

Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Meddelelse fra Kommissionen om Europas miljø: Hvilken kurs skal der sættes for fremtiden? Global vurdering af Det Europæiske Fællesskabs program for politik og handling i forbindelse med miljøet og bæredygtig udvikling "Mod en bæredygtig udvikling"«

(2000/C 204/14)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 7. december 1999 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvistes til ØSU's Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Lutz Ribbe til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. maj 2000.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 373. plenarforsamling af 24. og 25. maj 2000, mødet den 24. maj, med 70 stemmer for, 2 imod og 5 hverken for eller imod, følgende udtalelse.

0. Sammen drag af de vigtigste henstillinger

0.1. Selv om ØSU deler den udbredte opfattelse, at det 5. miljøhandlingsprogram's grundlæggende approach var rigtig, og selv om det erkender, at programmet har givet en række positive resultater, er det meget bekymret for den fortsatte kvalitetsmæssige forværring af Europas miljø, som det anser for det vigtigste enkeltkriterium til vurdering af, om de forskellige europæiske miljøhandlingsprogrammer og i bredere forstand den europæiske miljøpolitik har været effektive.

0.2. Selv om den globale vurdering indeholder en løselig oversigt over, hvilke problemer man er stødt på i gennemførelsen af det 5. miljøprogram, beklager ØSU, at den på ingen måde kan betragtes som en systematisk detaljeret analyse af programmets sparsomme resultater. ØSU betragter dette som dokumentets fundamentale svaghed. Dybtgående analyser er af vital betydning, ikke blot for at forberede og gennemføre selve det 6. miljøprogram, men også for miljøpolitikens fremtid i en udvidet union. ØSU opfordrer derfor Kommissionen til at indlede arbejdet hermed og forelægge resultaterne i en meddelelse.

0.3. Denne meddelelse skulle bl.a. omhandle aktuelle mangler i integrationsstrategier, herunder inkonsekvens og manglende sammenhæng i EU's politik, miljøpolitiske instrumenters effektivitet, de massive huller i medlemsstaternes gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivningen, globaliseringens positive og negative virkninger, SMV's rolle, koblingen mellem økonomisk vækst og miljøbeskyttelse, samt befolkningens generelle holdning til de strukturændringer i samfundet, der er nødvendige, hvis der skal skabes en verdensomspændende bæredygtig udvikling.

0.4. Hvad angår det 6. miljøhandlingsprogram og de af Kommissionen påtænkte og af ØSU stærkt støttede tematiske handlingsprogrammer forventer ØSU, at de kommer til at indeholde

— detaljeret omtale af, hvorledes man agter at søge de problemer løst, som man stødt på i gennemførelsen af det 5. miljøprogram

— overvejelser over arbejdsdelingen mellem de forskellige administrative niveauer og over behovet for nationale (og regionale) strategiske og sektorbestemte miljøplaner og deres koordinering med fremtidige miljøhandlingsprogrammer

— specifikke strategier for at fremme en konsekvent og gennemført anvendelse af miljøpolitikens fundamentale principper, således som de er fastsat i traktaten

— en bred definition af bæredygtig udvikling, herunder at det 6. miljøprogram, foruden at omfatte kvaliteten af det levende miljø i EU, også skal tage hensyn til, hvorledes EU's udviklingsmodel påvirker miljøkvaliteten i tredjelande, europæisk og global ressourceanvendelse samt menneskers sundhed og livskvalitet

— langsigtede kvalitative og kvantitative mål på EU-plan for udvalgte miljøemner, der opstilles under fuld medvirken af relevante aktører og Rådet i dets forskellige sammensætninger, samt frister for deres realisering både på lang og mellemlang sigt

— en omsætning af kvantitative mål til mål for de enkelte medlemsstater, hvor det er muligt

— sektorbestemte mål på nationalt plan og EU-plan

— klare og detaljerede retningslinjer for det fremtidige arbejde med sektorintegrering på EU-plan og på nationalt plan

— en udtrykkelig henvisning til behovet for, at fremtidige overvågnings- og rapporteringssystemer sammenkædes med det 6. miljøprogram.

1. Indledning

1.1. Kommissionens meddelelse om »Global vurdering«, som blev forelagt Det Europæiske Råd i Helsingfors i december 1999, indeholder en evaluering af de samlede resultater af EU's 5. miljøhandlingsprogram, der blev vedtaget i 1992 og revideret i 1998. Samtidig søger den at lancere en debat med de andre EU-institutioner og andre berørte parter om EU's

fremtidige miljøpolitik, især med henblik på forberedelsen af et 6. miljøhandlingsprogram. Ifølge konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Helsingfors skal Kommissionen forelægge et forslag til 6. miljøhandlingsprogram inden udgangen af år 2000.

1.2. Samtidig med den globale vurdering har Kommissionen forelagt to arbejdsrapporter: et om integrering af miljøhensyn i EU's politik og et om miljø- og integrationsindikatorer⁽¹⁾. Det førstnævnte arbejdsdokument vurderer de integrationsstrategier, der er forberedt på de forskellige rådsmøder (energi, transport, landbrug, industri osv.) siden Det Europæiske Råds møde i Cardiff i juni 1998. Forberedelsen af disse sektorstrategier skal være færdig inden juni 2001, hvorefter de straks skal iværksættes. Det andet arbejdsrapport beskriver det planlagte indikatorsystem (bestående af miljø-, integrations- og bæredygtighedsindikatorer) og giver oplysninger om igangværende og fremtidige aktiviteter på området (Det Europæiske Miljøagentur, OECD, Eurostat osv.). Begge aspekter — »integration« og »indikatorer« — spiller en væsentlig rolle i debatten om det 6. miljøprogram.

1.3. Det Europæiske Råd i Helsingfors opfordrede også Kommissionen til at forelægge en langsigtet »bæredygtigheds«-strategi, som tager hensyn til en bæredygtig udviklings økonomiske, sociale og økologiske dimensioner. Denne strategi, der skal forberedes af en arbejdsgruppe med Romano Prodi som formand og forelægges Det Europæiske Råd i juni 2001 i Gøteborg, skal også udgøre EU's input med henblik på 10-års revisionen af Rio-processen (Rio+10), der er planlagt til 2002.

1.4. I denne udtalelse vil ØSU kommentere gennemførelsen af det 5. miljøprogram (afsnit 3), og til dels på baggrund af disse kommentarer forelægge en række forslag til forberedelsen af det 6. miljøprogram (afsnit 4). Da det 6. miljøprogram — i modsætning til det foregående program — vil få form af et ret kort strategisk dokument, der senere muligvis følges op med separate, mere specifikke handlingsplaner, vil denne fjerde del af udtalelsen fokusere på nogle væsentlige spørgsmål og principper. Der vil blive fremsat mere detaljerede kommentarer, når ØSU høres om selve det 6. miljøprogram og om de separate handlingsplaner.

