# Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Europaparlamentets och rådets förordning om upprättandet av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG”

*(KOM(2004) 634 slutlig – 2004/0231 COD)*

(2005/C 255/10)

Den 4 februari 2005 beslutade rådet att i enlighet med artikel 175.1 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovannämda yttrande.

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 17 mars 2005. Föredragande var **María Candelas Sánchez Miguel**.

Vid sin 416:e plenarsession den 6–7 april 2005 (sammanträdet den 6 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 131 röster för och 11 nedlagda röster:

## 1. **Inledning**

1.1 Århuskonventionen ([1]), i vilken rätten till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocessen samt tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor erkänns, är inledningen till en ny etapp inom EU som handlar om att skapa instrument som kan förse allmänheten och berörda parter i miljöfrågor med de medel som krävs för att för att få tillförlitlig information. Detta kan medföra preventiva effekter, och framför allt ge upphov till positiva resultat när det gäller att minska miljöförstöringen.

1.2 Artiklarna 5.9 och 10.2 i Århuskonventionen gör det möjligt att skapa instrument för att öka allmänhetens kännedom och deltagande. Registren är en av de mest värdefulla metoderna eftersom de innehåller uppgifter som är tillförlitliga och jämförbara med uppgifter från både företagare och behöriga myndigheter. Man bör observera att användningen av dataregister inom andra EU-politikområden har visat sig underlätta informationen och förbättra rättssäkerheten med avseende på uppgifterna i registren.

1.3 På området för utsläpp och överföringar av föroreningar har också andra internationella rättsinstrument undertecknats. Däribland kan följande nämnas: förklaringen från det internationella forumet om kemisk säkerhet i Salvador de Bahía (år 2000), som innefattar en rad prioriterade åtgärder att vidta från och med år 2000 för att uppnå de mål som satts upp; Stockholmskonventionen från år 2001 om långlivade organiska föroreningar och gränsöverskridande transporter och bortskaffande av farligt avfall; samt OECD:s arbeten år 2002 om de kostnader och fördelar som är förknippade med registren över avfall och överföring av föroreningar.

1.4 Men det viktigaste internationella rättsinstrumentet i fråga om register över utsläpp och överföring av föroreningar är Kievprotokollet, som undertecknades av FN/ECE år 2003 ([2]), och vars huvudsyfte är att främja information i dessa frågor via nationella register som innehåller uppgifter från berörda parter och som bidrar till att förebygga och minska miljöförstöringen. Protokollet rekommenderar att sådana register även skall skapas på internationell nivå, för att uppgifterna skall bli mer jämförbara mellan olika länder.

1.5 Det bör påpekas att Kievprotokollet kan betraktas som en modell för det aktuella förslaget till förordning om ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar. Det gäller i synnerhet bilagorna, som bidrar till att uppnå målen, dvs. att harmonisera uppgifterna i registren, antingen det gäller nationella, europeiska eller internationella register. Förslaget till förordning avviker dock i två avseenden: för det första genom att nya ämnen ([3]) tillkommer jämfört med förteckningen över prioriterade ämnen i ramdirektivet om vatten, och för det andra genom att ikraftträdandet tidigareläggs till år 2007 för att rapporteringen enligt det nya förfarandet skall överensstämma med det europeiska registret över förorenade utsläpp (EPER).

1.6 Till dessa internationella avtal skall läggas de europeiska normer som för närvarande gäller, och som för övrigt redan innehåller ett krav på ett europeiskt register över förorenande utsläpp (EPER) ([4]). Detta register, som föreskrivs i artikel 15.3 i direktiv 96/61/EG (IPPC-direktivet) ([5]), är i drift sedan den 23 februari 2004. Än så länge har de första lägesrapporterna

([1]) Århuskonventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades den 25 juni 1998 av majoriteten av EU:s medlemsstater, samt de direktivförslag på området som behandlats i EESK:s yttranden (EUT C 117, 30.4.2004).

([2]) Vid den femte ministerkonferensen ”Miljö för Europa” undertecknades Protokollet om register över utsläpp och överföringar av föroreningar till Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (Kiev, 21.5.2003).

([3]) I direktiv 2000/60/EG, det s.k. ramdirektivet om vatten, fastställt i bilagorna IX och X listan över prioriterade ämnen. Utöver dem som förtecknas i FN/EC-protokollet om register över utsläpp och överföringar av föroreningar tillkommer tre nya ämnen, medan det krävs mer information om ytterligare fem ämnen.

([4]) Kommissionens beslut 2000/479/EG av den 17 juli 2000, EGT L 192, 28.7.2000.

