

Bryssel den 18.1.2018
COM(2018) 10 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen

{SWD(2018) 10 final}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

EU:s åtgärder för att förbättra efterlevnaden av miljölagstiftningen och miljöstyrningen

1. INLEDNING OCH BAKGRUND

I detta meddelande presenteras en handlingsplan som syftar till att öka efterlevnaden av den europeiska miljölagstiftningen och förbättra miljöstyrningen. Tanken är att kommissionen ska arbeta nära tillsammans med medlemsstaterna och yrkesutövare såsom inspektörer, revisorer, poliser och åklagare för att skapa en smart och samarbetsinriktad kultur av efterlevnad av EU:s miljöbestämmelser i verksamheter som industriproduktion, avfallshantering och jordbruk.

EU har redan ett omfattande väl genomtänkt regelverk på miljöområdet. Genomförandet är emellertid förknippat med stora utmaningar, vilket framhålls i kommissionens granskning av genomförandet av miljöpolitiken¹. Dessa utmaningar sammanhänger med ihållande miljöproblem som diffusa vattenföroreningar, dålig luftkvalitet i städerna, otillfredsställande avfallshantering samt förlust av arter och livsmiljöer. Det begås också ett stort antal miljöbrott², kommissionen mottar en mängd miljöklagomål³ och framställningar inlämnas till Europaparlamentet. Kostnaderna om bestämmelserna inte genomförs beräknas till 50 miljarder euro per år⁴. Det finns mycket att vinna på att förbättra genomförandet, utan att ny lagstiftning behöver tas fram.

Detta kräver bland annat att miljöreglerna följs ute på fältet, det vill säga att industrin, de allmännyttiga företagen, markägarna och andra "efterlevnadsskyldiga"⁵ fullgör de miljömässiga skyldigheter som sammanhänger med deras verksamhet. Dessa skyldigheter kan ha formen av förbud, allmänna bindande regler, tillstånd och andra åtgärder som har införts för att skydda miljön, folkhälsan och samhällets långsiktiga behov av resurser.

¹ http://ec.europa.eu/environment/eir/country-reports/index_en.htm.

² Sammantagna uppskattningar från OECD, FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC), FN:s miljöprogram (Unep) och Interpol av det monetära värdet av alla miljöbrott visar att detta är den fjärde vanligaste internationella brottstypen.

³ Omkring 600 om året.

⁴ http://ec.europa.eu/environment/enveco/economics_policy/pdf/report_sept2011.pdf. Kostnadsfaktorerna är bland andra miljömässiga och hälsomässiga kostnader, utebliven nytta i den gröna industrin, snedvridningar av marknader och administrativa kostnader för näringslivet.

⁵ Det vill säga fysiska eller juridiska personer, däribland offentliga myndigheter, som måste fullgöra de skyldigheter som härrör från EU:s miljölagstiftning när de bedriver verksamhet som medför utsläpp till eller annan fysisk påverkan på miljön.

Att genomförandet misslyckas kan till exempel bero på svagheter i de mekanismer som används för att trygga efterlevnad och effektiv styrning på nationell, regional och lokal nivå⁶. Sådana mekanismer bidrar också till orättvis konkurrens⁷ och ekonomiska skador som förlorade skatteintäkter, och underminerar allmänhetens förtroende för EU-lagstiftningens effektivitet.

Syftet med detta meddelande är att förstärka dessa mekanismer. Det är ett komplement till meddelandet *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning*, i vilket kommissionen beskriver hur den kommer att öka sina ansträngningar med tillämpning, genomförande och efterlevnad av EU-rätten generellt sett⁸.

2. BEHOVET AV ATT SÄKERSTÄLLA EFTERLEVNADE AV MILJÖLAGSTIFTNINGEN

Medlemsstaterna är skyldiga att samarbeta lojalt för att nå EU:s mål⁹. Ur detta har EU-domstolen härlett ett krav på att medlemsstaternas myndigheter ska pröva de otillåtna följdverkningarna av en överträdelse av EU-rätten¹⁰ och att åtgärderna ska vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande¹¹. Således måste medlemsstaterna ha lämpliga mekanismer för att säkerställa att de skyldigheter som härrör från EU:s lagstiftning fullgörs.

Det kan finnas många orsaker till att reglerna inte följs, såsom förväxling, dålig förståelse eller bristande acceptans, avsaknad av investeringar, opportunist och kriminalitet. Vilka konsekvenserna blir för miljön, för människors hälsa och för ekonomin beror på överträdelsearnas art, omfattning och varaktighet.

I praktiken kan de mekanismer som medlemsstaterna använder sig av för att säkerställa efterlevnaden av miljölagstiftningen i grova drag delas in i tre åtgärdsgrupper:

- *Främjande av efterlevnaden*: åtgärder för att hjälpa de efterlevnadsskyldiga att följa reglerna genom vägledning, svar på vanliga frågor, hjälpcentraler och liknande.
- *Övervakning av efterlevnaden*: åtgärder för att identifiera och karaktärisera de efterlevnadsskyldigas beteende och upptäcka och bedöma bristande efterlevnad genom miljöinspektioner och andra kontroller.
- *Uppföljning och tillsyn*: förvaltnings-, civil- eller straffrättsliga åtgärder för att stoppa, avskräcka från, sanktionera och avhjälpa konsekvenserna av bristande efterlevnad och uppmuntra till efterlevnad.

⁶ *Granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik: Gemensamma utmaningar och hur vi kan samarbeta för att nå bättre resultat* (COM(2017) 63).

⁷ Den legitima avfallsindustrin har redan varnat för detta, eftersom olagliga operatörer i sektorn kan bjuda under de lagliga genom att till exempel dumpa avfall i olagliga deponier.

⁸ 2017/C 18/02.

⁹ Se artikel 4.3 i fördraget om Europeiska unionen.

¹⁰ Se till exempel mål C-201/02 Wells, EU:2004:12, punkterna 64–65.

¹¹ Se till exempel mål 68/88 kommissionen mot Grekland, REG 1989, s. 2965, punkterna 23 och 24.

Dessa åtgärder vidtas av olika slags myndigheter i medlemsstaterna. Organ med tillsynsuppgifter genomför vanligen rutinemässiga eller särskilda kontroller och främjar efterlevnad. Poliser och åklagare har viktiga funktioner när det gäller att undersöka och lagföra allvarliga överträdelser. Olika organ kan vara sammankopplade till en kedja för säkerställande av efterlevnaden, såsom när inspektörer, tulltjänstemän, poliser och åklagare samarbetar om bevisinsamling och lagföring. Revisionsorgan kan fylla en viktig funktion genom att granska problem med utbredd bristande efterlevnad eller vissa myndigheters insatser.

Åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av miljölagstiftningen minskar risken för att en del efterlevnadsskyldiga inte fullgör sina skyldigheter och därmed påverkar tillståndet för vatten och luft, den biologiska mångfalden, människors hälsa och ekonomin i negativ riktning, genom att bedöma orsakerna till och konsekvenserna av bristande efterlevnad och genom att använda en anpassningsbar kombination av de tre åtgärdsklasserna för att påverka de efterlevnadsskyldigas beteende. Konceptet¹² har utvecklats över tiden genom diskussioner med sakkunniga från bland annat medlemsstaterna och nätverk av yrkesutövare i sektorn¹³.

3. UTMANINGAR

De myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för efterlevnaden av miljölagstiftningen möter många utmaningar:

- De många skilda EU-bestämmelser som reglerar verksamhet med miljöpåverkan.
- Det faktum att bestämmelserna omfattar hela medlemsstaternas territorier, såväl landsbygd som tätorter.
- Förekomsten av erkända problem med föroreningar av vatten och luft, avfallshantering och försämring av miljön.
- Allmänhetens förväntningar.
- Det stora antalet olikartade aktörer som har att följa miljöbestämmelserna.
- De många olika slag av efterlevnadsproblem som kan uppstå.
- Svårigheterna med att upptäcka och åtgärda dessa, i synnerhet miljöbrott.

En ytterligare punkt som kan läggas till i denna lista är kapacitet, eftersom ansvaret ofta läggs på mindre organ som har begränsade ekonomiska resurser, få medarbetare eller brist på specialistkunskaper¹⁴. I många medlemsstater har budgetarna för miljöinspektörer

¹² Närmare uppgifter finns i kommissionens arbetsdokument som åtföljer detta meddelande, SWD (2018)10.

¹³ Se till exempel *Make it Work*, grundläggande principer för att säkerställa efterlevnaden av miljölagstiftningen: <http://minisites.ieep.eu/work-areas/environmental-governance/better-regulation/make-it-work/subjects/2015/08/compliance-assurance>.

¹⁴ Se till exempel den rapport om utmaningar för genomförandet som har tagits fram av EU:s nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen, (IMPEL): <https://www.impel.eu/impel-study-confirms->

stagnerat eller minskat till följd av finanskrisen. Inför dessa utmaningar kan till och med stora myndigheter med omfattande resurser ha problem att självständigt utveckla kunskap om de bästa sätten att säkra efterlevnad.

De utmaningar som dessa myndigheter möter har resulterat i en efterfrågan på och framväxt av olika former av stöd på EU-nivå. Dessa typer av stöd och deras specifika fördelar sammanfattas i tabell 1 nedan.

Tabell 1: *Typer av stöd för att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen och fördelarna med dem*

Typ av stöd	Fördelar
EU-nätverk för yrkesutövare	Gör det möjligt för yrkesutövare att utbyta kunskaper och erfarenheter och tillsammans utveckla en del av de andra stödformer som beskrivs i denna tabell
Utvärdering på EU-nivå av medlemsstaternas system för att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen	Gör det möjligt att jämföra och identifiera styrkor och svagheter
Allmänt tillgängliga informationsportaler om efterlevnad	Gör det möjligt att inhämta kunskaper och sprida god praxis, underlättar jämförelser och ger ökad öppenhet och ansvarstagande
Mekanismer för att underlätta samarbete, samordning, utbyte av kunskaper och erfarenheter samt att arbeta tillsammans i hela EU och inhämta information om efterlevnad från andra medlemsstater och myndigheter	Samarbete möjliggör större effektivitet Gör det möjligt att ta del av specialistkunskaper som har utvecklats på annat håll
Tvårvillkor inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken	Bidrar till att säkerställa jordbrukarnas efterlevnad av miljökraven
Information och vägledning om goda rutiner	Gör det möjligt att ta del av kunskap som redan finns Minskar behovet av att utveckla nya goda rutiner (effektivitetsvinster)
Utbildningsprogram, utbildningsmaterial och vägledning om färdigheter	Gör det möjligt att utveckla och underhålla färdigheter
Tillgänglighet till EU-genererade datakällor, såsom satellitbilder	Förbättrar möjligheterna till effektivt säkerställande av efterlevnad
Ekonomiskt stöd från EU	Hjälper de myndigheter som ansvarar för att säkerställa efterlevnad att nå sina mål

[that-significant-challenges-remain-in-implementing-eu-environmental-law/](#). Slutsatserna bekräftas och förstärks i en uppdaterad rapport.

Inspektörer, poliser, tulltjänstemän, åklagare, domare och revisorer har redan bildat separata nätverk på europeisk nivå för att dela med sig av och bygga upp kunskaper om efterlevnad¹⁵. Dessa är positiva exempel på de olika typer av stöd som sammanfattas ovan. Även om dessa stöd för närvarande har begränsad omfattning och räckvidd visar dessa exempel att mer kan göras, med kommissionens hjälp, för att förstärka miljöstyrningen och öka efterlevnaden¹⁶.

4. GRUND FÖR ÅTGÄRDER

Kommissionen har övervägt ett antal alternativ för att förbättra säkerställandet av efterlevnaden av miljölagstiftningen, bland annat lagstiftning, och tog under 2014 fram ett utkast till konsekvensbedömningsrapport som underlag för sitt beslutsfattande. Den har dragit slutsatsen att en handlingsplan med riktade stödåtgärder som tillgodoser de praktiska behoven är det alternativ som har störst utsikter att leda till resultat på flera olika prioriterade områden redan på kort sikt.

Under den förberedande fasen, som inbegrep samråd med medlemsstaterna och nätverken med yrkesutövare¹⁷, bekräftades värdet av de typer av stöd som sammanfattas i tabell 1, och sätt att förstärka dessa och utveckla nya verktyg identifierades. Nätverken med yrkesutövare betonade värdet i att sprida sakkunskap och förbättra samordningen mellan medlemsstaterna. De framhöll vikten av yrkesutbildning och effektivt kunskapsutbyte. Vid samråden identifierades också ett antal sektorer där det finns stor efterfrågan på referensmaterial om god praxis och nya verktyg. Några områden som pekades ut som särskilt värda att uppmärksamma var avfall och viltbrott. I den gemensamma jordbrukspolitik för 2014–2020 prioriteras ”hållbar förvaltning av naturresurser och klimatåtgärder” genom olika politiska instrument som kompletterar varandra, däribland tvärvillkor. Det initiativ som presenteras här framhölls i kommissionens arbetsdokument om jordbruk och hållbar förvaltning av vattenresurser i EU¹⁸ som ett sätt att förbättra de nationella systemen för att säkerställa efterlevnad av vattenlagstiftningen när det gäller jordbruksverksamhet. I sin handlingsplan för naturen, människorna och näringslivet¹⁹ påpekar kommissionen också att efterlevnaden måste öka²⁰. Andra frågor som togs upp under samråden var hur tekniken kan användas för att upptäcka bristande efterlevnad och den viktiga roll som medborgarna spelar när det

¹⁵ Inspektörerna företräds av EU:s nätverk för genomförande och upprätthållande av miljölagstiftningen (IMPEL). Poliserna företräds av EnviCrimeNet, åklagarna av Europeiska nätverket för miljöåklagare (ENPE), domarna av Europeiska unionens miljödomarförening (EUFJE) och miljörevisorerna av en särskild arbetsgrupp om miljörevision inom Europeiska organisationen för högre revisionsorgan (Eurosai).

¹⁶ Se IMPEL:s ståndpunktsdokument om säkerställande av efterlevnad av miljölagstiftningen: <https://www.impel.eu/position-paper-on-environmental-compliance-assurance/>. ENPE har lagt fram ett liknande ståndpunktsdokument.

¹⁷ Se till exempel sammanfattningarna av intressenternas konferens den 31 januari 2017 och arbetsseminariet den 20 mars 2017 på <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm>

¹⁸ SWD(2017) 153, final, 28.4.2017.

¹⁹ COM(2017) 198 final och SWD(2017) 139 final.

²⁰ Se särskilt Prioritering B: ”Utveckling av politisk delaktighet och bättre efterlevnad”.

gäller att framföra klagomål och göra inlagor till de nationella myndigheterna. I en del av den befintliga EU-lagstiftningen på miljöområdet anges uttryckligen att riktlinjer för eller vägledning om inspektioner ska upprättas²¹, och det är lämpligt att börja utarbeta sådana. Arbetet med de första landsrapporterna i granskningen av genomförandet av miljöpolitiken visade att det finns utrymme för förbättringar av kommissionens återkoppling till medlemsstaterna om efterlevnadsfrågor och andra aspekter av den offentliga administrationen. Slutligen framkom under samråden en önskan om en dialog på hög nivå mellan de yrkesutövare som ansvarar för att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen och högre chefer på miljöförvaltningarna.

5. ÅTGÄRDER

Handlingsplanen består av nio åtgärder för att tillgodose de ovan nämnda behov som identifierades under den förberedande fasen. Dessa sammanfattas i tabell 2²².