2. Generelle indledende bemærkninger

2.1. ØSU ønsker at forudskikke den bemærkning, at det gentagne gange har gjort opmærksom på den grundlæggende betydning af høje miljøbeskyttelsesstandarder i Europa. Et højt miljøbeskyttelsesniveau er ikke kun nødvendigt for bevarelsen af menneskets eget livsgrundlag. Ofte har høje miljøstandarder også vist sig at indebære en klar konkurrencefordel for erhvervslivet. Men det er også klart, at relativt høje miljøbeskyttelsesstandarder i Europa kan føre til konkurrenceulemper i kampen om globale markeder. Eller med andre ord: ikke-eksisterende miljøbeskyttelse i andre stater truer i stigende grad miljøbeskyttelsesbestrebelse i Europa.

2.2. Selv om der stadig er betydelige mangler i den europæiske miljøbeskyttelse, konstaterer ØSU, at miljøbeskyttelsesdebatten inden for EU ligger på et højt niveau i sammenligning med andre globalt vigtige økonomiske regioner. Politikere, erhvervslivet og det civile samfund er klar over betydningen af natur- og miljøbeskyttelse. Dette betragter ØSU som et betydningsfuldt samfundsmæssigt og kulturelt resultat af de sidste årtiers indsats. Det står alle europæere klart, at miljø- og naturbeskyttelse for hele området hører til europæisk kultur. Derfor er det særlig positivt, at interesserede parter blev opfordret til at deltage i den globale vurdering og i forberedelsen af det 6. miljøhandlingsprogram. ØSU opfordrer Rådet i dets forskellige sammensætninger til at undersøge, hvorledes og med hvilke midler denne fremgangsmåde kan følges, især hvad angår arbejdet med sektorbestemte integrationsstrategier.

3. Resultaterne af Det Femte Miljøhandlingsprogram

3.1. I den globale vurdering konkluderes det, at »Fællesskabet har gjort fremskridt med udviklingen af sin miljøpolitik, og at denne er begyndt at føre til forbedringer i miljøet på nogle områder.« Det bemærkes dog også, at »Fremskridt i retning af bæredygtighed har dog tydeligvis været begrænsede, og det er med det 5. program ikke lykkedes at nå målsætningerne«. På grundlag af Det Europæiske Miljøagenturs rapport om miljøsituationen fra juni 1999⁽²⁾, gør Kommissionen opmærksom på, at kvaliteten af miljøet i Europa — som ØSU betragter som det vigtigste (om end ikke nødvendigvis det eneste) kriterium for vurdering af programmet — er blevet forringet på mange måder, og at det fortsat vil blive forringet, medmindre der gøres en indsats for at forhindre det. Heldigvis fremdrager den globale vurdering også nogle positive resultater: foruden relative succeser på områder som forurening, ozonnedbrydning og vandkvalitet kan der konstateres positive resultater i forbindelse med mere politik-relaterede aspekter som f.eks. en teknisk set bedre lovgivning og den planlagte anvendelse af en bredere vifte af instrumenter. ØSU glæder sig over, at der i de senere år er vedtaget en række forordninger og direktiver om miljøbeskyttelse. Deres virkning for miljøet vil for en dels vedkommende først vise sig om nogle år. Samtidig gøres der opmærksom på, at Miljøagenturets prognose gør det klart, at de ikke er tilstrækkelige til at realisere de nødvendige økologiske mål.

⁽²⁾ Under overskriften »Enkelte fremskridt, men generelt et dårligt billede« viser oversigten i rapportens punkt 1.2 en »negativ udvikling« for 8 af de 15 miljøområder, der er undersøgt (klimaændring, ozonlagnedbrydning, jord og jordkvalitet, affald, menneskers sundhed, kyst- og havområder, landdistrikter og bjergområder), mens der i seks tilfælde (farlige stoffer, grænseoverskridende luftforurening, belastninger i relation til vand og vandområder, naturlige og teknologiske risici, biodiversitet og byområder) har været »en vis, men tilstrækkelig positiv udvikling«. I ét tilfælde (genetisk modificerede organismer) er udviklingen usikker.

⁽¹⁾ SEK(1999) 1941 og SEK(1999) 1942 af 24.11.1999.

3.2. Det faktum, at Europas miljø fortsat forringes, indebærer ikke, at det 5. miljøprogram var dårligt. Tværtimod deler ØSU den generelle opfattelse, at det for sin tid var ambitiøst og vidtrækkende, at de udvalgte miljømner og målsektorer var de rette, og at de grundlæggende principper (integration, delt ansvar, en bredere kombination af instrumenter) stadig er gyldige ⁽¹⁾.

3.3. I den globale vurdering og nogle dertil knyttede dokumenter, som Kommissionen har udarbejdet ⁽¹⁾, anføres kort en række årsager til, at det delvist er mislykkedes for det 5. miljøprogram at styre EU og medlemsstaterne ind i en mere bæredygtig udvikling. Blandt andet kan nævnes: økonomiske og sociale tendenser, herunder øget efterspørgsel efter miljøskadelige produkter og tjenesteydelser, utilstrækkeligt engagement fra medlemsstaternes side, dårligt udviklede integrationsstrategier og mangel på inddragelse af de forskellige økonomiske sektorer (« ejerforholds»-problemet), at det ikke lykkedes at anvende begrebet delt ansvar til dels på grund af utilstrækkelig klarhed over målgrupperne for de planlagte aktioner, mangel på kvantificerbare mål og en inkonsekvent approach til fastsættelsen af mål, programmets uforbindende karakter, betydelige problemer vedrørende gennemførelsen og håndhævelsen af EU's miljølovgivning, mangel på politisk koordinering mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne samt den ringe opmærksomhed, som programmet har fået både i offentligheden og inden for Kommissionens generaldirektorater og de nationale ministerier.

3.4. Selv om det er nyttigt at identificere disse mangler — og de må alle uden undtagelse udtrykkeligt tages op i det 6. miljøprogram — kan denne opregning dog ikke skjule manglen på en systematisk, detaljeret analyse af det 5. miljøprogrammes ringe succes. En sådan analyse er imidlertid af vital betydning, ikke blot for en ordentlig forberedelse af selve det 6. miljøprogram, men også, i bredere forstand for den fremtidige EU-miljøpolitik i en udvidet EU. ØSU anser denne undladelse for en væsentlig svaghed ved den globale vurdering.

