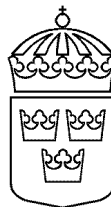


Regeringskansliet

Faktapromemoria 2012/13:FPM58



Miljöhandlingsprogram för unionen till 2020

Miljödepartementet

2011-12-12

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 710

Förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 att leva gott inom planetens gränser

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett nytt miljöhandlingsprogram, *Ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020, Att leva gott inom planetens gränser*. Programmet är ett förslag till beslut om nio mål som ska uppnås till 2020, med sikte på en långsiktig vision för 2050. Det nya miljöprogrammet ger en överblick över EU:s befintliga miljö- och klimatlagstiftning samt pågående processer inom ramen för Europa 2020-strategin, som är vägledande för EU:s policyutveckling. Tonvikten ligger på ett förbättrat genomförande av lagstiftning, och att EU:s miljöpolitik bidrar till och är en förutsättning för att lyfta EU ur den ekonomiska krisen.

Den preliminära svenska ståndpunkten är att förslaget till nytt miljöhandlingsprogram är en bra utgångspunkt för de fortsatta förhandlingarna. Regeringen välkomnar förslaget och att regeringens prioriteringar såsom klimat, biologisk mångfald, hav och vatten samt luftkvalitet och kemikalier, återspeglas i det nya miljöhandlingsprogrammet. Sverige är positivt till det tydliga fokus på stärkt genomförande av existerande lagstiftning samt ledstjärnan att miljö- och klimatåtgärder är ett bidrag och en förutsättning för att stärka EU:s konkurrenskraft och sysselsättningspotential, liksom integrering av miljöhänsyn i övriga politikområden. Regeringen välkomnar konkreta åtgärder för att ändra ohållbara konsumtionsmönster och verkar för att medlemsstaterna har möjlighet att gå längre än föreslagna miniminivåerna på miljökriterier för upphandling, samt att resurseffektivitet förutsätter ett hållbart nyttjande av naturresurser och eko-systemtjänster. Regeringen vill även lyfta fram arbetet med kortlivade klimatföroreningar (SLCP), som ett viktigt bidrag till att förbättra luftkvaliteten och minska klimatförändringarna. Beträffande

kemikalier omfattar programmet åtgärder om att utveckla och genomföra en strategi för en giftfri miljö i syfte att ta ett helhetsgrepp för att hantera miljö- och hälsorisker kring kombinationseffekter, nanomaterial, hormonstörande ämnen och farliga ämnen i varor.

2012/13:FPM58

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s miljöhandlingsprogram har legat till grund för utvecklingen av EU:s miljöpolitik sedan det första programmet antogs under 1970-talet. Miljöhandlingsprogrammen bidrar enligt kommissionen till långsiktighet och kontinuitet i miljöpolitiken och borgar för ett holistiskt synsätt på miljöfrågor. Det sjätte miljöhandlingsprogrammet som antogs 2002 löpte ut den 30 juni 2012. Rådet antog rådsslutsatser om det kommande sjunde miljöhandlingsprogrammet vid miljörådet den 11 juni 2012 och om utvärderingen av det sjätte miljöhandlingsprogrammet i oktober 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Övergripande

