



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.09.2005
KOM(2005) 466 endelig

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

Bedre regulering og temastrategier for miljøet

{SEK(2005) 1197}

I løbet af de seneste fire år har EU lanceret og gennemført en omfattende dagsorden for at forbedre de forskriftsmæssige rammer.

Man er nu ved at forberede den næste miljøpolitiske generation, temastrategierne, i overensstemmelse med principperne for en bedre regulering. I dette dokument beskrives det, hvordan disse principper anvendes og vil danne baggrund for den politikdebat om "bedre regulering og temastrategier", der efter planen skal afholdes på en samling i Rådet (miljø) i oktober 2005.

1. INDLEDNING

Til opfølgning af hvidbogen om styreformer i EU¹ har Europa-Kommissionen i en række år arbejdet aktivt for at forbedre sin lovgivningspraksis med henblik på at sikre, at lovgivningsforslagene er af høj kvalitet - enkle, relevante og effektive. Dette arbejde har omfattet en forbedring af lovgivningsforslagenes kvalitet gennem en forbedring af videngrundlaget², gennemførelse af omfattende høringer under forberedelsen af lovgivningsforslag³ og indførelse af krav om udvidede konsekvensanalyser for alle større politik- og lovgivningsforslag⁴. Kommissionen er også i færd med at forenkle EU-lovgivningen⁵ og mindske bureaukratiet ved bl.a. at sikre, at de administrative omkostninger⁶ undersøges i konsekvensanalyserne for de forskellige forslag, ændre eksisterende lovgivning for at tage hensyn til de praktiske erfaringer og tilbagetrække forelagte forslag, som ikke måtte være i overensstemmelse med Kommissionens prioriteter for Lissabon-strategien og ikke fuldt ud opfylder standarderne for bedre regulering. En del af arbejdet med bedre regulering har bestået i bedre at forklare behovet for en indsats på EF-plan og merværdien heraf, bl.a. ved at forbedre indholdet i de begrundelser, der er knyttet til forslagene. Ved at der systematisk indføres bestemmelser om fornyet gennemgang og revision i retsakterne, kan lovgivningen nu lettere ændres i overensstemmelse med den videnskabelige og teknologiske udvikling.

Som Kommissionen mange gange har understreget det, er bedre regulering ikke det samme som deregulering. Bedre regulering består i at forbedre de europæiske politikker og fastlægge politiske mål, der gavner alle de økonomiske aktører (erhvervslivets aktører, offentlige myndigheder), så problemløst og omkostningseffektivt som muligt. Det kræver, at politikkerne på forskellige områder supplerer hinanden og er indbyrdes kohærente, og at det klart fastlægges, hvad der taler for og imod dem. Bedre regulering tager sigte på at fremme vækst og jobskabelse og stadig opretholde høje niveauer af både social og miljømæssig beskyttelse i overensstemmelse med EU's strategi for bæredygtig udvikling.

¹ KOM (2001) 428 endelig ("Hvidbog om styreformer i EU"); KOM (2002) 275 endelig ("Styreformer i EU: Bedre lovgivning"); KOM (2002) 278 ("Handlingsplan om bedre og enklere lovgivningsmæssige rammer"); KOM (2003) 71 endelig ("Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten")

² KOM (2002) 713 ("Kommissionens inddragelse og udnyttelse af ekspertise: principper og retningslinjer - "Større viden som grundlag for en bedre politik")

³ KOM (2002) 277 endelig ("Mod en stærkere hørings- og dialogkultur - Forslag til generelle principper og minimumsstandarder ved Kommissionens høring af interesserede parter")

⁴ KOM (2002) 276 endelig, Konsekvensanalyse

⁵ KOM (2003) 71 endelig, Ajourføring og forenkling af fællesskabsretten

⁶ I arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om minimering af de administrative omkostninger, lovgivningen medfører (SEK (2005) 175 af 16. marts 2005) bebudede Kommissionen, at der skulle lanceres en pilotfase med henblik på at udarbejde en fælles metode for måling af de administrative byrder.

Dette blev understreget i meddelelsen fra marts 2005 om ”Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union”⁷, som et bidrag til en effektiv gennemførelse af Lissabon-strategien.

I den europæiske miljøpolitik, som går ca. 30 år tilbage, har man gradvis taget koncepter i anvendelse, som nu er blevet standardpraksis i forbindelse med bedre regulering. Arbejdet med at modernisere og forenkle lovgivningen afspejles bl.a. i vedtagelsen i 2000 af vandrammedirektivet⁸, som rationaliserede EF’s vandlovgivning ved at erstatte syv tidligere direktiver vedrørende overfladevand, fiskevand, skaldyrvand, grundvand og udledning af farlige stoffer.

