

Norge, EU og miljøpolitikken

*EU og norsk miljølovgivning under
EØS-avtalen.*

Av Rasmus Reinvang

Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt

Tittel Norge, EU og miljøpolitikken	Rapportnummer, utgivelsesdato FIVH-rapport nr 1/2003 18.01.03
Forfatter Rasmus Reinvang	Utgiver Framtiden i våre hender, Fredensborgveien 24 G 0177 Oslo
Prosjektstyrer Dag Nagoda	Ansvarlig redaktør Arild Hermstad
Faglig kvalitetssikrer Eivind Hovden	
<p>Denne rapporten er godkjent av Framtiden i våre henders forskningsinstitutt (FIFI). Instituttet har til formål å engasjere eksterne fagfolk med den nødvendige vitenskapelige kompetanse til å utføre prosjekter innen miljø- og utviklingsspørsmål. Prosjektene skal frambringe vitenskapelige utredninger som skal publiseres i FIVHs rapportserie og legges ut til offentlig debatt. Årlig utgis det 8-10 rapporter av denne typen. Rapportene kvalitetssikres og godkjennes av instituttets styre. FIFIs styre består av:</p> <p>cand. oecon. Ingeborg Rasmussen (styreleder) dr. polit. og siv. øk. Audun Ruud forskningsleder Liv Tørres dr. philos. Hilde Ibsen cand. polit. Ane Mygland</p>	

Sammendrag

EØS-avtalen legger i dag føringer for 80-90% av norsk miljølovgivning, og har siden 1994 medført en generell skjerping av det norske miljøbeskyttelsesnivået. Norge benytter seg i liten grad av muligheten til å innføre strengere miljøkrav enn EU, og er på mange måter en miljøpolitisk gratispassasjer som mottar ferdig utarbeidet miljølovgiving per faks fra Brussel. Selv om det fins viktige unntak innen miljølovgivingen, kan ikke Norge lenger sies å være noe foregangsland sammenlignet med EU på innføring av strenge miljøregler.

Bakgrunn:

Denne utredningen analyserer vesentlige utviklingstrekk i miljøpolitikken i Norge og EU ved å se nærmere på hvordan miljøpolitikken i EU fungerer, hvilke muligheter EU-medlemmer har til å utforme egne nasjonale miljøregler og hvordan EØS-avtalen påvirker norsk miljølovgivning og norske miljøpolitiske aktører. Utredningen er begrenset til miljølovgivning i tradisjonell forstand, med unntak av naturressursforvaltning (som ikke er omfattet av EØS), og ser ikke på politikken i andre sektorer som har stor betydning for miljøet, slik som energi-, fiskeri- og landbrukspolitikken.

Hovedfunn:

EU har styrket norsk miljølovgiving

EU har foreløpig utarbeidet over 400 miljøregler som medlemslandene er forpliktet til å gjennomføre. Gjennom EØS-avtalen legger EUs regelverk føringer for 80-90% av norsk miljølovgiving. Implementeringen av EU-miljøregler gjennom EØS-avtalen har medført en generell skjerping av norsk miljøregulering, selv om det fins viktige unntak. Norske regler og forvaltning har blitt styrket på områdene utfasing av ozonnedbrytende stoffer, miljøkonsekvensutredninger, og luft- og drikkevannskvalitet. Når det gjelder tilsetningsstoffer i matvarer har Norge måttet senke sitt beskyttelsesnivå. Norge har fått omfattende miljølovgiving på områder hvor Norge vanskelig selv ville ha kunnet utarbeide lignende lovgiving av ressurs- og kapasitetshensyn (kjemikalier og biocider).

EU og nasjonal handlefrihet i miljøpolitikken

EU-lands handlefrihet på miljøområdet er begrenset av hensynet til EUs indre marked, hvor lovgivingen er i form av maksimumsdirektiver. Disse er nøyaktige krav, som hindrer deltakerlandene i å gå videre. På miljøområdet gir EU lover prinsipielt sett gjennom minimumsdirektiver, hvilket betyr at EU-landene står fritt til å gå videre i sin nasjonale lovgiving hvis de ønsker det. EU-land har dessuten mulighet for å oppnå dispensasjon fra maksimumsdirektiver ved benyttelse av miljøgarantien i Traktaten.

Eksempler fra Danmark viser at EU-land har reell mulighet til politisk gjennomslag innen miljøområdet i EU. Den generelle holdningen blant myndigheter og miljøvernorganisasjoner i Danmark er at EU-samarbeidet på miljøområdet har styrket dansk miljøbeskyttelse, og styrket Danmarks miljøpolitiske innflytelse internasjonalt. I EU fremstår Kommisjonen og EU-parlamentet ofte som mer progressive på miljøområdet enn medlemslandene, som har den avgjørende beslutningsmyndighet i Rådet.

EØS-avtalen og norsk handlefrihet i miljøpolitikken

Norge har siden 1994 integrert 152 EU-miljørettsakter i norsk lovgiving. EØS-avtalen gir grunnleggende sett Norge de samme begrensninger i nasjonal handlefrihet som EU-land innen de områdene EØS-avtalen omfatter. Norge har mindre innflytelse på EUs og EØS' sin miljøpolitikk enn det et EU-land har, da Norge ikke har folkevalgte i Europaparlamentet, medlemmer eller

medarbeidere i Kommisjonen, og ikke er med i Rådet. Norge er dermed utelukket fra den formelle politiske prosessen som fører frem til vedtak av miljøregler i EU.

På de enkeltområdene hvor Norge har ønsket en strengere miljølovgiving enn EUs maksimumsdirektiver legger opp til, har Norge forhandlet seg frem til overgangsordninger og unntak. Ved gjenforhandlingen av EØS-avtalen i 1998 hadde de fleste overgangsordningene blitt overflødiggjort av utviklingen i EU. EUs miljølovgiving hadde med andre ord tatt igjen Norges på disse områdene. På disse områdene har også EU-land som Danmark og Sverige lignende overgangsordninger.

Miljøpolitisk passivitet fra norsk side

EØS-avtalen har ført til en passivisering av norsk miljøpolitikk. Norge har siden 1988 frivillig avstått fra å utvikle miljøregler som avviker fra EUs. Det er dessuten flere eksempler på at Norge avventer at EU utarbeider ny eller strammere lovgiving, heller enn å utvikle egen politikk.

Regjeringen avstår frivillig fra å benytte det fulle handlingsrommet EØS-avtalen teoretisk

sett gir (bruke veto retten), da man ønsker å beskytte EØS-avtalen. *Storingsrepresentanter* utnytter i liten grad de muligheter som foreligger for å ha kontakt og uformell innflytelse på de politiske prosessene i EU. *Norske miljøvernmyndigheter* får ikke utnyttet alle muligheter til innflytelse på EU-systemet, da det daglige arbeidet preges av implementeringen av EU-regler på bekostning av fremadrettet arbeide. Tilpasningslinjen har dempet kreativiteten og initiativet. Heller ikke *norske miljøvernorganisasjoner*, med få unntak, utnytter mulighetene for å jobbe politisk i forhold til EU-systemet.

Norsk offentlighet forholder seg generelt passivt til miljøprosessene i EU. EU-miljøsaker omtales ofte først i pressen når de skal inkluderes i EØS-avtalen. Den norske debatten kommer dermed på et tidspunkt hvor den politiske prosessen er over.

EØS-avtalen og Norges frivillige tilpasningspolitikk har medført at Norge ikke lenger kan sies å være et foregangsland sammenlignet med EU. EU er tvert imot blitt en hoveddrivkraft i utviklingen av norsk miljølovgiving.

Norge, EU og miljøpolitikken

INNLEDNING	6
EU, MILJØPOLITIKK OG DET NASJONALE HANDLINGSROMMET	8
EUS INSTITUSJONER	8
UTVIKLINGEN I EUS MILJØPOLITIKK.....	9
MILJØGARANTIEN.....	11
SPILLET OM DEN ”GAMLE” MILJØGARANTIEN 1987-1998.....	12
DEN NYE MILJØGARANTIEN.....	13
EKSEMPLER PÅ UTNYTTELSE AV DET NASJONALE HANDLINGSROMMET I EU	15
DANMARKS ERFARINGER MED MILJØSAMARBEIDET I EU	17
SENTRALE VERKTØY OG HANDLINGSPLANER PÅ MILJØOMRÅDET	19
OPPSUMMERING	22
NORGE, MILJØPOLITIKKEN OG DET NASJONALE HANDLINGSROMMET I EØS	24
HVA ER EØS-AVTALEN?.....	24
ORGANISERINGEN AV EØS-SAMARBEIDET	26
PROSESSEN I EØS-SAMARBEIDET	27
EØS-AVTALENS KONSEKVENSER FOR DET NORSKE MILJØBESKYTTELSESnivåET	29
DEN FRIVILLIGE TILPASNINGEN 1988-1991	29
NORSKE OVERGANGSORDNINGER OG UNNTAK 1992-1994, 1998	29
DEN REGELDREVNE TILPASNINGEN FRA 1994 TIL I DAG	31
EKSEMPLER PÅ NORSK PASSIVITET I FORHOLD TIL EU	32
KONTROVERSIELLE SAKER	34
MATSMINKESAKEN.....	34
GENMODIFISERTE ORGANISMER OG PATENT PÅ LIV.....	35
PATENTBESKYTTELSE AV BIOTEKNOLOGISKE OPPFINNELSER	36
NORSKE AKTØRERS MULIGHETER FOR Å VÆRE PÅDRIVERE I MILJØPOLITIKKEN	37
OPPSUMMERING	42
KONKLUSJONER	44
LITTERATUR:	46

Innledning

Miljøspørsmål hadde en fremtredende plass i den norske EU-debatten i 1994. Både JA- og NEI-siden så ut til å være enige om at Norge var et foregangsland innen miljø sammenliknet med EU. NEI-siden mente derfor at et EU-medlemskap ville svekke norsk miljøpolitikk, mens JA-siden hevdet at Norge burde bli EU-medlem for å påvirke EU i en mer miljøvennlig retning.

Etter 1994 har det vært generelt lite oppmerksomhet omkring EUs miljøpolitikk i norsk offentlighet, men det synes ikke lenger så opplagt at Norge er et foregangsland innen miljø sammenliknet med EU. Blant annet gir FIFI-rapporten "Norge nær miljøbunnen" fra 1999 gir en pekepinn på dette. Norge kommer der betydelig dårligere ut enn samtlige 7 EU-land som var med i undersøkelsen. OECDs vurdering av Norges innsats på miljøområdet fra 2001 er også mindre positiv enn OECDs rapport fra 1993, noe som også antyder at Norge ikke lenger i samme grad kan sies å være et foregangsland på miljøområdet.

Det er derfor flere årsaker til at det i dag er av interesse å se nærmere på miljøpolitikken i Norge og i EU. Denne utredningen sammenlikner utviklingen av EUs og Norges miljølovgivning med fokus på perioden etter 1994.¹

Ved å analysere vesentlige utviklingstrekk i miljøpolitikken i Norge og EU de senere årene, søker utredningen å kaste lys over følgende problemstillinger:

- Hvordan fungerer miljøpolitikken i EU?
- Hvilke muligheter har EU-medlemmer til å utforme egne nasjonale miljøregler?
- Hvordan er EUs miljøpolitikk overordnet sett?
- Hvordan har EØS-avtalen påvirket norsk miljølovgivning?
- Hvordan har EØS-avtalen påvirket norske miljøpolitiske aktører?

¹ Områder som landbruks- og fiskeripolitikken er også av stor relevans for miljøspørsmål, men er ikke inkludert i rapporten da disse hører under andre politikkområder. Naturvern er det eneste miljøområdet som ikke er inkludert i EØS-avtalen. Vi vil i denne rapporten ikke komme inn på EUs og Norges politikk på dette området, da dette er tema i en følgende FIFI-rapport.

Det synes å være liten tvil om at de siste årenes utvikling har ført til at miljølovgivningen både i EU og Norge har blitt skjerpet. Fra et mer overordnet perspektiv er det imidlertid klart at verken EUs eller Norges overordnede politikk er økologisk bærekraftig. En bedring av Norges og EUs miljøpolitikker er, i tillegg til en skjerpet miljølovgivning, avhengig av gjennomføring av sektorovergripende strategier for inkludering av miljø og en overordnet samfunnsstrategi for bærekraftig utvikling. Vi vil imidlertid ikke i denne rapporten forsøke å sammenligne EUs og Norges initiativer og gjennomføring av slike programmer, men begrense oss til å se på utviklingen av EUs og Norges miljøpolitikk i en mer snever forstand. Overordnet sett er det klart at verdensøkonomien i dag bygger på et paradigme som sidestiller utvikling med økonomisk vekst. Denne vekstorienterte utviklingen utgjør hovedbarrieren for bestrebelsene på å skape økologisk bærekraftige samfunn. Så lenge både EUs og Norges miljøpolitikk føres innenfor dette paradigmet, er miljøpolitikken prinsipielt sett dypt kritikkverdig² både i Norge og EU.

Målet med utredningen er å bidra med et faktagrunnlag for debatten om miljøpolitikken i Norge og EU. Utredningen starter med et kapittel som ser nærmere på hvordan EU er bygget opp og hvordan EUs miljølovgivning

² For rapporter som beskriver den overordnede utviklingen i EU og Norge fra et miljøperspektiv, henvises til henholdsvis det europeiske miljøagenturets (EEA) *Environment in the European Union at the Turn of the Century* (1999), *Environmental Signals 2001*, *Environmental Signals 2002*, *Environmental Performance Review of Norway* (OECD 1993), *OECD in Figures. Statistics of the member countries* (2001), *Environmental Performance Review of Norway* (OECD 2002), til Hilles rapporter *Norge nær miljøbunnen* (1999) og *Økologisk utsyn 2002*, og til Lafferty et al.: *Realizing Rio in Norway: Evaluative Studies of Sustainable Development* (2002).

blir til og virker. På denne bakgrunnen studerer vi den nasjonale handlefrihet EU-land har på miljøområdet og hvilket miljøpolitisk handlingsrom EU-land har i forbindelse med tilpasningen til EUs direktiver på miljøområdet. I denne sammenhengen brukes Danmark som eksempel på bruk av nasjonal handlefrihet og utnyttelse av det miljøpolitiske handlingsrommet. Utredningen ser spesielt på utviklingen i EU i forbindelse med saker hvor EU-land som Danmark har ønsket å bevare eller innføre nye nasjonale regler som er strengere enn det et EU-maksimumsdirektiv legger opp til, og diskuterer de erfaringene et miljøbevisst land som Danmark har hatt på det miljøpolitiske området i EU.

I kapittelet om Norge får vi et overordnet bilde av Norges miljøpolitiske situasjon under EØS-avtalen og hvordan norske miljøpolitiske aktører har forholdt seg til denne. I dette kapittelet står EØS-avtalen sentralt. EU-lovgiving på miljøområdet som blir integrert i norsk regelverk som følge av EØS-avtalen, legger i dag føringer for 80-90% av norsk miljølovgiving. Først går vi gjennom hvordan EØS-avtalen fungerer på det miljøpolitiske området. Et helt sentralt punkt i vurderingen av EØS-avtalens miljøpolitiske konsekvenser er spørsmålet om den EU-lovgiving på miljøområdet som gjennom EØS-avtalen

overføres til norsk miljølovgiving, har medført en skjerping eller en svekkelse av det norske beskyttelsesnivået. I tillegg til å se på dette vil vi også vurdere hva EØS-avtalen har betydd for norske miljøpolitiske aktører, og om de utnytter det handlingsrommet som foreligger for å påvirke EØS-relevant EU-lovgiving på miljøområdet. Dette gir et grunnlag for en analyse av den situasjonen Norge i dag står i på det miljøpolitiske området i forhold til EU. I forbindelse med utarbeidningen av denne rapporten har jeg hatt fordel av kommentarer og innspill fra en rekke personer med større kompetanse enn jeg selv på forskjellige områder. I den forbindelse vil jeg gjerne takke Christian Ege (Økologisk Råd, Danmark), Eivind Hovden (ProSus, Universitetet i Oslo), Mikael Minter (Danmarks Naturfredningsforening), John Nordbo (92-gruppen, Danmark). Det er også på sin plass å takke en rekke personer i EFTA-sekretariatet, Helsedepartementet, Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet og Statens Forurensningstilsyn. Foruten opplysende samtaler og vurderinger, tok flere av disse seg tid til å lese manuskriptet til rapporten på forskjellige stadier og komme med kommentarer. Takk! Ansvar for fremstillingen i rapporten er naturligvis helt og holdent forfatterens.

EU, miljøpolitikk og det nasjonale handlingsrommet

EUs miljøpolitikk er et område i kraftig vekst. EU har omfattende myndighet på miljøområdet, og det er i dag over 400 miljøregler som medlemslandene er forpliktet til å gjennomføre.

