



Miljøministeriet  
Departementet

EU og international  
J.nr. 2021- 13290  
Ref. tpe  
Den 15. September 2021  
M 86-21

## GRUNDNOTAT TIL EU-MILJØSPECIALUDVALGET

### Om Den Europæiske Revisionsrets vurdering af gennemførelsen af forureneren betaler princippet

#### Resumé

Den Europæiske Revisionsrets (ECA) har udarbejdet en særberetning om forureneren betaler-princippet. Revisionsretten konkluderer, at princippet om, at forureneren betaler tages i betragtning i forskelligt omfang i EU's forskellige miljøpolitikker, og at dets dækning og anvendelse er ufuldstændig. Revisionsretten konkluderer, at det inden 2024 bør vurderes, om der mulighed for 1) at styrke integrationen af forureneren betaler-princippet i miljølovgivningen, navnlig ved: a) nedsættelse af emissionsgrænserne for at reducere restforureningen yderligere og b) håndtering af diffus vandforurening fra alle kilder herunder landbruget, 2) Inden udgangen af 2023 bør det overvejes at styrke anvendelsen af miljøansvarsdirektivet ved at: a) forbedre kriterierne for at definere de miljøskader, som direktivet skal gælde for b) øge anvendelsen af instrumenter til finansiel sikkerhedsstillelse, og 3) Inden 2025 bør der tages skridt til at beskytte EU-midlerne mod at blive brugt til at finansiere projekter, som forureneren bør finansiere. Udkastet til rådskonklusioner bakker grundlæggende op om revisionsrettens konklusioner. Rådet understreger, at der på nogle områder er udfordringer og opfordrer såvel Kommissionen som medlemsstaterne til at implementere princippet. Rådskonklusionerne har i sig selv ingen konsekvenser for beskyttelsesniveauet og konklusionerne har ikke økonomiske konsekvenser.

#### Baggrund

Princippet om, at forureneren betaler, er et af de centrale principper, der ligger til grund for Den Europæiske Unions (EU's) miljøpolitik. Det følger således af TEUF artikel 191, stk. 2, at: "Unionens politik på miljøområdet (...) bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler".

Europa-Kommissionen er ansvarlig for at udarbejde forslag til miljølovgivning, der er baseret på princippet om, at forureneren betaler, mens medlemsstaterne er ansvarlige for at omsætte, gennemføre og håndhæve EU's miljødirektiver og -forordninger. EU-lovgiverne er ikke forpligtet til at følge princippet, når de gennemfører EU politikker på andre områder end miljøområdet, selv når de kan have en betydelig miljøpåvirkning.

Anvendelsen af forureneren betaler princippet indebærer, at forurenerne bærer omkostningerne ved deres forurening, herunder omkostningerne til de foranstaltninger, der træffes for at forhindre,

kontrollere og afhjælpe forureningen, og de omkostninger, denne forurening påfører samfundet. Med anvendelsen af dette princip ansføres forurenerne til at undgå miljøskader, og de holdes ansvarlige for den forurening, de forårsager. Det er også som udgangspunkt forureneren og ikke skatteyderne, som dækker omkostningerne til afhjælpning.

EU's Revisionsret har udarbejdet en særberetning i medfør af TEUF, artikel 287, stk. 4, andet afsnit. Beretningen sætter fokus på, hvorvidt forureneren betaler princippet bliver anvendt korrekt inden for fire af EU's miljøpolitikområder, nemlig industriforurening, affald, vand og jord. Derudover bliver der foretaget en vurdering af Kommissionens indsats i forbindelse med miljøansvarsdirektivet, samt af Kommissionen og medlemsstaternes indsatser for at beskytte EU-budgettet mod at blive anvendt til udgifter, som forurenerne skulle have betalt.

Revisionsretten konkluderer, at princippet om, at forureneren betaler, tages i betragtning i forskelligt omfang i EU's forskellige miljøpolitikker, og at dets dækning og anvendelse er ufuldstændig. Det konkluderes desuden, at Kommissionens foranstaltninger til at støtte medlemsstaternes gennemførelse af miljøansvarsdirektivet mangler at løse nogle centrale svagheder. Endelig konkluderes det, at EU-budgettet undertiden anvendes til at finansiere oprensningsaktiviteter, som forurenerne i henhold til forureneren betaler-princippet skulle have finansieret.

