



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.12.2003
KOM(2003) 800 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Gennemgang af Det Europæiske Miljøagentur (EEA)

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
1.1.	Det Europæiske Miljøagentur	3
1.2.	Formålet med og emnet for denne beretning	3
2.	Kilder og bidrag til beretningen	3
3.	Beretningens kontekst	4
3.1.	EU's decentrale organer.....	4
3.2.	Forventninger til Miljøagenturet	5
3.3.	De retlige rammer for Miljøagenturet	6
4.	Vurdering af opgaver og fremskridt i forhold til EU's miljøpolitik	7
4.1.	Indledning	7
4.2.	Hvordan er Miljøagenturets mandat blevet fortolket?	7
4.3.	Har Miljøagenturet haft de fornødne ressourcer?	8
4.4.	Har Miljøagenturets arbejde været politisk relevant?	9
4.5.	Hvilke stadier i den politiske proces er blevet bedst betjent?	10
4.6.	Hvordan har forbindelserne med de øvrige EU-organisationer og internationale organisationer udviklet sig?	11
4.7.	Har Miljøagenturets autonomi virket efter hensigten?	12
4.8.	Har samarbejdet med ikke-EU-lande bibragt en merværdi?	13
4.9.	Har det "interne" netværk været effektivt?	15
4.10.	Har forvaltningsstrukturen fungeret tilfredsstillende?	16
4.11.	Har Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser været tilfredsstillende?	18
4.12.	Hvilke udfordringer venter der Miljøagenturet?	19
4.13.	Er det opportunt at ændre forordningen?	21
5.	Konklusioner	22

1. INDLEDNING

1.1. Det Europæiske Miljøagentur

Den 6. november kan Det Europæiske Miljøagentur fejre 10-års fødselsdag. Selv om forordningen om agenturets oprettelse¹ blev vedtaget allerede i 1990, kunne der ikke træffes afgørelse om af dets hjemsted før i 1993, og først året efter kunne Miljøagenturet påbegynde sit arbejde. Det er siden vokset til en fuldt udviklet organisation med en anerkendt position i Europa.

Det er Miljøagenturets erklærede opgave at "støtte en bæredygtig udvikling og bidrage til en markant og målelig forbedring af miljøet i Europa ved at formidle aktuelle, målrettede, relevante og pålidelige oplysninger til de politiske beslutningstagere og offentligheden".

Miljøagenturet arbejder i dag med et årligt budget på ca. 28 mio. EUR og havde i 2002 95 ansatte, heraf 37 i stillingskategori A. Den største bruger af information fra Miljøagenturet er normalt Kommissionen og i langt mindre grad de øvrige institutioner, individuelle medlemsstater og offentligheden. I de senere år er de tre sidstnævnte gruppers andel dog vokset støt.

1.2. Formålet med og emnet for denne beretning

Den foreliggende beretning er udarbejdet i medfør af artikel 20, stk. 2, i forordningen om oprettelse af Miljøagenturet:

Senest den 31. december 2003 skal Rådet på grundlag af en beretning fra Kommissionen gennemgå agenturets fremskridt og opgaver i forbindelse med Fællesskabets globale miljøpolitik.

I beretningen gennemgås Miljøagenturets bidrag til EU's miljøpolitik siden 1994, hvor agenturet, efter at der var truffet beslutning om dets hjemsted indledte sit arbejde, og frem til 2003. Beretningen indeholder desuden anbefalinger vedrørende Miljøagenturet og dets vigtigste brugere og partnere med det formål at forbedre dets bidrag til EU's miljøpolitik.

Beretningen fokuserer i højere grad på strategiske og institutionelle spørgsmål end på Miljøagenturets interne arbejde. Sidstnævnte område var genstand for en evalueringsundersøgelse, som Miljøagenturet selv lod foretage i medfør af artikel 20, stk. 1, i forordningen om dets oprettelse. Denne undersøgelse blev gennemført i 2000 og beskæftigede sig mere specifikt med Miljøagenturets resultater og effektivitet. Rådet opfordres til at godkende den foreliggende beretnings konklusioner og anbefalinger.

2. KILDER OG BIDRAG TIL BERETNINGEN

Der er benyttet flere forskellige kilder ved udarbejdelsen af den foreliggende beretning, først og fremmest førnævnte evalueringsundersøgelse fra 2000. Den

¹ Rådets forordning (EØF) nr. 1210/90, ændret ved forordning (EF) nr. 933/1999.

bestod primært af en meget omfattende og detaljeret gennemgang af Miljøagenturets interne planlægning, administrative praksis og finansielle forhold samt "markedsføring" og ledelse. Evalueringen medførte i en række ændringer i Miljøagenturet og resulterede rent faktisk i en markant forbedring på de nævnte områder. Nogle af konklusionerne og anbefalingerne fra denne første evaluering er fortsat relevante i forbindelse med den foreliggende gennemgang og er derfor medtaget i beretningen.

Det vigtigste bidrag til den foreliggende beretning er en undersøgelse foretaget af Institutet for Europæisk Miljøpolitik (IEEP) og Det Europæiske Institut for Offentlig Forvaltning (EIPA). Undersøgelsen blev gennemført i perioden fra den 1. marts til den 31. august 2003 i henhold til en kontrakt med Kommissionen. Undersøgelsen er tilgængelig i sin fulde ordlyd på Europa-Kommissionens websted². IEEP/EIPA gennemførte en lang række interview med Miljøagenturets medarbejdere, brugere og andre interesserede parter og eksperter. I forbindelse med undersøgelsen blev der nedsat en styregruppe bestående af repræsentanter for Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet, Miljøagenturet, Miljøagenturets temacentre og nationale kontaktpunkter under forsæde af formanden for Miljøagenturets Videnskabelige Komité, professor Bedrich Moldan.

Andre bidrag til beretningen er den seneste gennemgang af de europæiske temacentre (jf. punkt 4.9), der er foretaget under ledelse af Miljøagenturet, og som blev afsluttet i juli 2003, samt de omfattende forberedelser til Miljøagenturets næste flerårige arbejdsprogram (2004-2008).

Overvejelserne omkring Miljøagenturets fremtid skal også ses i sammenhæng med den igangværende debat om EU's decentrale organer, som navnlig er baseret på overvejelserne omkring styreformerne i EU³ og den hidtidige stigning i antallet af sådanne organer.

Endelig har EU's nye finansforordning nogle konsekvenser for de decentrale organer, som er relevante i forbindelse med gennemgangen af Miljøagenturet.

3. BERETNINGENS KONTEKST

3.1. EU's decentrale organer

Der findes i dag mere end 15 decentrale organer under traktatens første søjle. Som det påpeges i hvidbogen om nye styreformer i EU, mangler både nuværende og planlagte decentrale organer en referenceramme, som det enkelte organ kan indrette sig efter i overensstemmelse med sine egne behov. Baggrunden for beslutningerne om at oprette de enkelte decentrale organer var, at det var nødvendigt at reagere på nogle specifikke omstændigheder på et givet tidspunkt, og Miljøagenturet er ingen undtagelse.

Som opfølgning på hvidbogen har Kommissionen udarbejdet klare rammer for forvaltningsorganerne, som bl.a. fastsætter kriterierne for oprettelsen af denne type

² <http://europa.eu.int/comm/environment/pubs/eea.htm>

³ Nye styreformer i EU – En hvidbog (KOM(2001) 428 endelig udg. af 25.7.2001).

organer samt deres typiske opgaver og fælles organisatoriske aspekter. Der er indledt en drøftelse af de tilsvarende aspekter for reguleringsorganerne⁴.

Miljøagenturet er imidlertid – i lighed Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug, Det Europæiske Agentur for Sikkerhed og Sundhed på Arbejdspladsen og Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad – hverken et reguleringsorgan eller et forvaltningsorgan. Det hører snarere til blandt, hvad man kunne kalde "informationsorganer". Med undtagelse af Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked og EF-Sortsmyndigheden er alle decentrale organer omfattet af rammeforordningen om artikel 185-organer⁵, som opstiller de overordnede rammer, men primært fokuserer på de budgetmæssige aspekter. Hvad angår de øvrige tværgående aspekter, findes der endnu ikke overordnede rammer for denne type organer, og det står heller ikke klart, om denne gruppe er tilstrækkeligt homogen til, at det er berettiget at fastlægge sådanne rammer. Det er derfor vanskeligere at opstille en præcis reference som udgangspunkt for den foreliggende beretning.

