre, at der nu findes udstrakte områder, som friholdes til Europas truede dyreliv i disse lande. Sager vedrørende de udbredte brud på EU's affaldsregler i Irland¹⁷ og den stiltiende accept af et stort antal illegale affaldsdeponier i Grækenland¹⁸ har lagt grunden til væsentlige reformer af affaldshåndteringen i disse medlemsstater.

Det er af stor betydning, at overtrædelsesproceduren anvendes effektivt, så der tages fat på de vigtigste problemer. Alle klager og overtrædelser vil blive behandlet, men i "Et resultatorienteret Europa" henvises der til tre kategorier af overtrædelser, som vil blive behandlet hurtigere og mere intensivt.

1. Den første kategori, der omfatter *manglende meddelelse af gennemførelsesforanstaltninger* for direktiver, er af særlig betydning for miljøet, fordi den gældende fællesskabsret på miljøområdet domineres af direktiver.

2. Den anden kategori vedrører *manglende efterkommelse af EF-Domstolens domme* inden for et benchmark på gennemsnitligt 12-24 måneder, alt efter en sags særlige omstændigheder. Et betydeligt antal domme på miljøområdet omhandler resultatbaserede forpligtelser, f.eks. opfyldelsen af en miljørelateret kvalitetsstandard eller etablering af spildevandsrensning. Ved anvendelsen af ovennævnte benchmark vil Kommissionen tage hensyn til EF-Domstolens relevante retspraksis¹⁹.

3. Den tredje kategori vedrører *krænkelser af fællesskabsretten, herunder sager om manglende overensstemmelse, som rejser spørgsmål af principiel karakter, eller som har særlig vidtrækkende negative konsekvenser for borgerne*, såsom spørgsmål vedrørende anvendelsen af traktatfæstede principper og hovedelementer i rammeforordninger og -direktiver. Der må opstilles kriterier for sådanne sager om manglende overensstemmelse sektor for sektor.

Overtrædelser på miljøområdet får særligt vidtrækkende negative følger for borgerne i tilfælde, hvor de i betydeligt omfang eller gentagne gange udsættes eller fremover vil kunne blive udsat for direkte skadevirkninger på eller alvorlig forringelse af deres livskvalitet på grund af manglende overholdelse af miljøkvalitetsstandarder eller krav i relation til forurenende aktiviteter. Som en relevant faktor for prioriteringen af emner spiller det ind, hvorvidt skaden får uoprettelige følger.

¹⁴ Sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. 1998, s. I3031.

¹⁵ Sag C-71/99, Kommissionen mod Tyskland, Sml. 2001, s. I5811.

¹⁶ Sag C-220/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. 2001, s. I5831.

¹⁷ Sag C-494/01, Kommissionen mod Irland, Sml. 2005, s. I3331.

¹⁸ Sag C-502/03, Kommissionen mod Grækenland.

¹⁹ Sag C-278/01, Kommissionen mod Spanien, Sml. 2003, s. I14141, præmis 26-30.

Principielle spørgsmål kan opstå på flere forskellige måder, f.eks. kan en medlemsstat på fundamental vis undergrave effektiviteten af Fællesskabets miljølovgivning ved at vedtage gennemførelsesforanstaltninger, der ikke er i overensstemmelse med det berørte direktiv, eller ved ikke at træffe foranstaltninger, der kan bidrage til en indgået specifik fællesskabsomfattende aktion, f.eks. emissionshandelsordningen.

På den baggrund vil følgende kriterier blive anvendt på miljøområdet:

a) *Manglende overensstemmelse af vigtig lovgivning, som anses for at udgøre en trussel mod en korrekt gennemførelse af miljøreglerne og dermed deres overordnede effektivitet.* Dette kriterium påtænkes begrænset til de direktiver og bestemmelser, som fastlægger rammerne for miljøbeskyttelse. Det omfatter fejlagtig eller ufuldstændig national lovgivning, som i betydelig grad begrænser anvendelsesområdet for kravene i et direktiv eller på anden vis væsentligt kompromitterer de tilstræbte resultater. Eksempelvis er der allerede taget overensstemmelsesrelaterede retlige skridt på området naturbeskyttelse og konsekvensvurdering for fugledirektivet²⁰ og habitatdirektivet²¹ og for VVM-direktivet²². Tilsvarende foranstaltninger vil gradvis blive truffet for de større direktiver på områderne affaldshåndtering samt beskyttelse af vand og luft.

b) *Systematiske overtrædelser af krav til miljøkvalitet eller andre miljøbeskyttelseskrav, der indebærer alvorlige negative konsekvenser eller risici for menneskers sundhed og velbefindende eller for naturaspekter, der har stor miljøværdi.* Dette kriterium dækker situationer, hvor der forekommer gentagne eller betydelige overtrædelser af for det første væsentlige forpligtelser i relation til miljøsituationen, f.eks. de højst tilladte forureningsniveauer for luft og vand, eller forebyggelse af, at naturlige habitater forringes, og for det andet centrale proceduremæssige eller aktivitetsrelaterede forpligtelser, f.eks. at affaldsdeponier skal have en affaldstilladelse, at visse industrisektorer skal have en IPPC-godkendelse²³, og at byspildevand skal indsamles og renses. Selv om det kan være effektivt at forfølge enkeltsager, viser erfaringerne, at det normalt er mere rationelt og rimeligt at søge at løse udbredte problemer med en mere systematisk fremgangsmåde. Af systematiske overtrædelser har Kommissionen bl.a. taget fat på eller er i færd med at tage fat på følgende problemer: på området vand skrives der ind over for overtrædelse af badevands- og drikkevandsstandarder og unkladelse af at indsamle og rense byspildevand, på området affald rettes indsatsen mod en stiltiende accept af illegale affaldsaktiviteter, og på området natur sættes der ind over for manglende overholdelse af jagtregler eller undtagelsesbestemmelser. Kommissionen har til hensigt at bygge videre på disse eksempler, og på grundlag af de beviser, der står til rådighed, vil den fokusere på systematiske overtrædelser af miljødirektivernes centrale bestemmelser, såsom kravene om beskyttelse af levesteder i habitatdirektivet.

c) *Overtrædelser af centrale, strategiske forpligtelser, der er en forudsætning for opfyldelsen af andre forpligtelser.* Dette kriterium omfatter manglende opfyldelse af udpegninger, udarbejdelse af planer og programmer, rapportering og lignende forpligtelser, som er centrale for nærmere bestemte miljølove, og som har til formål at fastlægge en strategisk ramme for gennemførelsen af andre forpligtelser. Dette kan anskueliggøres med Kommissionens retlige skridt til inden for naturlovgivningen at sikre udpegning eller udnævnelse af netværk af

²⁰ Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103 af 25.4.1979.

²¹ Direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206 af 22.7.1992.

²² Direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 175 af 5.7.1985.

²³ Integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

lokaliteter af betydning for vilde dyr, inden for lovgivningen om vand at sikre overensstemmelse i handlingsprogrammer med sigte på at mindske vandforureningen fra landbrugets brug af gødning, inden for emissionshandel at sikre vedtagelsen af nationale tildelingsplaner og inden for affaldshåndtering at sikre affaldshåndteringsplaner.

d) Overtrædelser i relation til større infrastrukturprojekter eller indgreb, der involverer EU-finansiering eller betydelige negative konsekvenser. I lyset af Aarhuskonventionen er det passende niveau for behandling af sådanne overtrædelser måske de nationale domstole. Der kan dog også være behov for indgriben fra Kommissionens side, f.eks. hvis der er tale om fællesskabsfinansiering. Kommissionen vil tage hensyn til overvejelser som f.eks. uoprettelige miljøskader og i givet fald anmode om foreløbige foranstaltninger fra Domstolen. Selv om de kun undtagelsesvis tages i anvendelse, giver foreløbige foranstaltninger en potentielt væsentlig beskyttelse, så det sikres, at overtrædelser, som indebærer alvorlige skader, ikke bliver fuldbyrdede kendsgerninger.

Der findes yderligere oplysninger om Kommissionens overtrædelsesprocedurer i det supplerende dokument. Kommissionen er rede til sammen med Europa-Parlamentet og interesserede parter at drøfte ovenstående kriterier, herunder hvordan de skal anvendes på specifikke emneområder som f.eks. naturbeskyttelse, vand og affald, og den er villig til at tilpasse eller gennemgå dem i form af årlige rapporter om anvendelsen af fællesskabslovgivningen. Kommissionen vil også gerne overveje alle synspunkter, som Rådet måtte fremsætte.

I forbindelse med kontrolovervågningen af fremskridt vil der blive lagt særlig vægt på fremskridt inden for de ovennævnte sager. For at sikre, at de overordnede og sektorvise kriterier er meningsfulde, vil andre sager blive taget op i et tempo og på en måde, som ikke kompromitterer en rationel og effektiv håndtering af de væsentlige sager. Der vil blive gjort mest muligt for at sikre, at der findes løsninger på andre sager via de metoder, der er omhandlet i afsnit 3.1 og 3.2.

3.4. Dialog med Europa-Parlamentet

Som medlovgiver har Europa-Parlamentet en klar interesse i en effektiv gennemførelse. Ca. 10 % af alle Europa-Parlamentets forespørgsler til Kommissionen vedrører miljøforhold. Udvalget om Miljø afholder jævnlige møder om gennemførelsen af Fællesskabets miljølovgivning, og miljøet er for indeværende hovedemnet i 35 % af de andragender, som behandles af Udvalget om Andragender.