Kommissionen antog ett förslag till nytt miljöhandlingsprogram, *ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020*, den 29 november 2012. Programmet är ett förslag till beslut som utgörs av fyra artiklar som bland annat innehåller nio mål som ska uppnås till 2020, med sikte på en långsiktig vision för 2050 där vi lever gott inom planetens gränser. Dessa nio mål, beskrivs sedan mer detaljerat i en bilaga, under varje mål ges en utförlig beskrivning av miljösituationen och vilka åtgärder som krävs för åtgärda situationen och uppnå respektive mål. Det nya miljöprogrammet ger en överblick över EU:s befintliga miljö- och klimatlagstiftning samt pågående processer inom ramen för Europa 2020-strategin, som är vägledande för EU:s policyutveckling. Avsikten är enligt kommissionen att bygga vidare på mervärdet i det sjätte miljöhandlingsprogrammet samtidigt som dess svaga punkter åtgärdas. Tonvikten ligger på ett förbättrat genomförande av lagstiftning, och att EU:s miljöpolitik bidrar till och är en förutsättning för att lyfta EU ur den ekonomiska krisen. Detta ska åstadkommas bl.a. genom att i EU och medlemsstaterna driva på övergången till ett resurseffektivt, fossilsnålt, grönt konkurrenskraftigt samhälle. Det är viktigt att genomföra den globala dimensionen av EU:s miljö- och klimatpolitik genom att integrera resultaten från FN:s konferens om hållbar utveckling, Rio+20. I huvudsak är de nio målen redan förankrade i befintlig lagstiftning, initierade processer och de olika flaggskeppsinitiativen inom ramen för

EU-2020-strategin. I förslaget betonas även att unionen och dess medlemsstater har ett gemensamt ansvar att uppnå de nio målen.

2012/13:FPM58

Förslaget innehåller i detta skede inte några förslag till ny lagstiftning. En rad åtgärder och policyförslag aviseras, som huvudsakligen återfinns i kommissionens arbetsprogram för 2013/2014.

Det nio målen i det nya miljöhandlingsprogrammet är uppdelade i tre tematiska mål, som i sin tur underbyggs av ett ramverk uppdelat på fyra mål, som ska underlätta och bidra till genomförandet av de tematiska målen. De två sista målen syftar till att möta lokala, regionala och globala utmaningar.

Tre tematiska mål

Mål 1: Att skydda, bevara och stärka EU:s naturkapital

Mål 2: Att omvandla EU till en resurseffektiv, grön, konkurrenskraftig och koldioxidsnål ekonomi.

Mål 3: Att skydda EU:s invånare mot miljöbelastningar och risker för hälsa och välbefinnande.

Inom mål 1 betonas fullt genomförande av EU:s strategi för biologisk mångfald och strategin för att skydda EU:s vattenresurser (Blueprint). Här betonas även ansträngningar för att säkra livskraftiga fiskebestånd, för att nå full efterlevnad av EU:s lagstiftning om luftkvalitet samt för att minska jorderosion och åtgärder för att minska utsläppen av kväve och fosfor. Slutligen förslås en skogsbruksstrategi för EU för att skydda och stärka skogen.

Inom mål 2 betonas fullt genomförande av EU:s energi- och klimatpaket samt överenskommelser om EU:s klimat- och energipolitik för perioden efter 2020. Färdplanen för ett resurseffektivt Europa och färdplanen för ett konkurrenskraftigt utsläppsnålt samhälle är de främsta byggstenarna för detta mål. Detta innebär användning av bästa tillgängliga teknik, främjande av forskning och innovation, en mer sammanhållen ram för hållbar konsumtion och produktion, fullt genomförande av EU:s avfallslagstiftning och förbättrad vattenhushållning.

Inom mål 3 betonas genomförande av EU:s kommande policyrevidering inom ramen för luft och buller, ökade ansträngningar för att genomföra EU:s dricksvattendirektiv, fortsatt arbete för att hantera risker med nanomaterial, kombinationseffekter och hormonstörande ämnen, framtågande av en EU-

Fyra mål - ett stödjande ramverk

De tre tematiska målen 1-3 ska uppnås med hjälp av ett stödjande ramverk som i sin tur omfattar fyra mål (4-7) .