3.2. Forventninger til Miljøagenturet

Man kan dog godt spore sig tilbage til de idéer og forventninger der lå bag forslaget om et Miljøagentur. Begrundelserne for at oprette de decentrale organer er meget forskellige, men det fremgår af en meta-evaluering af EU's decentrale organer⁶, at følgende generelle begrundelser er fælles for alle EU's decentrale organer⁷ og således også gælder for Miljøagenturet:

- *Større uafhængighed og synlighed.* Det var opfattelsen, at et organ, som var uafhængigt af de eksisterende EU-institutioner, ville være en mere troværdig miljøoplysningskilde.
- *Kapacitet til at opbygge en specialiseret medarbejderstab og dermed følgende ekspertise.* Miljødata var, før agenturet blev oprettet, i bedste fald for få og af for ringe kvalitet. Kommissionen tog allerede i 1980'erne initiativ til at rette op på denne situation, men man mente, at et specialiseretagentur kunne bidrage langt hurtigere til at forbedre forholdene.
- *Bedre mulighed for at sikre fast kontakt med og inddragelse af alle interesserede parter.* For Miljøagenturets vedkommende blev det fortolket som et behov for et tættere samarbejde med og øget inddragelse af "miljøoplysningskredse" i Europa, dvs. de relevante organisationer i medlemsstaterne, tiltrædelseslandene og kandidatlandene, navnlig gennem agenturets miljøoplysnings- og miljøovervågningsnet (EIONET). Man mente også, der var behov for sammen med de

⁴ Rådets forordning (EF) nr. 58/2003 af 19. december 2002 (forvaltningsorganer) (EFT L 11 af 16.1.2003) og meddelelse fra Kommissionen (reguleringsorganer) (KOM(2002) 718 endelig udg.).

⁵ Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2343/2002 af 23. december 2002 (EFT L 357 af 31.12.2002).

⁶ "Meta-evaluation on the Community Agency system", Europa-Kommissionens Generaldirektorat for Budget, 15. september 2003, http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/pdf/metal-evaluation_agencies.pdf.

⁷ Samme meta-evaluering konkluderede, at disse fordele bør afvejes mod et tab af (eller vedvarende mangel på) ekspertise internt i Kommissionen, en potentiel risiko for et brud mellem Kommissionen og de decentrale organer og potentiel mangel på kontrol med karakteren af og tidsplanerne for organernes resultater.

forskellige partnerorganer inden for Kommissionen og i andre internationale organisationer (OECD, IEAE, UNEP) at opbygge en mere sammenhængende infrastruktur for forvaltningen af miljødata i hele EU.

Forventningerne til Miljøagenturet blev udtrykt i mere konkrete termer i agenturets mission statement, nemlig "at formidle aktuelle, målrettede, relevante og pålidelige miljøoplysninger til de politiske beslutningstagere og offentligheden".

Det understreges i det 6. miljøhandlingsprogram, at den fremtidige miljøpolitik i stigende grad må baseres på korrekt viden om miljøet, og hvordan det udvikler sig. Der lægges også vægt på både forudgående og efterfølgende evalueringer af politiske tiltag. Det gør det så meget vigtigere at sikre, at Miljøagenturet kan levere den forventede støtte i fuldt mål. Det peger samtidig i retning af, at Miljøagenturet eventuelt vil kunne få en anden og bredere funktion.

3.3. De retlige rammer for Miljøagenturet

Det vigtigste retsgrundlag er den forordning om Miljøagenturets oprettelse, som blev vedtaget i 1990 og senere ændret ved forordning (EF) nr. 933/1999. Nogle af de vigtigste ændringer bestod i, at begrebet bæredygtig udvikling blev indføjet som kontekst for Miljøagenturets arbejde, og desuden blev agenturets opgaver specificeret mere præcist med øget vægt på koordineringen af dets aktiviteter med tilsvarende organisationers, herunder miljøorganisationer i tredjelande, og endelig nedsættelsen af et forretningsudvalg. I ændringsforordningen fra 1999 står der desuden i en af betragtningerne, at gennemgangen af agenturets resultater og opgaver fremover bør falde sammen med fornyelsen af dets femårige arbejdsprogram. Den foreliggende beretning kan derfor betragtes som den første i rækken. Med ændringen i 1999 bortfaldt kravet om, at forordningen skulle revideres med jævne mellemrum.

Som led i vedtagelsen af en ny finansforordning⁸ blev der i 2003 foretaget yderligere ændringer i grundforordningen om Miljøagenturet og de øvrige decentrale organer. Disse ændringer vedrører Kommissionens interne revisors ansvar i forhold til de decentrale organers budgetter, regnskabsregler for de decentrale organer, ansvaret for at meddele decharge for deres budget samt deres organisationsplan. Samtidig blev der stillet forslag om to lineære ændringer, som ikke er umiddelbart relateret til finansforordningen: aktindsigt i deres dokumenter og afklaring af proceduren for udnævnelse af direktøren for et decentralt organ⁹. De to sidstnævnte forslag blev imidlertid ikke medtaget i den seneste ændring af grundforordningen om de decentrale organer. Kommissionen har i stedet foreslået, at de to aspekter indarbejdes i den næste ændring af forordningen om de decentrale organer.

⁸ Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 24 af 16.9.2002) og Kommissionens forordning (EF, Euratom) nr. 2342/2002 af 23. december 2002 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 357 af 31.12.2002).

⁹ Forslag fra Kommissionen (KOM(2002) 406 endelig udg.).

4. VURDERING AF OPGAVER OG FREMSKRIDT I FORHOLD TIL EU'S MILJØPOLITIK

4.1. Indledning

Overskrifterne i dette kapitel svarer til de nøglespørgsmål, Kommissionen anmodede om at få behandlet i den uafhængige undersøgelse, den lod foretage for at få et indtryk af Miljøagenturets fremskridt og opgaver i forhold til EU's overordnede politik på miljøområdet: om Miljøagenturets mandat var det rette, om det havde de fornødne ressourcer, fokus for dets arbejde og om det var politisk relevant, agenturets samarbejde med partnerorganisationer, om det havde den fornødne autonomi, dets samarbejde med tredjelande, nettet af permanente samarbejdspartnere, forvaltningsstruktur, produkter og tjenesteydelser samt fremtidige udfordringer.

4.2. Hvordan er Miljøagenturets mandat blevet fortolket?

Miljøagenturets formål, som er beskrevet i artikel 2 (arbejdsopgaver) og 3 (aktionsområder) i forordningen om dets oprettelse, er meget bredt. Det omfatter stort set alle miljøemner samt alle former for brugere lige fra EU-institutioner til offentligheden. Det er hensigten, at Miljøagenturet skal kunne bidrage på næsten alle stadier i den politiske proces og i relation til alle aspekter af informationsformidlingsprocessen.

På den ene side var et bredt formål nødvendigt, fordi det skulle tage højde for en politisk dagsorden, som udviklede og ændrede sig ganske betydeligt over tid, men på den anden side skabte den lange række af opgaver og aktionsområder meget store forventninger, som agenturet ikke altid kunne leve op til, uanset om det fik stillet tilstrækkelige ressourcer til rådighed. Derfor har Miljøagenturets retligt definerede formål måttet fortolkes mere konkret, og det har været nødvendigt at foretage en prioritering for at kunne udarbejde et konkret program for prioriterede arbejdsopgaver og aktionsområder.

I de første år var der fra tid til anden divergerende opfattelser af prioriteringen og aktionsområderne, navnlig Kommissionen og Miljøagenturet imellem, men i dag er der relativ enighed om de respektive opgaver, selv om der fortsat ind imellem kan opstå uoverensstemmelser.

Miljøagenturet har ved varetagelsen af sine opgaver hidtil i det store og hele levet op til forventningerne. Visse områder er imidlertid ikke blevet "betjent" i tilstrækkeligt omfang eller er slet ikke taget op. Det er især slående for to af de områder, som er udtrykkeligt nævnt i artikel 3, stk. 2, som prioriterede aktionsområder: støjemissioner og miljøfarlige kemikalier.

I betragtning af den begrænsede forøgelse af Miljøagenturets ressourcer må både agenturet selv og dets brugere acceptere, at der er visse områder, det simpelthen ikke kan beskæftige sig med. I modsat fald er der stor risiko for, at ressourcerne vil blive spredt så meget, at der ikke længere kan garanteres det fornødne mindstemål af ekspertise og kvalitet.