([5]) Se EESK:s yttrande (EUT C 80, 30.3.2004).

skickats in av medlemsstaterna med uppgifter från 2001, och den andra rapporten, som avser 2004, bör levereras in av medlemsstaterna före juni 2006. Det tredje rapporteringsåret inplanerades till 2007 för offentliggörande 2008. Det bör också påpekas att EPER är en lämplig utgångspunkt för det framtida europeiska registret över utsläpp och överföringar av föroreningar, vars innehåll skall utökas i syfte att uppfylla Kievprotokollet.

## 2. **Sammanfattning av förslaget till förordning**

2.1 Målet med förordningen är att skapa ett europeiskt register som innehåller alla uppgifter om utsläpp och överföringar av föroreningar, och som gör det möjligt att uppfylla Kievprotokollet. Därför innehåller den en mycket omfattande lista med definitioner av termer som i många fall kan avvika från IPPC-direktivets termer. Den täcker både de förorenande ämnen (substanser) och de verksamheter (anläggningar) som förordningen skall tillämpas på inom offentliga eller privata sektorn. Den delar också in den information som det europeiska registret skall innehålla i tre olika underavdelningar (art. 3):

— Utsläpp av föroreningar enligt artikel 5.1 a från verksamheter förtecknade i bilaga I.

— Borttransport av avfall och obehandlat avloppsvatten enligt artikel 5.1 b och c från verksamheter förtecknade i bilaga I.

— Utsläpp av föroreningar från diffusa källor.

2.2 Det europeiska registret (art. 4.1) bygger på obligatorisk rapportering av uppgifter från företagare vars verksamhet är föremål för kontroll med avseende på ämnen och avfall i enlighet med gällande europeiska normer, i synnerhet de som räknas upp i bilaga I. Om rapporteringen är beroende på en mätning, beräkning eller uppskattning av dessa ämnen, måste man deklarera analys- eller beräkningsmetoden och därvid använda de mått som anges i bilaga II.

2.3 Uppgiftsrapportering skall hanteras av medlemsstaterna, och överföringen till kommissionen skall ske på elektronisk väg, inom de tidsfrister som anges i artikel 7 (räknat från och med 2007). Uppgifterna indelas i två underavdelningar: de som rör ”utsläpp till mark” (art. 6) och de som gäller utsläpp från diffusa källor (art. 8).

2.4 I förordningen fastställs med stor noggrannhet de regler som behövs för att innehållet i registret skall uppfylla villkoren i alla offentliga informationssystem i följande avseenden:

— Kvaliteten på de uppgifter som lämnas skall säkerställas av verksamhetsutövaren och bedömas av de behöriga myndigheterna, med avseende på punktlighet, fullständighet, numerisk noggrannhet, jämförbarhet, enhetlighet och möjlighet till insyn.

— Den information som finns i registret skall vara lättillgänglig för allmänheten, vilket är kommissionens uppgift att se till. I det avseendet kan man räkna med stöd från Europeiska miljöbyrån.

— Den sekretess som företagen har begärt i fråga om viss information, med hänsyn tagen till bestämmelserna i artikel 4 i direktiv 2003/4/EG.

2.5 Andra bestämmelser i förordningen avser allmänhetens deltagande (art. 12) och tillgång till rättslig prövning (art. 13). Dessa rättigheter erkänns också i Århuskonventionen och direktiv 2003/4/EG. Kommissionen har för avsikt att inrätta lämpliga system för detta, och skall ge ut återkommande rapporter om resultatet av allmänhetens deltagande (art. 12.2).

2.6 När förordningen har trätt i kraft skall medlemsstaterna vart tredje år lämna ytterligare information (art. 16) om den praxis som tillämpats och om i vilken utsträckning företagen har uppfyllt sin skyldighet att lämna information. Dessutom bör man fastställa påföljder för de fall då skyldigheterna inte uppfylls. Dessa påföljder måste vara effektiva, proportionerliga och avskräckande (art. 20).

2.7 Slutligen skall kommissionen biträdas av en kommitté i enlighet med beslut 1999/468/EG (art. 19 i förslaget till förordning).

## 3. **Allmänna kommentarer**

3.1 Målet att skapa ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar är i linje med internationella normer som Europeiska gemenskapen har anslutit sig till. Detta nya register, som ersätter det nuvarande EPER-registret, välkomnas i princip av EESK, i och med att det inte innebär ökade skyldigheter för berörda parter i förhållande till den nuvarande gemenskapslagstiftningen. Genom en harmoniserad datainsamling och informationsöverföring måste uppgifternas kvalitet och jämförbarhet garanteras, så att informationen blir effektivare och framför allt mer lättillgänglig.