Formålet med dette kapittelet er på den ene siden å klargjøre hvordan miljøpolitikk faktisk føres i EU og gi et overordnet inntrykk av den miljøpolitikken EU fører. For det andre ønsker kapittelet å se på hvilken grad av handlefrihet et EU-medlemsland har på miljøområdet og dermed hvilke muligheter et EU-land har for å være foregangsland på miljøområdet.³

EUs institusjoner

Det er fire sentrale institusjoner i EU: EU-kommisjonen, Europaparlamentet, Rådet og EF-domstolen. **Kommisjonen** har fire hovedoppgaver:

- Å fremme lovforslag til Rådet og parlamentet
- Å sikre korrekt anvendelse av EU-lovgivingen (sammen med EF domstolen)
- Å forvalte og iverksette EUs politikk som EUs utøvende organ.
- Å representere EU internasjonalt, spesielt i internasjonale forhandlinger.

Kommisjonen skal representere fellesskapet og traktatgrunnlaget og skal være hevet over nasjonale interesser. Den består av 36 generaldirektorater og andre spesialiserte tjenester. Hvert generaldirektorat ledes av en generaldirektør, som på sin side rapporterer til en kommissær. Det er for tiden 20 kommissærer med hver sin portefølje, som har det politiske og praktiske ansvaret for ett eller flere generaldirektorater. Til tross for at generaldirektoratet for miljø i kommisjonen er relativt svakt i forhold til andre generaldirektorater, har Kommisjonen vært en pådriver i utviklingen av EUs miljøpolitikk. Dette er en viktig grunn til at EUs

miljøpolitikk har blitt styrket gjennom 1990-tallet (Dahl 1999).

Direktiver på miljøområdet vedtas ved hjelp av samarbeidsprosedyren, som inkluderer både Kommisjonen, Europaparlamentet og Rådet (se neste underkapittel). Det finnes også en rekke ekspertkomiteer eller utvalg (betegnelse brukes i fleng) under Kommisjonen. Det finnes dessuten i alt ca. 250 embetsmannskomiteer i EU, hvor det i forbindelse med enkeltsaker f.eks. tas beslutninger om nasjonal støtte til bønder, godkjenning av nye genetisk modifiserte organismer, tilsetning av nitritt og nitrat i økologiske matvarer, etc. Det er Kommisjonen alene som har initiativretten og som innkaller til og leder møtene i disse komiteene, og den har derfor stor innflytelse på de forhold det treffes beslutninger om i embetsmannskomiteene. Under Kommisjonen er det dessuten en rekke utvalg hvor fagfolk fra de forskjellige EU-landene møtes i forbindelse med lovforberedende arbeid.

Boks 1: Grønnbøker og hvitbøker

En **grønnbok** er et dokument fra Kommisjonen som analyserer bestemte spørsmål og kommer med forslag til EU-initiativer. En grønnbok fungerer som et diskusjonsgrunnlag med henblikk på å skape en debatt og starte en høringsrunde på området. De høringer som gjennomføres kan siden danne grunnlag for en **hvitbok**, som angir konkrete EU foranstaltninger. Hvitbøker fungerer ofte som handlingsplaner. Kommisjonen kan for øvrig også sende ut meddelelser, såkalte **KOM-dokumenter**, som uttrykker holdninger på et bestemt område og i visse tilfeller utstikker en handlingsplan på området. En meddelelse minner om en grønnbok, men er generelt mindre forpliktende.

³ En sentral kilde for dette kapittelet er Boye og Ege: *EU's miljøpolitikk med fokus på miljøkrav til produkter* (Det Økologiske Råd, Danmark 2001).

Rådet er EUs sentrale besluttsende myndighet og består av en representant på ministerplan fra hvert medlemsland, som kan forhandle på vegne av denne medlemsstats regjering. **Europaparlamentet** består av representanter for befolkningen i EU og har i øyeblikket 626 medlemmer som velges for en femårsperiode ved direkte valg. Europaparlamentet har i stigende grad oppnådd innflytelse på EUs miljøpolitikk etter innføringen av samarbeidsprosedyren (se under) med Enhetsakten i 1987. Europaparlamentet har en effektiv og handlekraftig miljøkomité som blir regnet som den mest miljøvennlige av EUs institusjoner. **EF-domstolen** avgjør saker hvor det er tvil om riktigheten av Kommisjonens eller et medlemslands tolkning av EUs lovgiving.⁴

Boks 2: Direktiver og forordninger

I EU utformes miljølovgivingen på to overordnede måter:

- **Direktiver.** Et direktiv inneholder regulering for et særlig område. Med hensyn til det tilsiktede mål er et direktiv bindende for ethvert medlemsland det rettes mot, men form og midler for gjennomføringen overlates til de nasjonale myndigheter.
- **Forordninger.** En forordning inneholder på samme måte en regulering av et særlig område, men atskiller seg fra et direktiv ved at den er bindende i alle enkeltheter og er umiddelbart gjeldende i alle medlemsstater.

⁴ EU har for øvrig opprettet en rekke **forskningsinstitusjoner** på forskjellige miljøområder, f.eks. European Chemical Bureau i Italia som er fokuspunkt for arbeidet med vurdering av farlige kjemikalier, hvor forskere fra EU og EFTA-land deltar i grunnforskning på områder med relevans for EU's miljøpolitikk. EU har også opprettet det uavhengige **European Environment Agency** (EEA), som har base i København, som samler data om europeiske miljøspørsmål og EUs lovgiving på området, og utarbeider uavhengige rapporter. Både forskningsinstitusjonene og EEA fungerer for øvrig som informasjonssentre for miljøspørsmål.

Utviklingen i EUs miljøpolitikk

Det var i etterkant av FNs miljøkonferanse i Stockholm i 1972, at miljøpolitikk kom på den politiske dagsorden i EF.⁵ Året etter utarbeidet EF sitt første miljøhandlingsprogram, som stadfestet grunnleggende prinsipper for utviklingen av fellesskapets miljøpolitikk. Til tross for at målsettingen om å utvikle en felles miljøpolitikk først ble traktatfestet i Enhetsakten av 1987, hadde ikke den manglende juridiske hjemmel i traktaten vært et hinder for utvikling av miljøpolitikk på fellesskapsnivå før Enhetsakten. Den første miljøregelen ble vedtatt allerede i 1967 og det ble vedtatt en rekke EF-rettsakter på miljøområdet fra da og frem til 1987.⁶

En viktig endring som kom med Enhetsakten, var at den åpnet for flertallsbeslutninger for lovforslag som gjaldt gjennomføringen av det indre marked, de såkalte maksimumsdirektivene (også kallet harmoniseringsdirektiver). Da mange av EFs miljøregler var direkte knyttet til gjennomføringen av det indre markedet, f.eks. miljøkrav til varer, fikk dette også stor betydning for videreutviklingen av det daværende EFs miljøpolitikk. I Maastrichttraktaten fra 1992, ble prinsippet om flertallsbeslutninger utvidet til også å gjelde for lovgivingen i "rene" miljø saker, de såkalte minimumsdirektivene.

Frem til Amsterdamtraktaten (1999) hadde Europaparlamentet kun full medbestemmelsesrett når EU vedtok maksimumsdirektiver, men med Amsterdam ble denne retten utvidet til også å gjelde for minimumsdirektiver. Europaparlamentet fikk med dette mulighet for å blokkere for vedtak av miljølovgiving, hvis de ikke anså den for å være god nok.

⁵ Dette underkapittelet følger i hovedsak fremstillingen hos Dahl (1999: 130-132).

⁶ Et godt eksempel er Fugledirektivet (79/409/EØF), som sammen med det senere tilkomne biodiversitetsdirektivet (92/43/EØF) utgjør det viktigste rammeverket for EUs naturforvaltning.

Boks 3: Minimums- og maksimumsdirektiver

EUs overordnede miljølovgiving fungerer på to måter:

- Miljøregler som ikke vedrører det indre marked (som f.eks. utslipp fra faste anlegg, normer for spillvann og utslipp fra fabrikker eller kraftverk), reguleres av **minimumsdirektiver**, dvs. i form av direktiver som fastsetter en obligatorisk minimumsstandard og gir medlemsland mulighet for å gå i spissen med strengere regler hvis de ønsker det (under henvisning til Traktatens artikkel 175 om miljøvern).
- Miljøregler som berører det indre markeds funksjon, typisk miljøkrav til varer, reguleres av **maksimumsdirektiver** (også kalt totalharmoniseringsdirektiver), dvs. i form av direktiver som nøyaktig fastlegger miljøkravene på bestemte områder og hindrer medlemslandene å gå videre (under henvisning til Traktatens* artikkel 95 om det indre marked). Harmonisering av miljøkrav til varer kalles i EU-språk for ”fjerning av tekniske handelshindringer”.

* Når det henvises til EUs traktat, benyttes den nye artikkelnummereringen, som kom inn med Amsterdam-traktaten som trådte i kraft i 1999, også når det henvises til tiden før 1999.

Det har blitt ansett som en styrking av EUs miljøprofil at Amsterdamtraktaten utvidet Europaparlamentets medbestemmelsesrett og også førte inn prinsippet om bærekraftig utvikling og kravet om at miljøhensyn skal integreres i utformingen og gjennomføringen av EUs politikk og handling, i Traktatens innledende målsettinger (Rydborg og Kardel 1997: 44-45). Boye og Eges (2001: 18-19) konklusjoner i denne forbindelse er mindre positive og skeptisk. Boye og Ege fremhever styrkingen av Europaparlamentets innflytelse, krav om integrasjon av miljøhensyn i Kommisjonens initiativer på andre politikkområder, en viss begrenset styrking av miljøgarantien (se under), og den mer presise omtale av miljøhensyn i Traktatens

grunnbestemmelser som positive i Amsterdamtraktaten. Boye og Ege bemerker imidlertid at ”papir er taknemlig, når det gjelder disse generelle formuleringer” og henviser til at f.eks. Enhetsaktens presisering av at Kommisjonens forslag skal være basert på et ”høyt beskyttelsesnivå” (art. 95, nr. 3) ikke har forhindret Kommisjonen i å fremsette forslag som etter Danmarks og andre lands oppfattelse var basert på et *lavt* beskyttelsesnivå.⁷

Overordnet sett medførte både Maastricht og Amsterdam at Parlamentet har fått mer makt, og at beslutningsprosessen i Rådet har blitt mer effektiv da man ikke lenger er avhengig av enstemmighet. Dette ga bedre muligheter for å innføre progressiv lovgiving på miljøområdet, idet enkeltland med dette ikke kan nedlegge veto mot ambisiøs miljølovgiving. På den annen side innebærer medbestemmelsesprosedyren imidlertid også at det ble vanskeligere for medlemsland å blokkere for vedtak av svak miljølovgiving. Det er tre unntak i forbindelse med bruken av medbestemmelsesprosedyren:

- Innføring av miljøavgifter.
- Fysisk planlegging og forvaltning av vannressurser.
- Valg av energikilder.

På disse tre områdene krever et direktivvedtak enstemmighet i Rådet. Det har spesielt stor betydning at det fortsatt kreves enstemmighet å innføre miljøavgifter. Kommisjonen og flere medlemsland har lenge presset på for å få vedtatt en felles CO2-avgift, men dette har møtt sterk motstand fra først og fremst Spania og Storbritannia (Boye og Ege 2001: 14, *Europe Environment* Nr. 603 & 612). I forbindelse med Nice-traktaten (2000) var det diskusjoner om å innføre flertallsbestemmelser på miljøavgifter, men det var ikke enighet mellom medlemslandene om dette.

⁷ Boye og Eges (2001: 18) overordnede konklusjon lyder: ”Der var nogle mindre fremskridt i Amsterdamtraktaten set fra miljøets synsvinkel. Der var også enkelte mulige tilbageskridt, men om disse har haft praktisk betydning, er vanskelig at afgøre på grund af nogle uklare formuleringer i Traktaten.”

Boks 4: Flertallsbeslutninger.

Med Amsterdamtraktaten ble det åpnet for flertallsbeslutninger både på områder vedrørende det indre marked og på "rene" miljøområder. Hvis Rådet er enig i Kommisjonens utkast og Parlamentets eventuelle forslag til endringer, kan et direktiv vedtas ved såkalt "kvalifisert flertall" – det vi si 62 av 87 stemmer. Medlemslandenes stemmer i Rådet er vektet etter en bestemt nøkkel som sikrer de mindre landene flere stemmer enn de ville ha hatt hvis stemmene ble ved fordelt i henhold til befolkningstall*. Da EU-samarbeidet bygger på samarbeid, har det for øvrig vist seg under forhandlingene om vedtak av direktiver, at de forskjellige medlemslandene som regel strekker seg langt for å tilgodese enkeltlands merkesaker og sikre en størst mulig oppslutning om det vedtatte direktivet – også etter at et kvalifisert flertall er i hus** (Friis 2001).

* For en presis beskrivelse av systemet og stemmefordelingen henvises det til Friis (2001). Her kan man også finne oversikt over de enkelte medlemslands antall plasser i Europaparlamentet, og den nye stemmefordelingen som vil gjøre seg gjeldende i Rådet etter at EU (etter alt å dømme) har blitt utvidet med ti nye medlemmer i 2004.

**Det er imidlertid et åpent spørsmål om dette fortsatt vil være praktisk mulig etter utvidelsen med en hel rekke østeuropeiske land i 2004

Det har vært stor aktivitet på miljøområdet i EU i 1990 årene. Vi vil i et senere underkapittel kort se på EUs viktigste handlingsplaner og strategier på miljøområdet, bl.a. den såkalte Cardiff-prosessen vedrørende sektorintegrasjon av miljøhensyn, EUs sjette miljøhandlingsprogram og EUs strategi for bærekraftig utvikling. Det har blitt bemerkt fra flere hold at det innenfor EU-institusjonene er stor oppslutning om videre utvikling av EUs miljøpolitikk (Collier 1997, Dahl 1998, Golub 1996). Selv om generaldirektoratet for miljø i Kommisjonen er relativt svakt i forhold til andre generaldirektorater, har Kommisjonen vært en pådriver i utviklingen av EUs miljøpolitikk (Dahl 1999: 131). Det har for øvrig blitt bemerkt at Kommisjonen har et generelt mål om å fremme videre integrasjon i EU, og at styrkingen av målsettingen om å integrere miljøhensyn i utvikling av andre politikkområder i Amsterdamtraktaten gir

Kommisjonen, med sterk støtte fra EF-domstolen, gode muligheter til å fremme videre integrasjon i EU på miljøområdet. Det er derfor sannsynlig at vi kan forvente en videre utvikling av EUs miljøpolitikk (Dahl 1998, 1999).

Miljøgarantien

Allerede før Enhetsakten av 1987 om det indre marked var EU-medlemslandenes handlefrihet på det miljøpolitiske området begrenset. Hvis det var vedtatt felles regler på et område (for eksempel fugledirektivet) kunne et medlemsland opprettholde eller vedta strengere regler, hvis disse var hjemlet i det felles regelverket. Også på områder som ikke var regulert av EF-regelverk var medlemslandenes handlefrihet i en viss grad begrenset, da de nasjonale reglene ikke måtte være til hinder for EFs bestemmelser om fri samhandel med varer. I tilfeller hvor nasjonale miljøregler på områder som ikke er harmonisert av EU-lovgiving er i konflikt med bestemmelsene om fri samhandel med varer, gis det en mulighet for å opprettholde nasjonale miljøregler så fremt forskjellige betingelser nevnt i artikkel 30 (bl.a. forbruker- og miljøhensyn) oppfylles og medlemslandet kan dokumentere at reglene ikke er til hindring for det indre markeds funksjon.⁸

Enhetsakten i 1987 la grunnlaget for etableringen av det indre marked i 1992, og innebar at lovgivingen i EU-landene nå i langt større grad skulle harmoniseres for å fjerne handelshindringer og etablere felles standarder. Med dette ble den del av miljøpolitikken som er forbundet med det indre markeds funksjon, f.eks. nasjonale miljøkrav til varer, underlagt EU-lovgiving i form av maksimumsdirektiver.

⁸ Den mest omtalte dom etter artikkel 30 er den såkalte danske flaskesaken fra 1988. EF-domstolen vurderte her at Danmark hadde rett til å opprettholde et forbud mot aluminiumsbokser til øl og brus, og til å kreve pant på flasker. EF-domstolen tolket her at miljøhensyn kan være gyldig grunn til opprettholde nasjonale regler med innvirkning på det indre markeds funksjon, selv om dette ikke er direkte nevnt i artikkel 30 (Boye og Ege 2001: 20). Unntaket i artikkel 30 gjelder kun når det ikke foreligger EU-lovgiving på området. Flaskedommen gjaldt derfor ikke lenger, etter at EU i 1994 vedtok et direktiv om emballasje.

Enhetsakten innførte også den såkalte miljøgarantien (artikkel 95, nr. 4-9).