Det går igen for alle de decentrale organer, at forventningerne til og prioriteringen af deres støttefunktioner må tydeliggøres, og det samme gælder behovet for tættere forbindelser mellem Kommissionens tjenestegrene og de decentrale organer og nødvendigheden af at anlægge en mere bruger- eller "kunde-"orienteret approach.

Anbefalinger:

- Ved den næste revision af forordningen bør beskrivelsen af opgaverne og prioriteringen gøres tydeligere og mere målrettet, så man sikrer, at Miljøagenturets formål fortsat er fleksibelt og relevant for EU's miljøpolitik, men alligevel ligger inden for det realistisk opnåelige.
- Indtil forordningen er ændret, bør Miljøagenturet i højere grad forsøge at kæde sin langsigtede planlægning sammen med de vigtigste brugeres planlægning, navnlig Kommissionens.

4.3. Har Miljøagenturet haft de fornødne ressourcer?

Miljøagenturet er siden sin oprettelse vokset til en organisation med en medarbejderstab på 95 (2002) og et årligt budget på 27,6 mio. EUR. Bortset fra en kraftigere stigning de første år er forhøjelsen af Miljøagenturets budget sket trinvist og ligger på linje med udviklingen i budgetterne for andre af EU's decentrale organer. Miljøagenturet finansieres primært via en EU-bevilling (på 19,3 mio. EUR i 2002). En anden vigtig indtægtskilde er medlemsbidrag fra tredjelande (2,3 mio. EUR i 2002 som anslås at stige til 5,8 mio. EUR i 2003). Efter den 1. maj 2004 vil medlemsbidragene fra ti tiltrædelseslande blive integreret i EU-bevillingen.

En betydelig del af Miljøagenturets ekspertise er placeret i de europæiske temacentre (jf. punkt 4.9). Temacentrene og deres medarbejdere finansieres af Miljøagenturet, men modtager også tilskud fra værtslandene af en anslået størrelsesorden på 25% af deres samlede budget.

I betragtning af det brede formål, som er omtalt i punkt 4.2, er det ikke overraskende, at budgettet og medarbejderstaben ikke har været tilstrækkelig til, at alle anmodninger om assistance fra Miljøagenturet har kunnet imødekommes. Presset på ressourcerne har været mærkbart i al den tid, Miljøagenturet har eksisteret, men især i de første år, da kløften mellem ambitionsniveauet og de produkter og tjenesteydelser, der rent faktisk kunne leveres, var større end i dag. Dette pres har imidlertid resulteret i en fornuftig prioriteringsproces hos Miljøagenturet selv, dets bestyrelse og dets brugere. Ikke desto mindre er det dog stadig ikke muligt at imødekomme alle anmodninger om assistance fra Miljøagenturet.

Med undtagelse af Kontoret for Harmonisering i Det Indre Marked og EF-Sortsmyndigheden, som finansierer deres kerneaktiviteter via honorarer og ikke via EU-budgettet, følger Kommissionen det princip for alle decentrale organer, at de arbejdsopgaver, som ligger inden for deres lovfæstede mandat, skal finansieres via EU-bevillingen for ikke at komme i konflikt med budgetmyndighedens beføjelser. De eneste undtagelser er de mere strukturbetingede aktiviteter, der har at gøre med udvidelsen, aktiviteter, Kommissionen specifikt anmoder om at få udført, og andre aktiviteter, som måtte være udtrykkeligt godkendt af budgetmyndigheden. Omvendt kan Kommissionens tjenestegrene i henhold til dette princip ikke udlicitere arbejdsopgaver, der hører under et decentralt organs ressort¹⁰. I praksis har disse retningslinjer vist sig vanskelige at følge, og de giver anledning til forskellige fortolkninger på grund af den meget åbne beskrivelse af – i dette tilfælde – Miljøagenturets mandat. Manglende muligheder for at stille yderligere ressourcer til

¹⁰

SEC(95) 465.

rådighed for Miljøagenturet har i visse tilfælde resulteret i løsninger, som ikke har været optimale, f.eks. udlicitering af arbejdsopgaver til andre, selv om Miljøagenturet i realiteten havde den bedste ekspertise på området.

For en række af Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser har det været afgørende, at der har kunnet skaffes finansiering ud over EU-bevillingen. Ovennævnte undtagelser er blevet udnyttet til arbejdet med udviklingen af EIONET i forbindelse med forberedelserne af EU's udvidelse, til "Miljø for Europa"-processen¹¹ og til integreringen af miljøhensyn i andre sektorer. De tre rapporter, der er udarbejdet om "Miljø for Europa"-processen, er et glimrende eksempel. Ulempen ved denne fremgangsmåde er imidlertid, at der kun opbygges begrænset ekspertise i selve Miljøagenturet i forbindelse med disse "ekstra" produkter og tjenesteydelser: For at kunne levere dem har Miljøagenturet i højere grad end normalt måttet basere sig på ekstern ekspertise, og der er ingen garanti for, at man fortsat kan levere sådanne resultater.

Anbefalinger:

- Budgetmyndigheden bør sikre Miljøagenturet de nødvendige ressourcer til udførelsen af dets opgaver og opfyldelsen af dets formål i henhold til forordningen. Det forhold, at Miljøagenturet har fået tillagt en række permanente opgaver, der ikke modsvares af en tilsvarende indskrænkning af andre opgaver, bør ledsages af en forøgelse af EU-bevillingen til agenturet.
- Hvad angår større og mere langsigtede opgaver, som falder uden for Miljøagenturets normale aktionsområder, bør Kommissionen og Miljøagenturet finde finansieringsordninger, der kan sikre den ønskede stabilitet i prioriteringen af arbejdsopgaverne og opbygningen af ekspertise inden for Miljøagenturet.

4.4. Har Miljøagenturets arbejde været politisk relevant?

I overensstemmelse med forordningen har Miljøagenturet primært fokuseret på de vigtigste politiske aktører i EU, navnlig Kommissionen, og i mindre grad på andre aktører som f.eks. den brede offentlighed.

Politisk relevans har været et centralt hensyn i forbindelse med hovedparten af Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser. Agenturet har i planlægningen af sit arbejde fulgt prioriteringen af områderne i EU's miljøpolitik i overensstemmelse med det 5. og det 6. miljøhandlingsprogram. I de første to flerårige arbejdsprogrammer (1994-1998 og 1999-2003) forsøgte man imidlertid at favne meget bredt, og nogle af de prioriterede områder blev til en vis grad forsømt.

Samarbejdet med Kommissionen har været meget tæt helt fra starten, og Miljøagenturets planlægning synkroniseres i stigende grad med planlægningen i Kommissionens tjenestegrene for at sikre, at Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser imødekommer Kommissionens behov. Den politiske relevans har været størst i de tilfælde, hvor Miljøagenturet har været kraftigt involveret helt fra starten i den politiske proces.

¹¹ Den fælleseuropæiske proces, der tager sigte på at opnå miljøforbedringer og bæredygtig udvikling i hele Europa, dvs. både EU, de østeuropæiske tiltrædelses- og kandidatlande og De Nye Uafhængige Stater i det tidligere Sovjetunionen.

Samarbejdet med Rådet (navnlig "Cardiff"-integrationsprocessen, hvor Miljøagenturet har opbygget betydelig ekspertise) og formandskaberne er gradvist udvidet i tidens løb og betragtes i dag generelt som særdeles nyttigt. Dette samarbejde har gjort det lettere for Miljøagenturet at etablere kommunikationskanaler med medlemsstaterne og fokusere tættere på dette stadium i beslutningsprocessen.

Selv om Europa-Parlamentets inddragelse i miljøpolitikken er blevet kraftigt intensiveret i forbindelse med proceduren for fælles beslutningstagning, benytter det sig dog endnu ikke af Miljøagenturets tjenesteydelser i større omfang. Det skyldes dels, at agenturet ikke er specielt rustet til at imødekomme Europa-Parlamentets behov, f.eks. har det ikke i øjeblikket den rette ekspertise eller kontakter til at påtage sig de undersøgelser, Europa-Parlamentet ønsker foretaget af medlemsstaternes administrative strukturer for gennemførelsen af miljøpolitikken, dels har Europa-Parlamentet endnu ikke udviklet en effektiv mekanisme til formulering af præcise anmodninger tilstrækkeligt betids til, at Miljøagenturet kan medtage dem i sin planlægning.