3.2 Som rättslig grund för sitt förslag till förordning anger kommissionen artikel 174.1 i EG-fördraget, tillsammans med artikel 300 som gör det möjligt för kommissionen att föreslå regler för efterlevnaden av internationella avtal mellan EG och internationella organisationer. Detta gäller inte bara normer för miljöskydd och bekämpning av miljöförstöring, utan också normer för information och för allmänhetens deltagande och tillgång till rättslig prövning.

3.2.1 Kommissionen har undersökt olika möjligheter med avseende på tillämpningen av FN/ECE:s protokoll. Först och främst analyserade man möjligheten att reformera det nuvarande EPER-registret utan att föreslå en ny förordning. Kievprotokollet ligger till grund för det aktuella förordningsförslaget, och det var i alla händelser nödvändigt att revidera IPPC-direktivet – inte bara den här gången utan varje gång ändringar görs i Kievprotokollet. Därför ansåg kommissionen att det var lämpligare att föreslå ett nytt rättsligt instrument i syfte att undvika ett oklarare rättsläge för berörda parter som en följd av ständiga reformer. Av det skälet – och med tillämpning av artikel 175.1 i EG-fördraget – lade man fram det aktuella förslaget till förordning, som det rättsliga instrument som bäst motsvarar kraven på en harmoniserad tillämpning av internationella avtal.

3.2.2 Resultatet säkerställer att Kievprotokollet tillämpas av alla medlemsstater, genom en gemenskapsrättsakt som garanterar att innehållet överensstämmer med gällande gemenskapslagstiftning på området och att protokollet tillämpas på alla länder som undertecknat det. Man behöver alltså inte invänta ratificeringen, och de nationella representanternas gemensamma ståndpunkt vid förhandlingarna och vid tidpunkten för undertecknandet fortsätter att gälla.

3.3 Man bör dock komma ihåg att situationen med avseende på efterlevnaden av de skyldigheter som EPER medför skiljer sig åt i medlemsstaterna, de nya anslutningsländerna inräknade. I dagens läge finns det stora variationer: från länder med ett mer innehållsrikt register (Storbritannien) till länder som redan före anslutningen begärde att få delta på frivillig basis (Ungern). Det finns också skillnader i fråga om hur skyldigheterna uppfylls av berörda parter. Medan storföretag och företagsgrupper inom industrin och anläggningar som omfattas av IPPC-direktivet är väl insatta i de krav som måste uppfyllas (de lämnar miljörapporter varje år), saknar de små och medelstora företagen, vissa mindre verksamhetsutövare som inte omfattas av IPPC samt vissa lokala myndigheter som driver kommunala reningsanläggningar för avloppsvatten resurser för att kunna uppfylla alla byråkratiska pålagor som denna skyldighet för med sig.

3.4 Såväl när det gäller tillgång till informationen som i fråga om allmänhetens deltagande anser EESK att behandlingen är korrekt, och att den uppfyller målen i direktiv 2003/4/EG. Vidare ser kommittén positivt på skyldigheten att informera medborgarna om resultatet av allmänhetens deltagande, så att de själva kan värdera detta. I syfte att ge så många som möjligt tillgång till Internet måste man emellertid anstränga sig för att utöka antalet samrådsspråk, så att det till sist blir möjligt att använda samtliga officiella språk.

3.5 Ett så betydelsefullt tema som de ekonomiska effekterna förefaller ha utvärderats ingående av kommissionens avdelningar ([6]), som drar slutsatsen att medlemsstaterna och andra berörda parter redan nu är skyldiga att förverkliga EPER och följaktligen också att lämna alla de uppgifter som krävs. Kostnaderna berör enbart de nya relationerna mellan kommissionen och medlemsstaterna med avseende på överföring av insamlade uppgifter. Det är kommissionen som skall bära merparten av kostnaderna, särskilt för att skapa och underhålla webbplatsen, och endast en liten del av dessa kostnader kommer att belastas medlemsstaterna. Det är emellertid också viktigt att nämna att övervakning och rapportering av utsläpp och överföringar utgör en ny kostnadskomponent och en administrativ belastning för de verksamhetsutövare som inte omfattas av IPPC-direktivet.

([6]) Se dokument "Analysis of the Cost and Benefits of PRTRs", från avdelningen för ekonomisk analys 2002. CEP/WG.5/AC.2/2002/4.

## 4. **Särskilda kommentarer**

4.1 EESK anser att förslaget till förordning om ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar innebär en avsevärd förbättring på den väg som utstakats genom EPER: för det första därför att den utökar informationen om utsläpp i luft och vatten till att omfatta även utsläpp till mark och utsläpp från diffusa källor, och för det andra därför att den anpassar EU-lagstiftningen till internationella normer, med särskild hänvisning till Århuskonventionen och, på en mer konkret nivå, till FN/ECE:s Kievprotokoll.