Miljøgarantien gir mulighet for å ha strengere nasjonale regler på områder som er harmonisert med et direktiv.⁹ Miljøgarantien har stått i fokus i EU-debatten i flere EU-skeptiske land, da denne gir EU-land mulighet for et visst handlingsrom på miljøområder som er harmonisert av EU. Det har vært en rekke uklarheter omkring omfanget av miljøgarantien i EU-land. Vi vil i det følgende kort se på en rekke spørsmål knyttet til debatten om og bruken av miljøgarantien i EU de siste femten årene, da disse illustrerer hvordan EU-samarbeidet fungerer og løpende utvikles, hvilke roller de forskjellige aktører inntar i denne prosessen, hvilken rolle et foregangsland som Danmark har spilt i denne prosessen, og hvor miljøgarantien står i dag.

Spillet om den "gamle" miljøgarantien 1987-1998

Med Enhetsakten i 1987 gikk EU fra avgjørelser ved enstemmighet over til avgjørelser ved kvalifisert flertall når det skulle vedtas felles regler angående det indre marked. Når det ikke lenger var krav om enstemmighet for å vedta slike regler ble det fra dansk side ansett som avgjørende at det bl.a. skulle være en mulighet for at enkelte stater kunne ha strengere miljøregler enn de som ble fastsatt av

⁹ Det er for øvrig verdt å bemerke at noen maksimumsdirektiver (bl.a. på landbruksområdet) inneholder såkalte **sikkerhetsklausuler**, som gir medlemsland mulighet for å bevare nasjonale regler som er strengere enn de fastlagt av det pågjeldende direktivet. Sikkerhetsklausulen minner om den såkalte miljøgarantien, men er ikke like vidtgående. En sikkerhetsklausul gir mulighet for midlertidige skjerpelser av reglene i en medlemsstat, med orientering av Kommisjonen. Det er innbygget en tidsfrist i en sikkerhetsklausul, typisk på 6 måneder, hvorefter Kommisjonen fremlegger saken for medlemslandene i en såkalt revisjonskomité. Komiteen stemmer deretter om man skal tilpasse direktivet til den strengere nasjonale lovgivingen eller om man skal avvise dette. Hvis den nasjonale lovgiving ikke aksepteres av de andre medlemsland, må medlemslandet med strengere regelverk tilpasse seg EU-direktivet på området og har ikke mulighet for å føre saken for EF-domstolen. (Kilde: Boye og Ege (2001: 36).

EU.¹⁰ Samtidig ble det funnet viktig å understreke at de felles regler skulle bygge på et høyt beskyttelsesnivå med henblikk på miljø og sunnhet, noe som ble uttrykkelig slått fast i artikkel 95 nr. 3. Miljøgarantien ble innført med artikkel 95, nr 4, hvor det slås fast at en medlemsstat som finner det nødvendig å anvende nasjonale bestemmelser som er begrunnet i viktige behov (bl.a. arbeidsmiljø og miljøbeskyttelse), skal meddele Kommisjonen om disse bestemmelsene, hvorefter Kommisjonen bekrefter dem såfremt den kan konstatere at de ikke er et middel til vilkårlig forskjellsbehandling eller utgjør en skjult begrensning av samhandelen mellom medlemsstatene.

Forut for den danske folkeavstemningen om Enhetsakten i 1986, antok den danske regjering at miljøgarantien skulle fortolkes så vidt som språklig mulig og utla den som en hjemmel til at Danmark ensidig kunne opprettholde og vedta nye strengere regler enn de fastsatt av EU med henvisning til miljøbeskyttelse og helse. Artikkel 95, nr. 4 ble fremlagt som en juridisk garanti, derav navnet miljøgarantien, noe som skulle vise seg å være misvisende. Den danske NEI-bevegelsen var på sin side skeptiske til Enhetsaktens omtale av miljø, med henvisning til at den daværende situasjon, hvor Danmark etter sigende suverent og fritt kunne fastsette de bestemmelser for miljø og arbeidsmiljø som Danmark måtte finne nødvendig uten at Kommisjonen kunne blande seg, var å foretrekke.¹¹ Denne argumentasjonen var også misvisende, da realiteten var at handlefriheten i dansk miljøpolitikk allerede på dette tidspunktet var begrenset av de generelle forpliktelsene i EF-samarbeidet (se over). Situasjonen illustrerer den uklarheten som ofte preger EU-debatten i både Danmark og Norge.

¹⁰ Fremstillingen er i det følgende basert på dr. jur. Peter Paghs (1999) fremstilling, så fremt annet ikke er anført. Bakgrunnen for Paghs artikkel "*Er der en miljøgaranti i EU-traktaten?*" (1999) er verdt å legge merke til: Artikkelen ble til som følge av at det danske Folketinget ba Pagh, professor i miljørett ved Københavns Universitet, om å klargjøre dette spørsmålet. (Kilde: M. Minter (Danmarks Naturfredningsforening): "*Er der en miljøgaranti i EU-traktaten?*", Europæisk Miljønyt 7/2000).

¹¹ Se P. Pagh (1999: 5), hvor Venstresocialisternes argumentasjon siteres ved K. Albrechtsen (nåværende folketingsmedlem for Enhedslisten).

Miljøgarantien ble første gang prøvet ved EF-domstolen i 1994, da Tyskland valgte å opprettholde et nasjonalt forbud mot treimpregneringsmidlet PCP fra 1987 til tross for at EU innførte felles regler på området i 1991. De felles reglene var ikke så omfattende som de tyske, så Tyskland stemte mot EUs direktivforslag om bruken av PCP og opprettholdt sitt forbud med henvisning til miljøgarantien. Kommisjonen anerkjente Tysklands rett til å opprettholde nasjonale regler på området, men Frankrike (som den gang var produsent av PCP) førte saken for EF-domstolen. EF-domstolen besluttet i 1994 å oppheve Kommisjonens godkjenning av Tysklands forbud idet man mente denne manglet en velbegrunnet begrunnelse fra Kommisjonens side. Kommisjonen fremla deretter en ny og mer grundig begrunnelse for anerkjennelsen av det tyske forbud, som la vekt på uavhengige vitenskapelige erklæringer og særlige tyske problemer. Etter dette unnlot Frankrike å anlegge sak og Tyskland kunne opprettholde sine regler.

Danmark benyttet seg kort etter av miljøgarantien med henblikk på PCP og i 1996 bekreftet Kommisjonen at Danmark kunne opprettholde strengere nasjonale bestemmelser. Danmark begrunnet bruken av miljøgarantien ut fra særlige nasjonale forhold, i tråd med Kommisjonens tolkning av denne. Danmarks argument for å innføre strengere nasjonale regler var at Danmark får nesten alt sitt drikkevann fra grunnvann og derfor er mer sårbar overfor forurensing av grunnvannet. Danmark kunne videre henvise til at konsentrasjonene av PCP i grunnvannet i visse tilfeller hadde overskredet den grense som var fastsatt for drikkevann.

PCP-saken viste imidlertid at artikkel 95, nr. 4 ikke var noen miljøgaranti understøttet av EF-domstolen, men snarere en dispensasjonsregel som kun kan benyttes når Kommisjonen har blitt underrettet og har akseptert bruken av den i henhold til retningslinjene. Medlemsstatene sto ikke fritt til å fastsette deres eget beskyttelsesnivå, men kunne henvise til artikkel 95, nr. 4 i forbindelse med nasjonal lovgiving rettet mot å løse spesifikke vitenskapelig dokumenterte miljøproblemer som utgjør et særlig nasjonalt problem.

EF-domstolens avgjørelse etterlot imidlertid fortsatt noen uavklarte spørsmål. Det var enda ikke avklart om artikkel 95, nr. 4 kun angikk opprettholdelse av allerede eksisterende nasjonale regler som er strengere enn de fastlagt i et nytt EU-direktiv (slik tilfellet var med PCP i Danmark og Tyskland) eller om det også kunne brukes ved nasjonal vedtakelse av nye strengere regler (slik den danske regjeringen tolket det). Samtidig var det heller ikke avklart hva det innebar når enkelte medlemsstater hadde meddelt Kommisjonen at de ville benytte artikkel 95, nr. 4, men ikke hadde fått svar. I praksis ble Kommisjonens passivitet oppfattet som en aksept av bl.a. de strengere danske regler for treimpregneringsmiddelet kreosot og for grenseverdier for nitritt og nitrat i matvarer, men det skulle vise seg å være feil. I en svensk sak av samme type¹² fastslo domstolen at det svenske forbudet først var gyldig etter at Kommisjonen hadde meddelt tillatelse. Dommen betydde at det ikke var mulig å håndheve de svenske reglene før Kommisjonen ga sin tillatelse, hvilket også innebar at danske regler om kreosot og innhold av nitritt og nitrat i matvarer i en lengre periode hadde vært ugyldige.

Den nye miljøgarantien

Under forhandlingene om Amsterdam-traktaten var det vesentlig for Danmark å få utvidet eller forbedret det man fortsatt ganske misvisende omtalte som miljøgarantien. Resultatet ble en rekke presiseringer, samtidig som det ble understreket ytterligere at Kommisjonenes forslag til harmoniseringsdirektiver skulle bygge på et høyt beskyttelsesnivå. I Amsterdam-traktaten ble det innført en ny regel som slår fast at strengere nasjonale regler opprettholdt med henvisning til artikkel 95, nr. 4, er gyldige hvis Kommisjonen ikke har svart på medlemsstatens anmodning innen 6 måneder. Det ble også slått eksplisitt fast at det er mulig å innføre nye strengere regler på et område med henvisning til miljøgarantien også etter at

¹² Sverige hadde opprettholdt strengere nasjonale regler i forbindelse med tilsetning av fargestoffer i fødevarer (regulert av direktiv 94/36/EF) og hadde ikke hadde mottatt svar på sin underretning til Kommisjonen.

Tabell 1: Bruk av miljøgarantien i EU

År	Land	Sak	Avgjørelse
1994	Tyskland	PCP	Ja til nasjonal regel
1996	Danmark	PCP	Ja til nasjonal regel
1999	Sverige	Farge- og søtstoffer	Nei til nasjonal regel
1999	Tyskland	Mineralull	Ja til nasjonal regel
1999	Danmark	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Sverige	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Tyskland	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Nederland	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Nederland	PCP	Ja til nasjonal regel
1999	Danmark	Nitritt, nitrat og sulfitt	Nei til nasjonal regel

Kilde: EU-opplysningen, Faktablad 21: Miljøgarantien art. 95, stk. 4-7 EF

det har blitt vedtatt felles EU-regler på området. Imidlertid må tre betingelser oppfylles:

- Det har fremkommet nytt vitenskapelig belegg for miljøproblemet.
- Problemet er spesielt for den enkelte medlemsstat.
- Problemet har oppstått etter at det gjeldende EU-direktivet ble vedtatt.

Disse betingelsene har presisert, men også innsnevret, mulighetene for å bruke miljøgarantien. Hvis betingelsene tas bokstavelig er det ekstremt få saker som vil kunne omfattes av miljøgarantien. Det har blitt bemerket at Kommisjonen i forbindelse med den tyske PCP-saken aksepterte noen temmelig søkte argumenter for at PCP skulle utgjøre et særlig problem for Tyskland¹³, noe som kan tyde på at kravet om særlige nasjonale forhold ikke er så begrensende for bruk av miljøgarantien som man skulle tro.¹⁴

Kommisjonens avgjørelse fra 1999 i forbindelse med det danske forbudet mot kreosot kan for øvrig tyde på at Kommisjonen ikke tolker den andre betingelsen bokstavelig og antyder en oppbløting av de krav som tidligere ble anført til spesifikk nasjonal relevans i forbindelse med strengere regulering av PCP i Danmark og Tyskland. I vurderingen

av Danmarks strengere regler for treimpregneringsmiddelet kreosot fant Kommisjonen *ikke* at forurensningsforholdene i Danmark var ”spesielle”. Det danske ønske om å bruke miljøgarantien for å opprettholde nasjonale regler ble dessuten svekket av flere prosedyrefeil fra dansk side, pluss at de danske reglene ved inspeksjon viste seg å på enkelte punkter å være svakere enn EUs regelverk. Kommisjonen vurderte allikevel at de danske regler kunne godkjennes, med forbehold som sikret at regelverket ikke på noen områder var svakere enn EUs. I denne saken viste Kommisjonen seg velvillig i sin vurdering og syntes å forutsette at det ved påberopelse av miljøhensyn er mulighet for at enkelte medlemsstater opprettholder et høyere beskyttelsesnivå.

I kontrast til kreosot-avgjørelsen fulgte Kommisjonens bedømmelse av de lavere danske grenseverdiene for nitritt, nitrat og sulfitter i 1999 de formelle retningslinjene i den tidligere praksis. Nitritt og nitrat er kjemiske stoffer som har en evne til å omdanne seg til kreftfremkallende stoffer, mens sulfitter kan fremprovosere astmaanfall hos allergikere. Både Danmark og Norge har hatt streng lovgiving på området med henvisning til føre-var-prinsippet. Kommisjonen la i avslaget til de strengere danske reglene vekt på at den danske regjering ikke hadde dokumentert at bruken av disse stoffene utgjorde ”en særlig risiko for den danske befolkning”. Kommisjonen anerkjente at f.eks. sulfitter er helsemessig problematiske, men henviste til at dette var kjent av medlemslandene da de vedtok direktivet og at direktivet med andre ord avspeiler et av medlemslandene akseptert

¹³ Tyskland argumenterte bl.a. med at det er mye snø i Tyskland og at PCP opphopes i snø. (Kilde: E-post fra Chr. Ege (Økologisk Råd) til forfatteren 11.11.2002).

¹⁴ Kilde: Boye og Ege (2001: 23) og E-post fra Chr. Ege (Økologisk Råd) til forfatteren 11.11.2002.

risikonivå.¹⁵ Danmark har anlagt sak mot Kommisjonen ved EF-domstolen, hvor Danmark sannsynligvis vil påpeke forskjellen i Kommisjonens tolkning av betingelsen om spesielle nasjonale problemer i henholdsvis kreosot-saken og matsminkesaken. Saken er i skrivende stund enda ikke avgjort.

Det er usikkert hvor restriktive Kommisjonen og EF-domstolen i fremtiden vil vise seg å være i forbindelse med tillatelse av bruk av miljøgarantien. Dette vil vise seg fra sak til sak, men fraværet av saker etter 1999 bekrefter at miljøgarantien primært må forstås som en dispensasjonsmulighet som kun kan brukes i særlige tilfeller.

Det politiske forløpet knyttet til utviklingen og bruken av miljøgarantien i EU de siste 15 årene viser for øvrig en rekke elementer ved EU-samarbeidet som er verdt å merke seg:

- EUs regelverk og system for tolking og implementering av dette er en løpende prosess, som kontinuerlig formes og påvirkes av de overordnede politiske vedtakene i EU og enkeltlands engasjement i konkrete saker.
- Den offentlige debatten om miljøgarantien i Danmark har vært preget av unyanserte og til dels feilaktige fremstillinger, noe som til dels skyldes at prosessen omkring miljøgarantien har gitt rom for forskjellige tolkninger/ønsker om hva den konkret innebærer.
- Forløpet viser for øvrig at Kommisjonen ikke kan sies å være spesielt hard eller miljøfiendtlig i sine tolkninger av de retningslinjene som er nedfelt i Traktaten.

Eksempler på utnyttelse av det nasjonale handlingsrommet i EU

Både Danmark og Nederland er land som er kjent for å være progressive i miljøpolitikken. Et par eksempler fra disse landenes miljøpolitikk i forhold til EU kan illustrere noen av de mulighetene og strategiene

progressive EU-land kan benytte for å påvirke EU i en miljøvennlig retning.¹⁶

På midten av 1980 tallet foreslo den konservative danske regjering, etter press fra et flertal i Folketinget, å innføre grenseverdier for bilavgasser på samme nivå som i USA og EFTA. Den europeiske bilindustrien drev intens lobbyvirksomhet for å forhindre at EU skulle senke grenseverdien til et slikt nivå, og stod bak et kompromissforslag som i 1985 i Luxemburg fikk støtte fra alle medlemsland med unntak av Danmark, som la ned veto. Etter innføring av kvalifisert beslutningsmyndighet med Enhetsakten av 1987 kunne Rådet vedta kompromissforslaget, noe som imidlertid ikke fikk Danmark til å avstå fra å innføre USA-grenseverdier nasjonalt og true med å bruke miljøgarantien. I 1989 støttet det nye Europa-parlamentet den danske posisjonen i saken og i kraft av den innflytelse samarbeidsprosedyren sikret parlamentet ble Kommisjonen nødt til å gi etter. Danmark fortsatte med å holde en høy profil på området og forbød import av biler uten katalysatorer fra 1990 til 1993, noe som var i motstrid med EUs regler om det indre marked. Kommisjonen unnlot allikevel å iverksette initiativer mot Danmark i denne perioden.