Miljøagenturet arbejder ikke udelukkende på grundlag af anmodninger udefra. Det har også til opgave at videregive væsentlige signaler, når det selv mener, de bør tages op af EU-institutionerne og medlemsstaterne, og det er vigtigt, at Miljøagenturet bibeholder denne funktion

Anbefalinger:

- Miljøagenturet skal fortsat tilstræbe at lægge sine aktiviteter tæt op ad de vigtigste prioriterede emner i EU's miljøpolitik.
- Miljøagenturet bør planlægge sit arbejde og sin ressourcefordeling på en måde, der sikrer, at det kan levere sine produkter og tjenesteydelser gennem hele den politiske proces.
- Europa-Parlamentet og Miljøagenturet bør sammen udvikle en mere effektiv mekanisme til at definere relevant assistance fra Miljøagenturet.
- Miljøagenturet bør bevare sin "alarmfunktion" og fortsat udsende tidlige varslinger til EU-institutionerne og medlemsstaterne i forbindelse med nye problemstillinger på miljøområdet.

4.5. Hvilke stadier i den politiske proces er blevet bedst betjent?

Ifølge forordningen om Miljøagenturet skal det bidrage på alle stadier i den politiske proces. Selv om det til en vis grad har bidraget på de fleste stadier, har dets arbejde navnlig fokuseret på de første stadier (problemafdækning og -definition) og de afsluttende stadier (overvågning, rapportering og evaluering) i den politiske proces. Miljøagenturet har i mindre grad arbejdet med afdækning af politiske muligheder og vurdering af disse muligheder og deres gennemførelse, selv om det har potentiale til også at bidrage på disse stadier.

Der har været en løbende debat mellem Miljøagenturet og dets brugere og andre interesserede parter om, hvorvidt Miljøagenturet skal arbejde med at vurdere politiske muligheder, evaluere EU-politikken effektivitet og formulere politiske anbefalinger på grundlag af disse vurderinger. Miljøagenturet har potentiale til at

påtage sig sådanne bredere opgaver i fremtiden, men Kommissionen finder, at agenturet først og fremmest bør koncentrere sig om at varetage sine kerneopgaver, herunder bidrage til opfyldelsen af rapporteringsforpligtelser i henhold til EU-retten og til forbedringen af den generelle kvalitet af grundlæggende miljøoplysninger.

I forhold til Europa-Parlamentet har debatten primært fokuseret på, hvordan agenturet kunne give Europa-Parlamentet indblik i kvaliteten af medlemsstaternes implementering af den relevante lovgivning og vurderingen af politiske valgmuligheder. Europa-Parlamentet og Miljøagenturet er i princippet enige om, at agenturet kan bidrage på disse områder, men er ikke nået videre med opfyldelsen af disse målsætninger i praksis.

Det underliggende problem er, at Miljøagenturet ikke er den eneste aktør på områder som vurdering og evaluering af miljøpolitikker, og at det derfor er nødvendigt at sikre en tættere koordinering, navnlig med Kommissionen.

Anbefalinger:

- Det skal fortsat være Miljøagenturets primære rolle at fastslå miljøets tilstand og de miljømæssige tendenser i Europa og bistå EU og medlemsstaterne med at opfylde deres rapporteringsforpligtelser.
- Når først Miljøagenturet har fuldt styr på sine kerneopgaver, vil det gradvist kunne udvide sine støtteaktiviteter til at dække samtlige stadier i den politiske proces i tæt samarbejde med Kommissionens tjenestegrene, som har hovedansvaret for formuleringen af de politiske valgmuligheder.

4.6. Hvordan har forbindelserne med de øvrige EU-organisationer og internationale organisationer udviklet sig?

Samarbejdet med andre EU-organisationer og internationale organisationer, der arbejder inden for samme område, har udviklet sig ganske betydeligt i tidens løb. I henhold til artikel 15 i forordningen skal agenturet samarbejde med Det Fælles Forskningscenter, Kommissionens Statistiske Kontor og EU's forsknings- og udviklingsprogrammer. Det skal også samarbejde med andre organer såsom Den Europæiske Rumfartsorganisation, Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD), FN's miljøprogram (UNEP) m.fl.

Hovedformålet er at begrænse dobbeltarbejde og maksimere synergivirkningerne, f.eks. gennem fælles publikationer eller brug af de samme basisdata. Samarbejdet er normalt formaliseret i henhold til aftalememoranda eller tilsvarende dokumenter. Eftersom graden af formalisering afgøres sag for sag, findes der ikke nogen fælles model eller fast politik for aftalerne med andre organer.

Samarbejdet har generelt været frugtbart. Der er kun begrænsede overlapninger mellem de forskellige organers aktiviteter, og Miljøagenturet anses for at have bibragt datastyringen i Europa en betydelig merværdi.

Der er imidlertid mulighed for yderligere synergivirkninger, navnlig ved hjælp af flere fælles aktiviteter såsom publikationer og behandling af anmodninger om data. Et særligt vigtigt område er samarbejdet med Kommissionens Statistiske Kontor. Der er kun begrænset samspil mellem det europæiske statistiske system og Miljøagenturets net af nationale kontaktpunkter. Det ville desuden være nyttigt med

et tættere samarbejde med Kommissionen omkring forskningsrammeprogrammet for at fremme udnyttelsen af den forskningsmæssige og økonomiske viden på området.

Hertil kommer, at der kun er sket ret begrænsede fremskridt med hensyn til opbygningen af et fælles miljødatasystem – som kan få stor betydning for samarbejdet med disse organisationer – på trods af bestræbelser fra Miljøagenturets side og udtalt interesse fra agenturets brugere og samarbejdspartnere.

Anbefalinger:

- Miljøagenturet bør lægge større vægt på at samarbejde med relevante EU-organer og internationale organer, navnlig Eurostat, Det Fælles Forskningscenter og det 6. FTU-rammeprogram, for at sikre, at der skabes flere synergivirkninger mellem Miljøagenturets arbejde inden for dets prioriterede områder, og det arbejde, der udføres af dets samarbejdspartnere. En mere stringent strategi for samarbejdet med andre EU-organer og internationale organer kunne bidrage til at tydeliggøre den overordnede prioritering og arbejdsdelingen mellem Miljøagenturet og disse organer. Miljøagenturet og de pågældende organer bør koordinere den årlige planlægning af deres aktiviteter på det tidligst mulige stadium.
- Som resultat af et forbedret samarbejde kunne det være et specifikt mål at fremskynde udviklingen af et fælles interoperabelt europæisk miljøinformationssystem, som skulle omfatte mere end Miljøagenturets egne datakilder og dække de rapporteringsforpligtelser, der er fastsat i EU-retten og i de forskellige multilaterale miljøaftaler.

4.7. Har Miljøagenturets autonomi virket efter hensigten?

Miljøagenturet er ikke umiddelbart knyttet til nogen af EU-institutionerne. Forordningen regulerer denne autonomi på flere måder, navnlig gennem den åbne formulering af Miljøagenturets mandat og de mange interesser, der er repræsenteret i dets bestyrelse. Desuden har agenturet i tidens løb opbygget et solidt renommé, som igen betyder, at brugerne har tillid til det, og det giver agenturet endnu større handlefrihed.

Samtidig har det dog vist sig, at Miljøagenturet er stærkt afhængigt af EU-medlemsstaterne på to måder. For det første med hensyn til ressourcer: EU-bevillingen og agenturets organisationsplan vedtages af Rådet og Europa-Parlamentet, Kommissionen forhandler niveauet for medlemsbidragene fra tredjelande i henhold til et mandat fra Rådet, og adgangen til EU's støtteprogrammer går via Kommissionen, som er ansvarlig for forvaltningen af programmerne. For det andet er Miljøagenturet, for så vidt angår en del af dets basisdata, afhængigt af medlemsstaterne, Eurostat eller andre af Kommissionens tjenestegrene, som samarbejder med agenturet på frivillig basis.

Med Miljøagenturets autonomi opstod der visse gnidninger (navnlig i forhold til Kommissionen, men til tider også i forhold til andre), f.eks. om kontrollen med agenturets produkter og resultater. Problemerne er blevet mindre med tiden, hvilket primært kan tilskrives en bedre afklaring af Kommissionens og agenturets respektive roller og en bedre styring af deres indbyrdes relationer.