Revisionsretten kommer med tre anbefalinger:

Anbefaling 1: Inden 2024 bør man vurdere muligheden for at styrke integrationen af forureneren betaler-princippet i miljølovgivningen. Kommissionen bør vurdere de lovgivningsmæssige og administrative ændringer, som det vil kræve, og den samlede cost-benefit, som det vil give at sikre en bedre anvendelse af forureneren betaler-princippet, navnlig ved: a) nedsættelse af emissionsgrænserne for at reducere restforureningen yderligere, og b) håndtering af diffus vandforurening fra alle kilder, herunder landbruget.

Anbefaling 2: Inden udgangen af 2023 bør man overveje at styrke anvendelsen af miljøansvarsdirektivet. Det anbefales, at Kommissionen som led i den evaluering af miljøansvarsdirektivet, der skal foreligge senest i april 2023, undersøger mulighederne for at: a) forbedre kriterierne for at definere de miljøskader, som direktivet skal gælde for, og b) øge anvendelsen af instrumenter til finansiel sikkerhedsstillelse.

Anbefaling 3: Inden 2025 bør man beskytte EU-midlerne mod at blive brugt til at finansiere projekter, som forureneren bør finansiere. Kommissionen bør: a) i sin egenskab af tilsynsførende gøre anvendelsen af EU-midler til oprensning af forurening betinget af, at der i samarbejde med medlemsstaterne føres kontrol med, at de relevante myndigheder har truffet alle de nødvendige foranstaltninger til at få forurenerne til at betale for den forurening, de er ansvarlige for, og b) undersøge mulighederne for, at der med lovgivningsmæssige ændringer stilles krav om, at operatører pålægges finansiel sikkerhedsstillelse i forbindelse med miljørisici.

## **Formål og indhold**

Rådet har besluttet at udarbejde rådskonklusioner. Konklusionerne indeholder følgende elementer:

- Rådet byder Revisionsrettens rapport velkommen.
- Rådet ser rapporten som et vigtigt bidrag til EU's nulforureningsstrategi.
- Rådet ser frem til, at Kommissionen fremlægger EU miljølovgivning, som beskrevet i Kommissionens meddelelser om den europæiske grønne aftale, handlingsplanen om nul forurening, kemikaliestrategien for bæredygtighed og relaterede initiativer og opfordrer til at indtænke hensyn til resultaterne og anbefalingerne i den særlige rapport i denne henseende

- Rådet opfordrer Kommissionen til at sikre, at forureneren betaler princippet indarbejdes i alle sektorer.
- Rådet er opmærksom på vanskelighederne ved at anvende forureneren betaler-princippet i tilfælde af forurening, der stammer fra diffuse kilder, men understreger nødvendigheden af at afhjælpe diffus fra alle kilder til vandforurening, herunder fra landbrugskilder;
- Rådet understreger den vigtige rolle, som forureneren betaler princippet har ved fastsættelsen af prispolitikker for at sikre inddrivelse af omkostninger til affaldshåndtering og vandtjenester på en effektiv og retfærdig måde.
- Rådet konstaterer, at der på nuværende tidspunkt ikke er nogen overordnede EU - lovgivningsmæssige rammer til beskyttelse mod jordforurening og opfordrer Kommissionen til at fremlægge en ny jordstrategi baseret på forureneren betaler princippet.
- Rådet konstaterer, at anvendelsen af miljøansvarsdirektivet varierer betydeligt mellem medlemsstaterne, og ønsker, at Kommissionen inden 2023 evaluerer miljøansvarsdirektivets egnethed til formål og opfordrer Kommissionen til at overveje at styrke dens anvendelse;
- Rådet opfordrer Kommissionen til at udvikle kriterier til definition af de miljøskader, som miljøansvarsdirektivet bør gælde for, især med hensyn til vand og jord.
- Rådet opfordrer medlemsstaterne og Kommissionen til at sikre, at brugen af nationale offentlige midler og EU -midler til finansiering er betinget af at have taget alle nødvendige skridt til at opkræve forureneren for den forurening, de er ansvarlig for, men lægger vægt på, at dette ikke bør føre til en reduktion af EU -midler til bekæmpelse af miljøforringelse eller afprøvning af innovative løsninger i denne henseende, hvor det er berettiget.

### **Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

### **Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

### **Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

### **Konsekvenser**

Rådskonklusionerne har ingen konkrete konsekvenser for Danmark.

### **Høring**

Forslaget har været i høring i Miljøspecialudvalget.