3.4.1. Hvad angår de forskellige »aktører«, der nævnes i det 5. miljøprogram, har ØSU følgende bemærkninger til de årsager, der ganske vist er nævnt, men kun i ringe omfang analyseret:

3.4.1.1. Det 5. miljøprogram nævner »myndighederne« som en vigtig aktør. Der må i det mindste skelnes mellem EU-niveau og medlemsstaterne. For så vidt angår EU-niveauet, burde Kommissionen også — parallelt med de integrationsstrategier, der er udviklet af fagrådene — have aflagt detaljeret beretning om de bestående mangler i forbindelse med inddragelsen af miljøhensyn i andre politikker, herunder tilfælde af

inkonsekvens i EU-politikken og manglende koordination inden for EU-institutionerne. I denne forbindelse drejer det sig bl.a. om, hvorvidt der ikke stadig gives forkerte signaler på mange områder — herunder det 5. miljøprogrammes prioriterede sektorer. Derfor er det vigtigt, at de enkelte fagråds integrationsstrategier afstemmes i gensidig forståelse med de institutioner, der er ansvarlige for miljøbeskyttelse.

3.4.1.2. Kommissionen skulle også have fokuseret på og fjernet inkonsekvensen og inkohærens i sin egen politik. Hvor ofte har Kommissionen ikke krævet, at trafikmængden reduceres, og at der spares på transport- og energiområdet? I adskillige dokumenter kræves det, at transporten flyttes fra vejene til f.eks. jernbanerne. Hidtil er der sket alt for lidt; trafikmængden stiger stadig, og det er vejtransporten, der tegner sig for en forholdsvis stor stigning. Dette er den vigtigste grund til, at Kyoto-målene sandsynligvis ikke nås. Og alligevel er der på dette område ingen tegn på, at Kommissionen vil foretage radikale ændringer i orienteringen af sin støttopolitik (f.eks. i forbindelse med støtten fra strukturfondene eller Samhørighedsfonden). Investeringer i vejbyggeri prioriteres stadig højt. Anlægges der flere veje, stiger trafikmængden, og man kan da ikke undre sig over, at de miljøpolitiske mål ikke nås.

3.4.1.3. Kommissionen burde også have været meget mere konkret i sine udsagn om, hvorvidt EU's mange positive miljøpolitiske krav og planer faktisk er blevet gennemført. Hvis de er gennemført, skulle det angives hvorledes, og hvis ikke, burde grundene hertil angives. Ord alene fremmer ikke miljøbeskyttelsen. EU har f.eks. fremsat udmærkede udsagn om kollektiv nærtrafik (jf. borgernet) eller fremme af vedvarende energikilder. Men der er intet om den faktiske gennemførelse. F.eks. fremgår det ikke altid af EU's budgetopstilling, hvorledes EU's miljøpolitik er blevet lagt om. Mens nye hensigtsmæssige miljøinitiativer ⁽²⁾ kun fremmes i ringe omfang, står der store støttesummer til rådighed for mangt en miljøpolitisk set tvivlsom foranstaltning. En virkelig integrering af miljøbeskyttelse i andre politikområder, således som Kommissionen har bebudet, kræver også en massiv omstrukturering eller nyorientering af budgettet samt især fremme af bottom-up-projekter for at fremme virksomhedernes og den brede offentligheds motivation til at investere i (miljø-)politiske og -tekniske initiativer.

3.4.1.4. Det burde også have været undersøgt, om de miljøpolitiske instrumenter er effektive. I mellemtiden har medlemsstaterne ganske givet også gjort tilstrækkelige erfaringer, således at de kender de forskellige instrumenters styrke og svage sider, f.eks. rammelovgivning, markedsorienterede

⁽¹⁾ Jf. dokumenterne Conclusions of the Global Assessment Stakeholder Consultation 9. og 10. February 1999 og Member States' Contributions to the Global Assessment udarbejdet af GD for Miljø.

⁽²⁾ F.eks. er der kun afsat 11 mio. euro til Altener-programmet, og Kommissionen har for nylig foreslået (KOM(1999) 576 endelig udg.) at nedsætte støtten til den (miljøvenlige) hør- og hampdyrking (EFT C 140 af 18.5.2000, s. 3).

instrumenter og frivillige aftaler, således at de ved, hvorledes disse instrumenter kan kombineres på en hensigtsmæssig måde⁽¹⁾. Til en sådan vurdering hører også en konkret beskrivelse af de forhindringer, man er stødt på i anvendelsen af de enkelte instrumenter. Således kunne det bl.a. anføres, hvorfor der ikke er sket nogen væsentlige fremskridt hvad angår det gamle krav om internalisering af eksterne omkostninger — og dermed den konsekvente anvendelse af foreneren betaler-princippet i EU. ØSU understreger, at god information om en politiks effektivitet er væsentlig af mange grunde, herunder den kendsgerning, at uden sådanne informationer er det vanskeligt at udarbejde nøjagtige skøn over effekten af en vedtaget politik («future scenario») og at vejlede ansøgerlandene om, hvorledes de kan indarbejde EU-lovgivningen på den bedste og billigste måde.

3.4.1.5. Der burde også have været ofret større opmærksomhed på den (delvise) mangel på kvantificerbare mål. Der er ingen tvivl om, at dette er en af svaghederne i det 5. miljøprogram. Men debatten om klimapolitikken gør det tydeligt, at klart formulerede mål ikke i sig selv er nogen garanti for en effektiv politik. I Kyoto forpligtede EU sig til at reducere sine drivhusgasemissioner med 8 % inden år 2008/2012 i forhold til 1990. Ifølge en analyse udarbejdet af Det Europæiske Miljøagentur nås denne reduktion ikke med den nuværende politik; tværtimod må der regnes med en stigning på 6 %. At man allerede nu kan forvente, at et klart defineret og alment anerkendt miljøpolitisk mål ikke realiseres, har ikke desto mindre på ingen måde fået nævneværdige politiske konsekvenser. Det vil sige, at manglen på klare mål ikke er eneansvarlig for miljøbeskyttelsens manglende resultater.

3.4.1.6. Ved siden af de skitserede problemer i EU's tjenestesteder og i EU-politikken er der massive mangler i medlemsstaterne. Det er skadeligt for miljøbeskyttelsen og umuligt at forklare offentligheden, hvis bevidsthed om miljøspørgsmål man ønsker at øge, hvorfor medlemsstaterne — via Ministerrådet — vedtager miljøbestemmelser, som de derefter ikke gennemfører — eller kun gennemfører under pres (klage fra EU's side). Som illustrerende eksempler kan blot nævnes de vigtige naturbeskyttelsesdirektiver (fugledirektivet og habitatdirektivet), nitratudirektivet eller nogle medlemsstaters yderligere udsættelse af forbuddet mod blyholdig benzin. Også på dette område savner ØSU en systematisk analyse af, hvorledes denne situation kan tackles bedre i fremtiden. Man kan på den ene side forestille sig stringente restriktioner, men på den anden side også en afstemt, kohærent støttepolitik⁽²⁾.