Miljøagenturets uafhængighed betragtes som en absolut forudsætning for troværdigheden af de oplysninger, det leverer. Autonomien har vist sig at være mest

effektiv på de områder, hvor Miljøagenturet har hovedansvaret: dataindsamling, informationsbehandling og i mindre omfang fastlæggelse af databehov, navnlig når det gælder afdækning af miljøproblemer. På andre områder, hvor ansvaret er fælles eller begrænset (vurdering af miljøtendenser, udvælgelse af politiske valgmuligheder, effektivitetsevaluering m.m.), er den merværdi, autonomien kan give, mindre synlig, og Miljøagenturets arbejde har givet de bedste resultater i de tilfælde, hvor opgaverne har været nøje koordineret med de øvrige involverede aktører.

Miljøagenturets uafhængighed kan dog ikke udelukkende tilskrives dets lovfæstede autonomi. Kvaliteten af dets arbejde er den vigtigste faktor for dets autoritet og indflydelse, som igen er med til at styrke dets uafhængighed. Derfor bør agenturet fortsat stræbe imod at forbedre kvaliteten og relevansen af sine produkter.

Anbefalinger:

- Miljøagenturets autonomi i en EU-kontekst må opretholdes.
- Miljøagenturet bør fortsat tilstræbe at forbedre kvaliteten og relevansen af sit arbejde, navnlig gennem en bedre tidsmæssig planlægning og bedre målretning af sine produkter og en skærpet kontrol med den videnskabelige kvalitet af outputtet.

4.8. Har samarbejdet med ikke-EU-lande bibragt en merværdi?

Miljøagenturet startede med de daværende 12 EU-medlemsstater som medlemmer. Kort før EU's udvidelse med Sverige, Finland og Østrig blev også Liechtenstein, Island og Norge medlemmer af Miljøagenturet, hvilket bragte medlemstallet¹² op på 18. De tre sidstnævnte lande havde status af fuldgældige medlemmer, men uden stemmeret i Miljøagenturets bestyrelse. I løbet af de seneste to år er alle tiltrædelseslandene og kandidatlandene ligeledes blevet medlemmer af Miljøagenturet. Ikke-EU-lande kan blive fuldgældige medlemmer, men uden stemmeret. Miljøagenturet er det første organ, der har integreret alle tiltrædelseslandene i fuldt omfang i sine aktiviteter og modtager økonomisk støtte hertil fra PHARE-programmet. Desuden har agenturet i de seneste par år arbejdet sammen med landene i det vestlige Balkan (med støtte fra CARDS – EU-bistand til genopbygning, demokratisering og stabilisering). Miljøagenturet samarbejder med Schweiz, og der er for nylig på det tekniske plan afsluttet formelle forhandlinger mellem Kommissionen og Schweiz om fuldt medlemskab af Miljøagenturet. Endelig har Miljøagenturet ydet et væsentligt bidrag til "Miljø for Europa"-processen (med TACIS-støtte). Det gav Miljøagenturet mulighed for at etablere et indledende samarbejde med landene i Østeuropa, Kaukasien og Centralasien.

Muligheden for at udvide medlemskredsen til at omfatte tredjelande er forudsat i forordningen om Miljøagenturet, og udvidelsen af medlemskredsen er foregået i fuld overensstemmelse med EU's overordnede politik for forbindelserne med tredjelande. De vigtigste hensyn i denne sammenhæng har først og fremmest været at udnytte medlemskabet af Miljøagenturet som et redskab i forberedelserne på fuldt

¹² Udtrykket "medlem" anvendes i denne beretning i sin gængse betydning, men i de bilaterale aftaler mellem EU og tredjelande vedrørende Miljøagenturet anvendes udtrykket "deltager" i stedet for medlem.

medlemskab af EU og dernæst at bringe miljøinformationssystemerne i nabolandene i overensstemmelse med systemerne i EU.

En anden vigtig forudsætning for en yderligere forøgelse af Miljøagenturets medlemskreds er, at et samarbejde med tredjelande skal indebære miljømæssige fordele for begge parter.

Ud over samarbejdet med tiltrædelseslandene, kandidatlandene og Schweiz betragtes Miljøagenturet som et forum for et tættere samarbejde med tredjelande på miljøområdet. Det gælder i første række landene i det vestlige Balkan, hvor deltagelse i arbejdet i EU's decentrale organer er forudsat i "Thessalonikidagsordenen" på samme vilkår som dem, der gælder for kandidatlandene, og i anden række de lande, der er omfattet af "det bredere europæiske naboskab"-initiativ.

Udvidelsen af Miljøagenturets medlemskreds og samarbejdet med tredjelande, som (endnu) ikke er fuldgældige medlemmer, har haft meget positive virkninger. Det har skabt mulighed for en mere fuldstændig, detaljeret og relevant dækning af miljøsituationen og miljøtendenserne i Europa. For de involverede lande har det betydet, at deres miljødatastyrings- og -forsyningssystemer er blevet opgraderet og harmoniseret med europæiske standarder. Politisk har processen haft betydning som et budskab om, at der er sket fremskridt på vejen mod medlemskab af EU.

Eftersom Miljøagenturet er blevet udvidet ganske gradvist (samarbejdet blev i alle tilfælde indledt et godt stykke tid før den formelle optagelse som medlem) og har fået økonomisk støtte til finansieringen af den øgede arbejdsbyrde, har der generelt kun været begrænsede problemer med at tilpasse agenturet til, hvad der svarer til mere end det dobbelte af dets oprindelige størrelse. Der er dog et stykke vej endnu, før Miljøagenturet kan anses for at være et fuldt repræsentativt organ med kapacitet til at betjene samtlige 31 medlemmer. Med forøgelsen af antallet af medlemmer er bestyrelsen desuden udvidet ganske betragteligt, og det tvivlsomt, om bestyrelsen med en yderligere udvidelse fortsat vil være tilstrækkelig effektiv og handlekraftig.

Anbefalinger:

- Den vigtigste opgave for Miljøagenturet i forbindelse med udvidelsen bør være at sikre fuld integrering af de 13 lande, som inden for de seneste år er begyndt at deltage i dets arbejde og aktiviteter. Hvis man ser bort fra Schweiz, vil en yderligere udvidelse af Miljøagenturets medlemskreds inden for den nærmeste fremtid næppe være hensigtsmæssig.
- Miljøagenturet skal fortsat være et af de første kontaktpunkter for tredjelande, der ønsker at samarbejde med EU om miljøspørgsmål på et teknisk plan, f.eks. i forbindelse med "det bredere europæiske naboskab"-initiativ¹³ og "Thessalonikidagsordenen". Dette samarbejde skal være en integreret del af EU's politik over for det enkelte tredjeland og være ledsaget af den nødvendige økonomiske støtte ud over den normale EU-bevilling til Miljøagenturet.

¹³

Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet – Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd (KOM(2003) 104 endelig udg.).

4.9. Har det "interne" netværk været effektivt?

Miljøagenturet er knudepunktet i et netværk af nationale kontaktpunkter i de enkelte medlemslande. Kontaktpunkterne har etableret deres eget netværk af nationale referencecentre og primære kontaktpunkter. Desuden er der oprettet europæiske temacentre, som er konsortier af institutter og konsulenter i Miljøagenturets medlemslande, der varetager en del af arbejdsprogrammet på kontrakt med Miljøagenturet. Alle disse kontaktpunkter og temacentre udgør tilsammen Det Europæiske Miljøoplysnings- og Miljøovervågningsnet (EIONET).

EIONET er en afgørende infrastruktur i Miljøagenturets decentrale opbygning. Det er ikke blot agenturets vigtigste kilde til primære data, men rummer også ekspertise fra hele Europa og fungerer som et forum for debat om Miljøagenturets aktiviteter og prioritering.

De fem europæiske temacentre, der findes i dag (vand, luft & klimaændring, affald & materialestrømme, natur & biodiversitet samt jord) arbejder i henhold til treårige kontrakter med Miljøagenturet. Deres arbejde og den samlede struktur gennemgås med jævne mellemrum. Over halvdelen af Miljøagenturets driftsbudget går til temacentrene¹⁴, og hovedparten af agenturets ekspertise på de nævnte områder er koncentreret i temacentrene.

Miljøagenturet spiller en aktiv rolle for forvaltningen af EIONET, idet det står for koordinering, udvikling af mere tværgående værktøjer og forbedring af kvaliteten af og sammenhængen i input fra de nationale kontaktpunkter og temacentrene.