Danmark har ofte utfordret EU på miljøområdet og vært konfronterende på saker de har ansett for viktige, mens Nederland på den annen side generelt har gjort bruk av en samarbeidsstrategi med henblikk på å fremme en så progressiv miljøpolitikk i EU som mulig. I forbindelse med saken om lavere grenseverdier på bilavgasser støttet Nederland fra et tidlig tidspunkt kravene om strengere standarder. I motsetning til Danmark støttet Nederland Luxemburg-kompromisset, men innførte samtidig nasjonale ordninger (lavere skatter) som skulle stimulere bruk av biler med katalysator. Kommisjonen vurderte at beskatningsordningen var i konflikt med reglene for fri handel på like vilkår og truet med å føre saken for EF-domstolen. Den nederlandske regjeringen argumenterte for sine ordninger og nektet å forandre dem, og det endte med at Kommisjonen avsto fra å føre saken for EF-domstolen.

¹⁵ Danmarks sak ble for øvrig svekket av at Danmark selv opprettholdt lempeligere regler for de samme stoffene i rullepølser (Boye og Ege 2001: 24).

¹⁶ Fremstillingen følger her Dahl (1997).

Samtidig som både Danmark og Nederland innførte særlig nasjonal lovgiving på området, arbeidet begge land innenfor EU-systemet med å overbevise andre medlemsland om å stemme for strengere EU-lovgiving på området. Saken viser hvordan både Danmark og Nederland ved hjelp av forskjellige strategier var i stand til å være foregangsland på dette området og presse

frem en utvikling som førte til at EU til sist tilpasset seg USA/EFTA-standarder på dette området.

Vi så i bilavgasseksempelen at både Danmark og Nederland har lyktes med å opprettholde nasjonale reguleringer til tross for Kommisjonens klart uttrykte uenighet. En

Boks 5: Prosessen ved bruk av miljøgarantien

Pagh (1999) har redegjort for saksgangen og hvilke betingelser som etter alt å dømme skal oppfylles etter Amsterdamtraktaten, for at Kommisjonen vil gi tillatelse til at et medlemsland opprettholder strengere regler på miljøområdet med henvisning til miljøgarantien:

1. Først vurderer Kommisjonen om de nasjonale regler er begrunnet med ett av de hensyn som anføres i artikkel 95, stk. 4.
2. Deretter prøver Kommisjonen om de strengere nasjonale regler faktisk kan begrunnes med de hensyn som påberopes, en vurderingsprosess hvor Kommisjonen legger vekt på uavhengig vitenskapelig dokumentasjon. Som en del av denne prøvingen inngår spørsmålet om det foreligger spesielle forhold i den pågjeldende medlemsstat og det undersøkes dessuten om de nasjonale regler faktisk er strengere, da det ikke kan gis tillatelse til en dårligere beskyttelse enn den som er fastsatt av EU. Da Kommisjonen gjennomgikk de strengere danske reglene om kreosot, fant den at de danske reglene ikke på alle punkter levde opp til kravene i det gjeldende direktivet. I Kommisjonens endelige aksept av de danske reglene om kreosot understrekes det derfor at aksepten er gitt med det forbehold at direktivets fastsatte grenseverdier for benzo-[a]-pyren og vannekstraherbar tjæresyre ikke overskrides.
3. Hvis Kommisjonen anser at de nasjonale regler er begrunnet med ett av de hensyn som anføres i artikkel 95, stk. 4 gjenstår ytterligere tre prøvinger. For det første vurderes det om reglene er et middel til vilkårlig forskjellsbehandling. Det blir her lagt vekt på at reglene skal være generelle. I kommisjonens avslag til Danmarks bruk av miljøgarantien i forbindelse med streng nasjonal lovgiving for nitritt, nitrat og sulfitter, begrunnet Kommisjonen dette bl.a. med at de danske reglene ikke var generelle da særlige varer, f.eks. dansk rullepølse, ikke var omfattet av de danske reglene. Danmark argumenterte for øvrig i denne forbindelse med at unntakene var begrunnet av helsehensyn, da nettopp rullepølse inneholder mange krydderurter. Dette medfører en særlig risiko for bakterievekst, som kan hindres ved hjelp av nitritt (Kilde: E-post fra Chr. Ege (Økologisk Råd) til forfatteren 11.11.2002).
4. For det andre vurderer Kommisjonen om forholdet utgjør en skjult handelshindring. I kreosot-saken innga produsenter av kreosot i andre medlemsstater i denne fasen innsigelser, som ble imøtegått ved at tillatelsen til de danske reglene ble utstyrt med et forbehold om at "kreosot kan markedsføres og anvendes, når det er forenlig med behovet for å beskytte miljø og sunnhet".
5. Den siste prøvingen Kommisjonen foretar er å vurdere om de nasjonale reglene utgjør "en hindring for det indre markeds funksjon". Denne betingelsen i artikkel 95, stk. 6 var gjenstand for betydelig oppmerksomhet forut for den danske folkeavstemningen om Amsterdam-traktaten i 1997, hvor NEI-siden anførte at dette kravet ville gjøre det umulig å bruke miljøgarantien. Hvis betingelsen tas bokstavelig er dette riktig, men med henvisning til at en slik tolkning ville gjøre de andre bestemmelsene i artikkel 95, stk. 4-9 meningsløse har Kommisjonen fastslått at den skal forstås slik at Kommisjonen skal etterprøve at de nasjonale reglene ikke har en uforholdsmessig stor innvirkning på det indre markeds funksjon. Inntrykket fra den danske kreosot-saken er at denne siste betingelsen først og fremst skal være en mulig nødbrems for Kommisjonen (Pagh 1999).

vesentlig grunn til at Kommisjonen i flere tilfeller ikke "står løpet ut" er rett og slett mangelen på ressurser til å følge opp implementeringen av EU-regler. Det kan også

være at Kommisjonen foretrekker å avvende reaksjonen fra andre EU-land før den tar stilling til om den skal reagere. En tredje årsak ligger i det faktum at det ofte er rom for

forskjellige tolkninger av EU-reguleringer i forskjellige saker. Mye av det juridiske rammeverket i Traktaten har aldri blitt prøvd ved EF-domstolen, og det kan ofte være vanskelig å forutsi utkommet av en prøving i en bestemt sak. Hver sak som har å gjøre med konflikten mellom regler som sikrer det indre marked og miljøhensyn må vurderes individuelt av Kommisjonen eller EF-domstolen, eller begge, noe som bekrefter usikkerheten knyttet til regelverket og således gir rom for nasjonal tolking av EU-regler. Selve det faktum at medlemsland i visse tilfeller faktisk beholder nasjonale reguleringer som Kommisjonen ikke er enige i, viser at det er et visst rom for nasjonal handlefrihet i EU (Dahl 1997: 92-93). Overordnet sett er det imidlertid vesentlig å bemerke at Kommisjonens manglende kapasitet til å overvåke og forfølge medlemslands implementering av EU-lovgiving på miljøområdet anses for et vesentlig problem av europeiske miljøvernorganisasjoner. Den uformelle handlefriheten dette åpner opp for, brukes som oftest av medlemsland til å utsette ofte dyr implementering av EU-direktiver på miljøområdet. Europeiske miljøorganisasjoner anser derfor generelt at en styrking av Kommisjonen vil være til fordel for miljøet.¹⁷

¹⁷ Minter (Danmarks Naturfredningsforening) argumenterer f.eks. for at Kommisjonen og EF-domstolen bør få større kapasitet på området, slik at EU's miljøpolitikk kan bli mer effektiv (Europæisk Miljønyt 19/2001). Også den danske JuniBevægelsen, som generelt er kritisk til EU*, ønsker mer makt til Kommisjonen på dette området. I arbeidsprogrammet for 1999-2004 heter det f.eks i forbindelse med avfall: "Netop på miljø-området er det vigtigt og forsvarligt med en fælles EU-politik, og denne er kun effektiv, hvis der skabes sikkerhed for, at reglerne rent faktisk overholdes" (del II, kapittel 5). JuniBevægelsen mener imidlertid at EU på ingen måte bør ha rett til å forhindre medlemsland i gå så langt man ønsker på miljøområdet, noe som i dag ikke kan la seg gjøre på områder som reguleres av maksimumsdirektiver (ibid.). Flere politikere fra JuniBevægelsen er for øvrig valgt inn i Europaparlamentet. * På JuniBevægelsens hjemmeside heter det: "JuniBevægelsen blev stiftet i august 1992 efter folkeafstemningen om Maastricht-traktaten 2. juni 1992 for at fastholde det danske nej til mere Union og medvirke til at skabe en europæisk modstand." (www.junibevægelsen.dk: Vores Vision for Europa).

Danmarks erfaringer med miljøsamarbeidet i EU

Overordnet sett er Danmarks erfaringer med miljøsamarbeidet i EU positive, selv om Danmark i utgangspunktet har vært skeptiske til overføringen av myndighet på miljøreguleringsområdet til EU. Danmark har vist vilje til å utfordre EU og av søke grensene for den nasjonale handlefrihet. Danmark har holdt en høy miljøprofil i EU på saker som standarder for bilavgasser, klassifisering og merking av farlige kjemikalier, utfasing av ozonnedbrytende stoffer, pante- og gjenbrukssystem for flasker, forbud mot de kjemiske stoffene PCP og kreosot, og tilsetningsstoffer i matvarer. I mange av disse sakene har Danmark lyktes med å vinne tilslutning eller aksept for sin politikk på området. Danmark har samtidig arbeidet aktivt for å forbedre EUs miljøpolitikk og hatt vesentlig innflytelse da Danmark som miljøpolitisk foregangsland har hatt erfaringer og ekspertise EU har dratt nytte av ved styrkingen av EUs miljødimensjon i løpet av 1990 tallet (Dahl 1997).

På midten av 1990 tallet var det en generell konsensus blant intervjuede fra folkevalgte, statsapparatet og interesseorganisasjoner om at Danmark hadde bidratt mer til utviklingen av EUs miljøpolitikk enn omvendt (Dahl 1997).¹⁸ Den generelle holdningen blant de intervjuede var for øvrig at den reduserte nasjonale handlefriheten i andre internasjonale fora som følge av EU-medlemskapet, var av liten betydning sammenlignet med den styrking av politisk innflytelse et lite land som Danmark oppnådde ved å være en del av en større EU-blokk i forbindelse med internasjonalt samarbeid.¹⁹

¹⁸ Dahls (1997) studie bygger ut over faglitteratur også på en serie intervjuer med representanter fra departementer, medlemmer av det nasjonale parlamentet fra alle de større politiske partiene, representanter fra næringslivs- og miljøorganisasjoner, og forskere, i både Danmark og Nederland. En liste over de institusjoner, partier og interesseorganisasjoner som er representert foreligger på artikkelens side 97.

¹⁹ Holdningen i Nederland omkring midten av 1990 tallet, var at overføringen av myndighet på miljøreguleringsområdet fra Nederland til EU ikke er et problem (Dahl 1997: 88).

I løpet av 1990 tallet ble det klart at EUs miljølovgiving på en rekke punkter medførte en skjerping av dansk miljølovgiving. Rapporter fra det danske Miljøministeriet i 1992 og 1993 viste at EUs regelverk på miljøområdet i 22 tilfeller hadde medført en innstramning av det danske beskyttelsesnivået.²⁰ Også i dag anføres det at man fra dansk side opplever langt flere fremskritt enn tilbakeskritt i forbindelse med implementering av EUs miljølovgiving.²¹ Ett eksempel kan være utviklingen på naturvernområdet, hvor Danmark i utgangspunktet regnet med at det ville være en formalitet å leve opp til EUs habitatdirektiv (92/43/EØF), men hvor det viste seg at Danmark måtte frede et betydelig antall nye områder for å leve opp til direktivet.²² Samtaler med representanter fra danske miljøvernorganisasjoner bekrefter at den generelle holdning er at samarbeidet med EU på miljøområdet overordnet sett er positivt for dansk miljøpolitikk. Gjennom EU-samarbeidet får danske organisasjoner mulighet for å arbeide for en skjerping av miljøpolitikken i hele EU-området og dessuten en større mulighet for å ha innflytelse på globale spørsmål knyttet til miljø og utvikling.²³

²⁰ Information (1994): "EF-direktiver har forbedret det danske miljø", 7 juni 1994. København.

²¹ Chr. Ege (Økologisk Råd) bemerker at mens vi i dag ser lang flere fremskritt enn tilbakeskritt fra EU i forhold til dansk miljølovgiving, var situasjonen omvendt på 1980 tallet. (Kilde: E-post fra Chr. Ege til forfatteren 11.11.2002.)

²² Samtale med Knud Flensted, Dansk Ornitologisk Forening, 13.10.2002. Harritz (2002), presidenten i Danmarks Naturfredningsforening, har for øvrig for nylig bemerket at "dansk lovgivning halter håbløst efter EU's naturbeskyttelsesregler" og påpeker videre at to nye avgjørelser i EF-domstolen sannsynligvis betyr at flere former for landbruk, skogbruk og råstoffutvinning som i dag er tillatt etter dansk lov er ulovlige i henhold til EUs habitat- og fugledirektiv.

²³ Kilder: E-post fra Chr. Ege (Økologisk Råd) til forfatteren 25.11.2002, og samtale med John Nordbo, 92-gruppen*, 28.11.2002. Nordbo svarer for øvrig benektende på spørsmålet om danske miljøorganisasjoner føler at EU-samarbeidet medfører at Danmark må gi kjøp på vesentlige nasjonale interesser på miljøområdet. Nordbo bemerker for øvrig at fraværet av en grunnleggende kritikk av EU-samarbeid på miljøområdet fra danske miljøorganisasjoner, henger sammen med at det er vanskelig å se noe alternativ og at innflytelsen fra miljøorganisasjonene på EUs

Det har for øvrig også blitt bemerket at EU-samarbeidet kan brukes til å fremme nasjonal miljølovgiving.²⁴ I visse tilfeller kan det være politisk lettere for Danmark å presse på for mer progressive regler i EU enn å gjennomføre dem nasjonalt. Et eksempel er nitratdirektivet (91/676/EF), som i høy grad ble vedtatt som følge av dansk press og etter dansk modell. Nitratdirektivet innebærer bl.a. at det stilles krav til maksimalt antall dyreenheter per hektar i landbruket. Implementeringen av nitratdirektivet var med til å presse den såkalte Vannmiljøplanen II fra 1998 gjennom politisk i Danmark. Dette ville ha vært særdeles vanskelig hvis ikke nitratdirektivet hadde vært der, da Vannmiljøplan II bl.a. rommer direkte grenser for bønders tilførsel av kvelstoff, grenser som var lite populære i landbruket, som er en sterk interessegruppe i Danmark. EUs nitratdirektiv gjorde det altså mulig å presse gjennom Vannmiljøplan II til tross for den sterke motstanden.

Det er for øvrig verd å merke seg at flertallet av de intervjuede i både Danmark og Nederland var av den mening at deres nasjonale myndigheter ikke fullt ut utnytter friheten til å utvikle mer ambisiøs miljøpolitikk på områder hvor EU utarbeider minimumsdirektiver (Dahl 1997:78-79).²⁵ Med henblikk på danske subnasjonale miljøpolitiske aktørers rolle har det også blitt bemerket at det først er i de senere år at danske borgere og miljøorganisasjoner har begynt å påberope seg EU-regler, til tross for at EU-reglene på ganske mange områder gir forvaltningen mindre mulighet for å tillate forurensing og naturødeleggelse enn de danske reglene (Pagh 1999: 16).

miljøpolitikk oppleves som reell. (Se for øvrig fotnote 21).

* 92-gruppen er en paraplyorganisasjon for 21 danske NGOer, med et sekretariat som følger FN-prosessene som ble initiert ved toppmøtet om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992, og utviklingen i WTO.

²⁴ Kilde: E-post fra Chr. Ege (Økologisk Råd) til forfatteren 11.11.2002. Fremstillingen følger Eges utlegning.

²⁵ Christian Ege fra Økologisk Råd bemerker for øvrig at han mener det var en feil at Danmark ikke brukte miljøgarantien i forbindelse med sitt regelverk for kadmium, da EU vedtok svakere regler i 1991. (Kilde: E-post fra Christian Ege til forfatteren 11.11.2002.)

Sentrale verktøy og handlingsplaner på miljøområdet

Føre-var-prinsippet²⁶ har etter hvert blitt et vesentlig element i EUs lovgiving, men det hersker fortsatt usikkerhet om hva føre-var-prinsippet innebærer i praksis. Grunnleggende sett er formålet med prinsippet å gi politikerne mulighet for å reagere på grunnlag av mistanke om potensiell skade. I den forstand representerer føre-var-prinsippet et brudd med EUs tradisjonelle miljøpolitiske linje, hvor det som regel først reageres etter at skaden er skjedd. I EU-sammenheng nevnes føre-var-prinsippet første gang i Maastrichttraktaten. I begynnelsen av år 2000 utsendte Kommisjonen en meddelelse om prinsippet som et bidrag til den pågående debatten og et forsøk på å skape en felles forståelse og retningslinjer for bruken av føre-var-prinsippet i beslutningsprosessen. Meddelelsen ble godkjent på Nice-toppmøtet i desember 2000. Meddelelsen stritter i flere forskjellige retninger og kan tolkes på forskjellige måter. Fra et miljøsynspunkt er følgende elementer i meddelelsen kanskje de viktigste:

- Føre-var-prinsippet skal tas i bruk når de vitenskapelige data er utilstrekkelige, foreløpige eller usikre, og den innledende objektive vitenskapelige undersøkelse indikerer at det foreligger en rimelig grunn til bekymring for at de mulige følger for miljøet og menneskers, dyrs og planters sunnhet ikke stemmer overens med det valgte beskyttelsesnivå.
- Det er alltid en politisk beslutning om man skal gjøre bruk av føre-var-prinsippet. Det vil si at bruken av føre-var-prinsippet er et spørsmål om hvilket risikonivå samfunnet er villig til å akseptere.
- Det er en forutsetning for å treffe foranstaltninger, at det blir foretatt en undersøkelse av fordeler og omkostninger forbundet med handling eller mangel på handling.