Som et vigtigt element i en bedre regulering på miljøområdet vil der i løbet af de kommende måneder blive fremlagt syv temastrategier. I det følgende gøres der rede for, hvordan dette arbejde skal foregå, med særlig vægt på konsekvensanalyse, høring og forenkling.

2. DE SYV TEMASTRATEGIER

I det sjette miljøhandlingsprogram⁹ fastsættes det, at der skal udarbejdes syv temastrategier for

- luftforurening
- havmiljø
- bæredygtig ressourceudnyttelse
- forebyggelse og genanvendelse af affald
- bæredygtig anvendelse af pesticider
- jordbundsbeskyttelse
- bymiljø

I strategierne for luft, affald og pesticider skal politikken og/eller lovgivningen på de områder, hvor der findes et mangeårigt og omfattende korpus af EF-retsakter, gennemgås og revideres. I de andre strategier skal nye miljømæssige udfordringer tages op i et integreret perspektiv. Ressourcestrategien vil skabe analytiske rammer for bæredygtige produktions- og forbrugspolitikker, herunder affaldshåndtering. Strategierne for jordbundsbeskyttelse og havmiljø vil supplere luft- og vandpolitikken, således at de primære miljømedier dækkes. Bymiljøstrategien skal behandle de specifikke problemer i bymiljøet og kigge på bæredygtig transport, bæredygtigt byggeri og integreret

⁷ Jf. KOM (2005) 97.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse 1600/2002/EF af 22. juli 2002 om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlingsprogram. EFT L 242 af 10.9.2002.

miljøforvaltning. Temastrategierne vil være de centrale gennemførelsesmekanismer under det sjette miljøhandlingsprogram, som er det miljømæssige bidrag til EU's strategi for bæredygtig udvikling (jf. bilaget).

Temastrategierne vil indeholde en bred analyse af de enkelte temaproblematikker, hvorunder der kigges på presset på og konsekvenserne for specifikke miljøtemaer (f.eks. luftforurenende stoffer såsom partikler, som har negative virkninger for sundheden, tab af biodiversitet), konsekvenser på tværs af miljøtemaerne (klimaændringer, tab af biodiversitet) og sammenhænge mellem miljømæssige konsekvenser og sektorpolitikker (såsom konsekvenserne af transport, energi og landbrug for luft, jordbund, vand osv.). Temastrategierne tager sigte på at finde den rette balance mellem miljøbeskyttelse og Lissabon-strategiens mål om vækst og jobskabelse. De vil analysere en bred vifte af valgmuligheder og en varieret politiksammensætning, herunder anvendelsen af markedsbaserede instrumenter, teknologiudbredelse og innovation, til at håndtere de identificerede problemer på en strategisk og effektiv måde. De vil tage udgangspunkt i et perspektiv på længere sigt og fastlægge rammerne for EF's og medlemsstaternes indsats i de kommende to årtier, dvs. foreslå strategiske mål og undersøge kort- og mellemsigtede foranstaltninger, som forinden er blevet gennemgået grundigt i konsekvensanalyser. De skal bidrage til at opfylde EU's globale forpligtelser. Dette skulle kunne bidrage til at skabe større rets- og reguleringssikkerhed og stabile rammer, som giver den offentlige sektor, virksomheder og enkeltpersoner bedre planlægningsmuligheder.

Hver strategi vil antage form af en pakke bestående af

- en generel tilgang til temaproblematikken, som forelægges i en meddelelse, hvori de enkelte emner og de foreslåede løsninger belyses
- lovgivningsforslag for nogle af strategierne
- en konsekvensanalyse

3. BEDRE REGULERING I PRAKSIS

Temastrategierne er baseret på konsekvensanalyser og udarbejdes med særlig vægt på høring af interesseparter, forenkling og tværgående og indbyrdes forbundne emner.

3.1. Konsekvensanalyse

Konsekvensanalyserne er gennemført eller er ved at blive gennemført for alle temastrategierne for at sikre, at beslutningerne træffes på grundlag af de bedste disponible oplysninger. I konsekvensanalyserne vurderes de pågældende emner og deres årsagsforbindelser og indbyrdes sammenhænge samt hensigtsmæssigheden af at gennemføre foranstaltninger på EU-niveau. Formålet med denne analyse er at opnå større viden dels om de pågældende emner og de underliggende årsager til miljøproblemerne, dels om de sociale og økonomiske konsekvenser, som de foreslåede foranstaltninger kan få.

Det vurderes, hvilke politiske alternativer (herunder også scenarier, hvor politikkerne ikke ændres) der er mulige. Det undersøges, om der er alternativer til regulering, og hvorvidt der kan bruges markedsbaserede instrumenter. F.eks. blev der med hensyn til anvendelsen

af pesticider gennemført en detaljeret analyse af både beskatning og afgifter for bortskaffelse af emballage. I strategierne vil der blive kigget på de forskellige midler, som kan anvendes i politiksammensætningen, herunder forskning og teknologisk udvikling.