3.4.1.7. I det 5. miljøhandlingsprogram nævnes statslige og private virksomheder som en anden vigtig aktør. ØSU mener,

at det kunne have været nyttigt, om Kommissionen både havde beskæftiget sig mere med erhvervslivets saglige kompetence og med de begrænsninger, som eksterne forhold indebærer for erhvervslivet i miljøspørgsmål. ØSU glæder sig over de mange initiativer, mange virksomheder i mellemtiden har truffet. Men i stigende grad er det de globale rammebetingelser, der sætter grænserne for erhvervslivets engagement. EU som erhvervsområde kan ikke være interesseret i at miste dette engagement, og den globale miljøbeskyttelse kan heller ikke være tjent med, at virksomheder udvander på grund af for høje standarder og etablerer sig i lande med lave eller ingen miljøstandarder. Så længe der ikke findes tilstrækkelige, verdensomspændende gyldige regler for miljøstandarder (f.eks. via WTO), må EU udvikle og gennemføre sin egen strategi for de nødvendige højere miljøstandarder for at forhindre negative virkninger på Europas virksomheder og det europæiske miljø. Noget lignende gælder også for landmænd og EU's landbrugs-politik. I den sammenhæng henviser ØSU f.eks. til sin udtalelse »En politik til konsolidering af den europæiske landbrugsmodel«⁽³⁾, hvor det gøres klart, at »den europæiske landbrugsmodel« ikke synes at kunne gennemføres på verdensmarkedsvilkår. Den globale vurdering mangler en tilsvarende vurdering af disse spørgsmål, og den kunne for øvrigt også være kommet ind på globaliseringens positive miljøkonsekvenser (f.eks. de konkurrencefordele, der skyldes de miljøpolitisk betingede proces- og produktinnovationer).

3.4.1.8. ØSU savner endvidere især omtale af SMV's særlige situation. Mange af disse virksomheder har hidtil ikke haft råd til egne miljøeksperter. SMV har formodentlig de største tilpasningsproblemer. De mangler ofte de nødvendige informationer om miljøpolitikens mål og om mulige strategier. I en analyse måtte der ofres megen opmærksomhed på denne omstændighed. Det 6. miljøprogram skal angive, hvorledes netop disse virksomheder kan hjælpes, således at de kan tage udfordringerne op. Dertil hører også, at SMV inddrages intensivt i forberedelsen af programmer og aktioner, og at de nødvendige foranstaltninger får bred støtte.

3.4.1.9. Endelig gøres der opmærksom på, at en miljøpolitik kun kan lykkes, hvis befolkningen er tilstrækkelig miljøbevidst, og hvis de politiske initiativer ikke blot accepteres, men også kræves. Miljøbevidsthed og miljøinformation er dermed to hjørnesten i en vellykket miljøpolitik. Også her savner ØSU en grundig analyse og situationsbeskrivelse. Det er meget bekymrende, at miljøbeskyttelse nævnes langt mindre hyppigt som en vigtig politisk opgave, og at der i den brede offentlighed tilsyneladende hersker den opfattelse, at der er en iboende modsætning mellem økonomi og økologi. Det er et meget dårligt udgangspunkt for en innovativ miljøbeskyttelse.

3.4.1.10. På mange niveauer har man tidligere forsømt at prioritere miljøinformation tilstrækkelig højt. Innovativ miljøinformation skal ikke kun formidle viden til offentligheden.

(1) En sådan vurdering kunne bl.a. bygge på Miljøagenturets rapporter om henholdsvis de to afgiftstypers effektivitet (1996) og om frivillige aftaler (1997).

(2) F.eks. bør støttepraksis på landbrugsområdet indrettes således, at det bidrager til løsning og ikke til skærpelse af de eksisterende konflikter med landbruget om naturområder, der falder ind under habitatdirektivet/NATURA 2000.

(3) EFT C 368 af 20.12.1999.

den, men også fremme en ansvarlig grundholdning til kommende generationer og naturens levende væsener. Samtidig skal den, trods det komplekse forhold mellem menneske og miljø, informere den enkelte borger om trufne beslutninger og gøre dem forståelige. I denne forbindelse tilkommer der miljøorganisationerne en vigtig rolle.

3.4.2. Det er altså et problem, at Kommissionen ganske vist nævner en del af grundene til det 5. miljøprograms begrænsede succes, men at den ikke analyserer dem. Noget andet er, at nogle meget grundlæggende spørgsmål overhovedet ikke tages op. Det gælder især spørgsmålet om, under hvilke forudsætninger økonomisk vækst og miljøbeskyttelse kan forenes og massivt ressourceforbrug undgås ⁽¹⁾. Det burde med andre ord have været undersøgt, hvorledes miljøskader og anvendelse af naturressourcer kan kobles fra den økonomiske vækst, ikke blot relativt, men også absolut, for at der kan skabes en »kvalitativ vækst«, en vækst uden miljøskader ⁽²⁾. ØSU tvivler på, at en miljøpolitik, der udelukkende er baseret på teknologiske foranstaltninger (som f.eks. afsvovling af røggas, anvendelse af katalysatorer i biler osv. ⁽³⁾), i alle tilfælde kan afbøde de miljøskader, som den igangværende økonomiske vækst forårsager (»fuldstændig afkobling«). Da marginalomkostningerne for miljøforureningsteknologier stiger voldsomt, så snart mulighederne for »lette« foranstaltninger er udtømte, er der en risiko for, at man i tilfælde, hvor en teknologibaseret approach virkelig skulle føre til en relativ eller absolut frakobling på kort og mellemlang sigt, på længere sigt vil opleve en genkobling, i det mindste hvad angår en række vedvarende miljøproblemer som klimaændringer eller affald ⁽⁴⁾. Denne analyse rejser det spørgsmål, om der ikke ud over teknologiske foranstaltninger er behov for mere strukturelle ændringer i vore økonomier, hvis vi skal nå frem til en radikal reduktion i absolut ressourceanvendelse støttet af øget øko-effektivitet — »faktor 10«-begrebet ⁽⁵⁾ — hvilket også ville gøre det muligt at

gennemføre en mere retfærdig fordeling af naturressourcerne på verdensplan samt et skifte fra kraftigt forurenende til renere produktionsprocesser ⁽⁶⁾.