²⁶ Redegjørelsen for føre-var-prinsippet følger hovedtrekkene i Boye og Eges (2001: 38-41) utlegning. European Environmental Bureaus posisjon til EUs tolkning av prinsippet kan leses på: http://www.eeb.org/publication/eeb_position_on_the_precautionar.htm.

Særlig det siste punktet kan oppfattes som problematisk (Boye & Ege 2001). Kommisjonen forutsetter at man først får foretatt en omfattende risikovurdering, at man er i stand til å gjøre opp trusselen mot helse og miljø i kroner og øre, slik at man kan lage en *kost-nytte* vurdering av eventuelle inngrep. Det gir i mange tilfeller ikke noen mening å forsøke å gjøre opp for eksempel skader på dyre- og planteliv i penger. For det andre kan man innvende at en *kost-nytte* analyse tar utgangspunkt i at det foreligger sikker viten, noe som strider mot føre-var-prinsippet, som jo har til formål å muliggjøre handling på bakgrunn av rimelig mistanke.

EUs fokus på **sektorintegrasjon (Cardiff-prosessen)**²⁷ er et resultat av ønsket om å integrere miljøhensyn i EUs økonomiske sektorer, som ble innskrevet i Amsterdamtraktaten (1997). EF-traktatens artikkel 6 sier: "Miljøbeskyttelseskrav skal integreres i utformingen og gjennomførelsen av Fællesskabets politikker og aksjoner (...) især med henblik på at fremme en bærekraftig utvikling". Som følge av beslutning på EU-toppmøtet i Cardiff i juni 1998 skal en rekke sektorer rapportere om fremskritt med integrasjon av miljøhensyn. Rådene for landbruk, transport og energi skal således utvikle egne strategier for integrasjon av miljøhensyn, så vel som indikatorer til å måle miljøintegrasjonen. Siden 1998 har det blitt utarbeidet strategier på ni områder: Transport, landbruk, fiskeri, energi, industri, det indre marked, utviklingssamarbeid, økonomisk politikk, finanspolitikk og handels- og utenrikspolitikk.

Europeiske miljøvernorganisasjoner støtter sektorintegrasjonen av miljøhensyn fullt ut, men har hatt en rekke kritiske bemerkninger til hvordan denne har utmyntet seg inntil videre.²⁸

²⁷ Avsnittene om sektorintegrasjon bygger primært på Boye og Ege (2001: 31-33) fremstilling. For en mer grundig gjennomgang av sektorintegrasjon i EU, henvises til det svenske EU-formannskaps synteserapport om integrasjon av miljøhensyn (EUM 2001/851/I) fra mai 2001. (Denne er tilgjengelig på http://www.eu-opplysningen.dk/folketinget/europaudvalget/euu_bilag/2000_2001/20001330/).

²⁸ Schepelmann, F.: *From Helsinki to Gothenburg. Evaluation of Environmental Integration in the*

For det første har det blitt bemerkt at kvaliteten av de forskjellige strategiene som har blitt utarbeidet er varierende og flere ministerråd har i den forbindelse sett det som deres primære oppgave å integrere økonomiske hensyn i miljøpolitikken snarere enn å integrere miljøhensyn i den pågjeldende sektor. Videre har det blitt bemerkt at prosessen så langt har vist at det er et behov for en sterkere styring av prosessen og de europeiske miljøvernorganisasjoner presser derfor på for å få mer klare retningslinjer for det videre arbeidet med sektorintegrasjon.

Det konkrete arbeidet med sektorintegrasjon har bl.a. ført til vedtaket av direktivet om **strategiske miljøvurderinger**.²⁹ Direktivet skal sikre at det gjennomføres miljøkonsekvensvurderinger av planer og programmer på alle politikkområder med vesentlige miljømessige effekter. I direktivet av desember 1999 nevnes følgende sektorer eksplisitt som sektorer hvor det skal foretas strategiske miljøvurderinger: Landbruk, skogbruk, fiskeri, energi, industri, transport, avfallshåndtering, vannhåndtering, telekommunikasjon, turisme, by- og landplanlegging, og arealanvendelse. I Kommisjonens opprinnelige forslag skulle de strategiske miljøvurderingene også inneholde alternative løsningsforslag og for øvrig dessuten omfatte planer med indirekte miljøeffekter, men disse delene ble ikke inkludert i det direktivet Rådet vedtok. I et land som Danmark brukes strategiske miljøvurderinger i forbindelse med utarbeidingen av lover, forslag og statsbudsjettet, noe som er mer vidtgående enn det direktivet krever.

EUs miljøpolitikk og mål kommer for øvrig til uttrykk i en rekke programmer og strategier, som vi her kun kan skissere kort. **EUs Sjet**

European Union, Sustainable Europe Research Institute, desember 2000. (www.seri.at)
Environmental Policy Integration. Proposals for a better institutional framework, based on an examination of the Cardiff-process, European Environmental Bureau, desember 2001. (www.eeb.org).

²⁹ Fremstillingen bygger her på Boye og Ege (2001: 32-33), Europæisk Miljønyt 7/2000, og Stortingsmelding 12 (2000-2001): Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre (kap. 7.3).

Miljøhandlingsprogram³⁰ setter rammene for EUs planer for kommende rettsakter på miljøområdet for perioden til 2010. Kommisjonens forslag fokuserte på fire hovedområder: Klimaforandringer, natur og biodiversitet, miljø og helse, bærekraftig bruk av ressurser og avfallshåndtering. I forhold til klimapolitikken er intensjonen bl.a. at subsidier til fossile brennstoffer skal fjernes, og på området natur og biodiversitet er målsettingen at tap av biodiversitet skal stoppe fra 2010. Med henblikk på miljø og sunnhet er målet at kun kjemikalier som ikke er skadelige for miljø og sunnhet skal produseres i år 2020.³¹

Det Sjette Miljøhandlingsprogrammet har særlig blitt kritisert av miljøvernorganisasjoner³² for å mangle klarhet i forhold til hvordan Kommisjonen vil implementere Traktatens artikkel 6 om sektorintegrasjon av miljøhensyn, for å ikke være konkret og handlingsrettet i sine forslag knyttet til den kommende EU-utvidelse, og for å legge for mye vekt på frivillige avtaler og markedsinstrumenter fremfor lovgivningsinitiativer. Som respons på Kommisjonens forslag vedtok både Parlamentet og Rådet en rekke skjerpelser, hvor særlig Parlamentets vedtak tok høyde for en lang rekke av de kritiske merknader som europeiske miljøvernorganisasjoner hadde kommet med. EUs Sjette miljøhandlingsprogram ble vedtatt forut for toppmøtet om bærekraftig utvikling i Johannesburg i august-september 2002. Foruten sine egne forslag til skjerpelser inneholdt Rådets endelige vedtak av miljøhandlingsprogrammet også enkelte av parlamentets forslag til skjerpelser.

³⁰ Fremstillingen bygger her i utstrakt grad på Boye og Eges (2001: 28-29) oppsummering av hovedpunkter, samt sammendrag av EUs sjette miljøhandlingsprogram på hjemmesiden Den Europæiske Unions aktiviteter: Resumeer af lovgivningen (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l28027.htm>).

³¹ Vi vil komme tilbake til EUs politikk på biodiversitet og kjemikalie-området i en senere rapport.

³² Bl.a. paraplyorganisasjonen European Environmental Bureau (www.eeb.org).

Kommisjonen fremla i mai 2001 sitt endelige utkast til en **EU-strategi for bærekraftig utvikling**,³³ hvor det fokuseres på nødvendigheten av hurtig handling, at man betrakter forskjellige miljøproblemer samlet, inndragelse av alle nivåer, bruk av økonomiske styringsmidler og investerings- og planleggingsoverveielser. De mest alvorlige utfordringene i forhold til bærekraftig utvikling identifiseres som: Global oppvarming, antibiotika-resistens, farlige kjemikalier, fødevarerikkerhet, fattigdom, tap av biodiversitet, avfallsmengden, tap av jord, trafikale problemer og regionale skjevheter. Kommisjonen peker bl.a. på tre sentrale innsatsområder:

- Mindre utslipp av drivhusgasser og økt forbruk av "ren" energi. Fra 2020 skal det være slutt på statsstøtte til produksjon og forbruk av olje, kull og naturgass, det skal innføres energiskatter og handel med CO₂-kvoter, og bruken av biobrensel i biler og lastebiler skal fremmes.
- Matvarerikkerhet og kjemikalier.
- Utvikling av bedre transportsystemer og en mer gjennomtenkt bruk av landområder. Det betyr dyrere veitransport og mer støtte til buss, jernbane, kanaltransport og kystnær sjøtransport.

Av særlig betydning for produktområdet er Kommisjonens forslag om "korrekt prissetting", som legger opp til at miljøkostnader skal integreres i prisen på produkter. Ideen med korrekt prissetting er å la varens pris avspeile de miljøkostnader som følger av f.eks. langtransport, bruk av miljøfarlige kjemikalier og materialer, avfallshåndtering etc. I forslaget ser Kommisjonen muligheter for at markedsreformer som sikrer korrekt prissetting

³³ Fremstillingen bygger her på Boye og Ege (2001: 25-27), Kommisjonens forslag til EU-strategi for bærekraftig utvikling (KOM 2001/264) fra mai 2001, EUs vedtatte strategi for bærekraftig utvikling, samt *Europæisk Miljønyt. Særnummer om EU-toppmøtet i Barcelona*, mars 2002. Kommisjonens forslag kan leses på http://europa.eu.int/lex/da/com/cnc/2001/com2001_0264da01.pdf, og strategien som ble vedtatt på EU-toppmøtet i Gøteborg juni 2001 er tilgjengelig på Danmarks Naturfredningsforenings hjemmeside (<http://www.dn.dk/sw1380.asp>).

kan være med til å skape nye økonomiske muligheter i Europa.

Strategien har blitt rost av flere grønne organisasjoner for å være det første konkrete bud på en bærekraftig utvikling i EU. Særlig fremheves det at Kommisjonen i strategien legger opp til en delvis reform av EUs landbruksstøtteordninger. På EU-toppmøtet i Gøteborg i juni 2001 var det imidlertid ikke mulig å oppnå en fullstendig tilslutning til Kommisjonens forholdsvis progressive strategi. Regjeringslederne ble i generelle vendinger enige om at det er viktig at varepriser også avspeiler miljøkostnader, for å få "økonomien til å arbeide for miljøet". I stedet for å tilslutte seg Kommisjonens forslag vedtok regjeringslederne imidlertid en rekke konklusjoner om innholdet av en fremtidig strategi, som legger vekt på å videreutvikle tankene om korrekt prissetting og fokusere på klimaforandringer, en bærekraftig transportsektor og sunnhetsområdet. Under Gøteborgtoppmøtet kjempet bl.a. Danmark for at Kommisjonens forslag ikke skulle utgå og lyktes med å tilføye at Kommisjonens forslag skal inkluderes i det fremtidige arbeidet på området. Europeiske miljøvernorganisasjoner har særlig kritisert at de fleste av Kommisjonens ambisiøse forslag til mål, tidsfrister og virkemidler ikke ble vedtatt.³⁴

Det Europeiske Miljøagenturet utgir hvert år en rapport med status for miljøtilstanden i EU kallet "Miljøsignaler". Ved presentasjonen av Miljøsignaler 2002 uttalte Miljøagenturets avgående direktør Domingo Jimenez-Beltran: "Der er stadig lang vei igjen, før man har sikret, at miljøspørsmål får en behørig vekt i beslutningsprosessen på like fod med økonomiske og sociale hensyn. ... Betingelserne for fremtidige endringer er dog i et vist omfang begyndt at vise sig på det politiske plan i EU. Dette er takket være vedtagelsen af EUs strategi for bærekraftig utvikling, færdiggørelsen af det sjette miljøhandlingsprogram og endelig den vedvarende indsats for at integrere miljøhensyn i sektorpolitikkerne, også selv om

³⁴ Kilder for dette avsnittet: Boye og Ege 2001: 26-27, samtale med M. Minter i Danmarks Naturfredningsforening 5.11.2002.

resultatene somme tider har vært skuffende”.³⁵

Strategiene og programmene viser hvordan EU forholder seg til sine miljøproblemer, hvilke analyser og overordnede rammer som legges til grunn for utviklingen av EUs miljøpolitikk, og er uttrykk for et ønske og en vilje blant EU-landene til å fremme en slik politikk i fremtiden. Kritiske røster kan fremholde at innholdet i slike programmer og strategier bare er ord, men de er ord som utgjør en rettesnor for samfunnsutviklingen og som europeiske miljøvernorganisasjoner og EU-land med progressiv miljøpolitikk viser til i arbeidet for å utvikle EU i en mer bærekraftig retning. Programmene og strategiene er retningsgivende for miljøpolitikken, men hvordan den kommer til å manifestere seg og i hvilken grad det lykkes å oppnå målene vil avhenge av det interne politiske spillet i EU så vel som utviklingen i verden utenfor EU.³⁶

Oppsummering

Det er Kommisjonen som har initiativretten til å fremsette forslag om EU-lovgiving på miljøområdet. Forslagene bygger på arbeidet i arbeidsgruppene under generaldirektoratet for miljø, som er underlagt Kommisjonen og består av embetsmenn fra forskjellige EU-land. Miljøpolitikken har fremstått som en område av stigende viktighet for Kommisjonen de siste femten årene og det har i denne perioden vært stor aktivitet på det miljøpolitiske området i EU.

Proessen med å utarbeide EU-miljølovgiving begynner med at Kommisjonen utsteder et KOM-dokument eller en grønbok på det pågjeldende området, med henblikk på å starte en debatt og en høringsrunde. På bakgrunn av denne utsteder Kommisjonen deretter en hvitbok, med Kommisjonens forslag til konkrete EU-foranstaltninger på området. Hvitboken vurderes av Parlamentet og Rådet,

som kommenterer den og kan foreslå endringer. Kommisjonen utarbeider deretter det endelige utkast til EU-lovgiving på området, som skal godkjennes av Parlamentet og vedtas av Rådet med kvalifisert flertall for å tre i kraft. Unntakene i denne sammenheng er vedtak på områdene miljøavgifter, vannressurser og energikilder, som kun kan vedtas ved enstemmighet i Rådet. Europaparlamentet er for øvrig kjent som den mest miljøvennlige av EUs institusjoner. Det er flere eksempler på at Kommisjonens forslag er forholdsvis progressive fra et miljøsynspunkt, men at medlemslandene i Rådet kun kan bli enige om et mindre bindende vedtak.

EU-land har begrenset nasjonal handlefrihet på miljøområdet. For det første må den nasjonale lovgiving på miljøområdet ikke være til hinder for EUs indre marked. Dette gjelder både områder hvor EU ikke har utarbeidet lovgiving og områder hvor EUs lovgiving er i form av minimumsdirektiver. Artikkel 30 i Traktaten gir medlemsland en mulighet til å innføre foranstaltninger som begrenser samhandelen av hensyn til forbrukerbeskyttelse og miljø, så lenge slike inngrep ikke er diskriminerende eller representerer uforholdsmessige inngrep i samhandelen. I tvilstilfeller avgjøres en slik sak av EF-domstolen. Så lenge det indre markedes funksjon ikke berøres, står medlemsland fritt til å føre strengere miljøpolitikk enn EU eller majoriteten av EU-land, på områder EU regulerer ved hjelp av minimumsdirektiver eller hvor EU ikke har utarbeidet regulering.

I EUs miljøpolitikk er det kun miljøkrav som har betydning for det indre markedes funksjon som reguleres av maksimumsdirektiver. Artikkel 95, nr. 4 inneholder en dispensasjonsmulighet fra kravet om totalharmonisering. I motsetning til hva som har blitt hevdet i EU-debatten i et EU-land som Danmark, er artikkel 95, stk. 4 ingen ”miljøgaranti” men snarere en dispensasjonsmulighet som gjør det mulig for medlemsland å ha strengere lovgiving på miljøområdet, såfremt disse vedrører vitenskapelig dokumenterte miljøproblemer som representerer et særlig nasjonalt problem. Kommisjonen har i flere av de sakene som har vært vist velvillighet overfor medlemsland som har ønsket å opprettholde eller innføre nye

³⁵ Sitert fra Minter, M: ”Kun spredte fremskritt i EUs miljøbeskyttelse”, Europæisk Miljønytt 22/2002.