Mål 4: *Att få största möjliga fördelar av EU:s miljölagstiftning*

Mål 5: *Att förbättra faktaunderlaget för miljöpolitiken*

Mål 6: *Att säkerställa investeringar för miljö- och klimatpolitik och få en korrekt prissättning*

Mål 7: *Att förbättra miljöintegrering och politiskt sammanhang*

Inom mål 4 (genomförande) föreslås följande:

- att medlemsstaterna inför system på nationell nivå för informationsspridning om hur EU:s miljölagstiftning genomförs,
- att kommissionen och enskilda medlemsstater upprättar partnerskapsavtal, vid behov och på frivillig basis, i syfte att ge stöd för att genomföra specifik lagstiftning,
- bindande kriterier för hur medlemsstaterna ska utföra en mer effektiv kontroll av efterlevnad på alla förvaltningsnivåer,
- införande av förfaranden på nationell nivå för att hantera klagomål och säkerställande av att de nationella bestämmelserna om tillgång till rättslig praxis motsvarar EU-domstolens rättspraxis.

Inom mål 5 (faktaunderlag) föreslås ökad samordning av forskning, systematiskt tillvägagångssätt för hantering av miljörisker utifrån en ökad kunskapsbas och synkroniserad hantering av miljödata. Ett område som pekas ut särskilt är behovet av ytterligare kunskap om kemikaliers påverkan

Inom mål 6 (investeringar) föreslås:

- gradvis utfasning av miljöskadliga subventioner, användning av marknadsbaserade styrmedel,
- ökad tillgång till innovativa finansiella instrument, ökade anslag för miljö och klimatrelaterade åtgärder inom EU:s långtidsbudget (MFF), -
- utveckling av system för rapportering av miljörelaterade utgifter,

- integrering av miljö- och klimathänsyn i den Europeiska planeringsterminen samt
- framtagande och tillämpning av alternativa indikatorer som kompletterar och går utöver BNP för att övervaka hur hållbara de framsteg som görs är.

Inom mål 7 (integrering) föreslås ökad integrering av miljö- och klimatrelaterade villkor och åtgärder i övriga politikområden samt systematiska konsekvensbedömningar av EU:s och medlemsstaternas politiska initiativ.

Två mål för att möta lokala, regionala och globala utmaningar

Mål 8: Att förbättra hållbarheten i EU:s städer

Mål 9: Att öka EU:s effektivitet i att möta regionala och globala miljö- och klimatutmaningar.

För att nå mål 8, gällande hållbara städer, föreslås definition och fastställande av kriterier för att bedöma städers miljösituation samt säkerställande av att städer har information om och tillgång till finansiering av åtgärder för att förbättra städers hållbarhet.

För att nå mål 9, gällande globalt arbete, hänvisas till arbetet med att anta mål för hållbar utveckling i enlighet med de beslut som fattades vid Rio+20, FN:s konferens om hållbar utveckling och grön ekonomi, att stärka FN:s miljöprogram UNEP, förstärkt finansiering av globalt miljöarbete, strategiskt samarbete med partnerländer, mer effektivt engagemang i multilaterala miljöprocesser samt ratificering av multilaterala miljökonventioner.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget avser ett handlingsprogram och får därför inga direkta effekter på gällande svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Budgetära konsekvenser

Förslaget avser ett handlingsprogram och får i nuläget inga budgetära konsekvenser.

Förslaget till nytt miljöhandlingsprogram grundas på den konsekvensbedömning som kommissionen har gjort (SWD (2012)358). Konsekvensbedömningen visar att förslaget tillför ett mervärde genom att erbjuda en strategisk ram för miljöpolitiken inom EU och att EU:s miljöpolitik har tre viktiga ömsesidigt förstärkande uppgifter att fylla, då den ekonomiska krisen visar på behovet av strukturreformer för att ge alla länder nya möjligheter att övergå till en inkluderande grön ekonomi:

- 1) att stärka Europas naturkapital
- 2) att bidra till en resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi
- 3) att invånarnas hälsa och välbefinnande främjas av stärkt miljöskydd.