Tabell 2: Översikt över åtgärder

Nr	Åtgärd	År
1	Förbättra utnyttjandet av sakkunskap om efterlevnad av miljölagstiftningen i EU med hjälp av externa expertgranskningar, gemensamma tillsynsåtgärder, besök för att kontrollera efterlevnaden och användning av verktyget TAIEX-EIR Peer2Peer ²³	2019
2	Identifiera erforderliga yrkesmässiga färdigheter och utbildningsbehov för miljöinspektörer och förbättra samarbetet med organisationer för yrkesutövare och andra organ som främjar excellens och tillhandahåller utbildning för yrkesutövare som ansvarar för att säkerställa efterlevnad på nationell och europeisk nivå.	2018
3	Underlätta utbyte av goda rutiner , bakgrunds- och referensmaterial, främja möjligheter att finansiera insatser för att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen och undersöka möjligheterna att inrätta en bredare portal för genomförandet av denna lagstiftning	2019
4	Utarbeta ett vägledande dokument om goda rutiner i fråga om strategier för att bekämpa miljöbrott och andra därmed sammanhängande överträdelser med särskild inriktning på avfall och viltbrott	2019
5	Utarbeta ett eller flera vägledande dokument om goda rutiner för att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen i landsbygdsområden (när det gäller mark och vatten)	2019
6	Ta fram tekniska riktlinjer för inspektioner av anläggningar för utvinningsavfall	2018

²¹ Se artikel 22.1 d i direktiv 2006/21/EG om hantering av avfall från utvinningsindustrin och om ändring av direktiv 2004/35/EG, EUT L 102, 11.4.2006, s. 15 och artikel 23.4 i direktiv 2010/75/EU om industriutsläpp, EUT L 334, 17.12.2010, s. 17.

²² Mer information finns i det åtföljande arbetsdokumentet SWD(2018)10.

²³ http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm

Nr	Åtgärd	År
7	Ta fram dokumentation om god praxis för hantering av miljöklagomål och medborgarengagemang på medlemsstatsnivå , bland annat genom medborgarforskning, och samarbeta med medlemsstaterna för att sprida god praxis i fråga om effektiva nationella mekanismer för hantering av klagomål som rör EU:s miljölagstiftning	2019
8	Bygga upp kapacitet för och använda geospatial information för att säkerställa efterlevnad och främja projekt för goda rutiner (till exempel med hjälp av data från Copernicusprogrammet)	2019
9	Bedöma de nationella systemen för att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen inom ramen för ett bredare ramverk för bedömning av styrningen och ge medlemsstaterna regelbunden återkoppling, bland annat som en del av granskningen av genomförandet av EU:s miljöpolitik	2019

6. FÖRSTÄRKNING AV SAMARBETET

Å ena sidan har kommissionen som fördragets väktare en viktig funktion när det gäller att säkerställa att EU:s miljölagstiftning tillämpas korrekt och fullt ut under överinseende av EU-domstolen. Å andra sidan är det medlemsstaterna som har det primära ansvaret för att EU-rätten genomförs på ett korrekt sätt. Denna handlingsplan kommer att hjälpa dem att klara de utmaningar som beskrivs ovan.

För att säkerställa att handlingsplanen får de önskade resultaten uppmanas medlemsstaterna att

- underlätta för sina myndigheter att delta i nätverkssamarbeten på EU-nivå,
- se till att identifierade goda rutiner, i synnerhet de som rör användningen av riskbaserade metoder och öppenhet, införs och att verktyg som utvecklats inom ramen för handlingsplanen används,
- underlätta utbildning och utveckling av yrkeskompetens,
- se till att samarbetet och samordningen mellan myndigheter med ansvar för att säkerställa efterlevnad är tillräckligt omfattande och
- se till att mänskliga och finansiella resurser för att säkerställa efterlevnad är lämpligt fördelade inom deras territorier.