³⁶ For en god gjennomgang av EUs miljøpolitikk og de bærende prinsipper i den, henvises det for øvrig til J. McCormick: Environmental Policy in the European Union (2001).

nasjonale regler som er strengere enn et totalharmoniseringsdirektiv (PCP og kreosot), men har også i noen saker avvist de nasjonale reglene med henvisning til at de ikke oppfyller premissene i artikkel 95, nr. 4 om særlig nasjonal relevans (matsminkesaken). Et medlemsland som er uenig i Kommisjonens avgjørelse kan føre saken for EF-domstolen. Det faktum at artikkel 95, nr. 4 ikke har blitt tatt i bruk etter presiseringen av paragrafens bruksområde i Amsterdamtraktaten, understreker at artikkel 95, nr. 4 kun er beregnet på særlige unntakstilfeller.

Medlemslandene har innflytelse på miljøpolitikken gjennom deltakelsen i det lovforberedende arbeidet i Kommisjonens generaldirektorater, gjennom deltakelse i EUs forskningsinstitusjoner på området, gjennom sine representanter i Parlamentet, lobbyarbeide overfor andre medlemsland, og deltakelsen i Rådet. Rådet har den endelige beslutningsmyndighet. Såfremt et medlemsland må bøye seg for et kvalifisert flertall i Rådet i forbindelse med miljølovgiving, kan det søke å opprettholde strengere nasjonal miljølovgiving med henvisning til artikkel 95, nr. 4. Det er også et visst uformelt spillerom for medlemslandene i slike saker. Da EU-lovgivingen er stor og innfløkt og det meste av den aldri har blitt prøvet ved EF-domstolen, og da Kommisjonen har en begrenset kapasitet og ressurser til å overvåke og påtale medlemslandenes implementering, har det vist seg at Kommisjonen av og til velger å se mellom fingrene med forskjellige saker. Dette har i enkelte tilfeller blitt utnyttet av bl.a. Danmark (f.eks. saken om grenseverdier for bilavgasser) til å opprettholde strengere nasjonale miljøregler. Generelt fremhever europeiske miljøorganisasjoner imidlertid at Kommisjonens manglende kapasitet er et

problem for implementeringen av EUs miljølovgiving og argumenterer for en styrking av Kommisjonens posisjon av hensyn til miljøet. Da EU-samarbeidet bygger på samarbeid, har det vist seg under forhandlingene om vedtak av direktiver at de forskjellige medlemslandene ofte strekker seg langt for å tilgodese enkeltlands merkesaker og sikre en størst mulig oppslutning om det vedtatte direktivet.

Utviklingen av EUs miljøpolitikk er en prosess hvor en rekke faktorer gjør seg gjeldende. Som saken med Kommisjonens hvitbok om EUs strategi for bærekraftig utvikling illustrerer, er Kommisjonens forslag til miljøpolitikk i mange tilfeller mer progressivt enn det et flertall av EU-medlemslandene er villige til å tilslutte seg. Til syvende og sist er det et flertall av EU-medlemslandene som bestemmer hvilken miljøpolitikk EU skal føre, hvilket innebærer at det er de politiske forhandlinger EU-landene imellom som er avgjørende for å oppnå flertall for en bestemt politikk og et etterfølgende vedtak.

Gjennom samspillet mellom Kommisjonens initiativer og EU-medlemslandenes miljøpolitiske vilje har EU i løpet av de siste tjue årene utviklet en miljøpolitikk som ikke i vesentlig kvalitativ grad atskiller seg fra den miljøpolitikken man ønsker ført i de skandinaviske landene. Til tross for en rekke problematiske enkeltsaker (f.eks. nitritt-nitrat-silfitt-saken), er vurderingen hos danske miljøvernmyndigheter og miljøorganisasjoner at det danske EU-medlemskapet overordnet sett har medført en innstramning av dansk miljøpolitikk, at medlemskapet har vært en fordel for utviklingen av miljøpolitikken, og for øvrig gitt Danmark større miljøpolitisk gjennomslag internasjonalt.

Norge, miljøpolitikken og det nasjonale handlingsrommet i EØS

I diskusjonen omkring norsk EU medlemskap i 1994, fikk de miljøpolitiske konsekvensene av *EØS-avtalen* liten oppmerksomhet. Det ble fokusert lite på at det å si nei til EU-medlemskap hadde liten betydning for miljøpolitikken, da denne i stor grad allerede var del av *EØS-avtalen*. Hvis *EØS-avtalen* hadde fått større plass i debatten, ville det blitt klart at så lenge man hadde *EØS* avtalen, var ikke spørsmålet hvorvidt EUs regelverk skulle gjelde i Norge, men om hvilke institusjonelle rammer som skulle gjelde for overføringen av store deler av EUs (miljø)regelverk til norsk lovgiving.

EUs miljøbestemmelser er i svært mange tilfeller overført i sin helhet til *EØS-avtalen*, noe som betydde at store deler av EUs miljølovgiving ble en del av norsk miljølovgiving fra 1. januar 1994. I følge Dahl (1999: 133) la EUs direktiver på miljøområdet i 1999 føringer for 80-90%³⁷ av norsk lovgiving på miljøområdet. Norge har til dags dato integrert ca. 3000 EU rettsakter i norsk lovgiving som følge av *EØS-avtalen*.

I denne delen av rapporten vil vi først se på *EØS-avtalen* og det institusjonelle rammeverket den legger for overføringen av EU-lovgiving til norsk lovgiving. Deretter vil vi se på hvordan prosessen i forbindelse med denne overføringen foregår og hvilke problemer denne rommer. Et viktig spørsmål når man skal evaluere norsk miljøpolitikk under *EØS-avtalen*, er spørsmålet om Norges tilpasning til EUs politikk på miljøområdet har medført en svekking eller skjerping av norsk miljøregelverk. Etter å ha vurdert dette vil vi vurdere de positive og negative følgene av *EØS-avtalen* på norsk miljøpolitikk de siste femten årene.

Hva er EØS-avtalen?

Bakgrunnen for *EØS-avtalen* går helt tilbake til 1950-tallet, hvor de vesteuropeiske land som ikke var med i stål- og kullunionen EEC (som skulle utvikle seg til EF og deretter EU) dannet frihandelsorganisasjonen EFTA. Som det

fremgår av Pharos (1999) redegjørelse, var ett av de sentrale målene med EFTA fra starten av å sikre EFTA-landene en best mulig forhandlingsposisjon overfor EEC og ble av flere EFTA-land sett som en midlertidig løsning på vei mot fullt medlemskap av EEC. EFTA-landene Danmark og Storbritannia ble medlem av EF i 1972. I løpet av 1980 tallet ble EF utvidet med Hellas, Spania og Portugal, og EF-samarbeidet fikk ny dynamikk gjennom Enhetsakten av 1987 som la grunnen for etableringen av et indre europeisk marked som skulle realiseres innen 1993. Denne utviklingen medførte igjen at EFTA primært ble en organisasjon hvor de vesteuropeiske land utenfor EF (på dette tidspunkt Finland, Island, Liechtenstein, Norge, Sveits, Sverige, Østerrike) kunne forhandle seg frem til mest mulig fordelaktige avtaler med EF og tilpasse seg EF med henblikk på fremtidig medlemskap. Gjennom EFTA forhandlet disse landene på slutten av 1980 tallet og begynnelsen av 1990 tallet fram *EØS-avtalen*, som sikret dem full adgang til EFs indre marked.³⁸ På bakgrunn av samarbeidet i *EØS-avtalen* søkte EFTA-landene Finland, Norge, Sverige og Østerrike på begynnelsen av 1990 tallet om medlemskap i EF, med det resultat at disse landene minus Norge i 1996 ble medlemmer av det som nå het EU. Etter folkeavstemningen i 1994, hvor et flertall av den norske befolkning stemte nei til medlemskap av EU, ble det klart at *EØS-avtalen* (som nå kun omfattet EFTA-landene

³⁷ Tallet 80-90% blir brukt av myndighetene, organisasjoner og forskere, og er allment akseptert. Så vidt vites finnes det imidlertid ingen konkret dokumentasjon på tallet.

³⁸ Unntaket er EFTA-landet Sveits, som regulerer forholdet til EU gjennom forskjellige sektoravtaler.

Island, Liechtenstein og Norge) fremover ville utgjøre grunnlaget for Norges forhold til EU.³⁹

Avtalen om opprettelsen av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet EØS trådte i kraft 1. januar 1994. EØS-avtalen har til formål å sikre EFTA-landenes fulle deltakelse i EUs indre marked. Dette innebærer i utgangspunktet at all EU-lovgiving som vedrører det indre markeds funksjon også omfatter EFTA-landene. De fleste EU-rettsakter som omhandler forurensingsspørsmål og miljøbestemmelser knyttet til det indre marked er inkludert i EØS-avtalen. EØS-avtalen omfatter ikke naturforvaltning, fiskeri- og landbrukspolitikk.⁴⁰ Den norske handlefriheten er overordnet sett begrenset av at norske regler ikke må være til hinder for det indre markeds funksjon, liksom det også er tilfelle for de enkelte EU-medlemsland. EU utarbeider i prinsippet kun maksimumsdirektiver på områder knyttet til det indre markedet og det er således kun i forbindelse med miljøregulering knyttet til dette at det er en fare for at Norge kan bli tvunget til å redusere sitt beskyttelsesnivå. På andre miljøpolitiske områder utarbeider EU minimumsdirektiver, hvilket vil si at Norge i slike saker står fritt til å opprettholde eller innføre strengere standarder (så fremt de ikke er til hinder for det indre markedet). På de miljøpolitiske områdene som EØS-avtalen inkluderer har Norge altså i utgangspunktet mer eller mindre den samme handlefriheten som EU-medlemslandene. Under EØS-forhandlingene har Norge og de andre EFTA-landene for øvrig hatt mulighet for å oppnå overgangsordninger og unntak i forhold til EU-regelverk omfattet av EØS. Disse skal vi se nærmere på senere i kapitlet.

EØS-avtalen er et potensielt meget omfattende tema. Vi vil her begrense oss til å omtale noen hovedproblemstillinger som har ført til at Norge i stigende grad har blitt marginalisert i forhold til EU. For en mer bred og dyptgående

analyse henvises til Emerson et. al. (2002), som følgende punkter er trukket ut fra.

EU er i dag annerledes enn da EØS-avtalen ble inngått. EU har utviklet seg videre i pengepolitikken, forsvar- og utenrikspolitikken og også i justispolitikken. EØS-avtalen tar ikke høyde for dette og Norge må på slike områder derfor inngå separate avtaler eller ordninger for relasjonen til EU. EFTA-landene er ikke i dag de samme som da EØS-avtalen ble inngått. Store EFTA-land som Finland, Sverige og Østerrike har blitt medlemmer av EU, med det resultat at de nåværende EFTA-land omfattet av EØS står for en langt mindre markedsandel i det frihandelsområdet som reguleres av EØS-avtalen enn det EFTA-siden i EØS-samarbeidet opprinnelig gjorde. Dette har gjort EØS-samarbeidet og Norge mindre viktig for EU. Denne tendensen forsterkes av at EU er inne i en prosess hvor EU, hvis alt går etter planen, opptar ti nye land 2004. Dette er en ressurskrevende og komplisert prosess, og EUs fokus har derfor naturlig nok i stigende grad vært rettet mot Øst-Europa. Innlemmelsen av disse landene (og muligvis også Bulgaria og Romania i 2007) vil bidra til å gjøre EØS-samarbeidet enda mindre viktig for EU. Resultatet har blitt en økende marginalisering av Norge i forhold til EU⁴¹, som bl.a. viser seg ved at "norske ministre og embetsmenn som besøker Brussel i dag bokstavelig talt bruker mye av tiden på å sitte i Kommisjonens venteværelser" (Emerson et al., 2002: s.1, min oversettelse).⁴²

⁴¹ Dette fremheves også i beskrivelsen av EØS-samarbeidet på Utenriksdepartementets hjemmeside: "Den økonomiske og politiske tyngden mellom EU og EFTA-pilaren er blitt betydelig forskjøvet, og EUs oppmerksomhet er i stadig større grad rettet mot de nye søkerlandene. Det vil derfor i stor grad være opp til EFTA-siden å utnytte og videreutvikle avtalen så godt som mulig og å sikre at EØS-avtalens mekanismer fungerer. Utfordringen på norsk side ligger bl.a. i å utnytte avtalens muligheter gjennom maksimal deltakelse. Samtidig er det viktig å sikre en gjennomføring og etterlevelse av regelverket som opprettholder avtalen og tilliten i EØS-organene." (<http://www.odin.dep.no/ud/norsk/europa/eos/index-b-n-a.html>).

⁴² "This means that Norwegian ministers and officials visiting Brussels literally spend much of their time in the Council chambers' waiting room." (Emerson et.al. (2002): Executive Summary side 1).

³⁹ Fremstillingen i dette avsnittet er basert på Pharo (1999: 15-38): "Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessene i Europa 1946-1994".

⁴⁰ De andre områdene som ikke er inkludert i EØS-avtalen, men som har mindre betydning for miljøspørsmål, er avgifts- og skatteharmonisering, pengeunionen, justissamarbeidet, handelspolitikken overfor land utenfor EU og EUs felles sikkerhets- og utenrikspolitikk. (Claes og Tranøy 1999: 8).

Organiseringen av EØS-samarbeidet

Det er opprettet flere felles **EØS-organer** for å gjennomføre samarbeidet mellom EFTA og EU⁴³:

- **EØS-rådet** møtes på ministernivå med en representant for hvert EØS-land (Island, Liechtenstein og Norge) og fra Kommisjonen, og trekker opp de politiske retningslinjene for samarbeidet. EØS-rådet fatter også de politiske beslutningene som fører til eventuelle endringer av EØS-avtalen. Beslutninger fattes ved enstemmighet.
- **EØS-komiteen** vedtar nye EØS-regler og består av embetsmenn. Beslutninger fattes ved enstemmighet.
- **Parlamentarikerkomiteen** består av representanter for Europaparlamentet og EFTA-landenes nasjonalforsamlinger. Parlamentarikerkomiteen møtes to ganger i året og møtene består typisk av forskjellige presentasjoner av viktige politiske EU-prosesser etterfulgt av diskusjon. Komiteen har en rådgivende funksjon.
- En **konsultativ komité** for partene i arbeidslivet har en rådgivende funksjon.

EFTA-landene skal ivareta sine interesser gjennom følgende **EFTA-organer**:

- **EFTAs faste komité** forbereder og samordner EFTA-landenes syn slik at de kan komme til enighet før behandlingen av saker i EØS-komiteen, hvor de taler med én stemme.
- **EFTAs overvåkningsorgan ESA** påser at EFTA-landene følger EØS-reglene i EFTA-området. I EU har

Europakommisjonen tilsvarende overvåkningsoppgaver.

- **EFTA-domstolen** kommer med uttalelser og avsier dom i saker som gjelder EFTA-landenes avtaleforpliktelser, eller i saker som har vært behandlet i EFTAs overvåkningsorgan. EFTA-domstolen fungerer side om side med EF-domstolen.

Hovedprinsippet i EØS er at EFTA og EU utgjør to pilarer i samarbeidet, og at hver pilar taler med én stemme. Ifølge EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gi EØS-regler forrang i forhold til norske rettsregler (art. 7). Norge kan for øvrig ikke vedta nye regler som strider mot EØS-avtalen (art. 97). EØS-avtalen legger i hovedsak et institusjonelt rammeverk for overførselen av regelverk fra EU til EFTA-landene. ESA påser at dette foregår forskriftsmessig. EFTA-domstolen avgjør i tvilstilfeller hvorvidt et EFTA-land skal innrette seg etter ESAs vurdering eller kan opprettholde sin tolkning av regelverket.

EØS-avtalen inneholder en såkalt beskyttelsesklause i artiklene 112-114, som rommer en generell bestemmelse om at Norge kan sette regelverk i EØS til side når alvorlige økonomiske, samfunnsmessige eller miljømessige vanskeligheter er i ferd med å oppstå. Denne har imidlertid ikke vært brukt i forbindelse med norske ønsker om å opprettholde strenge nasjonale miljøregler. EØS-avtalen gir EFTA-landene mulighet for å be om unntak eller overgangsordninger på områder hvor det er diskrepans mellom EU-lovgivingen og EFTA-landets lovgiving. Slike saker medfører en politisk forhandling i hvert tilfelle. Når Norge har oppnådd overgangsordninger og unntak for enkeltområder hvor Norge har hatt og har strengere miljøstandarder enn EU, er det på bakgrunn av slike forhandlinger.⁴⁴

⁴³ Fremstillingen her og i følgende underkapittel bygger på informasjonsmateriale fra EFTAs hjemmeside (<http://www.efta.int/structure/main/index.html>), hjemmesiden Europaveien (www.europaveien.no), Miljøverndepartementets hjemmeside om EU og EØS (<http://odin.dep.no/md/norsk/europa/index-b-n-a.html>) og Utenriksdepartementets hjemmeside Møteplass Europa (<http://odin.dep.no/ud/norsk/europa/index-b-n-a.html>). Andre kilder er utdypende samtale i EFTA-sekretariatet 9.11.2002, samt Brostigen et al. (intet år), Dahl (1999), Nordby og Veggeland (1999).