Oprettelse, vedligeholdelse og forbedring af EIONET er et af Miljøagenturets vigtigste resultater. Der er fortsat visse svagheder ved EIONET, først og fremmest de store forskelle i organiseringen og kvaliteten af det nationale netværk bag. Desuden er kommunikationen mellem de nationale kontaktpunkter og bestyrelsen mangelfuld, hvilket betyder, at de nationale kontaktpunkter ikke altid underrettes om væsentlige politiske tiltag og omvendt, at vigtige tekniske informationer ikke altid når frem til bestyrelsen.

Ligesom de nationale kontaktpunkter er temacentrene med til at styrke forbindelsen mellem Miljøagenturets medlemslande og sikre ekspertise på højeste niveau. Temacentrene er blevet særdeles værdifulde partnere for mange af Miljøagenturets brugere. Samtidig har det nuværende system dog en række væsentlige svagheder. Ved at koncentrere ekspertisen vedrørende specifikke emner hos temacentrene svækker Miljøagenturet sin centrale kapacitet. Med temacentrene er der føjet et ekstra bureaukratisk led ind mellem Miljøagenturet og dets brugere, og det gør kommunikationen unødigt kompliceret. Det er ikke let for Miljøagenturet at styre temacentrene, fordi centrenes medarbejdere er placeret så langt væk og er forholdsvis lidt politisk orienterede. Desuden er der kun nogle få medarbejdere i Miljøagenturet til at varetage denne opgave, og de har ikke nødvendigvis den fornødne ekspertise til at vurdere temacentrenes output. Som det fremgår af den seneste evaluering (2003) af temacentrene, er de mindre egnede til at behandle tværgående emner. Endelig gælder det, at Miljøagenturet med kontrakter med forholdsvis kort løbetid (i

¹⁴ I 2002 var det 6,5 mio. EUR ud af 12,2 mio. EUR. Kilde: Det Europæiske Miljøagentur, Årsberetning for 2002.

betragtning af at der skal opbygges en ny organisation) risikerer at miste vigtig ekspertise efter tre til seks år.

Anbefalinger:

- EIONET bør styrkes, fordi det er den vigtigste operationelle infrastruktur for Miljøagenturet.
- Miljøagenturet bør intensivere informationsudvekslingen mellem de nationale kontaktpunkter og bestyrelsen for at sikre et bedre gensidigt kendskab til Miljøagenturets politik og tekniske aspekter. De nationale kontaktpunkter kunne f.eks. i højere grad inddrages i forberedelsen af de spørgsmål, der skal drøftes i bestyrelsen, og bestyrelsen bør også have mere omfattende tilbagemeldinger om de nationale kontaktpunkters tekniske drøftelser.
- Miljøagenturet bør snarest muligt gøre noget ved de påpegede svagheder ved styringen af temacentrene. Det bør sikres, at ekspertisen på de områder, som i dag dækkes af temacentrene, bevares i agenturet, samtidig med at man fortsat skal gøre brug af ekspertisen i medlemsstaterne.

4.10. Har forvaltningsstrukturen fungeret tilfredsstillende?

Bestyrelse og forretningsudvalg

Bestyrelsen repræsenterer Miljøagenturets vigtigste brugere og andre relevante parter i EU. Den mødes tre gange om året og har det overordnede tilsyn med Miljøagenturets strategilægning. Den fungerer desuden som kontrolorgan for den administrerende direktør. Bestyrelsesmedlemmerne er typisk højtstående repræsentanter for medlemsstaternes myndigheder og EU-institutioner. Bestyrelsen er siden Miljøagenturets oprettelse vokset ganske betydeligt i størrelse: fra 16 medlemmer (2 fra Kommissionen, 2 eksperter udpeget af Europa-Parlamentet, 12 repræsentanter for medlemsstaterne) til 35 (2 fra Kommissionen, 2 udpeget af Europa-Parlamentet, 15 fra EU-medlemsstaterne og 16 fra tredjelande, der dog ikke har stemmeret). Med udvidelsen af Miljøagenturets medlemskreds er bestyrelsens dagsorden også blevet mere omfattende. Det er den primære årsag til, at der blev nedsat et forretningsudvalg, som blev formelt anerkendt med ændringen af grundforordningen i 1999. Forretningsudvalget har i dag 6 medlemmer: 1 repræsentant for Kommissionen, 1 repræsentant udpeget af Europa-Parlamentet samt bestyrelsesformanden og de 3 næstformænd. Formanden for Den Videnskabelige Komité har observatørstatus både i bestyrelsen og forretningsudvalget.

I de seneste år er forretningsudvalgets ansvarsområder blevet udvidet: det træffer nu visse administrative beslutninger og forbereder de afgørelser, der skal vedtages af bestyrelsen. Forretningsudvalget betragtes som en meget tilfredsstillende konstruktion, som har potentiale til at påtage sig flere ansvarsområder, forudsat at der består fuld åbenhed omkring både udpegelsen af medlemmer og udvalgets arbejde i øvrigt.

De største problemer i relation til bestyrelsen er følgende:

- *Tilsyn:* Som nævnt giver den meget åbent formulerede og fleksible forordning Miljøagenturet betydelig frihed til selv at bestemme, hvilke aktiviteter det vil tage op. Bestyrelsen ønsker med rette at undgå at skulle bruge al sin tid på

ledelsesmæssige detaljer, men kan have svært ved at udøve den fornødne kontrol med Miljøagenturets aktiviteter og dets prioritering af opgaverne, og det gælder også på områder som finansielle forhold og administration, på trods af at agenturet råder over en intern revisor. Problemet accentueres af den kendsgerning, at Miljøagenturet selv varetager sekretariatsfunktionerne for bestyrelsen og bestyrelsesformanden.

- *Balance mellem nationale interesser og EU-interesser:* På grund af udvidelsen af Miljøagenturets medlemskreds er der ikke længere den fornødne balance mellem medlemsstaternes og EU's repræsentation i Miljøagenturets ledelsesstruktur.

Disse problemer synes at gå igen i andre tilsvarende decentrale EU-organer. Kommissionen har ved udarbejdelsen af forslag til rammer for regulerings- og forvaltningsorganerne været særligt opmærksom på bestyrelsernes størrelse og sammensætning. Også Europa-Parlamentet har anmodet Kommissionen om at fremsætte et forslag om tilpasning af visse af de centrale organers bestyrelser størrelse og sammensætning, primært for at sikre, at de fortsat kan fungere effektivt efter EU's udvidelse¹⁵.

Når der skal træffes afgørelse om bestyrelsens fremtidige sammensætning og rolle, skal man dog holde sig for øje, at Miljøagenturet er en netværksorganisation, som i høj grad er afhængig af samarbejdet med sine medlemslande og med EU-institutionerne.

Den Videnskabelige Komité

Den Videnskabelige Komité har til opgave at afgive udtalelser enten på anmodning af bestyrelsen og direktøren eller på eget initiativ. Den Videnskabelige Komité kan højst have 20 medlemmer. Medlemmerne udpeges af bestyrelsen for en fireårig mandatperiode, som kan fornyes én gang, og hovedparten er velrenommerede videnskabsfolk, der repræsenterer forskellige områder af ekspertisen på miljøområdet. Medlemmernes honorar giver dem imidlertid kun mulighed for at afse begrænset tid til arbejdet i Komitéen ud over deltagelsen i de ordinære møder.

Den Videnskabelige Komité betragtes som en vigtig grænseflade mellem Miljøagenturet og den akademiske verden. I denne egenskab har den mulighed for at tilføre Miljøagenturet nyskabende idéer og en vis grad af videnskabelig kvalitetskontrol. Den Videnskabelige Komité's arbejde er værdsat i vide kredse, men den kan ikke i sin nuværende konstruktion leve fuldt op til forventningerne på begge områder. Der findes ingen klare rammer for den kvalitetskontrol, Den Videnskabelige Komité kan sikre i Miljøagenturet. Komitéen inddrages i højere grad på ad hoc-basis i forskellige produkter og tjenesteydelser, men er uden indflydelse på andre af Miljøagenturets produkter. Den Videnskabelige Komité's overordnede rolle i forbindelse med kvalitetssikring er meget begrænset. Det er især problematisk, fordi produkternes kvalitet er afgørende for Miljøagenturets troværdighed som informationsformidler og et helt nødvendigt parameter for brugerne.

¹⁵

Europa-Parlamentets beslutning C5-0098/2003 – 2003/2044 (DEC), punkt 17.