Kommissionen kommer också att tillsätta en expertgrupp (ett forum för efterlevnad och styrning på miljöområdet)²⁴ med uppgift att leda genomförandet av handlingsplanen och möjliggöra en diskussion mellan högre chefer i medlemsstaterna om hur efterlevnads- och styrningsaspekterna av genomförandet kan förbättras. Detta forum kommer främst att bestå av företrädare för medlemsstaterna och nätverken för yrkesutövare på EU-nivå. Företrädare för rådet, parlamentet, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer att inbjudas att delta. Kommissionen kommer också försöka

²⁴ C(2018)10.

engagera andra berörda intressenter, såsom icke-statliga organisationer och näringslivsorganisationer, och ska diskutera hur detta bäst kan göras vid det första mötet med forumet för efterlevnad och styrning på miljöområdet.

Åtgärderna kommer att genomföras i samarbete med såväl forumet för efterlevnad och styrning på miljöområdet som nätverken för yrkesutövare. Nätverken kommer att erbjudas hjälp för att underlätta samarbetet. Kommissionen kommer också att ge dem fortsatt stöd för sina funktioner i vidare mening.

EU:s befintliga finansieringsinstrument, såsom Life²⁵ och fonden för inre säkerhet²⁶, kan ge konkret stöd till olika slags insatser för att främja efterlevnad och styrning. Därför uppmuntras medlemsstaterna, nätverken med yrkesutövare och andra intressenter att utnyttja dem till fullo.

När kommissionen utvecklar handlingsplanen kommer den också att ta hänsyn till viktiga externa och globala dimensioner av EU:s miljölagstiftning som återspeglas i EU:s undertecknande av regionala och globala konventioner. Den globala handeln och de globala leveranskedjorna har till exempel betydelse för avfallshanteringen och skyddet av den biologiska mångfalden. Säkerställandet av att miljölagstiftningen efterlevs är av stor vikt på det globala planet och en förutsättning för bland annat att målen om hållbar utveckling ska nås. En ökad efterlevnad i Europa kommer att hjälpa EU att föregå med gott exempel och vara en effektiv partner på internationell nivå.

7. KONTROLLER OCH UPPFÖLJNING

Handlingsplanen kommer att ligga till grund för ett rullande arbetsprogram för 2018–2019. Programmet ska ses över 2019 och nya åtgärder kommer att läggas till om så är lämpligt, efter samråd med forumet för efterlevnad och styrning på miljöområdet.

Den planerade bedömningsramen (åtgärd 9) kommer att ligga till grund för en granskning av hur arbetet med att säkerställa efterlevnad av miljölagstiftningen och den offentliga administrationen bedrivs i medlemsstaterna, samt möjliggöra uppföljning via granskningen av genomförandet av miljöpolitiken och att i samband med att det första arbetsprogrammet avslutas bedöma om det krävs ytterligare initiativ på området.

8. SLUTSATSER

Denna handlingsplan tillgodoser behovet av praktisk hjälp till yrkesutövare i EU som arbetar för att förbättra efterlevnad och styrning på miljöområdet. Vid sidan av de särskilda fördelar som redan har nämnts kommer planen att bidra till det gemensamma fastställandet av en mer konsekvent strategi från EU:s sida för att ta itu med

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1293/2013 av den 11 december 2013 om inrättandet av ett program för miljö och klimatpolitik (Life) samt om upphävande av förordning (EG) nr 614/2007 (EUT L 347, 20.12.2013, s.185).

²⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 513/2014 av den 16 april 2014 om inrättande, som en del av fonden för inre säkerhet, av ett instrument för ekonomiskt stöd till polissamarbete, förebyggande och bekämpande av brottslighet samt krishantering och om upphävande av rådets beslut 2007/125/RIF (EUT L 150, 20.5.2014, s. 93).

utmaningarna i fråga om efterlevnad av miljölagstiftningen och miljöstyrning. Resultaten bör förbättra yrkesutövarnas möjligheter att förstärka insatserna mot överträdelser av miljöbestämmelserna och orättvis konkurrens liksom de därmed sammanhängande skadorna, hjälpa de efterlevnadsskyldiga att fullgöra sina skyldigheter och befästa allmänhetens förtroende för säkerställandet av efterlevnaden, och sist men inte minst skydda Europas gemensamma arv.