Der vil blive taget hensyn til subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne ved valget af handlemuligheder. F.eks. vil det i forbindelse med strategierne for ressourcer og forebyggelse og genanvendelse af affald - i betragtning af de betydelige forskelle i ressourceanvendelse og produktionsmønstre inden for EU - være op til de enkelte medlemsstater at vælge, hvordan man mest hensigtsmæssigt kan virkeliggøre de ønskede mål. Strategien for havmiljøet vil blive udformet således, at der tages hensyn til de forskellige havområders diversitet, og den vil anspore til en regional økosystem-baseret tilgang.

De økonomiske (herunder virkningerne for EU-industriens konkurrenceevne), sociale og miljømæssige virkninger af de politiske valgmuligheder er ved at blive undersøgt. Dette omfatter en cost-benefit-analyse. Der vil fra strategi til strategi være forskel på, i hvilket omfang virkningerne kan kvantificeres og omkostninger og fordele gøres op i penge. Nogle strategier (ressourcer, bymiljø) vil indeholde principper og forslag til nye tilgange, og analysen af deres virkninger er kvalitativ, da der ikke forelægges nogen bindende gennemførelsesforanstaltninger. I andre strategier som f.eks. strategierne for havmiljø og jordbundsbeskyttelse fastlægges de mellem- og langsigtede mål, men det overlades til det mest egnede forvaltningsniveau til sin tid at foretage den detaljerede definition af de specifikke foranstaltninger og kvantificere deres virkninger.

Derimod vil konsekvensanalyserne for luft- og pesticidstrategierne indeholde mere kvantitative analyser, med en pengemæssig beregning af omkostninger og fordele. Den integrerede model, der bl.a. er fulgt under udarbejdelsen af temastrategien for luft, har gjort det lettere at fastlægge en række langsigtede scenarier med forskellige konsekvenser for menneskers sundhed, miljøet og konkurrenceevnen, med en beregning af de dermed forbundne omkostninger og fordele.

I og med at konsekvensanalyserne gennemføres under udarbejdelsen af strategierne, vil det være muligt at vælge det bedste alternativ, hvor fordelene er større end omkostningerne. I betragtning af at omkostningerne til afhjælpende foranstaltninger kan være højere, end hvis der i tide træffes innovative og forebyggende foranstaltninger, undersøges det også, hvad det vil koste ikke at træffe nogen foranstaltninger. Desuden tages der i konsekvensanalyserne højde for den rolle, som en veludarbejdet miljøregulering kan spille for igangsætning af innovation og udvikling af rene teknologier.

3.2. Høring af interesseparter

Under udarbejdelsen af strategierne gøres der en stor indsats for at konsultere og drage fordel af mange forskellige interesseparters ekspertise. Hver strategi er resultatet af en grundig høringsproces: først blev der forelagt et dokument af "grønbogs"-typen, hvori der blev gjort rede for emnerne og de tilgange, der kunne bruges til at behandle dem. Derefter var disse dokumenter genstand for omfattende høringer i ekspertarbejdsgrupper, under arbejdet med konsekvensanalyser og på internettet – og denne proces har strakt sig over en række år. Både Europa-Parlamentet og Rådet har drøftet disse dokumenter og vedtaget konklusioner herom.

Et bredt udvalg af interesseparter – medlemsstaternes eksperter, akademikere, erhvervs- og handelssammenslutninger, individuelle virksomheder, ngo'er, andre repræsentanter for det civile samfund og offentligheden i almindelighed – er blevet hørt. De forskellige høringsformer bestod bl.a. i regelmæssige ekspertmøder, konferencer, specialiserede workshops og internet-høringer for alle strategier. Sidstnævnte høringsform tiltrak sig mest opmærksomhed, idet der alene for luftstrategiens vedkommende indkom over 11 000 svar.

Denne omfattende høring har gjort det muligt at udarbejde strategierne på grundlag af den bedste tilgængelige videnskab og tage hensyn til de direkte berørte aktørers bekymringer, hvilket skulle gøre det lettere at opnå en bedre gennemførelse i fremtiden.

3.3. Forenkling

På de områder, som allerede er omfattet af en politik og lovgivning, f.eks. luft- og affaldsområdet, tager temastrategierne sigte på at opnå en forenkling. De skal forenkle den gældende lovgivning, præcisere definitioner, fjerne uklarerheder og give forslag til en lettere og bedre gennemførelse. F.eks. vil strategien for luftforurening konsolidere fem eksisterende, særskilte retsakter om luftkvalitet i et enkelt direktiv, hvori definitionerne ensortes, forældede bestemmelser ophæves eller revideres og gentagelser fjernes.