Danmarks Naturfredningsforening støtter regeringens holdning. Forureneren betaler princippet er en vigtig grundstøtte i EU's miljøpolitik. Det er DN's vurdering, at punkterne angående den manglende gennemførelse af forureneren betaler princippet er helt berettigede og at alle revisionsrettens tre anbefalinger er relevante. Hvis princippet skal have berettigelse er det vigtigt, at EU styrker dets faktiske anvendelse i alle EU's politikker og praksisser – ikke kun på miljøområdet. DN hæfter sig ved ved, at der er behov for en styrkelse vedrørende håndtering af diffus vandforurening fra alle kilder herunder landbruget. Det fore foreslås, at kommissionen laver en sektorvis opgørelse indarbejdelsen i medlemsstaterne for hvor det er, eller burde være, bragt i anvendelse. DN finder, at der bør ske en styrkelse af miljøansvarsdirektivet Når regeringen i foreløbige generelle holdning nævner at anmeldelsen at miljøansvarsdirektivet i Danmark har været yderst begrænset et en kraftig indikation af at direktivet ikke, i sin nuværende form, er i stand til at drage forurenere til ansvar for deres handlinger. Det er opfordret til at Danmark støtter rådets konklusionerne vedrørende at udvikle kriterier til definitionen af de miljøskader, som direktivet bør gælde for, især med hensyn til vand og natur. støtter at anvendelsen af EU-midler skal være betinget af der er taget alle nødvendige skridt til at opkræve forureneren for den forurening de er ansvarlige for, og at der ikke bør gives national støtte og anvendes

EU-midler i medlemslandene til aktører, der påfører samfundet forurening, som der herefter skal anvendes EU midler til at afhjælpe. Det er den støtter rådskonklusionerne vedrørende at den lovgivning der fremlægges i forlængelse af den europæiske grønne pagt indtænker resultaterne anbefalinger fra revisionsrettens rapport. Herudover opfordrer DN til jeg forurener betaler princippet indarbejdes inden den endelige vedtagelse af den fælles landbrugspolitik. DN mener også at det vil være formålstjenligt, hvis der tages skridt til at afdække sektorers forurening af fælles goder - for eksempel diffus forurening af vandmiljøet eller grundvandet - og i hvor vidt omfang at undersøge om der kan opsættes mekanismer til at denne sektor kan drages til ansvar f.eks. gennem krav om en indbetaling til fond til eventuel afbødning af forurening. DN noterer, sig at forurenede betaler princippet for eksempel ikke indgik i kommissionens forslag til et 8. miljøhandlingsprogram fra oktober 2020, på trods af at de miljøpolitiske principper har indgået i de tidligere miljøhandlingsprogrammer. Det må være eksempel som den danske regering kan drage frem, og der må insisteres på at der bliver rettet op på.

Forbrugerrådet støtter regeringens holdning, og anfører, at det ikke alene handler om at sikre, at markeds kræfterne fungerer rigtigt ved at medregne eksternaliteter, så samfundets ressourceanvendelse optimeres, men lige så meget om at sikre, at de mest bæredygtige forbrugsvalg også bliver de billige valg. Princippet bør indarbejdes i alle sektorer, og princippet bør også omfatte drivhusgasser. En konsekvent anvendelse af forurenere betaler princippet også burde føre til, at udgifterne til anvendelse af miljømærker som EU-blomsten, det nordiske svanemærke og økologimærket ikke burde betales af producenterne bag de mærkede produkter men snarere dækkes af brancheafgifter, således at det ikke er mindst miljøbelastende virksomheder, der får de højeste udgifter.

DANVA finder det positivt, at regeringen støtter konklusionerne fra Den Europæiske Revisionsret. Forurenere-betaler-princippet er på papiret grundlaget for al miljøregulering, men på en række områder er princippet ikke gennemført. Specielt er det kun i ringe grad implementeret i forhold til diffus forurening. For DANVA er det specielt vigtigt, at diffus forurening af vandmiljøet også er omfattet af forurenere betaler princippet, da det ellers er meget vanskeligt at regulere en lovlig anvendelse. Miljøansvarsdirektivet har endnu ikke spillet nogen væsentlig rolle i Danmark i forhold til forurening, hvorfor DANVA er meget positiv over for en styrkelse af direktivet. Beskyttelsen af vandmiljøet er meget omkostningstung, hvorfor DANVA finder det væsentligt, at EU støttemidler ikke udbetales uden, at det sikres, at modtagerne af støttemidler medvirker til opfyldelse af forurenere-betaler-princippet. Eksempelvis bør landbrugsstøttemidler i høj grad overføres til søjle 2 for at finansiere initiativer til beskyttelse af vandmiljøet mod diffus forurening.