Det nya miljöhandlingsprogrammet bör enligt resultatet av konsekvensbedömningen, inriktas på åtgärder för att uppnå dessa centrala mål till 2020, med vägledning av en långsiktig vision till 2050. Konsekvensanalysen pekar på fyra bakomliggande orsaker som hinder för att uppnå sagda mål: 1) bristfälligt genomförande av och luckor i det befintliga regelverket för miljöpolitiken, 2) bristande sammanhang för att hantera sammanlänkade problem, 3) svaga stimulansfrämjande åtgärder för miljö- och grön teknikinvesteringar, 4) bristande samordning av miljöinformation, luckor i kunskapsbasen samt avsaknad av analys och hantering av nya problem och trender.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att förslaget till nytt miljöhandlingsprogram är en bra utgångspunkt för de fortsatta förhandlingarna. Programmet ger en överblick över EU:s miljö- och klimatlagstiftning och pågående processer och initiativ, som var ett tydligt krav i rådsslutsatserna från juni 2012. Regeringens preliminära ståndpunkt är följande: Det övergripande målet för Sveriges miljöpolitik generationsmålet, tillsammans med miljökvalitetsmålen förutsätter en ambitiös miljöpolitik knuten till ett effektivt genomförande i Sverige, inom EU och i internationella sammanhang. Det sjunde miljöhandlingsprogrammet ska vara vägledande för vilka insatser som är

prioriterade i EU:s miljöpolitik fram till år 2020. Programmet bedöms ge bättre förutsättningar att nå de svenska miljömålen.

2012/13:FPM58

Regeringen verkar för att bibehålla förslagets ambitionsnivå samt i vissa delar tydliggöra inriktningen. Regeringens bedömning är att i synnerhet följande punkter bedöms som viktiga:

Regeringens prioriteringar på området kemikalier och miljö kvalitetsmålet giftfri miljö, återspeglas i förslaget, som omfattar åtgärder om att utveckla och genomföra en strategi för en giftfri miljö i syfte att hantera miljö- och hälsorisker kring kombinationseffekter, nanomaterial, hormonstörande ämnen och farliga ämnen i varor. Denna strategi bör presenteras senast 2015, för att målen ska kunna nås till 2020. Regeringen anser vidare att programmet behöver tydliggöras vad gäller barns känslighet för exponering av farliga ämnen samt sambandet mellan kemikalier och avfall för att uppnå giftfria materialcykler och kretslopp, som förebygger återcirkulation av farliga ämnen. Under förhandlingarna är det viktigt att säkerställa att denna höga ambitionsnivå integreras i programmet.

Revidering och genomförande av EU:s luftpolitik och åtgärder för att bekämpa luftföroreningar vid källan. Åtgärder utanför Sverige är avgörande för att nå det nationella miljö kvalitetsmålet "Frisk luft". Revideringen av det så kallade takdirektivet (National Emissions Ceilings), som anger gränser för luftutsläpp, har försenats men kommissionen väntas presentera ett förslag under hösten 2013. Regeringens övergripande prioritering är att ambitiösa taknivåer arbetas fram samt att det införs ett tak på sot.

Genomförande av EU:s klimatpolitik. Detta är avgörande för att bibehålla EU:s ledande ställning i den internationella klimatpolitiken. Även inriktningen för den interna klimatpolitiken inom EU till 2030 kommer att ha stor betydelse. Regeringen anser att EU behöver komma vidare i diskussionen om färdplanen 2050 för ett koldioxidsnålt samhälle, vilken är en viktig hörnsten för att EU ska bedriva en offensiv klimatpolitik. Regeringen vill även lyfta fram arbetet med kortlivade klimatföroreningar (SLCP), som ett viktigt bidrag till att förbättra luftkvaliteten och minska klimatförändringarna

Genomförande av Strategin för biologisk mångfald, är nödvändigt för att uppnå de svenska miljö kvalitetsmålen som levande skogar, ett rikt växt- och djurliv, begränsad klimatpåverkan och storslagen fjällmiljö. Det pågår en uppdatering av EU:s befintliga skogsbruksstrategi. Regeringen anser att det

är angeläget att avvakta detta arbete och att inte någon ytterligare parallell process påbörjas.

2012/13:FPM58

Havs- och vattenmiljö, genomförande relevanta EU-processer såsom EU:s ramdirektiv för marin miljö, ramdirektivet för vatten och direktivet för prioriterade ämnen samt ökad integrering av miljöhänsyn i övriga politikområden såsom den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och den gemensamma fiskeripolitiken. EU: strategi för att skydda Europas vattentillgångar (Blueprint) är ett viktigt verktyg i detta arbete.

Stärkt genomförande av EU:s befintliga lagstiftning. Flertalet studier och forskningsrön pekar på att ett förbättrat genomförande av EU:s befintliga lagstiftning på miljö- och klimatområdet kan leda till en avsevärd förbättrad miljösituation och till ökade investeringar i miljöteknik vilket i sin tur genererar ekonomiska vinster och nya arbetstillfällen, i de sektorer som säger denna teknik. Dessutom innebär ett förbättrat genomförande att förutsättningarna ökar för att företagen i EU verkar efter samma regler och förutsättningar. För att möta miljö- och klimatutmaningarna, både inom EU och globalt, krävs en utveckling mot en grön, resurseffektiv och koldioxidsnål ekonomi med modern och miljöanpassad teknik.

Regeringen söker också ett tydligare fokus på åtgärder för att ändra ohållbara konsumtionsmönster och ett hållbart nyttjande av naturresurser .

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Samtliga EU:s medlemsstater har varit positiva till ett sjunde miljöhandlingsprogram samt till dess struktur. Flertalet medlemsstater har begärt förtydliganden avseende mål 4 om stärkt genomförande av lagstiftning. Kommissionen kommer att utarbeta ett faktablad för att ge svar på dessa frågor. I övrigt är medlemsländernas ståndpunkter ännu preliminära. En rad medlemsstater har uttryckt svårigheter med att genomföra EU:s avfallslagstiftning, i synnerhet målsättningen om minskade avfallsdeponier, i enlighet med ramdirektivet för avfall. Samma grupp av medlemsstater har uttryckt att EU:s målsättningar på klimatområdet inte ska vara mer långtgående än kraven i klimat- och energipaketet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter avseende förslagen är ännu inte kända.

Europaparlamentets miljöutskott (ENVI) har utsett F. Gaston (EPP, FR) till rapportör.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Ett informationsmöte har ägt rum på Miljödepartementet den 11 februari. Berörda intressenter inbjöds att komma med synpunkter tills 20 februari 2013.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslaget anges artikel 192 i fördraget om EU:s funktionssätt, där Europaparlamentet och rådet i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande beslutar om lagstiftning. Rådet fattar beslut i frågan med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att åtgärder för att de prioriterade målen bör vidtas på olika nivåer, i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådet behandlar för närvarande förslaget. Rådets arbetsgrupp för miljö har behandlat förslaget vid fyra tillfällen. Europaparlamentets miljöutskott (ENVI) har utsett F. Gaston (EEP, FR) till rapportör. Utkastet till rapport kommer att diskuteras i utskottet den 20 mars, votering i utskottet den 24 april 2013. Det irländska ordförandeskapet har som målsättning att nå en överenskommelse i första läsning med Europaparlamentet under våren 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

MHP Miljöhandlingsprogram

EAP Environment Action Programme

Horisont 2020 Ramprogrammet för forskning och innovation (2014-2020)

Generations- Sveriges övergripande mål för miljöpolitiken, att till nästa
målet generation lämna över ett samhälle där de stora
miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och
hälsoproblem utanför Sveriges gränser.

Miljökvalitets- Riktlinje för det svenska miljöarbetet som anger önskvärd
målen miljökvalitet. Det finns 16 miljökvalitetsmål.