Temastrategierne vil så vidt muligt anvende de eksisterende instrumenter og politikker - snarere end forslag til nye politikker – til at opfylde de nye politiske mål. F.eks. udarbejdes pesticidstrategien i tæt samarbejde med revisionen af direktiv 91/414/EØF vedrørende godkendelse af aktive stoffer i pesticider. Hvis det i strategierne kræves, at der træffes foranstaltninger i forbindelse med bestemte produkter, skal disse primært træffes på et frivilligt grundlag inden for rammerne af den integrerede produktpolitik og, hvis der er behov for at fremme miljøeffektive innovationer, inden for rammerne af handlingsplanen for miljøteknologi¹⁰.

For både at forenkle og mindske de administrative omkostninger bliver det under udarbejdelsen af temastrategierne også undersøgt, om det er muligt at konsolidere, modernisere og strømline tilsyns- og rapporteringskravene i miljølovgivningen. Vejen fremad er modernisering – det skal tilstræbes at skabe fælles informationssystemer, som opfylder behovene i EF's miljøpolitikker og beslutningstagernes og borgernes behov, samtidig med at den administrative byrde mindskes mest muligt. I forbindelse med udarbejdelsen af hver enkelt temastrategi undersøges de eksisterende systemer og krav, og eventuelle nye initiativer udformes således, at det tilstræbes at tilvejebringe let tilgængelige data, som kan give et billede af den faktiske miljøsituation på europæisk plan og bidrage til at forbedre politikudformningen.

3.4. Udnyttelse af indbyrdes sammenhænge og synergier

Den sideløbende udarbejdelse af temastrategierne har gjort det muligt at foretage en detaljeret undersøgelse af de indbyrdes sammenhænge mellem politikområder og mere systematisk planlægge og programmere ændringer af anden miljølovgivning. Med en bedre forståelse af de indbyrdes sammenhænge vil det være muligt at udnytte synergier og træffe

¹⁰ KOM(2004) 38, Fremme af teknologi til bæredygtig udvikling: En EU-handlingsplan for miljøteknologi

foranstaltninger, der supplerer hinanden, inden for rammerne af de forskellige strategier. F.eks. er ozon ved jordoverfladen en luftforurenende faktor, som berører menneskers sundhed (især i byområder) og biodiversiteten. Ozon er også en direkte drivhusgas. Derfor vil foranstaltninger, som mindsker koncentrationen heraf, bidrage til at opfylde de politiske mål for luftkvalitet, klimaændringer og bymiljø. Temastrategien for luftforurening vil indeholde forslag til ændringer i overvågningen af luftkvaliteten, som også kan dække informationsbehov inden for miljø og sundhed, biodiversitet, jordbundsforhold og by- og havmiljø.

Under udarbejdelsen af temastrategierne er det på ny kommet tydeligt frem, at hvis miljøproblemerne skal løses, skal miljøindsatsen også integreres i andre sektorspecifikke politikområder såsom landbrug, transport, energi og forskning. Dette er væsentligt for at sikre, at strategierne bidrager til det overordnede mål om bæredygtig udvikling. Temastrategierne vil danne rammen om integrationsbestræbelserne i de kommende år – de vil indeholde klare angivelser af, hvor der er størst behov for integrationsbestræbelser i et langsigtet perspektiv. Temastrategierne vil også skabe en kohærent politisk kontekst for EF-finansieringen under de kommende finansielle overslag. F.eks. vil forskningsprioriteterne på de forskellige tematiske områder blive støttet via det syvende rammeprogram for forskning og miljøteknologi via både sidstnævnte rammeprogram og rammeprogrammet for konkurrenceevne og innovation.

4. KONKLUSION

Under udarbejdelsen af temastrategierne lægges der vægt på at forbedre udformningen af reguleringsforanstaltningerne, således at de bidrager til en effektiv gennemførelse, en minimering af omkostningerne og en optimering af fordelene. Temastrategierne vil således tage den udfordring om bedre regulering op, som den nuværende Kommission har sat som en prioritet¹¹. De skal danne grundlaget for at opnå et sundt europæisk miljø så omkostningseffektivt som muligt, således at virkeliggørelsen af miljømålene kan gå hånd i hånd med vedvarende vækst og jobskabelse og bedre livskvalitet og sundhed for de europæiske borgere og dermed opfylde vores forpligtelse til at skabe en bæredygtig udvikling.

¹¹ KOM(2005)97 endelig, Bedre regulering til gavn for vækst og beskæftigelse i Den Europæiske Union.