WWF Verdensnaturfonden støtter forslaget om at styrke forurenere-betaler princippet i EU's miljølovgivning. WWF vurderer, at der er områder i lovgivningen, hvor princippet ikke opretholdes. Et eksempel er det nye engangsplastdirektiv (SUP). SUP implementerer krav om udvidet producentansvar for fiskeredskaber, der indeholder plast, og reguleringen bygger på princippet om at forurenere betaler. Men producenter af fiskeredskaber skal kun dække omkostninger til særskilt indsamling, oplysning og data for de produkter, der markedsføres i Danmark, mens de undtages fra oprydningens ansvar og omkostningerne forbundet hermed. Tabte fiskeredskaber (spøgelsesnet), der indeholder plast (garn, net og trawl), udgør en af de værste og farligste former for plastforurening i havet. Dette strider imod forurenere-betaler princippet, da producenterne undtages fra at sikre omkostninger til at fjerne tabte fiskeredskaber og forhindre at der kommer nye. WWF vil hertil bemærke, at det er vigtigt ikke kun at opretholde forurenere-betaler princippet i de kommende reguleringer, men at de bør indgå som et gennemgående princip ved revision af eksisterende reguleringer inden for miljøområdet.

Dansk Industri støtter regeringens holdning. DI bakker generelt op om princippet om, at forurenere betaler, og støtter regeringens og Rådets ønske om at integrere politikken i EU miljølovgivningen. DI foreslår, at Danmark, yderligere gør gældende, at princippet indgår i og som minimum bør drøftes i andre EU lovgivninger. Dette er særligt aktualiseret af de debatter, der foregår i Danmark og andre EU-lande, hvor forskellige bæredygtighedsmål er i konflikt med hinanden, eksempelvis biodiversitet over for klimahensyn som i sagen om vindmøller ved Omø, krydsoverensstemmelse i landsbrugsstøttekomplekset o.lign. DI lægger særligt mærke til at rådskonklusionerne understreger den vigtige rolle, som forurenere betaler princippet har ved fastsættelsen af prispolitikker for at sikre inddrivelse af omkostninger til affaldshåndtering og vandtjenester på en effektiv og retfærdig måde. DI finder, at regering bør lægge vægt på dette element. DI støtter ligeledes regeringens holdning om, at

anvendelsen af EU midler skal efterleve EU's regler på området, og støtter EU's fokus på implementering. DI bemærker i øvrigt, at der bør være fokus på ensartet implementering af princippet i de forskellige medlemsstater.

Landbrug og fødevarer anfører, at det på det foreliggende grundlag svært at se, hvordan en styrket integration af forureneren betaler-princippet forudsættes udmøntet. Det er derfor uklart for Landbrug & Fødevarer, hvad betydningen er, men vi finder det relevant at bemærke følgende: Princippet er allerede i høj grad integreret i EU's forskellige miljøpolitikker. Det er væsentligt med en ensartet implementering på tværs af EU. Det er uhensigtsmæssigt at landbruget alene nævnes som kilde til diffus vandforurening samtidig med, at der dog står, at "alle" kilder skal vurderes i Revisionsrettens konklusioner. Denne ensidige beskrivelse forekommer også i rådskonklusionerne, hvor det fremgår, at vanskeligheder ved at anvende forureneren betaler-princippet understreger nødvendigheden af at afhjælpe diffus vandforurening, herunder fra landbrugskilder. En af Revisionsrettens anbefalinger er, at Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne fører kontrol med, at relevante myndigheder har truffet alle nødvendige foranstaltninger til at få forureneren til at betale. Landbrug og fødevarer vil holde skarpt øje med, at der ikke ensidigt pålægges landbruget administrative og økonomiske byrder som følge af nye krav og kontrolformer.

### **Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det forventes, at der vil være opbakning til rådskonklusionerne.

### **Regeringens foreløbige generelle holdning**

- Regeringen finder det vigtigt, at forureneren betaler princippet integreres i EU miljølovgivningen. I forbindelse med revision af kommende reguleringer bør dette hensyn derfor indgå.
- Regeringen støtter evaluering af miljøansvarsdirektivet, og vil på den baggrund tage stilling til et eventuelt behov for revision af direktivet, idet det dog bemærkes, at anvendelsen af miljøansvarsdirektivet i Danmark har været yderst begrænset.
- Regeringen er enig i, at anvendelsen af EU midler skal efterleve EU's regler på området, og støtter EU's fokus på implementering herunder, at der via den fælles landbrugspolitik kan anvendes EU-midler til at opnå målsætninger og krav i forbindelse med implementering af vandrammedirektivet og Natura2000-direktiverne mv.

### **Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.