



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 6. marts 2002 (11.03)
(OR. en)**

6913/02

**ECOFIN 101
ENV 148**

RAPPORT

fra: Rådet (økonomi og finans)
til: Det Europæiske Råd (den 15.-16. marts 2002 i Barcelona)

Vedr.: Rapport om en strategi for integreringen af hensynet til miljø og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker

Økofin-Rådet godkendte på samlingen den 5. marts 2002 den rapport om en strategi for integreringen af hensynet til miljø og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker, som EPC havde udarbejdet. Rådet besluttede som et resultat af drøftelserne at forelægge dette bidrag for Det Europæiske Råd i Barcelona.

Rapporten er affattet således:

**Rapport fra Rådet (økonomi og finans) til Det Europæiske Råd i Barcelona
om en strategi for integreringen af hensynet til miljø og bæredygtig udvikling
i de økonomiske politikker**

1. BAGGRUND

Det Europæiske Råd opfordrede på mødet i Cardiff i juni 1998 Rådet i alle dets relevante sammensætninger til at lægge en strategi for integrering af miljøet og en bæredygtig udvikling inden for deres respektive politikområder. Det Europæiske Råd opfordrede på mødet i Köln (juni 1999) specielt Økofin-Rådet til at udvikle en strategi for integreringen af miljøhensyn og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker.

I lyset af denne opfordring forelagde Rådet i første omgang en rapport¹ for Det Europæiske Råd i Nice i december 2000. Nærværende rapport bygger på første rapport. Det er hensigten hermed at efterkomme opfordringen til Rådet fra Det Europæiske Råd i Göteborg i juni 2001 til "at færdiggøre og yderligere at udvikle sektorstrategierne for integration af miljøhensyn i alle relevante fællesskabspolitikker med henblik at gennemføre dem snarest muligt" og til at "fremlægge resultaterne af dette arbejde inden Det Europæiske Råds forårsmøde i 2002". Rapporten tager ligeledes hensyn til Det Europæiske Råds udtalelse på mødet i Stockholm (foråret 2001) om, at "fremme af en bæredygtig udvikling bør integreres" i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.

¹ Rapport fra Rådet (økonomi og finans) til Det Europæiske Råd i Nice, om miljø og bæredygtig udvikling, dok. 13054/1/00 REV 1.

2. HOVEDKONKLUSIONERNE I RÅDETS RAPPORT TIL DET EUROPÆISKE RÅD I NICE

Rådet bemærkede i sin rapport til Det Europæiske Råd i Nice, at de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, der står i centrum for koordineringen af den økonomiske politik, er velegnet til udarbejdelse af en omfattende, gennemsigtig og troværdig EF-ramme for en forbedret integration af miljøhensyn og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker. Rådet henstillede, at retningslinjerne bør fremme en konsekvent tværsektoriel tilgang, der bygger på en øget anvendelse af markedsbaserede instrumenter. Det henstillede endvidere, at retningslinjerne i sidste instans også bør omfatte konkrete mål, tidsplaner og mekanismer for overvågning af fremskridt.

3. HJORTIDIGE FREMSKRIDT MED IMPLEMENTERINGEN AF STRATEGIEN

Rådet har fokuseret på de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker som et middel til at fremme integreringen af hensynet til miljø og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker og har søgt at bygge videre på det arbejde, der allerede startede med retningslinjerne fra 2000. De var de første, der indeholdt et særskilt kapitel samt henstillinger om styrkelse af bæredygtig udvikling. Rådet tog på denne måde hensyn til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Helsingfors, hvori det bemærkes, at "de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik udgør rammen for fastlæggelsen af de overordnede mål og perspektiver for politikkerne".

Retningslinjerne for 2001 gik et skridt videre. De fokuserede på miljømæssig bæredygtighed for at afspejle det forhold, at andre kapitler i retningslinjerne i forvejen omhandler spørgsmål vedrørende økonomisk og social bæredygtighed. Den Økonomisk-politiske Komité (EPC) besluttede med henblik på overvågningen af implementeringen af disse retningslinjer inden for rammerne af dens landespecifikke gennemgang i 2002 af strukturreformerne, at medlemsstaterne i deres rapporter skulle fokusere på anvendelsen af markedsbaserede instrumenter i miljøpolitikken. Dette var i overensstemmelse med den opfordring, Rådet fremsatte i sin rapport om miljø og bæredygtig udvikling ovenfor, og var således et fremskridt i retning af implementeringen af de forslag til en strategi, der fandtes i denne rapport.