4.2 Trots detta vill EESK framhålla att det är nödvändigt att konsolidera det nuvarande EPER-registret, för att på så vis göra det lättare för berörda parter att uppfylla sin rapporteringsskyldighet enligt de nya bestämmelserna. Man bör beakta att tiden fram till dess att bestämmelserna om det europeiska registret över utsläpp och överföringar av föroreningar skall träda i kraft (dvs. 2007, men det kommer inte att vara i funktion förrän 2009) gör det möjligt att komplettera och korrigera det aktuella registret och successivt införliva nya rapporter och rapporteringsskyldigheter. Om man kan slutföra arbetet med innehållet i EPER och publicera det på webbplatsen, kommer kostnaderna att minska, och man kan framför allt undvika förvirring med avseende på gammal och ny information.

4.3 För det första är det också värt att notera att många av de nya förorenande ämnen som skall rapporteras (36 fler än hos FN/ECE) är bekämpningsmedel som inte längre säljs och används i EU. För det andra är det en förutsättning för rapporteringsplikt att man uppnår de tröskelvärden som anges i bilaga I när det gäller verksamheter och i bilaga II när det gäller föroreningar.

4.4 Enligt EESK:s mening är det lämpligt att i största möjliga utsträckning standardisera innehållet i rapporterna från berörda parter (bilaga III) samtidigt som man underlättar för rapporteringsskyldiga små och medelstora företag och jordbrukare, i syfte att undvika att öka byråkratin och kostnaderna. På samma sätt är det med tanke på registeruppgifternas jämförbarhet nödvändigt att använda bästa tillgängliga teknik för att fastställa den årliga uppgiftsmängden. Överensstämmelse mellan de olika nationella registren och det europeiska registret är ett annat viktigt krav för att man skall kunna garantera att registren är standardiserade och inbördes jämförbara.

4.5 En särskilt viktig fråga för EESK är sekretessen i fråga om de uppgifter som rapporterna från berörda parter skall innehålla. Enligt artikel 11 är det medlemsstaterna som skall ange om vissa uppgifter på begäran av berörda parter är sekretessbelagda, förutsatt att detta stämmer överens med undantagen i direktiv 2003/4/EG, även om sista satsen i artikel 11 föreskriver att medlemsstaten skall ange ”av vilken anledning” informationen inte lämnas ut. I skäl 14 i ingressen till förordningsförslaget sägs däremot att tillgången till information i det europeiska registret bör vara obegränsad och att undantag från denna regel endast bör kunna göras om detta uttryckligen medges i gällande gemenskapslagstiftning. Denna skillnad mellan de båda föreskrifterna bör klaras ut, eftersom sista satsen i artikel 11 föreskriver att de parter som önskar sekretess för viss information måste motivera detta. Detta kan ge ett vilseledande intryck av att denna information inte omfattas av undantagen i artikel 4 i direktiv 2003/4/EG, eftersom undantag som redan regleras i en rättsakt inte kräver någon särskild motivering.

4.6 Kommittén välkomnar de ansatser i förslaget om ett europeiskt register som syftar till att sätta in de inrapporterade uppgifterna i sitt rätta sammanhang och gradvis reducera de möjliga riskerna att sådana uppgifter feltolkas. Det skulle vara mycket uppskattat med ytterligare förbättringar i denna riktning.

Bryssel den 6 april 2005

## 5. **Slutsatser**

Sammanfattningsvis kan man säga att insynen i de rapporter om utsläpp och överföringar av föroreningar (enligt förslaget om ett europeiskt register) som företagare, jordbrukare, offentliga myndigheter och andra berörda parter är skyldiga att lämna fyller en dubbel funktion:

— Att inom inre marknaden tillkännage alla parters tillämpningar och praxis på miljöområdet samt efterlevnaden av EU-lagstiftningen på området, så att alla som konkurrerar på marknaden samt konsumenter och allmänheten lätt kan värdera denna praxis och agera med utgångspunkt i detta.

— Att tillföra ett mervärde i form av ökad konkurrenskraft för våra företag, oavsett vilken verksamhet de bedriver, såväl på den europeiska som på den globala marknaden, under förutsättning att uppgifterna förblir standardiserade och jämförbara i enlighet med vad som sägs i avsnittet ”Särskilda kommentarer”. Kommittén anser att insynen i informationen, som kan säkerställas med hjälp av det europeiska registret, kommer att förstärka de gemensamma ståndpunkterna i riktning mot frivilliga avtal för olika produktionssektorer. Syftet är att uppfylla miljönormerna och förbättra allmänhetens kännedom om närbelägna anläggningar, att förstärka känslan för företagens sociala ansvar bland verksamhetsutövarna och att bygga upp ett förtroende bland aktörerna i det civila samhället via den öppenhet som registret innebär.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND