

Yttrande om "För en varaktig och miljöriktig utveckling — Mellanbokslut till de Europeiska gemenskapernas femte miljöhandlingsprogram"

(96/C 18/25)

Ekonomiska och sociala kommittén hade beslutat den 30 mars 1995 enligt artikel 23, avsnitt 3, i arbetsordningen att utarbeta ett yttrande i följande ämne: "För en varaktig och miljöanpassad utveckling — Mellanbokslut till de Europeiska gemenskapernas femte miljöhandlingsprogram".

Sektionen för miljö, folkhälsa och konsumentfrågor fattade sitt beslut den 19 september 1995. Föredragande var Klaus Boisserée.

Kommittén antog enhälligt under sin 329:e plenarsession den 25-26 oktober 1995 (sammanträdet den 25 oktober 1995) följande yttrande.

1. Synpunkter

1.1. Europeiska gemenskapens femte handlingsprogram för miljöskydd⁽¹⁾ ligger till grund inte bara för gemenskapsorganens miljöpolitik utan också för alla ansvariga "aktörers" miljöpolitik. Handlingsprogrammet, om vilket Ekonomiska och sociala kommittén har avgett ett utförligt yttrande den 1 juli 1992⁽²⁾, löper till slutet av detta århundrade men står inför en granskning och omskrivning vid slutet av 1995.

1.2. Som "miljöpolitiska aktörer" nämns i programmet bl a de i ESK företrädde sociala och ekonomiska intressegrupperna, alltså inte bara medlemsstaterna, de lokala och regionala instanserna eller gemenskapsorganen. Av den anledningen är det på sin plats att göra ett mellanbokslut ur de i ESK företrädde gruppernas synvinkel och vid detta tillfälle nämna förslag till omarbetning av programmet även med hänsyn till de redan 1992 gällande kraven.

2. Utgångspunkt för överläggningarna vid omskrivning av det femte handlingsprogrammet

2.1. ESK:s yttrande från den 1 juli 1992 har sedan programmet började gälla bara delvis accepterats i gemenskapens miljöpolitik. Många krav på gemenskapsorganen tas ingen hänsyn till. Därför måste mellanbokslutet också innehålla en prövning av ESK:s tidigare överväganden.

2.2. Europakommissionen har ur sin synvinkel gjort upp ett mellanbokslut den 30 november 1994⁽³⁾. ESK har inte officiellt uppmanats att ta ställning till detta; likväl är kommissionens synpunkter värda att beakta i detta yttrande på eget initiativ.

ESK hänvisar också till kapitel 10 i vitboken "Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning", som offentliggjordes av kommissionen i juni 1993. I kapitlet "Nya utvecklingsmodeller för gemenskapen" har kommissionen utvecklat viktiga tankar som klargör det femte åtgärdsprogrammet och åstadkommer ett sammanhang mellan ekologiska och ekonomiska krav. Dessa överläggningar skall enligt ESK:s uppfattning beaktas under det femte åtgärdsprogrammets utveckling.

Till rapporteringstillfället för det femte åtgärdsprogrammet har kommissionen framlagt "Rapport från den oberoende expertgruppen om en förenkling av lagstiftning och administration — sammanfattning och förslag" (Molitor-rapporten)⁽⁴⁾. Rapporten lades fram utan hänsyn till miljö-åtgärdsprogrammet och den behandlar inte enbart miljölagstiftning. Likväl är den relevant för synpunkterna på utvecklingen av det femte åtgärdsprogrammet.

2.3. Därutöver föreligger — med tidsgräns 1995 — en rad yttranden från de socio-ekonomiska grupperna och deras organisationer såväl som mellanbokslut från enskilda stater om genomförandet av programmets antagna åtgärder.

3. Erfarenheter av det femte åtgärdsprogrammet

3.1. Kommissionen avslutar sitt dokument i "försiktig optimism". Kommissionen understryker programmets betydelse för följdåtgärderna från toppmötet i Rio de Janeiro (1992). Kommissionens rapport omfattar också betydande brister på olika områden.

3.2. Naturligtvis kunde miljösituationen inte förändras på ett avgörande sätt genom det femte åtgärdsprogrammet, eftersom det bara är två år sedan beslutet fattades. Det kan däremot fastställas att behovet av ett miljöåtgärdsprogram är oförändrat, eftersom

⁽¹⁾ EGT nr C 138, 17. 5. 1993.

⁽²⁾ EGT nr C 287, 4. 11. 1992.

⁽³⁾ Dok. KOM(95) 453 slutlig.

⁽⁴⁾ Dok. KOM(95) 288 slutlig.

kvaliteten på miljön inom gemenskapen i allmänhet inte har förbättrats och delvis inte ens kunnat upprätthållas (t ex CO₂ i sopor). I detta sammanhang hänvisas också till Dobris-rapporten ("Europas Miljö" 1994)⁽¹⁾. Tidpunkten som ESK väljer för ett mellanboksut och som också kommissionen har fastställt är lämplig:

- för att fastställa hur långt programmet åtgärds-mässigt beaktats på gemenskapsnivå och inom medlemsländerna (så långt ESK har tillgång till relevant information);
- för att uppdatera programmet med hänsyn till den senaste utvecklingen.

3.3. Uttalanden och erfarenheter från socio-ekonomiska grupper, som sysslar med att omsätta åtgärdsprogrammet, uppvisar följande samlade erfarenheter som kompletterar kommissionens framställning:

3.3.1. Tillämpningen av programmet bereder tyvärr svårigheter, eftersom de "miljöpoltiska aktörerna" inte är ändamålsenligt listade⁽²⁾. Programmets metodiska ansats skall granskas enligt de gjorda erfarenheterna.

3.3.2. Ett problem vid tillämpningen består i att det saknas ett gemensamt socio-ekonomiskt mål för det femte åtgärdsprogrammet och för tillämpningen av instrumenten. Det saknas också fortfarande ett system av indikatorer för "varaktig och miljöriktig utveckling". Det hänvisas till kommissionens meddelande "Miljöindikatorer och nationella miljöbokslut"⁽³⁾. Dessa mycket viktiga arbeten från "Eurostat" skall främjas ytterligare.

3.3.3. Informationen om genomförandet av det europeiska miljöprogrammet i de enskilda medlemsstaterna är ofullständig. Visserligen utnyttjar medborgarna i högre grad möjligheten att ställa frågor till parlamentet som sedan vidarebefordras till kommissionen. Men någon systematisk bearbetning av dessa är inte märkbar. Starkare ingripanden av den europeiska miljöbyrån krävs på många håll.

3.3.4. En grundtanke i det femte åtgärdsprogrammet är "de miljöpoltiska aktörernas" samarbete och deras gemensamma ansvar. I linje med detta har deltagandet av socio-ekonomiska föreningar och organisationer i förberedelserna av program och åtgärder på gemenskapsnivå förbättrats. Några miljöorganisationer klagar dock på att de genom att delta ändå inte får något inflytande. På nationell nivå saknas klagoinstans för organisationerna i de fall när det inte finns några namngivna skadelidande personer. Klagomöjligheter för

konsumentorganisationer i några medlemsländer skulle kunna vara förebild för motsvarande regleringar inom miljölagstiftningen⁽⁴⁾.

3.3.5. Integrationen av det femte åtgärdsprogrammet i den europeiska och nationella politiken, något som ESK särskilt har framhållit, saknas fortfarande. Karakteristiskt för detta problem är den politiska behandlingen. Visserligen har vi fått en rad informationsåtgärder på nationell nivå, men en detaljerad förteckning över de politiska instanserna på europeisk och nationell nivå är inte möjlig att fastställa. Motsvarande gäller också för samordningen av den europeiska och nationella miljöpolitiken.

4. Synpunkter på utvecklingen av det femte åtgärdsprogrammet

4.1. *Det femte åtgärdsprogrammet och vitboken "Tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning"*

Kommissionen tar i sin rapport fram en rad förslag för utveckling av programmet. ESK beklagar att synpunkterna i kapitel 10 i vitboken inte har upptagits i åtgärdsprogrammet och bland strategierna för genomförande av detta. ESK:s ställning överensstämmer med det "Allmänna rådgivande miljöforumets" beslut av den 17 februari 1995, (kapitel 9 i det femte åtgärdsprogrammet, sidan 115). I övrigt är ESK av den uppfattningen — och så även forumet — att det till dagens datum inte behövs någon omfattande revision av det femte åtgärdsprogrammet eller något nytt program. I första hand skall mellanboksutet konkretisera programmets hittillsvarande förslag och lägga tyngdpunkten på ett bättre genomförande av programmet.

4.2. *Strategier och politiska åtgärder*

4.2.1. Det femte åtgärdsprogrammet (och i överensstämmelse med detta även 10 kapitlet i vitboken) kräver en principiell trendomvändning vid alla ekonomiska och sociala aktiviteter som påverkar miljön. Detta skall åstadkommas genom förändring av förhållningssätt och konsumtionsvanor. Denna principiella del av åtgärdsprogrammet har inte konkretiserats eftersom det inte har blivit eller har kunnat bli tillräckligt utrustat med nödvändiga instrument. De frivilliga instrumenten "eko-label" (miljömärkning) och "eko-audit" (miljöredovisning) som möjliggjorde reklam med miljövänliga produkter respektive miljömedvetna företagsledning har otvivelaktigt haft sin betydelse. Andra ekonomiska instrument som kan bidra till att vända trenden (t ex skatter och avgifter) har visserligen föreslagits vid ett flertal tillfällen, men ett förverkligande av dessa planer kan ändå bara komma i fråga från fall till fall.

⁽¹⁾ Publicerad av Europeiska miljöbyrån i Köpenhamn, nr ISBN 92-826-5409-5.

⁽²⁾ Punkt 3.2. i ESK:s yttrande om åtgärdsprogrammet, s. 1.

⁽³⁾ Dok. KOM(94) 670 slutlig.

⁽⁴⁾ EGT nr C 295, 22. 10. 1994.

4.2.2. Vid utveckling av miljöprogrammet skall särskild betydelse fästas vid precisering av subsidiaritetsprincipen (se artikel 3 B i EU-fördraget). Subsidiaritetsprincipen skall inte verka som ett hinder för införande av en europeisk "miljöskyddsstandard på hög nivå" (jfr artikel 130 R, avsnitt 2, av EU-fördraget). ESK har följande synpunkter:

- I övervägandena om subsidiaritet skall också de regionala och lokala nivåerna inbegripas. Det beror även på i vilken utsträckning lämpliga strukturer för genomförande av miljöpolitiken existerar eller kan tas fram.
- Kommissionen skall uppmanas att ställa upp regler för konkretisering av subsidiaritetsprincipen och påvisa åtgärdsområden för de övervägande europeiska och för de övervägande nationella nivåerna. I ESK:s yttranden från de senaste åren finns exempel på en sådan avgränsning. Här nämns bl a ESK:s yttrande om IPPC-direktivet "integrerat förebyggande och minskning av föroreningar"⁽¹⁾ där ESK företrädde den uppfattningen att gränsvärden för nedsmutsning skall fastställas på europeisk nivå. Å andra sidan anser ESK att detaljerade bestämmelser om tillvägagångssätt på europeisk nivå på grund av subsidiaritetsprincipen inte är motiverade.

För att uppnå en klar definition kan det vara lämpligt att överta den "Interinstitutionella överenskommelsen om subsidiaritet" från EU-fördraget. Lagstiftningen på detta område skall också öppnas för domstolen.

4.2.3. Det är inte bara de kontinentala och globala miljöproblemen att ta hänsyn till vid utvecklingen av åtgärdsprogrammet utan även miljölagstiftningens konkreta skyddsfunktion för de aktuella medborgarna. Detta innebär en skyldighet för de offentliga organen (på alla nivåer) att ta ansvar för miljöskydd och miljöåtgärder. Detta sätter gränser för "avreglering" och "autonom reglering" genom de ickestatliga aktörerna. Detta motsäger sig Molitor-rapporten (se punkt nr 2.2). Syftet med en rationalisering av miljöpolitiken med ledning av de hittills vunna erfarenheterna förblir härigenom oförändrat. Ekonomisk tillväxt utan miljöåtgärder och miljöskydd skulle inte vara socialt accepterad.

4.2.4. Till miljöpolitikens sociala skyddsfunktioner hör förebyggandepincipen, såsom den framställdes vid det europeiska toppmötet i Dublin (den 20 april 1990), dvs att alla Europas medborgare har rätt till en sund miljö. Detta krav innebär grundläggande konsekvenser för integration av miljöskyddet inte bara i politiska program utan också i produktionsprocesserna och produktionsteknologierna och ramvillkoren för konsumtionen. Miljöpolitiken är en nödvändig politisk beståndsdel för ett "medborgarnas Europa". Vid utvecklingen av det femte åtgärdsprogrammet skall detta beaktas.

4.2.5. Växelrelationen mellan miljöpolitiken och arbetsmarknadspartnerna bör framhållas i mellanbokslutet. Det gäller inte bara för arbetsmiljön i vid bemärkelse (jfr. ESK:s yttrande till det femte åtgärdsprogrammet punkt nr 3.3) utan också:

- för arbetstagarens deltagande vid miljöpolitiskt betingade beslut med hänsyn till företagets storlek, t ex genom tillsättande av företagsombud för miljöskydd;
- för deltagande i socio-ekonomiska grupperingar vid lagstiftning och regelskrivning på alla nivåer.

Integrerat miljöskydd förutsätter en miljöplanering som engagerar de som är sysselsatta i företaget. Det är nödvändigt att kvalificera arbetstagarna för denna roll.

4.2.6. ESK har upprepade gånger hänvisat till miljöutbildning, särskilt på företagsnivå, i sitt yttrande om utbildning, säkerhet och miljöskydd⁽²⁾. I sitt beslut "Miljöutbildning inom industrin inklusive SMF" stödde Europaparlamentet genomgående ESK:s krav. Kommissionen bör anamma dessa förslag, samtidigt som man tar hänsyn till färskare forskningsrön om yrkesprofiler inom miljöskyddet⁽³⁾.

4.3. Instrument för miljöpolitik

4.3.1. Förhållandet mellan hittillsvarande och nya instrument för miljöpolitiken vid utvecklingen av det femte åtgärdsprogrammet behöver en förklaring. ESK har redan i sitt yttrande om programmet hänvisat till formuleringar som kan leda till missförstånd. Enligt "Molitor-rapporten" skall rättsliga instrument i framtiden bara sättas in i begränsad omfattning och miljöpolitikens tyngdpunkt skall ligga på de ekonomiska instrumenten, som i stor utsträckning skall användas självständiga aktörer. Beträffande miljöpolitikens konkreta skyddsfunktioner (se ovan punkt 4.2.3) är rättsliga föreskrifter nödvändiga även i fortsättningen.

4.3.2. Ett klagörande vid undersökningen av de olika miljöpolitiska instrumenten är också nödvändigt av följande orsaker:

- Den statliga lagstiftningen måste vidmakthållas som bas för miljöpolitiken,
- miljöpolitiken kommer praktiskt taget alltid att arbeta med en "instrument-mix" (rättsliga instrument/ekonomiska instrument),

⁽²⁾ EGT nr C 159, 17. 6. 1991.

⁽³⁾ Speciellt CEDEFOP (europeiskt centrum för yrkesutbildning) och "Dublinstiftelsen".

⁽¹⁾ EGT nr C 195, 18. 7. 1994.

— även ekonomiska instrument förutsätter offentlig kontroll; bidragsberättigade frivilliga överenskommelser förutsätter en rättslig ram⁽¹⁾.

4.3.3. Bas för uppskattningen av de ekonomiska instrumenten är en internationalisering av kostnaderna för miljöskador genom:

- Konsekvent tillämpning av principen förorenaren betalar (artikel 130 R i EU-fördraget),
- ekoskatter och ekologisk förändring av skattesystemet⁽²⁾,
- förbättrat civilrättsligt ansvar för miljöskador, bland annat genom införande av en obligatorisk ansvarsförsäkring (som kan anknyta de försäkrade företagen till deltagande vid "eko-audit" och på så sätt skulle kunna bli ett mycket verksamt ekonomiskt instrument).

En komplettering av företagens redovisningssystem företag beträffande offentliggörande av räkenskaper ska också vara nyttigt. Detta krävs redan i det femte åtgärdsprogrammet (sidan 111). Denna utveckling kommer att befrämjas genom tillämpning av eko-audit-förordningen⁽³⁾.

4.3.4. Gemenskapsföreskrifterna om det offentliga upphandlingsväsendet skulle kunna ändras på så sätt att det integrerar miljöpolitiska intressen. Det kan ske genom att ta med av miljöstandarder i villkoren för anbudsinfordran. Vid anbudsinfordran för leverans av serieprodukter skall man vid infordran av anbud hänvisas till miljömärkta produkter (eko-label), där sådana existerar.

4.3.5. Ett kärnproblem vid införandet av miljöpolitiska ekonomiska instrument är utvecklingen av mått för kostnads- och intäktsanalys, också med hänsyn till arbeten utanför gemenskapen.

4.3.6. Den ökade insatsen av EG-medel (särskilt för forskning och teknisk utveckling) för miljöpolitiska ändamål måste bli en beståndsdel i åtgärdsprogrammet (speciellt för sådana syften som kan förväntas förbättra miljösituationen). Motsvarande gäller för den förbättrade prövningen av projekt ur gemenskapsfonderna, särskilt strukturfonderna, med tanke på deras miljöpåverkan. I detta sammanhang erinras om miljömålet för sammanhållningsfonderna. Molitor-rapporten uppmanar också till detta.

4.4. Några åtgärdsområden för miljöpolitiken (ofullständig lista)

4.4.1. Ett grundtema för utvecklingen av åtgärdsprogrammet kommer, enligt ESK, att vara sam-

verkan mellan miljöpolitik och arbetsmarknadspolitik. Därför skall den europeiska industripolitiken i högre grad ta hänsyn till miljövänliga industrier vars betydelse för tillväxt och sysselsättning beaktas alldeles för lite (se också vitboken kapitel 10). ESK kräver också en bättre statistisk redovisning av miljövänliga teknologier.

4.4.2. Harmoniseringsbehovet som bör beaktas vid utfärdande av europeiska normer och standarder, såväl för gränsvärden som för värdering av kvaliteten på miljön, förblir oförändrat. Detta gäller också för de enskilda europeiska regionerna. Subsidiaritetsprincipen skall inte ställas emot harmoniseringsbehovet, eftersom man annars fruktar konkurrensstörningar. Kommissionens ståndpunkt i denna fråga är efter det femte åtgärdsprogrammets ikraftträdande ändå inte enhällig.

4.4.3. Åtgärdsprogrammets tyngdpunkt förblir växelverkan mellan miljöpolitik och andra politiska områden (integration):

- Energipolitik⁽⁴⁾;
- Jordbrukspolitik⁽⁵⁾, också med avseende på konflikten med natur- och landsbygds skydd;
- Konsumentpolitik (kvalitativ konsumtion).

4.4.4. Vid utvecklingen av miljöprogrammet bör trafikproblemet vara en tyngdpunkt. Hit hör bullerstörningar som hittills inte haft någon större roll i gemenskapsprogrammen.

Programmet framhåller med rätta de allmänna kommunikationerna. Även det transeuropeiska nätet måste byggas ut på ett miljövänligt sätt.

4.4.5. Till de ännu inte uppfyllda målen i programmet hör införandet av en prövning av planers och offentliga programs miljöpåverkan, särskilt med tanke på förbättringen av stadsmiljön (däri inkluderat skydd av historiska stadskärnor), såväl som införande av en studie av miljöpåverkan från åtgärder för att utveckla infrastrukturen inom turistområdet.