Arbejdet i disse udvalg kan lette dialogen om de strategiske aspekter af gennemførelsen, såsom aspekter i relation til de evalueringer, som skal foretages i Kommissionens kommende årlige rapporter om anvendelsen af fællesskabslovgivningen. Eksempelvis giver Udvalget om Miljø møder om gennemførelsen lejlighed til at drøfte situationen inden for bestemte miljøsektorer såsom vand, affald og naturbeskyttelse. Den forbedrede problemløsningsmekanisme forventes at kunne støtte Udvalget om Andragenders vigtige arbejde med at behandle borgernes klager. *Det forventes, at Europa-Parlamentet også vil samarbejde med nationale parlamenter, ikke mindst som følge af deres rolle i omsætningen af de direktiver, som Europa-Parlamentet er medlovgiver for.* Kommissionen er rede til at bistå i dette samarbejde.

3.5. Gennemsækelighed, kommunikation og dialog med offentligheden og interesserede parter

Gennemsækelighed og kommunikation har særlig betydning på miljøområdet, hvor fordelen ved, at offentligheden er velinformeret om og aktivt involveret i miljøet, er anerkendt i et

betydeligt antal lovbestemmelser. Hvert år vil der blive offentliggjort information og centrale statistikker, der bl.a. viser fremskridt inden for væsentlige sager, i form af årlige rapporter fra Kommissionen. Resultattavler anvendes til fremtrædende mål, f.eks. udpegninger med henblik på naturbeskyttelse, og ajourføres regelmæssigt. Gennemskueligheden fremmes også ved opmærksomhedsskabende aktiviteter, mediebegivenheder og publikationer, der har såvel almene som specialiserede læserskarer som målgruppe. Kommunikationsstrategier vil blive gjort til genstand for forudgående analyse og tilpasset de operationelle behov, evt. ved brug af Internettet.

Ikkestatslige miljøorganisationer spiller en central rolle i bestræbelserne på at fremme en korrekt gennemførelse og offentlighedens bevågenhed. Det foreslås at føre en regelmæssig dialog med dem i Bruxelles og i medlemsstaternes hovedstæder via repræsentationskontorerne. Gennem en dialog vil Kommissionen tilstræbe at få oplysninger om centrale problemer og betænkeligheder vedrørende gennemførelsen, tilskynde til at udarbejde strategiske analyser og sikre, at de forskellige problemløsningsmuligheder udnyttes optimalt, herunder også mulighederne på nationalt niveau.

Dialogen med andre interesserede parter videreføres for at tage hensyn til den bredest mulige vifte af synspunkter, når Kommissionen tager stilling i generelle spørgsmål vedrørende gennemførelsen af den gældende fællesskabsret på miljøområdet.

4. KONKLUSION

En effektiv gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning fremmes med en kombination af forskellige midler. I forbindelse med forberedelsen af lovgivningen vil der med vurdering af virkninger og høringer blive fokuseret på, hvordan miljømålene opfyldes mest effektivt. Det efterfølgende arbejde vil være rettet mod at forebygge overtrædelser ved at bistå medlemsstaterne med i rette tid at vedtage fuldstændig og korrekt national og regional lovgivning og andre foranstaltninger. Sideløbende hermed vil Kommissionen søge at tage fat på de europæiske borgeres specifikke betænkeligheder ved at tilskynde til reaktioner på nationalt og regionalt niveau under anvendelse af den forbedrede problemløsningsmekanisme. Kommissionen vil desuden stille ekspertise inden for miljølovgivning til rådighed i medlemsstaterne, indledningsvis som en forsøgsordning. Der anvendes en række kriterier til at udpege de overtrædelser, der kræver et særligt højt opmærksomhedsniveau, herunder passende anmodninger til EF-Domstolen om foreløbige foranstaltninger. Det er også hensigten at forbedre dialogen med Europa-Parlamentet, offentligheden og interesserede parter og, når dette er relevant, at tilpasse Kommissionens fremgangsmåde i lyset heraf.

Denne strategi forventes i kraft af en kombination af instrumenter at bistå Kommissionen med at opnå større effektivitet og præcision i sit arbejde med at fremme overholdelse og håndhævelse, bedre at imødekomme borgere og interesserede parter og bedre leve op til udfordringerne i nyligt tiltrådte medlemsstater og kandidatlande. Der vil blive holdt øje med, om denne strategi er effektiv, og Kommissionen vil om nødvendigt foreslå yderligere foranstaltninger for at sikre en bedre gennemførelse af Fællesskabets miljølovgivning.

FORKORTELSER OG FORKLARINGER

EU = Den Europæiske Union

EU-12 = De medlemsstater, som tiltrådte EU i perioden 2004-2007