3.4.2.1. Det er imidlertid et vigtigt problem, at der fortsat hersker den opfattelse, at det er muligt at finde tekniske løsninger på miljøbeskyttelsesproblemer. Det er ikke lykkedes at skabe en bred konsensus i samfundet om, at det ofte er nødvendigt at gennemføre spektakulære strukturændringer i produktions-, forbrugs- og tjenesteydelsessystemet samt på de fagpolitiske områder, der berøres heraf (som energi-, transport- eller landbrugspolitikken). Samtidig går tendenserne i dag i en ganske anden retning. Således vil den forventede økonomiske udvikling i verden og den stadig stigende verdenshandel ifølge Kommissionens meddelelse øge presset på de begrænsede naturressourcer. På baggrund af den globale befolkningsvækst og stigningen i BNP per capita vil CO₂-emissionerne på verdensplan tredobles inden år 2050, såfremt en stor del af verdens befolkning overtager vestlige industrinationers adfærdsmønstre. Men samtidig viser skøn, at de skal falde med mindst 35 % inden 2010, hvis temperaturstigningerne på lang sigt skal begrænses til 1,5° inden 2100. Dette eksempel viser klart omfanget af de påkrævede ændringer. Det er således vidtrækkende strukturændringer, der skal foretages i industrinationerne, ligesom der i lande i den anden, tredje og fjerde verden må udvikles radikalt anderledes (bæredygtige) økonomiske udviklingsmodeller. EU skulle på grund af sin økonomiske betydning, sit eget uforholdsmæssigt store ressourceforbrug, men også på grund af sin kompetence og sit innovative potentiale indtage en ledende rolle i disse frakoblingsprocesser. De nødvendige ændringer er imidlertid til dels så radikale, at det hidtil ikke lykkedes at nå til enighed om dem hverken i EU og det internationale statssamfund eller inden for de enkelte stater, altså f.eks. mellem regeringerne, arbejdsmarkedets parter og de øvrige grupper i samfundet. Årsagerne hertil er mangfoldige og til dels forståelige. Mennesker frygter alvorlige forandringer eller »spring« (også selv om det »kun« er teknologiske »spring«). Det er derfor en vigtig opgave for miljøpolitikken at overbevise de nævnte aktører, dvs. myndigheder og politikere, statslige og private virksomheder og den brede offentlighed om, at sådanne »spring«, som »faktor 10« indebærer, er såvel nødvendige, meningsfulde som praktisk gennemførlige. ØSU understreger, at skal den europæiske miljøpolitik lykkes, må den hvile på en alt-

⁽¹⁾ Angående de mere generelle aspekter af dette spørgsmål henvises til ØSU's udtalelse fra 1995 om Økonomisk vækst og miljøet — EFT C 155 af 21.6.1995.

⁽²⁾ I sin udtalelse om »EU Economy: 1999 Review« af 30. marts 2000 (EFT C 140 af 18.5.2000, s. 44) har ØSU endnu en gang understreget, at EU bør sætte sig et mellemfristet vækstsmål på mindst 3,5 %, hvis der skal opnås en tilfredsstillende reduktion i ledigheden.

⁽³⁾ Af Kommissionens forslag fremgår det meget klart, at der absolut kan nås bemærkelsesværdige resultater inden for miljøgenoprettelse. Som eksempler kan nævnes allerede opnåede eller forventede betydelige reduktioner af visse miljøskadelige stoffer. For eksempel i forbindelse med SO₂- eller NO_x-emissioner, hvor der ifølge Kommissionen forventes en reduktion på 70-80 % inden år 2010 som følge af, at gamle biler erstattes af biler med katalysator.

⁽⁴⁾ I Holland f.eks. viser data om forholdet mellem BNP og miljøbelastningen i perioden 1985-1997, at der ved siden af eksempler på relativ (og somme tider endog absolut) frakobling også har været tilfælde af genkobling, f.eks. for giftige og farlige stoffer (jf. Dutch 1998 Environmental Index).

⁽⁵⁾ Dvs. en 10 gange større energi- og miljøeffektivitet i forhold til de aktuelle produktionsmetoder.

⁽⁶⁾ En nylig PhD-afhandling *Economic Growth and the Environment: an Empirical Analysis* (S. de Bruyn, Amsterdam, 1999) konkluderer, at de miljømæssige resultater, i modsætning til, hvad der ofte antages, er lavere i lande med højere økonomisk vækst end i lande med lavere vækstrater. Afhandlingen tilskriver dette det forhold, at »den miljømæssige produktivitet« (dvs. omfanget af miljøskader, der er nødvendige for at skabe en bestemt indkomst) ikke på længere sigt er i stand til at holde trit med en stigende økonomisk vækst.

omfattende enighed mellem alle berørte grupper hvad angår de muligvis vidtrækkende mål samt fristerne for, hvornår disse mål skal realiseres.

3.5. Også selv om det ikke længere er muligt at foretage den nødvendige analyse af de problemer, man stødte på i gennemførelsen af det 5. miljøprogram — og i udviklingen og gennemførelsen af EU's miljøpolitik i bred forstand — inden det 6. miljøprogram forberedes, mener ØSU, at det — især med henblik på dets gennemførelse og EU-miljøpolitikens fremtid i et udvidet Europa — er væsentligt, at et sådant arbejde indledes, og at resultaterne forelægges i en meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Denne meddelelse kunne baseres på den planlagte undersøgelse af den europæiske miljøpolitikens effektivitet, som for nylig blev bestilt af Det Europæiske Miljøagentur.

4. Hen imod et 6. miljøhandlingsprogram

4.1. Indledning

4.1.1. Da det er hensigten at udforme det 6. miljøprogram som et kort, strategisk dokument, fokuseres der i fjerde del af denne udtalelse på en række generelle forslag vedrørende det 6. miljøprograms opbygning og hovedelementer og de af Kommissionen påtænkte og af ØSU stærkt støttede tematiske handlingsprogrammer i stedet for på en detaljeret behandling af specifikke miljøproblemer.

4.1.2. I tråd med bemærkningerne i afsnit 3 ovenfor opfordrer ØSU Kommissionen til i det nye program at gøre rede for, hvorledes de problemer, man stødte på i gennemførelsen af det 5. miljøprogram, samt de andre nævnte faktorer vil blive tacklet. Hvis dette ikke sker, frygter ØSU, at det 6. miljøprogram — ligesom sin forgænger — kun får begrænset succes.

4.1.3. ØSU har noteret sig, at Kommissionen agter først at foreslå et generelt rammeprogram (det egentlige 6. miljøprogram), eventuelt efterfulgt af separate, mere specifikke handlingsplaner. ØSU støtter denne fremgangsmåde på den udtrykkelige betingelse, at disse påtænkte specifikke handlingsplaner faktisk udarbejdes og på nøjagtig samme måde som selve rammeprogrammet vedtages efter den fælles beslutningsprocedure. På baggrund af årsagen til denne fremgangsmåde — Kommissionens frygt for, at et alt for detaljeret program vil føre til en fastlåst situation på det interinstitutionelle plan — ønsker ØSU desuden at understrege, at Kommissionen ikke bør opgive sin traditionelle ledende rolle inden for miljøpolitik: Som indehaver af initiativretten bør den fortsat fremsætte avancerede forslag. I den efterfølgende beslutningsproces vil der stadig være plads til en udligning af modstridende interesser.

4.1.4. ØSU er enig i forslaget om, at det 6. miljøprogram skal omfatte følgende nye problemer: kemikalier, genetisk modificerede organismer, jordbunden ⁽¹⁾ og ressourceanvendelse. Men ØSU finder det komplet uforståeligt, at en så kompleks udfordring som udvidelsen med 12 medlemsstater ikke nævnes som det absolut vigtigste nye problemområde, men i den globale vurdering næsten affærdiges i bisætninger og reduceres til et spørgsmål om overtagelse af EU-lovgivningen.

4.1.5. Endvidere understreger ØSU, at der, om ikke af anden grund så af hensyn til konsekvensen, skal tages hensyn til Afgørelse nr. 2179/98/EF af 24. september 1998 om revision af det 5. miljøhandlingsprogram ⁽²⁾.

4.1.6. Endelig bør der ofres særlig opmærksomhed på miljøpolitikens EU-dimension på den ene side og den nationale, regionale og lokale dimension på den anden side. EU's miljøpolitik og det 6. miljøhandlingsprogram kan ikke forventes at tage sig af og løse alle miljøproblemer i Europa. På baggrund af Kommissionens strategiske mål at fremme nye former for beslutningsstrukturer i EU ⁽³⁾ bør det 6. miljøprogram — måske mere eksplicit end sin forgænger — erkende, at der er en »rollefordeling« mellem forskellige administrative niveauer, som bl.a. er baseret på deres formelle bemyndigelser ⁽⁴⁾. Denne approach ville bl.a. kræve, at det 6. miljøprogram gennemføres ved lignende strategiske og bindende planer på nationalt (og regionalt) plan (dvs. en national miljøhandlingsplan for hver medlemsstat). På indeværende tidspunkt eksisterer der ikke sådanne planer i alle EU-lande, og hvor de findes, er de ikke umiddelbart tilpasset en europæisk strategi.

4.2. Miljøpolitikens principper

4.2.1. Det 6. miljøhandlingsprogram bør redegøre for, hvorledes man vil fremme miljøpolitikens grundlæggende principper, således som de fremgår af traktatens artikel 174, stk. 2, (»forsigtighedsprincippet«, princippet om forebyggende indsats, »princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden« og »princippet om, at foreneren betaler«). Mens det 6. miljøprogram bør være udgangspunktet for øget opmærksomhed om disse principper, kunne de separate handlingsplaner indeholde en mere detaljeret vurdering, herunder en

(1) ØSU anser følgende problemer for særlig vigtige: forsuren, overgødsning og erosion, det tiltagende arealforbrug på grund af overbebyggelse.

(2) EFT L 275 af 10.10.1998.

(3) Jf. Kommissionens nylige meddelelse (KOM(2000) 154 af 9. februar 2000) om strategiske mål for 2000-2005. I denne meddelelse nævnes udvikling af nye beslutningsstrukturer i EU som det første af fire strategiske mål, som Kommissionen vil forfølge i de kommende fem år.

(4) Det spørgsmål er f.eks. blevet rejst, hvorfor det 5. miljøprogram indeholder meget ambitiøse mål på turistområdet, som er et område, hvor EU har begrænset kompetence.

oversigt over nødvendige foranstaltninger. Handlingsplanerne kunne bl.a. være inspireret af Kommissionens nylige meddelelse om forsigtighedsprincippet ⁽¹⁾.

4.3. Målsætninger

4.3.1. Hvad angår det overordnede mål i det 6. miljøprogram og et af EU's hovedmål, må det hilses velkomment, at den globale vurdering definerer »bæredygtig udvikling« bredt, hvilket er i overensstemmelse med Brundtland-definitionen. I meddelelsen defineres bæredygtig udvikling som en udvikling, der skal sigte mod nuværende og kommende generationers sundhed både i Europa og på verdensplan i form af økonomisk fremgang, social retfærdighed og sikkerhed, høje miljøstandarder samt sund forvaltning af vort ressourcegrundlag. For ØSU indebærer denne definition bl.a., at en fremtidig miljøhandlingsplan foruden at omhandle det levende miljøes kvalitet (rent vand, ren luft, jord osv.) i EU også skal være opmærksom på følgerne af EU's udviklingsmodel for det første for miljøstandarder på verdensplan og for det andet for europæisk og global ressourceanvendelse. Dette bør udtrykkeligt anføres i det 6. miljøprogram. I den yderste konsekvens ville en sådan approach føre til en radikal global omfordeling af naturressourceanvendelsen på grundlag af »det økologiske råderum« per capita ⁽²⁾. Desuden mener ØSU, at en bred definition af bæredygtighed også omfatter Kommissionens hensigt om at lægge større vægt på beskyttelsen af menneskers sundhed og livskvalitet er fuldt ud berettiget. Denne approach er i fuld overensstemmelse med de generelle mål for EU's miljøpolitik i henhold til traktatens artikel 174, stk. 1, som ikke blot anfører beskyttelse af miljøkvaliteten, men også af menneskers sundhed og en forsigtig udnyttelse af naturressourcerne og internationale miljøproblemer.

4.3.2. ØSU foreslår, at dette overordnede mål derefter opdeles i en række væsentlige »miljøemner«, herunder ressourceanvendelse, klimaændringer, forsuring, luftkvalitet, natur- og artsbeskyttelse/biodiversitet, affald, støj, farlige stoffer, jordbunden og genetisk modificerede organismer ⁽³⁾. Naturligvis skal hovedudvælgelseskriterierne i denne sammenhæng

være det pågældende spørgsmåls EU-dimension. Da ressourceforbrug i et vist omfang kan betragtes som værende repræsentativ for andre former for miljøferringelse, mener ØSU, at dette emne er af central betydning. På samme måde bør miljøkonsekvenserne for tredjelande af EU's og medlemsstaternes aktiviteter være et prioriteret emne i det 6. miljøprogram, hvilket er i tråd med selve essensen af bæredygtig udvikling. Angående de her omtalte miljøtemaer henviser ØSU også til de komplekse sammenhænge mellem forskellige miljøproblemer, som i højere grad end det hidtil har været tilfældet kræver en integreret approach. Noget lignende gælder også for sektorstrategierne, der bør adskilles mindre strengt i det 6. miljøprogram, end de blev i det 5. miljøprogram.

4.3.3. Næste skridt skulle være at opnå konsensus på EU-plan vedrørende alle ovennævnte miljøemner om de ønskelige kvalitative eller »vejledende« mål på lang sigt. De kunne f.eks. fastlægges som »reduktion af den absolutte ressourceanvendelse«, »den maksimalt tilladte temperaturstigning« (klimaændringer), »ingen overskridelse af de kritiske belastninger og niveauer« (forsuring, luftforurening), »god vandkvalitet« osv. Det bemærkes, at det 5. miljøprogram og anden EU- eller international miljølovgivning allerede indeholder talrige eksempler på sådanne kvalitative (og kvantitative) mål ⁽⁴⁾.

4.3.4. Sådanne (langfristede) kvalitative mål kan ganske vist spille en nyttig rolle ved at give en bred orientering, men miljøbeskyttelsen har også — bl.a. ligesom den økonomiske politik (konvergenskriterierne forud for Den Monetære Union, budgetkriterierne i stabilitets- og vækstpagten, ECB's kvantificerede mål for prisstabilitet osv.) — brug for konkret definerede og målelige kvantitative målsætninger. Derfor henstiller ØSU — i tråd med sin udtalelse fra 1996 om revisionen af det 5. miljøprogram ⁽⁵⁾ — at kvalitetsmålene så vidt muligt omsættes til (langfristede) kvantitative mål, især hvad angår de nødvendige emissionsreduktioner (udtrykt i specifikke indikatorer som CO₂, SO₂, NO_x osv.) og ressourceanvendelse (energi, råstoffer, jord og vand) ⁽⁶⁾. Når det er gjort, og følgerne af de aftalte kvalitative mål er klare, bør der tages yderligere to skridt, måske parallelt. På den ene side bør der fastsættes klare tidsfrister for realiseringen af målene, både på lang og mellemlang sigt. På den anden side vil ØSU foreslå, at det undersøges, i hvilket omfang de kvantitative mål, der er opnået enighed om på EU-plan (f.eks. de nødvendige emissionsreduk-

⁽¹⁾ KOM(2000) 1 endelig udg. Men i modsætning til hvad der skete med denne meddelelse, bør Kommissionen formelt høre de andre institutioner om sådanne handlingsplaner.

⁽²⁾ Jf. M. Carley og Ph. Spapens: *Sharing the World*, Earthscan, London, 1998.

⁽³⁾ Det Europæiske Miljøkontor foreslår i sin situationsrapport fra oktober 1999 følgende otte miljøemner i tre forskellige kategorier: luftkvalitet, vandkvalitet, klimaændringer, farlige stoffer (alle i første kategori »miljø og sundhed«), fysisk planlægning og biodiversitet (2. kategori) og vand- og materialeforbrug (»ressourceanvendelse«). Det Europæiske Miljøkontor rapporterede om 15 miljøproblemer, herunder jordferringelse, affald og genetisk modificerede organismer.

⁽⁴⁾ Jf. arbejdsrapport fra Kommissionens tjenestegrene (september 1999) *Key developments in the implementation of the 5th EAP*, som beskriver de vigtigste resultater i de senere år i forhold til programmets hovedmål.

⁽⁵⁾ EFT C 212 af 22.7.1996.

⁽⁶⁾ I denne forbindelse kunne man anvende Miljøagenturets STAR-database, som indeholder mange »bæredygtighedsreferenceværdier« og »politiske målværdier«.

tioner), kan omsættes til mål for de enkelte medlemsstater. Naturligvis vil en sådan fastsættelse af kvantitative mål på nationalt plan løse problemet med medlemsstaternes begrænsede engagement, som nævnt ovenfor i punkt 3.3.

4.3.5. Hvor ovennævnte fremgangsmåde er mulig, er det op til medlemsstaterne (nærhedsprincippet) ved hjælp af kvantificerede nationale sektormål at finde ud af, i hvilket omfang den pågældende sektor skal bidrage til de nødvendige emissions- eller ressourceanvendelsesreduktioner. Sådanne mål, hvis realisering bør støttes af EU-finansierede foranstaltninger, kunne delvist baseres på forskellige sektorer relative andel i de aktuelle emissions- eller ressourceanvendelsesniveauer. ØSU er af den opfattelse, at de her foreslåede målsektorer er langt den bedste måde, hvorpå de problemer med »manglende ejerforhold« og »synlighed«, der er nævnt i punkt 3.3, kan løses, og at de derfor bør være en integreret del af alle nationale sektorbestemte integrationsstrategier. Det ser ud til at være langt mere realisabelt at fastsætte mål på nationalt plan end kvantificerbare sektormål på EU-plan, ikke mindst fordi dialogen med sektorer (og brancher) lettere kan tilrettelægges inden for de enkelte medlemsstater. Ikke desto mindre mener ØSU, at der også bør opstilles sektorbestemte mål dækkende hele EU, især med henblik på at skabe en målestok for EU's sektorstrategiers succes.

4.3.6. Det bemærkes, at den generelle approach, der foreslås ovenfor, for tiden anvendes i forbindelse med grænseoverskridende miljøproblemer som klimaændringer (nationale mål for drivhusgasreduktioner på grundlag af Kyoto-protokollen) og forsuring (jf. Kommissionens nylige forslag om nationale emissionslofter⁽¹⁾).

4.3.7. Den her foreslåede generelle fremgangsmåde kunne udvikles i forskellige typer af handlingsplaner. Foruden at fastlægge det overordnede mål og de generelle principper for EU's miljøpolitik kunne miljøemnerne og de langsigtede kvalitative og, hvor det er muligt, de kvantificerbare mål, fastlægges i selve det 6. miljøprogram. Da der a priori ikke er forbundet nogen tidsplan med denne type langsigtede mål, bør det være muligt at nå til enighed om dem inden for en rimelig tid. Derefter kunne der på EU-plan vedtages mere specifikke tematiske handlingsprogrammer, som skulle opstille klare tidsplaner for de forskellige kvantitative mål og indeholde kvantificerbare mål for de enkelte medlemsstater. På grundlag af disse nationale mål skulle medlemsstaterne endelig forberede nationale handlingsplaner med blandt andet de foreslåede nationale sektormål og, hvor det er muligt, branchespecifikke mål samt de foranstaltninger, der skal træffes for at realisere dem. Endvidere skulle de tematiske EU-handlingsplaner suppleres med sektorbestemte handlingsplaner på EU-plan på grundlag af de igangværende arbejde med de sektorbestemte integra-

tionsstrategier. De skal imidlertid forbedres meget, f.eks. ved at anvende Det Europæiske Miljøagenturs »integrationskriterium«⁽²⁾, som bør indarbejdes i det 6. miljøprogram for at opstille klare og harmoniserede retningslinjer for det fremtidige arbejde i forbindelse med sektorbestemt integration. Ud over at tjene som pejlemærker i udformningen af EU's politik ville disse sektorbestemte EU-handlingsplaner også være til nytte for medlemsstaterne, når de forbereder, gennemfører og overvåger deres egne nationale handlingsplaner.