⁴⁴ Kilde: Samtale med norsk representant i EFTA-sekretariatet 25.10.2002. Med henblikk på spørsmålet om Norges miljørettslige handlingsrom på forskjellige områder innenfor EØS-avtalen, henvises det for øvrig til Harper (2001): *Rom for miljø? Det nasjonale miljørettslige handlingsrom under EØS-avtalen*.

Proessen i EØS-samarbeidet

Vi vil i det følgende gjennomgå stadiene i den prosessen som fører til at EØS-relevante EU-direktiver vedtas og deretter blir til norsk lov, og avslutningsvis vil vi se på de demokratiske problemene i denne prosessen.

1) Utarbeidelse og vedtak av EØS-relevante EU-direktiver

EØS-avtalen gir Norge mulighet for å delta i den innledende fasen av utformingen av EØS-relevant EU-regelverk, gjennom deltakelse i en rekke komiteer og arbeidsgrupper under Kommisjonen. På midten av 1990 tallet deltok Norge i 45 ekspertgrupper og komiteer på det miljøpolitiske området. I Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997) fortelles det at Norge er aktivt med i utviklingen av nye regler, samt i arbeidet med forvaltning og videreutvikling av eksisterende regelverk. Samtidig påpekes det at muligheten for norsk innflytelse er avhengig av grundig faglig arbeid, idet ”gjennomarbeidede løsningsforslag som lanseres tidlig kan få betydelig innflytelse på de ulike gruppenes arbeid”. Norge har mulighet for å delta i det lovforberedende arbeidet, men er avhengig av Kommisjonens aksept i hver sak. Som følge av Norges ikke-medlemskap i EU står norske representanter i en forholdsvis svak posisjon i arbeidsgruppene (det er ikke like viktig å ta hensyn til Norges vurderinger som EU-medlemslandenes) og for øvrig har EØS-avtalens minskende betydning for EU de senere årene medført at det har blitt vanskeligere for Norge å få delta i arbeidsgruppene.⁴⁵ I de senere fasene av den politiske prosessen som leder frem til endelig vedtaking av et direktiv har Norge ingen formell innflytelse.

2) EFTA-landenes vedtak av EØS-relevante direktiver

For at EØS-relevante rettsakter skal bli bindende for Norge, må de være godkjent av alle tre EFTA/EØS-land (Norge, Island og Liechtenstein). Beslutning om innlemmelse av det pågjeldende regelverket i EØS-avtalen tas av EØS-komiteen i Brussel hvor Kommisjonen

representerer EU-siden. Norge har med andre ord mulighet for å nedlegge veto mot innlemmelsen av EU-regelverk i EØS-avtalen. I praksis har EFTA-landenes vetorett vist seg å være lite reell. Selv om det formelt ikke er noe hinder for at Norge kan nedlegge veto mot mange av EUs direktiver, vil det i praksis være vanskelig. Ved et norsk veto kan EU med hjemmel i EØS-avtalen sette deler av denne ut av kraft, noe som kan ha negative konsekvenser for Norge. I tillegg er det klart at en utstrakt bruk av vetoretten vil bryte med EØS-avtalens grunnleggende formål, som er å etablere et felles regelverk i hele EØS-området med henblikk på å sikre et felles marked.

3) Stortingets rolle

Stortingets EØS-utvalg konsulteres hver måned i forkant av EØS-komitémøtene i Brussel. Dette er ikke en konstitusjonell, men en politisk forpliktelse. Dersom en EØS-komitébeslutning innebærer budsjettmessige eller lovmessige konsekvenser eller er av særlig viktig karakter, må beslutningen treffes med forbehold om Stortingets samtykke, og det må i etterkant legges frem en stortingsproposisjon for Stortinget. Teknisk sett innebærer dette at Stortinget har vetorett overfor slike vedtak i EØS-komiteen. I praksis har det imidlertid vist seg at regjeringens konsultasjon med Stortingets EØS-utvalg snarere har karakter av å være en orientering. Stortingets EØS-utvalg har sjelden fulgt de pågjeldende sakene i prosessen frem til vedtaket i EØS-komiteen og er derfor ofte ikke i stand til å sette seg grundig inn i de mange sakene de løpende skal vurdere (Dahl 1999). Et annet forhold som medvirker til at EØS-utvalget i praksis har blitt en myndighet som automatisk godkjenner EØS-komiteens vedtak, er at det er bred støtte for EØS-avtalen i Stortinget og at man derfor ønsker å unngå situasjoner (d.v.s. bruk av vetoretten) som kan svekke EØS-samarbeidet. Da Stortinget bare behandler saker med budsjettmessige og lovmessige konsekvenser, så vel som saker av ”særlig karakter”, integreres store deler av EØS-reglene i norsk lovgiving uten å ha blitt behandlet i Stortinget (Dahl 1999, Nordby og Veggeland 1999).

⁴⁵ Samtale i Miljøverndepartementet 26.11.2002.

4) Gjennomføringen av EU-rettsakter⁴⁶ i norsk lov

Det enkelte fagdepartement har ansvaret for at EU-rettsakten gjennomføres i norsk lov. Som oftest skjer dette ved endringer av forskrifter, hvor underliggende etater er ansvarlige for å påse at regelverket overholdes. I enkelte tilfeller er det aktuelt å endre eller innføre nye lover i Norge. Ved gjennomføring i norsk lov, vil vanlige nasjonale høringsprosedyrer bli fulgt. I motsetning til de nasjonale høringssakene, kan resultatene av disse høringene imidlertid ikke få direkte innvirkning på vedtaket av rettsakten, da den enten allerede er vedtatt i EU eller skal vedtas i Rådet (hvor Norge ikke er med), men kun på hvordan den skal implementeres i Norge.⁴⁷

5) Gjennomført implementering

Når en rettsakt er gjennomført i norsk rett gjennom lov eller forskrift meddeler fagdepartementet dette, (med kopi til Utenriksdepartementet), til EFTAs overvåkingsorgan ESA. Gjennomføringsreglene publiseres i Norsk Lovtidende og innarbeides i Lovdatas base. EØS-komitebeslutningen med tilhørende rettsakt(er) publiseres på norsk i EØS-tillegget til EF-tidende og innarbeides også i Lovdatas base (NORIM).

⁴⁶ Den korrekte tekniske betegnelse i denne sammenheng er "EF-rettsakten", men jeg bruker for enkelthets skyld betegnelsen "EU-rettsakter". I regelverkssammenheng brukes betegnelsen EF og ikke EU, da rettsakter som utarbeides i forbindelse med det indre marked faller inn under det som omtales som "søyle 1" i EU-samarbeidet. Formelt ligger dette under "Traktaten om Det Europeiske Fellesskap (EF)". EØS-avtalen er i hovedsak knyttet til saksfelt som faller inn under søyle 1.

⁴⁷ Stortingsmelding 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001, bemerker dette problemet og anfører at det er nødvendig å få lagt den nasjonale høringen i forbindelse med EØS-rettsakter inn tidligere, d.v.s. i selve beslutningsprosessen. Dette er imidlertid vanskelig, da rettsakten i utgangspunktet utarbeides og vedtas innenfor EU.

6) Kontroll av implementering

Når en EØS-rettsakt er gjennomført i norsk rett, gjennomgår ESA den meldingen ESA har blitt tilsendt av det pågjøldende fagdepartementet. Dette for å påse at intensjonene i den EU-rettsakten som lå til grunn, er innarbeidet i den norske loven/forskriften. ESA er i dialog med Kommisjonen for å sikre mest mulig ensartet tolkning og anvendelse i EØS-landene. Dersom ESA ved en slik gjennomgang finner at de norske gjennomføringene ikke er i tråd med intensjonene i den aktuelle EU-rettsakten, vil en henvendelse bli sendt til Norge som blir bedt om å redegjøre for saken. Redegjørelsen utformes av det aktuelle fagdepartement i samarbeid med UD. Dersom redegjørelsen ikke er akseptabel for ESA, vil Norge kunne bli trukket inn for EFTA-domstolen. Dette har skjedd i et fåtall saker. Det gjelder blant annet Vinmonopolets enerett til import og engrossalg av vin og sprit, hvor EFTA-domstolens avgjørelse medførte at Vinmonopolets enerett ble redusert til kun å omfatte detaljistledet.

Denne korte gjennomgangen av prosessen i EØS-samarbeidet viser at den rommer en rekke problematiske forhold. Det første og viktigste er at Norge, som følge av sitt ikke-medlemskap i EU, er avskåret fra å delta i de formelle politiske prosesser som fører frem til vedtak av EU-direktiver som gjennom EØS-avtalen blir norsk lov. Dette innebærer at Norges innflytelse på vedtak av EU-lovgiving er begrenset til uformelle kanaler og til i hvilken grad Norge får lov til å delta i komitéarbeidet. I teorien gir Norges vetorett i EØS-komiteen Norge mulighet til å nekte å innføre EU-regler Norge ikke måtte ønske. I praksis har det vist seg at denne muligheten så langt ikke har blitt benyttet. På samme måte som den norske regjering står på sidelinjen ved utarbeidelsen og vedtakelsen av EØS-relatert EU-lovgiving, er Stortinget også tildelt en statistrolle i prosessen. Den formelle strukturen i prosessen gjør at Stortinget kommer inn i beslutningsprosessen på et alt for sent tidspunkt til å ha noen egentlig innflytelse. Stortingets overordnede ønske om å beskytte EØS-avtalen gjør også terskelen for å benytte seg av vetoretten relativt høy. Da Stortinget videre kun orienteres om visse EØS-saker, betyr dette at store deler av EØS-reglene integreres i norsk lovgiving uten å ha vært

behandlet i Stortinget.⁴⁸ Også norske interesseorganisasjoner kommer alt for sent inn i prosessen knyttet til implementering av EØS-rettsakter i norsk lov, da de nasjonale høringene er begrenset til spørsmål om hvordan disse rettsaktene skal implementeres. Samlet utgjør alle disse faktorene et demokratisk problem for Norge, da verken regjering, folkevalgte eller interesseorganisasjoner i praksis har noen vesentlig innflytelse på den EU-lovgiving som gjennom EØS-avtalen blir til norsk lovgiving.⁴⁹

EØS-avtalens konsekvenser for det norske miljøbeskyttelsesnivået

Miljø ikke var ikke noe fremtredende tema da forhandlingene om EØS-avtalen begynte, men i løpet av forhandlingene ble miljø inkludert. Hovedårsaken var at store deler av EFs regler knyttet til det indre markedet omfattet miljørelaterte bestemmelser. EFTA-landene ønsket dessuten at EØS-avtalen skulle romme noe mer enn tilpasning til EFs indre marked og fremmet derfor forslag om at avtalen også skulle danne grunnlag for et generelt miljøpolitisk samarbeid. Det ble derfor i avtalens fortale (avsnitt 9 og 10) innført miljøpolitiske målsettinger om å ”bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet og sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene [og] legge til grunn et høyt beskyttelsesnivå med hensyn til helse, sikkerhet og miljø”.⁵⁰ EØS-avtalen har altså en

miljødimensjon som går utover regelverket knyttet til det indre markedet. Visse miljø eller miljørelaterte områder (naturvern, landbruk og fiskeri) ble imidlertid holdt utenfor EØS-samarbeidet etter ønske fra EØS-landene.

EØS-avtalen har medført en svært omfattende regeldreven tilpasning til EF/EUs miljølovgiving i form av et stort antall miljøregler som har blitt integrert i norsk miljølovgiving. EØS-avtalen omfatter miljøregler på områdene vann, avfall, luft, farlige stoffer og produkter, støy, konsekvensanalyser og informasjon. Det generelle bildet har vært at det har vært stort samsvar mellom EUs og Norges lovgiving på miljøområdet (Sollien 1995, Dahl 1996 og 1999: 133).

Den miljøpolitiske tilpasningen knyttet til EØS-avtalen kan inndeles i tre faser (Dahl 1999): den frivillige tilpasningen 1988-1991, forhandlingene for å sikre norske overgangsordninger og unntak 1992-1994, og den regeldrevne tilpasningen fra 1994 til i dag.

Den frivillige tilpasningen 1988-1991

Under utarbeidelsen av EØS-avtalen i perioden 1988-1991 foregikk det en frivillig tilpasning. Statsminister Gro Harlem Brundtland gjorde det klart at alt nytt norsk regelverk med relevans for det indre marked skulle utarbeides med henblikk på eventuell harmonisering med EFs regelverk. Med dette ble den norske tilpasningsstrategien etablert, som på det miljøpolitiske området innebar at Norge avsto fra å utvikle en mer ambisiøs miljøpolitikk enn EF/EU (Dahl 1999: 134, Seierstad 2000: 22).

Norske overgangsordninger og unntak 1992-1994, 1998

Det rettslige krav om tilpasning av allerede eksisterende norske miljøregler kom først med EØS-avtalen. Stortinget vedtok norsk tilslutning til avtalen i 1992, som på det tidspunkt inneholdt ca. 60 miljørettsakter som norsk lovgiving skulle tilpasses etter. I 1994 vedtok Stortinget den såkalte EØS II pakken, hvor 25 nye miljørettsakter fra 1993 og 1994 hadde blitt samlet og innlemmet som en pakke

⁴⁸ Angående Stortingets rolle under EØS-avtalen, se Nordby og Veggeland (1999):

”Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen”, *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40(1): 87-109.

⁴⁹ Bellona (2002) anfører med en spissformulering at ”i EØS-sammenheng har Norge rett og slett overlatt ansvaret med å bestemme hvordan vi organiserer vår egen økonomi og i stor grad – vårt eget samfunn – til 15 andre land. I stedet har vi sammen med 180 andre land med diplomatisk representasjon i Brussel anledning til å få Kommissjonen i tale – når de måtte ha tid.” Bellona anfører videre at norsk forvaltning sakte men sikkert har blitt henstilt til å være et gjennomføringsorgan.

⁵⁰ EØS-avtalen kan finnes på Lovdatas hjemmeside (<http://www.lovdata.no/all/hl-19921127-109.html#map0>)

i EØS-avtalen. I forhold til hvor mange av EUs regler Norge skulle integrere i norsk lovgiving, var det et fåtall områder hvor det var reelle forskjeller i beskyttelsesnivået i Norges og EUs lovgiving.

Ett av områdene hvor det var reelle forskjeller i beskyttelsesnivået var deler av regelverket for klassifisering, pakking og merking av farlige stoffer (direktiv 67/548/EF) og preparater (direktiv 88/379/EF), hvor Norge i langt større grad enn EU hadde lagt føre-var-prinsippet til grunn for utviklingen av sitt regelverk. Det samme forholdet gjorde seg gjeldende i forbindelse med Norges og EUs vurdering av helserisiko for organiske løsemidler. Også for kreftfremkallende stoffer som asbest var det grunnleggende forskjeller i regelverket. Norge hadde totalforbud mot bruk av asbest med visse unntak, mens det i EU ikke fantes et slikt forbud. De andre områdene hvor Norge hadde strengere regelverk var utfasing av ozonreduserende stoffer, bilavgasser, avfall og bioteknologi. Norske myndigheter var imidlertid i stand til å forhandle seg frem til overgangsordninger og unntak⁵¹ fra EUs krav om harmonisering på disse områdene og Norge kunne dermed opprettholde det nasjonale beskyttelsesnivået (Dahl 1999: 134-136). At Norge fikk overgangsordninger og ikke unntak på en rekke områder, bunnet i at EU hadde

⁵¹ Regler for bruk og merking av plantevernmidler er det eneste området i EØS-avtalen hvor Norge fikk et "ikke-begrenset unntak" fra EF-reglene. I motsetning til en overgangsordning har et ikke-tidsbegrenset unntak ikke en klausul på fire år. Et ikke-tidsbegrenset unntak åpner imidlertid for mulig fremtidig reforhandling og er således ikke det samme som et "varig unntak". Det ikke-begrensede unntaket gir Norge mulighet for å begrense adgangen av plantevernmidler til det norske markedet i henhold til den strengere norske lovgivingen på området. EU opererer i sin lovgiving med en såkalt negativliste, hvilket innebærer at plantevernmidler som ikke er forbudte kan handles fritt på markedene i EU. På midten av 1990 tallet fantes det ca. 800 plantevernmidler på markedene i EU. Norge opererer på sin side med en positivliste, som innebærer at kun plantevernmidler som er godkjent kan handles på markedet. Den norske listen inneholder ca. 120 plantevernmidler. Etter EØS-forhandlingene har EU-landene blitt enige om et felles godkjenningssystem for plantevernmidler, noe som på sikt kan føre til en felles ordning for EU og Norge. Inntil videre har Norge beholdt sitt system. (Kilde: Dahl 1999).

som målsetting å utvikle en tilsvarende progressiv lovgiving på disse områdene som dermed etter hvert kunne gjøre disse overflødige.⁵² Overgangsordninger skal revurderes hvert fjerde år, og Norge har så langt fått opprettholde overgangsordninger på områder hvor EU ikke har lyktes med å utvikle tilsvarende strenge regler. Det er imidlertid ingen garanti for at norske overgangsordninger blir opprettholdt i fremtiden.⁵³

I perioden 1992 – 1994 var Norges målsetting å begrense uheldige innvirkninger på miljøreguleringen i Norge som følge av EØS-tilpasningen. Det var noen få eksempler på at EFs regelverk førte til en skjerping av norsk beskyttelsesnivå, dette gjaldt blant annet i forbindelse med EFs regulering av støy fra produkter, SEVESO-direktivet om industrieredskap (som tar sikte på å forebygge miljøkatastrofer og industriulykker) og bestemmelser om svovelinnhold i olje (Dahl 1999: 135, Seierstad 2000: 22).⁵⁴ Overordnet sett var imidlertid tilpasningen i perioden 1992-1994 preget av bestrebelser fra norsk side på å opprettholde det norske beskyttelsesnivået på det fåtall av områder hvor det var en diskrepans, noe som lyktes for Norge.