Anbefalinger:

- Kommissionen bør genoverveje bestyrelsens størrelse og sammensætning samt opgavefordelingen i forhold til forretningsudvalget og i videst muligt omfang bringe disse aspekter på linje med, hvad der gælder for tilsvarende decentrale EU-organer. En ny struktur burde give Miljøagenturet mulighed for at opretholde tætte forbindelser med de nationale miljøtjenester. Som en midlertidig løsning kunne man overveje at overføre flere af bestyrelsens ansvarsområder til forretningsudvalget.
- Bestyrelsen bør have de fornødne ressourcer til at udøve tættere kontrol med agenturet, herunder også finansielle forhold og administration. Miljøagenturet kunne f.eks. undersøge mulighederne for at lade sekretariatsfunktionerne for bestyrelsesformanden varetage uafhængigt af agenturet og lade bestyrelsen arbejde i mere specialiserede underudvalg.
- Den Videnskabelige Komité bør spille en vigtigere rolle for kvalitetssikringen af Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser. Komitéens mandat, aktiviteter, budget og medlemsstruktur bør revideres med henblik herpå.

4.11. Har Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser været tilfredsstillende?

Miljøagenturet har i årenes løb udviklet en række produkter og tjenesteydelser, først og fremmest forskellige rapporter, hvoraf én (rapporten hvert femte år om miljøets tilstand og miljøtendenserne i Europa) er obligatorisk. Andre rapporter vedrører specifikke emner eller er udarbejdet med henblik på specifikke arrangementer (f.eks. "Miljø for Europa"-konferencerne) eller bestemte tekniske aspekter. Desuden afholder Miljøagenturet workshoper og andre arrangementer, udarbejder redegørelser og ad hoc-dokumenter og stiller ekspertise til rådighed ved tekniske møder og forhandlinger. En stor del af informationerne er tilgængelige på Miljøagenturets websted, som i stigende grad erstatter papirbaserede rapporter og giver hurtige opdateringer af data og informationer.

En væsentlig del af Miljøagenturets aktiviteter drejer sig om etablering og vedligeholdelse af databaser med miljøoplysninger samt levering af dertil hørende IT-infrastruktur og -tjenester. Dette "baggrundsarbejde" er i vidt omfang en forudsætning for mange af de synlige produkter.

De fleste produkter og tjenesteydelser tager sigte på et ekspertbrugerpublikum. Nogle er dog også rettet mod politiske beslutningstagere (på højt niveau). Offentligheden betjenes primært via webstedet og Miljøagenturets informationscenter. Brugernes anser generelt Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser for at være tilstrækkeligt målrettede og relevante.

En svaghed er dog webstedets lidet brugervenlige udformning og den meget begrænsede adgang til publikationer på andre sprog end engelsk. Denne bemærkning om sprog gælder især webstedet, hvor det ville være en fordel at få hovedsiderne oversat til andre sprog end engelsk. Et andet svagt punkt er den begrænsede opfølgning på ad hoc-anmodninger om assistance, enten fordi Miljøagenturet selv mangler den fornødne ekspertise, eller fordi der i planlægningen ikke levnes megen plads til denne form for anmodninger.

Der er grund til at tage Miljøagenturets kerneprodukter op til fornyet overvejelse. På den ene side er de vigtige referencearbejder og har været med til at placere Miljøagenturet synligt på landkortet. På den anden side kritiseres de for at være for generelle for specialisterne og for specialiserede for den brede offentlighed. Dette tilligemed den kendsgerning, at de optager en væsentlig del af Miljøagenturets ressourcer, giver anledning til at stille spørgsmålet, om disse rapporter fortsat bør udarbejdes i deres nuværende form. Denne bemærkning gælder også de rapporter, Miljøagenturet har udarbejdet for "Miljø for Europa"-processen, senest rapporten til Kiev-konferencen, selv om denne rapport blev finansieret særskilt fra andre kilder.

Miljøagenturet har som hovedregel kunnet levere sine produkter til tiden, men det forudsætter, at agenturet inddrages i den givne politiske proces tilstrækkeligt tidligt. Europa-Parlamentet synes generelt at være utilfreds med den assistance, det får fra Miljøagenturet. Selv om dialogen mellem Miljøagenturet og Europa-Parlamentet i den seneste tid er blevet intensiveret, synes der stadigvæk at være et vist misforhold mellem, hvad Miljøagenturet kan levere (i hvert fald på kort sigt), og hvad Europa-Parlamentet ønsker: mere information om gennemførelsen af miljølovgivning og forudgående vurdering af konsekvenserne af politiske forslag.

Hvad angår pålideligheden af Miljøagenturets produkter og tjenesteydelser, står det klart, at agenturet har bidraget til en både kvalitativ og kvantitativ forbedring af miljødata og miljøoplysning i Europa. Der er dog fortsat visse svagheder i relation til pålideligheden, men eftersom Miljøagenturet ikke altid selv har kontrollen med de primære data, som også kan være indsamlet på frivillig basis, kræver det et meget tæt samarbejde med partnerorganisationerne.

Der kan endnu ikke drages konkrete konklusioner vedrørende virkningerne af Miljøagenturets resultater.

Anbefalinger:

- Miljøagenturet må fortsat arbejde på at sikre pålideligheden af sine produkter og tjenesteydelser, fordi det er hovedhjørnestenen i dets troværdighed. Der bør indføres en systematisk evaluering af produkternes kvalitet og effekt.
- Miljøagenturet bør navnlig overveje, hvorvidt de nuværende kerneprodukter (rapporten hvert femte år om miljøets tilstand, "Miljøsignaler" og rapporter i forbindelse med "Miljø for Europa") fortsat opfylder deres formål, og om de er de ressourcer værd, der i øjeblikket anvendes på dem.
- Miljøagenturet bør forbedre kommunikationen med offentligheden, navnlig via webstedet. Det bør også sikre en bedre informationsformidling til politiske beslutningstagere. Det kan gøres på korte informationsmøder, men også ved at reagere mere imødekommende på ad hoc-anmodninger om assistance og oplysninger.

4.12. Hvilke udfordringer venter der Miljøagenturet?

Forventningerne til Miljøagenturets indsats og resultater vokser. Det skyldes til dels, at Miljøagenturet med held har skabt sig et renommé som leverandør af pålidelige produkter og tjenesteydelser af høj kvalitet. Forventningerne stiger også, fordi miljøpolitikken skifter karakter. I det 6. miljøhandlingsprogram lægges der vægt på at basere miljøpolitikken på et solidt videnskabeligt grundlag. Det gælder både det

forberedende arbejde forud for formuleringen af miljøpolitikken, men også udvælgelsen af de bedste muligheder, tilsynet med gennemførelsen af politiske tiltag og målingen af deres virkninger. Forudgående og efterfølgende evaluering af politiske tiltag er ved at blive et vigtigt element i miljøpolitikken, og her kan Miljøagenturet yde et væsentligt bidrag. Andre tendenser, der vil medføre øgede krav til Miljøagenturet, er den fortsatte integrering af miljøet i andre EU-politikker og den tætte sammenkædning af miljøpolitikken og begrebet bæredygtig udvikling – både i Europa og i en global kontekst. Målet om bæredygtig udvikling vil kræve, at der lægges øget vægt på de økonomiske og sociale aspekter af miljøspørgsmålene.

Selv hvis disse nye opgaver ledsages af flere ressourcer forbliver det nødvendigt at foretage en prioritering. Miljøagenturet bør også koordinere sine aktiviteter langt bedre med partnerorganisationer som Det Fælles Forskningscenter, Eurostat og det 6. FTU-rammeprogram for at undgå overlapninger og skabe mere synergieffekt. Miljøagenturet bør kun undtagelsesvist overveje at beskæftige sig med et aktionsområde, som et andet veletableret EU-organ eller en anden international organisation i forvejen arbejder med. Agenturet bør også kun tage yderligere aktiviteter op, hvis det kan sikre den fornødne finansiering enten direkte fra Kommissionens tjenestegrene via disses egne budgetter eller fra tredjeparter, uden at det compromitterer agenturets uafhængighed.

Selv om det 6. miljøhandlingsprogram udgør den overordnede ramme for miljøindsatsen frem til 2010, er der betydelig usikkerhed om den politiske prioritering af miljøspørgsmålene i de kommende år. Ikke alene tiltræder en ny Kommission og et nyt Europa-Parlament i midten af 2004, men det 6. miljøhandlingsprogram skal også revideres i 2006. Alt for ofte har der på forhånd været disponeret over alle Miljøagenturets ressourcer til eksisterende opgaver, og ressourcer til nye prioriterede opgaver har – hvis det overhovedet har været muligt – først kunnet bevilges på et senere tidspunkt.