4.3.8. For at sikre et virkeligt bindende engagement fra medlemsstaternes og de praktiske aktørers side må de nævnte kvalitative og kvantitative mål opstilles i en bottom-up-process. Alle relevante aktører i medlemsstaterne og på EU-niveau samt Rådet i dets forskellige sammensætninger bør deltage i denne proces, således at opstillingen af mål bliver et led i integreringen af miljøspørgsmål i de øvrige politikområder. Dette vil kræve lidt tid, men kan ud fra erfaringerne med det 5. miljøhandlingsprogram også give et bedre resultat.

4.3.9. Naturligvis må der ske en regelmæssig overvågning af fremskridtene hen imod de aftalte mål på alle niveauer (EU-plan, nationalt og sektorbestemt plan). Endvidere bør Miljøagenturets og lignende nationale institutters rapporter så vidt muligt referere til miljøemnerne og målene i de forskellige miljøplaner. Dette kræver, at der udarbejdes et overvågnings- og rapporteringssystem parallelt med udarbejdelsen af det 6. miljøprogram og EU's bæredygtighedsstrategi. I sådanne rapporter må der også være større opmærksomhed omkring forholdet mellem BNP og miljøbelastning.

4.4. Foranstaltninger og instrumenter

Endelig ønsker ØSU at fremsætte følgende korte bemærkninger om specifikke foranstaltninger og instrumenter:

4.4.1. ØSU efterlyser en energisk indsats for radikalt at forbedre gennemførelsen og håndhævelsen af EU's miljølovgivning. Det foreslår, at Kommissionen udarbejder og offentliggør en »gennemførelses« handlingsplan med såvel en detaljeret oversigt over alle brud på EU-miljølovgivningen som positive resultater i medlemsstaterne (med navns nævnelse, f.eks. i form af en »resultattavle«, således som der også findes i det indre marked). ØSU understreger, at finansielle sanktioner (f.eks. anvendelse af traktatens artikel 228 eller »infrysning« af finansielle overførsler fra EU's side) også kan være et middel til at få EU-lovgivningen gennemført.

(1) KOM(1999) 125 endelig udg., EFT C 56 af 29.2.2000.

(2) Jf. Miljøagenturets forslag til rapport Monitoring progress towards integration. A contribution to the »Global Assessment« of the fifth Environmental Action Programme of the EU, 1992-1999 (endnu ikke offentliggjort). De kriterier, der beskrives i denne rapport, har til formål at skabe en fælles analytisk ramme for at gøre integrationsbegrebet praktisk anvendeligt. De vedrører fire hovedaspekter af integrationen: »institutionelle aspekter«, »rigtige prosesser«, »integrationsinstrumenter« og »overvågning/rapportering«.

4.4.2. ØSU understreger det presserende behov for yderligere internalisering af eksterne omkostninger. I denne sammenhæng kan ikke blot skatter og afgifter, men også andre markedsorienterede instrumenter spille en rolle.

4.4.2.1. Hvad angår skatter og afgifter gentager ØSU, at det er af den opfattelse, at hvis de udformes målrettet og kan forenes med eksisterende retsfor skrifter og et globaliseret markeds konkurrencekrav, er de ret effektive miljøpolitiske styringsinstrumenter⁽¹⁾. ØSU anser det derfor for påkrævet, at de eksisterende nationale skattesystemer undersøges og videreudvikles hvad angår deres sociale og økologiske virkning. I den forbindelse skal de ansatser til økologisk begrundede skatter og afgifter, der findes i enkelte medlemsstater, skænkes særlig opmærksomhed.

4.4.2.2. Med henblik på harmoniseringen af sådanne skatter og afgifter på europæisk plan (i første række den planlagte EU-energiavgift) anbefaler ØSU endvidere, at man anvender Amsterdam-traktatens samarbejdsintensiverings- (eller fleksibilitets-) klausul for at løse den nuværende blokering for sådanne EU-afgifter, som skyldes kravet om enstemmighed.

4.4.2.3. Endvidere understreger ØSU nødvendigheden af finansielle tilskyndelser til en nyorientering af investeringer og støtte til teknologiske fornyelser. Derudover er det hensigtsmæssigt, at der udvikles tilskyndelser til at sørge for erstatning af miljøskadelig virksomhed og af en udbygning af allerede eksisterende tilskyndelser. Det endegyldige mål skal være, at der kun ydes støtte, for så vidt den fremmer en bæredygtig udvikling, og at støtte til ikke-bæredygtig virksomhed indstilles.

4.4.2.4. Blandt de instrumenter, der kunne sættes ind for at opfylde miljømålsætningerne, hører også frivillige aftaler. ØSU går ind for, at dette instrument anvendes, forudsat at visse

(¹) Jf. bl.a. punkt 3.2 i ØSU's nylige udtalelse om Kommissionens forslag om nationale emissionsløfter — EFT C 51 af 23.2.2000.

betingelser opfyldes, som f.eks. tilstrækkelige sanktioner i tilfælde af, at aftalen ikke overholdes⁽²⁾.

4.4.2.5. Også miljøansvar er et instrument, der kan yde et godt bidrag i denne sammenhæng og sørge for, at både forurenere betaler- og forsigtighedsprincippet overholdes og anvendes bedre.

4.4.3. ØSU henstiller, at det 6. miljøprogram og de tematiske handlingsprogrammer opstiller prioriterede sektorer og inddeler dem i mere præcise kategorier (f.eks. hvad angår virksomheder, SMV, tjenesteydelser ...) for at gøre det muligt at føre en politik, der er tilpasset de specifikke behov.

4.4.4. ØSU opfordrer til en konsekvent gennemførelse af Århus-konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsafgørelser på miljøområdet.

4.4.5. ØSU opfordrer til, at der tages yderligere skridt på internationalt plan (WTO) med henblik på at opnå den rette balance mellem miljø- og handelsspørgsmål.

4.4.6. ØSU opfordrer Kommissionen til at forelægge specifikke foranstaltninger med henblik på at forbedre den økologiske effektivitet væsentligt.

4.4.7. ØSU understreger den snævre forbindelse mellem miljøbeskyttelse og fysisk planlægning. Det henviser i den sammenhæng til det stigende befolkningstal og den stigende erhvervsaktivitet med en drastisk øget jordforsegling og en koncentration af miljøproblemer i bestemte regioner, samtidig med at andre områder tømmes. ØSU kræver, at EU's strukturpolitik i fremtiden modvirker sådanne tendenser.

4.4.8. ØSU efterlyser foranstaltninger med henblik på at forbedre informationen og øge bevidstheden bl.a. ved at bruge de muligheder, som de moderne kommunikationsteknologier indebærer.

(²) Angående dette spørgsmål og de her nævnte betingelser henvises der til ØSU's initiativudtalelse om frivillige aftaler — EFT C 287 af 22.9.1997.

Bruxelles, den 24. maj 2000.

Beatrice RANGONI MACHIAVELLI

Formand for

Det Økonomiske og Sociale Udvalg