Resultaterne af denne gennemgang er sammenfattet i EPC's årlige rapport om strukturreformer¹. I EPC's rapport noteres det, at medlemsstaterne i stigende grad er opmærksomme på, at markedsbaserede instrumenter er et middel til at gøre miljøpolitikkerne mere omkostningseffektive, selv om de traditionelle styrings- og kontrolforanstaltninger stadig spiller en fremtrædende rolle i fællesskabslovgivningen. En række medlemsstater har gennemført eller har planer om at gennemføre højere brændstof- eller energiafgifter, selv om bestræbelserne er taget betydeligt af som følge af den stigning i oliepriserne, der indtrådte i 1999. Desuden er nogle medlemsstater ved at indføre omsættelige emissionstilladelser med henblik på at bekæmpe drivhusgasemissioner. Anvendelse af subsidier eller skattegodtgørelser til fremme af investeringer i miljøvenlig teknologi og anvendelsen af sådan teknologi bliver også stadig mere udbredt.

Rapporten viser dog, at markedsbaserede instrumenter generelt set stadig er et supplement til regulerende instrumenter inden for miljøpolitikkerne. Endvidere gør rapporten opmærksom på, at den indirekte mindskelse af omkostningerne gennem subsidier vil kunne betyde en stigning i det samlede forbrug af energi og andre naturressourcer ved at sænke prisen på energiintensive produkter, og anbefaler, at der gøres en yderligere indsats for at udfase subsidier til produktion og forbrug af fossilt brændsel. Rapporten peger endvidere på, at der er en almindelig tendens til at fritage energiintensive sektorer for energiafgifter. Det kunne tyde på, at man er optaget af virkningerne for den internationale konkurrence, der hovedsagelig er baseret på priserne. En sådan fremhjælpning af bestemte sektorer øger omkostningerne ved opfyldelsen af miljømålene. Der peges på en indsats på fællesskabsplan, f.eks. med hensyn til minimumsafgiftsniveauer, som et middel til at råde bod på denne mangel på effektivitet. Desuden bør Europas vigtigste handelspartnere tage skridt til at beskytte det globale miljø og opfylde Kyoto-målene. Generelt slår rapporten til lyd for, at eksisterende afgifter og punktafgifter samt visse offentlige gebyrer bør gøres mere forenelige med miljøhensyn.

¹ "Årlig rapport om strukturreformer"; dok. 6636/02.

4. EN OMFATTENDE STRATEGI FOR INTEGRERINGEN AF HENSYNET TIL MILJØ OG BÆREDYGTIG UDVIKLING I DE ØKONOMISKE POLITIKKER

En vellykket integrering af hensynet til miljø og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker kræver en strategisk tilgang. Med udgangspunkt i Rådets rapport til Det Europæiske Råd i Nice og på grundlag af de hidtidige erfaringer med integreringen af miljøhensyn i de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker ønsker Rådet i lyset af opfordringen fra Det Europæiske Råd at henlede opmærksomheden på følgende:

- Strategiens overordnede mål er, at ressourceanvendelse og belastning af miljøet skal adskilles fra økonomisk vækst på en måde, så belastningen af miljøet reduceres til bæredygtige niveauer uden risiko for sund økonomisk vækst.
- Forureneren betaler-princippet skal gøres til kernen i velintegrerede økonomiske politikker og miljøpolitikker. Det er den bedste måde, hvorpå de private omkostninger ved at bruge naturressourcerne kan kombineres med de samfundsmæssige omkostninger. Hvis dette princip anvendes korrekt, vil det give virksomhederne varige incitamenters til at anvende ressourcerne mere effektivt, samtidig med at der sikres en høj miljøkvalitet, og det vil således bidrage til, at man når Lissabon-strategiens mål om, at EU skal "*blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed*".
- Fællesskabslovgivningen bør give medlemsstaterne en høj grad af fleksibilitet i deres valg af arten og udformningen af markedsbaserede instrumenter som modstykke til regulering i forbindelse med miljøbeskyttelse, da miljøpolitikkerne og de økonomiske politikker i stadig større grad må baseres på markedsmekanismer og markedsbaserede instrumenter. Dette vil give alle forurenere varige incitamenters til at nedbringe forureningen og reducere de samlede økonomiske omkostninger ved at nå de fastlagte miljømål. Regulering og andre ikke-markedsbaserede instrumenter skal dog fortsat spille en rolle, hvis markederne overvejende er ineffektive, eller hvis det er absolut nødvendigt, at en bestemt miljøkvalitet ikke forringes til under et vist niveau.