4.4.6. Lagstiftningen om avfall, en viktig del av miljöpolitiken, skall byggas ut ytterligare i riktning mot en minskning av avfallet och en ökning av återvinningen. Likaledes är det nödvändigt med en exakt definition av begreppet avfall och avfallskategorier. Detta betonas särskilt⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ EGT nr C 155, 21. 6. 1995.

⁽²⁾ EGT nr C 332, 31. 12. 1990.

⁽³⁾ EGT nr L 168, 10. 6. 1993, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT nr C 393, 31. 12. 1994.

⁽⁵⁾ EGT nr C 298, 27. 12. 1989, s. 40.

⁽⁶⁾ Se miljösektionens yttrande om kontroll av avfallshantering, se tidigare i denna EGT.

Det påminns också om det femte miljöprogrammets planerade åtgärdsprogram om grundvattnet.

5. Den internationella dimensionen av den europeiska miljöpolitiken

5.1. Den europeiska miljöpolitiken har tidigare rönt intresse i hela världen. Denna position skall upprätthållas och främjas genom utvecklingen av åtgärdsprogrammet. Detsamma gäller för följdåtgärderna från världsmiljökonferensen i Rio de Janeiro 1992. Europas miljöpolitiska roll skall tjäna som modell också för de länder som står utanför gemenskapen. Därför måste miljöpolitik (varaktig och miljövänlig utveckling) vara en beståndsdel i den europeiska utvecklingspolitiken.

5.2. ESK krävde redan 1992 krävt utvidgning av åtgärdsprogrammet till EFTA-länderna inom ramen för EES och till de icke-europeiska medelhavsländerna och till Östeuropa. Situationen är särskilt aktuell för de stater som ansökt om eller angett intresse för medlemskap i EU. När de tas upp som medlemmar i den Europeiska unionen kommer gemenskapens miljöskyddsföreskrifter även att gälla för dem. För att underlätta tillämpningen av miljölagstiftningen bör speciella stödprogram övervägas.

5.3. Gemenskapen bör också ta fram miljöpolitiska initiativ till förmån för den internationella handelspolitiken (WTO). Miljöskyddskraven som gäller i gemenskapen för tillverkning och produktkvalitet skall också kunna tillämpas på produkter från tredje land.

6. Miljöåtgärdsprogrammets bidrag till revisionen av Europeiska unionens fördrag 1996

6.1. Av artiklarna 2 och 130 R och följande framgår redan nu att den Europeiska gemenskapen också skall vara en miljögemenskap. Det skall beaktas vid nydefinition av enskilda fördragsbestämmelser. Följande frågor som kan ha grundläggande betydelse för en varaktig miljövänlig utveckling bör framhållas:

6.2. Fördrags- och lagstiftningsinstrumenten bör förbättras genom utvidgning av medbestämmanderätten, eller åtminstone av samarbetet på alla miljöpolitikens områden (även beträffande skatterättsliga miljöskydds föreskrifter).

6.3. Miljöskyddsstandarden är delvis förknippad med hårdare krav i de nya medlemsländerna Finland, Österrike och Sverige. Inom de europeiska institutionerna bör man studera detta faktum i syfte att anamma bättre, beprövade miljöskyddsbestämmelser i unionens förordningar. Det kommer eventuellt att bli nödvändigt med en förlängning av den hittills gällande fyraårsgränsen för ikraftträdande av dessa miljöskydds föreskrifter.

6.4. Förhållandet mellan artikel 100 A (hemmamarknad) och artikel 133 R och följande (miljöpolitik) bör preciseras och artikel 100 A avsnitt 4 bör uttryckas på ett klarare sätt. Det överensstämmer med miljögemenskapens anda att ge samma prioritet åt lagstiftningsförfaranden vilka de juridiska grunderna än är (hemmamarknad och miljöpolitik).

Bryssel den 25 oktober 1995.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Carlos FERRER