Anbefalinger:

- Når Kommissionen formulerer forslag, der indebærer en større arbejdsbyrde for Miljøagenturet, kan den eventuelt overveje at sikre særskilt finansiering af disse aktiviteter. Som det er tilfældet med de to eksempler, der er nævnt i dette afsnit, kunne kriterierne være, at de pågældende aktiviteter (1) skal ligge inden for Miljøagenturets mandat, (2) skal give Miljøagenturet og dets brugere en merværdi og (3) ikke kan finansieres inden for det eksisterende driftsbudget.
- Miljøagenturet bør etablere nogle mekanismer for prioriteringen af sine aktiviteter baseret på klare kriterier.
- Miljøagenturet bør for at sikre, at dets arbejde altid er relevant, nøje følge den prioritering, der er fastlagt i det 6. miljøhandlingsprogram. Der forventes ganske omfattende assistance fra Miljøagenturet i forbindelse med de tematiske strategier.

4.13. Er det opportunt at ændre forordningen?

Der er i den foreliggende beretning peget på flere spørgsmål, som muligvis vil kræve en ændring af forordningen, hvis der skal findes effektive løsninger. Det drejer sig primært om følgende:

- Artikel 2 og 3: Miljøagenturets formål, opgaver og vigtigste aktionsområder bør gøres mere målrettede og beskrives tydeligere.
- Artikel 4: De europæiske temacentres position og rolle bør tages op i forbindelse med de forslag, der skal udarbejdes for at afhjælpe de svagheder, som er påpeget i den foreliggende beretning.
- Artikel 8 (forvaltningsstruktur): De centrale strukturer (bestyrelse og forretningsudvalg) bør revideres og harmoniseres for samtlige decentrale organer, navnlig for at få løst problemerne omkring ansvar og effektivitet samt balancen mellem EU's og medlemsstaternes interesser.
- Artikel 10 (Den Videnskabelige Komité): Der bør ske en harmonisering af samtlige decentrale organer, og denne form for komitéer bør inddrages i kvalitetskontrollen.
- Artikel 15: Samarbejdet med andre EU-organer og internationale organisationer skal gøres mere omfattende og sammenkædes med Miljøagenturets nuværende prioriterede opgaver.
- Europa-Parlamentet bør inddrages i proceduren for indstillingen af kandidater til stillingerne som administrerende direktør.

Mange af de ovennævnte punkter kan, som det anføres i beretningen, finde en måske ikke optimal, men dog tilfredsstillende løsning inden for de gældende lovgivningsrammer. De igangværende overvejelser om de decentrale organer kan muligvis foranledige Kommissionen til på et senere stadium at fremsætte forslag til ændringer gældende for alle de decentrale organer for at strømline og harmonisere de mange forskellige ordninger, der findes i dag. Det forekommer derfor ikke opportunt på nuværende tidspunkt at foreslå en ændring af forordningen om oprettelse af Miljøagenturet. Hvis den ventede gennemgribende ændring af reglerne for samtlige decentrale organer alligevel ikke gennemføres, bør der overvejes en særskilt revision af forordningen for Miljøagenturet efter afslutningen af Miljøagenturets næste flerårige arbejdsprogram, dvs. i 2008.

Kommissionen foreslår derfor, at anbefalingerne i den foreliggende beretning iværksættes snarest muligt inden for rammerne af den gældende lovgivning. Medmindre der inden da iværksættes et tværgående initiativ omfattende flere decentrale EU-organer, som giver mulighed for at gennemføre de foreslåede ændringer, vil Kommissionen tage spørgsmålet om en eventuel ændring af forordningen om Miljøagenturet op mod slutningen af dets næste arbejdsprogram, dvs. i 2008.

5. KONKLUSIONER

Det Europæiske Miljøagentur er en central ressource for de ansvarlige for formuleringen af miljøpolitikken i Europa. Med Miljøagenturet har de fået adgang til langt flere og bedre miljøoplysninger. Desuden er netværket af "miljøinformationsfagfolk" i EU og dets nabolande gennem Miljøagenturets indsats blevet langt tættere.

Miljøagenturets prioritering af opgaverne har i det store og hele været på linje med den europæiske politiske dagsorden. Der er ydet vigtige bidrag på forskellige væsentlige områder i EU's miljøpolitik, men visse andre områder har man imidlertid konsekvent undladt at tage op (f.eks. miljøfarlige kemikalier), selv om de helt klart ligger inden for Miljøagenturets ressort.

Presset på ressourcerne har været med til at gøre indsatsen mere fokuseret, men prioriteringen hæmmes fortsat af, at omkostningerne ved de enkelte produkter og tjenesteydelser ikke er gennemskuelige. Miljøagenturet får i stigende grad anmodninger om assistance og produkter, som ligger uden for eller på grænsen af dets mandat. Miljøagenturet bør ikke påtage sig sådanne aktiviteter uden garanti for, at de kan finansieres fra andre kilder, så det ikke kommer til at berøre dets kerneaktiviteter. Kommissionen og Miljøagenturet bør forsøge at finde andre finansieringskilder ud over den normale bevilling fra EU-budgettet, så agenturet bliver i stand til at påtage sig sådanne opgaver.

Miljøagenturet har længe med fuld tilslutning fra brugerne af dets informationer fokuseret på at redegøre for miljøtilstanden og de miljømæssige tendenser samt presset på miljøet og drivkræfterne bag. Miljøagenturet har desuden beskæftiget sig meget med indberetning af miljøoplysninger. Miljøagenturet bør for at kunne udnytte sit potentiale fuldt ud i højere grad involvere sig i andre faser af den politiske proces. Agenturet bør dog undgå at sætte sit renommé på spil ved at involvere sig som aktør, men bør forblive en uafhængig informationskilde.

Kommissionen har været Miljøagenturets vigtigste bruger. Visse andre brugere er imidlertid underrepræsenterede. Der bør navnlig lægges vægt på at udføre flere opgaver for Europa-Parlamentet.

Et af Miljøagenturets største resultater er oprettelsen, vedligeholdelsen og forbedringen af EIONET. En af de afgørende fordele ved EIONET er, at det har skabt en vis harmonisering, bidraget til at styrke kapaciteten og fungerer som et debatforum og en kanal for direkte kontakt mellem eksperter i hele EU. Endelig har EIONET også kunnet tilpasses ændringer i prioriteringen af opgaverne. De europæiske temacentre kræver særlig opmærksomhed. De leverer en stor del af den miljøekspertise, Miljøagenturet har brug for til sine aktiviteter, men der er i den foreliggende beretning også påpeget væsentlige svagheder. Miljøagenturet og dets brugere bør finde løsninger på disse problemer.

Det er vigtigt at understrege, at Miljøagenturet på et tidligt tidspunkt optog ikke-EU-lande som medlemmer. Med sine 31 medlemslande er Miljøagenturet det første paneuropæiske EU-organ og er dermed blevet en værdifuld pioner i indsatsen på miljøområdet i forbindelse med udvidelsen i 2004. Medlemskredsen bør dog foreløbig ikke udvides yderligere, og Miljøagenturets vigtigste opgave bliver nu at betjene et EU med 25 medlemsstater effektivt.

Miljøagenturets forvaltningsstruktur bør tages op til fornyet vurdering for at sikre den fornødne balance mellem EU's interesser og nationale interesser og give bestyrelsen og forretningsudvalget mulighed for at udøve deres tilsynsfunktioner effektivt. Den Videnskabelige Komité bør inddrages tættere i kvalitetssikringen. Det vil dog muligvis kræve en ændring i komitéens mandat og arbejdsbetingelser.

Der er i den foreliggende rapport peget på flere spørgsmål, der eventuelt vil kræve en ændring af forordningen, som senest blev ændret i 1999. Det vigtigste område i denne forbindelse er bestyrelsens og forretningsudvalgets rolle og funktioner. Kommissionen har imidlertid ikke fastlagt nogen fælles linje for Miljøagenturet og tilsvarende decentrale EU-organer. Dette tilligemed den kendsgerning, at hovedparten af de øvrige problemer, beretningen omtaler, kan løses uden en lovgivningsændring, foranlediger Kommissionen til at konkludere, at forordningen ikke bør revideres på nuværende tidspunkt. Spørgsmålet bør tages op igen mod slutningen af Miljøagenturets kommende flerårige arbejdsprogram, dvs. i 2008.