- De markedsbaserede instrumenters effektivitet afhænger afgørende af konkurrencevilkårene og prisfølsomheden på markederne. Øget konkurrence ved deregulering og sammenkobling af markederne, sænkning af markedsbarrierer for import/eksport samt bedre håndhævelse af konkurrencelovgivningen vil øge de markedsbaserede instrumenters effektivitet, hvorfor der bør sættes herpå, hvor det overhovedet er hensigtsmæssigt.
- Der kunne foretages nedsættelser i forvridende afgifter, herunder i skat på arbejdet, for at kompensere for merprovenuet fra miljørelaterede afgifter og således forhindre en stigning i det samlede skattetryk. Det samme bør gælde de udgiftsbesparelser, der er resultatet af udfasningen af miljøskadelige subsidier. Hvis der stimuleres til en mere effektiv ressourceanvendelse og de relative lønomkostninger reduceres, vil dette kunne bidrage til at stimulere beskæftigelsen i overensstemmelse med Lissabon-strategien.
- Hvor det overhovedet er muligt, bør politikkerne bebudes i god tid og implementeres gradvist med klare mellemliggende og endelige mål. Med en sådan tidlig bebudelse vil virksomhederne få mulighed for sikker planlægning, samtidig med at det gennem den gradvise implementering af politikkerne undgås at overanstrenge økonomiens tilpasningsevne. Begge dele vil bidrage til at undgå pludselige ændringer i virksomhedernes konkurrencevilkår, og den rettesnor, der ligger i klare mål, vil gøre det lettere at kontrollere implementering af denne strategi og af dens resultater.
- Hvor det overhovedet er nødvendigt, bør der vedtages og iværksættes politikker, der koordineres internationalt, med henblik på at undgå konkurrenceforvridninger og risikoen for miljømæssigt kontraproduktive foranstaltninger som f.eks. sektorundtagelser eller -dispensationer, der sædvanligvis ikke er omkostningseffektive. Hvis det anses for nødvendigt med undtagelser, bør der træffes foranstaltninger til at begrænse deres eventuelle negative miljøvirkninger.

- Politiske beslutninger bør både på EU-niveau og på nationalt plan baseres på en omhyggelig analyse af deres økonomiske, miljømæssige og sociale costbenefit. Især bør EU-lovgivningens costbenefit-aspekter styrkes. I den forbindelse ser Rådet frem til Kommissionens kommende meddelelse, hvor den vil gøre rede for, hvordan den vil gennemføre sådanne konsekvensvurderinger.

EU's og medlemsstaternes respektive ansvar på det fiskale område i henhold til traktatens artikel 93 og behovet for international koordinering med henblik på at undgå konkurrenceforvridninger erkendes, men det er de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker, der er nøgleinstrumentet i Rådets strategi for integreringen af hensynet til miljø og bæredygtig udvikling i de økonomiske politikker. Dette vil fremme en konsekvent tværsektoriel tilgang på grundlag af øget brug af markedsbaserede instrumenter.

Under behørig hensyntagen til nærhedsprincippet erindrer Rådet om, at medlemsstaterne bør betragte horisontale retningslinjer som f.eks. retningslinjerne om miljømæssig bæredygtighed som var de rettet til dem, og at de derfor, når de aflægger rapport om deres implementering af retningslinjerne, bør medsende oplysninger om de foranstaltninger, de har truffet med hensyn til sådanne horisontale retningslinjer. På den måde skulle miljømæssige bæredygtighedshensyn blive en del den multilaterale overvågningsproces og hermed blive integreret i de økonomiske politikker.