Overgangsordningene ble reforhandlet i 1998. EØS-komiteen vedtok i mars 1999 å forlenge overgangsordningene for asbest, YL-merking

⁵² Formålet med overgangsordninger er å harmonisere regelverkene over tid. EU-land som Hellas, Portugal og Spania hadde tidligere forhandlet seg frem til langvarige overgangsordninger med EF på miljøområdet fordi landene i utgangspunktet hadde en lite utviklet miljøpolitikk. I Norges sammenheng var situasjonen den omvendte.

⁵³ Under samtale med SFT 27.10.2002 ble det bemerket at det er tegn som tyder på at Norge i fremtiden kan måtte komme til å tilpasse sin lovgiving for YL-merking til EUs svakere lovgiving på området. Den såkalte YL-merkingen på maling angir yrkeshygienisk luftbehov, dvs. hvor lenge det er helsemessig forsvarlig å male med en bestemt slags maling under forskjellige forhold.

⁵⁴ Det har blitt påpekt at EUs regelverk for vern av dyr gir et høyere beskyttelsesnivå enn det norske og at det i Norge tillates jakt på dyrearter som er totalfredet i EU (Dahl 1996: 350). Da naturvern ikke er omfattet av EØS-avtalen, har dette imidlertid ikke hatt noen betydning for norsk naturforvaltning.

av maling og regelverket for organiske løsemidler. De andre overgangsordningene behøvde ikke å bli fornyet⁵⁵, da EU i mellomtiden hadde utviklet tilsvarende strenge eller strengere regler enn Norge på disse områdene. Et eksempel er overgangsordningen for krav til bilavgasser, hvor Norge i 1994 hadde strengere regler enn EU men hvor EUs og Norges regelverk i 1999 var samkjørte (Dahl 1999: 137). Et annet eksempel er EUs nye direktiv om klassifikasjon og merking av farlige preparater (99/45/EF) fra 1999, som ble mottatt positivt av norske fagmiljøer og medvirket til en reduksjon av de norske overgangsordningene på kjemikalieområdet.⁵⁶ Et siste eksempel kan være de opprinnelig strengere norske reglene om utfasing av ozonnedbrytbare stoffer, som ved innføringen av nye EU-regler ble erstattet med et enda strengere regelverk (Dahl 1999: 137).

Den regeldrevne tilpasningen fra 1994 til i dag

EU opprettholdt en stor aktivitet på miljøområdet i løpet av 1990 tallet. I perioden fra 1995 til 1999 integrerte Norge 77 nye miljørettsakter i norsk lovgiving.⁵⁷ I perioden 2000 til 2002 har ytterligere 75 EU-miljørettsakter blitt integrert i norsk lovgiving⁵⁸, noe som viser at EU fortsatt er meget aktive på miljøområdet. I tillegg er ca. 20 nye rettsakter i øyeblikket til vurdering, med henblikk på inkludering i EØS.

⁵⁵ Dvs. overgangsordningene for arsenforbindelser, batterier, kadmium, kvikksølvforbindelser, pentaklorfenol og tinnorganiske forbindelser. Se for øvrig Harper (2001): *Norske overgangsordninger for farlige stoffer i EØS-avtalen – Status per mai 2000*.

⁵⁶ ”Vi mener at EUs nye system er en god erstatning for dagens norske regler, sier seksjonssjef Marit Kjeldby i SFT” (1.3.2001, Høring om forskrift om kjemikalier: Færre norske unntak fra EUs regler for farlige kjemikalier).

⁵⁷ Kilde: EFTA-sekretariatet, sitert i Dahl (1999: 136). På hjemmesiden Miljøstatus i Norge (www.miljostatus.no) finner man for øvrig en liste over de viktigste EU-rettsakter på miljøområdet som er integrert i norsk regelverk som følge av EØS-avtalen (www.miljostatus.no/Tema/internasjonalt_samarbeid/eu/direktiv).

⁵⁸ Kilde: Samtale i EFTA-sekretariatet 15.12.2002.

Oppsiktsvekkende er det at i perioden fra midten av 1990 tallet til i dag har tilpasningen ført til et økt beskyttelsesnivå i Norge på en rekke områder (Dahl 1999:137). EUs nye regelverk for utfasing av ozonnedbrytbare stoffer (forordning 3093/94/EF) ga Norge strengere regler enn det som var fastlagt i Montreal-protokollen, som var utgangspunktet for de norske reglene. Det samme gjorde seg gjeldende i regelverket for miljøkonsekvensutredninger (direktiv 97/11/EF)⁵⁹, hvor EUs regelverk var mer ambisiøst enn ESPOO-konvensjonen som Norges regelverk bygget på. Innføringen av rammedirektivet for luft (96/62/EF) med underdirektiver har medført en skjerping av norske regler på området, og også integreringen av EUs drikkevannsdirektiv (80/778/EEC-98/83/EEC) i norsk regelverk har betydd en vesentlig forbedring av norsk vannforvaltning.⁶⁰ Overordnet sett har EØS-avtalen altså medført en skjerping av norsk miljøregulering.⁶¹

⁵⁹ Bestemmelsene om strategiske konsekvensutredninger innebærer at tiltak innenfor industri, næringsliv, transport, energi, turisme, landbruk og avfallshåndtering som antas å ha vesentlige miljøvirkninger, skal konsekvensutredes som grunnlag for en tillatelse til gjennomføring. Dessuten skal allmennheten gis anledning til deltakelse i disse beslutningsprosessene. (Kilde: Stortingsmelding 12 (2000-2001): Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre, boks 7.4).

⁶⁰ Miljøverndepartementet vurderer for øvrig at implementeringen av EUs vanndirektiv (2000/60/EF), som skal implementeres i Norge innen utgangen av 2003, vil medføre at Norge får ”et system for bedre samordning av ulike virkemidler, og dermed en mer målrettet og kostnadseffektiv vannforvaltning.” (E-post fra Miljøverndepartementet til forfatteren 27.11.2002).

⁶¹ I stortingsmelding nr. 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001, konkluderes det på miljøområdet at ”norske standarder gjennomgående er blitt hevet som følge av EØS-avtalen” (s. 11). I sin kommentar til dette anfører Seierstad (2001: 18-19) at dette skyldes at Norge på alle områder som vedrører det indre marked må følge EUs harmoniseringsdirektiver og at nye og at det når slike direktiver kommer i en ny utgave med sterkere miljøprofil, nødvendigvis må medføre en skjerping av norsk regelverk da Norge ikke har hatt mulighet for selv å videreutvikle politikken på området. Det er imidlertid vanskelig å se at et slikt forhold har gjort seg gjeldene i forbindelse med den styrking av norsk miljøregelverk og praksis som har fulgt av

Integreringen av EUs rammedirektiv for drikkevann medførte en skjerping av norsk vannregulering, selv om EU-regelverket i utgangspunktet ikke var vesentlig strengere enn Norges regler (Dahl 1999: 143). Da Norge før integreringen av EUs direktiv gjennom EØS-avtalen ikke var juridisk forpliktet til å implementere sin egen lovgiving, hadde Norge tidligere utsatt tiltak for å få vannforvaltningen til å overholde vannkvalitetskravene på grunn av høye kostnader og andre prioriteringer. Det gjorde det heller ikke bedre at norske kommuner ofte hadde vist seg å være motvillige til å gjøre det som skulle til for å overholde kravene. Da EU-reglene på området ble integrert i EØS-samtalen, stod Norge i en situasjon hvor man var forpliktet til å oppfylle kravene og risikerte å bli stevnet for EFTA-domstolen av ESA så fremt man ikke gjorde det. I perioden 1995-1998 fikk 800 000 nordmenn bedret kvaliteten på drikkevannet som følge av skjerpingen av norsk praksis på området.⁶²

Det har for øvrig blitt bemerkt at Norge har hatt flere fordeler på miljøområdet av EØS-avtalen (Dahl 1999). Norge er et lite land og har nytt godt av kunnskapene og ressursene i EU på miljøområdet. Særlig på omfattende områder som kjemikalier og biocider har Norge gjennom EØS-samarbeidet fått en lovgiving det hadde vært ressurskrevende og vanskelig å utarbeide på egen hånd. EØS-samarbeidet har også gitt norske fagmiljøer en større arena med muligheter for læring og videreutvikling i samarbeid med europeiske kolleger og for øvrig viktig kompetanse i forbindelse med å skulle implementere direktivet.⁶³

EØS-samarbeidet har dessuten i visse sammenhenger gjort det lettere for norske myndigheter å gjennomføre upopulær miljøregulering, med henvisning til de juridiske forpliktelsene i EØS (se over). De juridiske forpliktelsene i EØS-avtalen medfører for øvrig at norske myndigheter

integreringen i norsk lovgiving av EUs regelverk for miljøkonsekvensutredninger, rammedirektivet for luft, rammedirektivet for vann og for utfasing av ozonnedbrytende stoffer.

⁶² Kilde: Dahl 1999: 143, som refererer til samtale i Statens institutt for folkehelse 20.11.1998 og 26.3.1999.

⁶³ Samtale i Miljøverndepartementet 25.11.2002.

gjøres ansvarlige overfor en høyere rettsinstans, noe som gir subnasjonale miljøpolitiske aktører mulighet for å klage norske myndigheter inn for ESA hvis de ikke implementer miljølovgivingen.

Eksempler på norsk passivitet i forhold til EU

Som vi så i det forrige kapittelet ble det anført av et flertall av intervjuede representanter fra miljømyndigheter, folkevalgte og interesseorganisasjoner i Danmark og Nederland, at verken Danmark eller Nederland, til tross for at de oppfatter seg selv som foregangsland på miljøområdet, fullt ut utnytter mulighetene for å gå videre i miljøpolitikken på områder hvor EU utarbeider minimumsdirektiver (Dahl 1997). Det samme forholdet har gjort seg gjeldende i Norge.

Reguleringen av biocider er ett eksempel på at Norske myndigheter har inntatt en passiv holdning til utviklingen av lovgivningen på miljøområdet med henvisning til EØS avtalen (Dahl 1999). Det hadde lenge vært et uttalt behov i norsk miljøforvaltning for å etablere et godkjenningssystem for innholdet av biocider i stoffer og produkter. Signaler om at EU hadde planer om å gjøre dette førte til at Norge ikke tok videre initiativ, men heller besluttet å vente på regelverket fra EU. Det tok lang tid for EU-landene å komme til enighet om et felles godkjenningssystem, men biociddirektivet (98/8/EF) ble vedtatt i 1998 og er etterfølgende blitt inkludert i EØS-avtalen.

Det har blitt anført at denne saken ikke bare illustrerer at Norge kan være avventende i forhold til EU på det miljøpolitiske området (Dahl 1999): Ved å vente med å innføre regelverket til EU hadde vedtatt det, slapp norske myndigheter å argumentere med nasjonale interesser som ikke så seg tjent med regelverket. Det var, kort sagt, lettere for norske myndigheter å presentere godkjenningssystemet som en EØS-regel overfor kritisk nasjonal industri, enn det ville ha vært hvis tiltaket var nasjonalt. Ved å fremsette det nye regelverket som et resultat av EØS-tilpasningen kunne kritikken mot systemet kanaliseres mot EU og kravene om gjennomføring fra norske myndigheter kunne

tilbakeføres til Kommisjonen og eventuelle pålegg fra ESA.

Et lignende forhold gjorde seg gjeldende i forbindelse med Norges implementering av EUs drikkevannsdirektiv (som beskrevet tidligere), hvor ”håpløse” EU-regler i offentligheten fikk skylden for at flere norske turisthytter måtte stenge som følge av implementeringen av kravene fra drikkevannsdirektivet.⁶⁴

Et annet eksempel på passivitet fra norsk side er Norges tilpasning til EUs minimumsdirektiv for krav til luftkvalitet (Dahl 1999). EU vedtok minimumskrav til luftkvalitet i 1994. Miljøbevegelsen og norsk miljøforvaltning gjorde det klart at en tilpasning til EUs minimumsdirektiv ikke ville føre til noen vesentlige forbedringer og anbefalte at den norske regjering vedtok høyere standarder enn det EUs direktiv fastsatte som minstekrav. Regjeringen valgte allikevel å innføre EUs minimumsdirektiv og avsto fra å bruke muligheten til å innføre strengere nasjonal lovgiving. EU utarbeidet senere mer ambisiøse regler på området, noe som medførte at Norge måtte stramme opp på sin lovgiving. Norge implementerte EUs nye luftkvalitetsdirektiver gjennom forskrift om lokal luftkvalitet som ble vedtatt 4. oktober 2002. Dette er et ”nytt og viktig virkemiddel”⁶⁵ som vil bidra til å bedre den lokale luftkvaliteten.⁶⁶ Forskriften erstatter forskrift av 30. mai 1997 nr 490 om grenseverdier for lokal luftforurensning og støy og har strengere grenseverdier enn denne for konsentrasjonene av svevestøv (PM10), SO₂, NO₂, bly, benzen og karbonmonoksid i luft. Forskriften omfatter i tillegg stoffer som ikke tidligere har vært regulert. Grenseverdiene skal være oppfylt innen henholdsvis 2005 og 2010, avhengig av hvilket stoff det dreier seg om. Norge avventet med dette igjen EUs innstramming av sine luftkvalitetskrav og innførte deretter de samme minimumsstandarden uten å utnytte mulighetene til å gå videre nasjonalt, til tross for at minimumsstandardene ikke løser

problemene med helseskadelig luftkvalitet i bl.a. Oslo^{67, 68}.

Disse eksemplene viser at selv om størstedelen av norsk miljøpolitikk foregår innenfor rammene av EØS-avtalen, så er utformingen og det beskyttelsesnivå som legges til grunn for dette fortsatt avhengig av hva nasjonale politikere prioriterer på miljøområdet. EUs miljøpolitikk kan bli brukt som et påskudd til ikke å videreutvikle nasjonal miljøpolitikk i tilfeller hvor nasjonale miljøinteresser står svakt, slik vi så det i luftdirektivsaken. Tilknytningen til EU gjennom EØS-avtalen kan også brukes til å la EU ta jobben med å utarbeide ny og kontroversiell miljøregulering, hvilket setter regjeringen i den fordelaktige posisjon at misnøyen med reglene kan rettes videre mot EU og at man i kravene til implementering kan henvise til EØS-regimet.

Utviklingen i norsk miljøpolitikken under EØS-avtalen har blitt sterkt kritisert fra flere hold. Det har blitt bemerkt at det faktum at norske myndigheter har hatt klare insentiver til ikke å være bedre enn EU på miljøområdet, har virket dempende på kreativiteten og initiativet internt i miljøforvaltningen.⁶⁹ Miljølovgiving er en tidkrevende prosess og det har blitt bemerkt at rollen som mottaker av EUs ferdige miljølovgiving har gjort Norge til en miljøpolitisk gratispassasjer som omkostningsfritt mottar ferdig miljølovgiving per faks fra Brussel (Dahl 1999: 138). Natur og Ungdom konkluderer i sin kommentar til regjeringens stortingsmelding om EØS-samarbeidet (2001) at EØS-avtalen har lammet norsk miljøpolitikk og at norske myndigheter de siste ti-femten årene på en rekke områder har avventet EUs utspill på området.⁷⁰ I sitt

⁶⁷ ”Oslo-lufta fortsatt stort problem”, SFT 11.11.02.

⁶⁸ Norge har for øvrig siden i fjor deltatt i den såkalte CAFE-gruppen (Clean Air For Europe), en gruppe Kommisjonen tok initiativet til opprettelsen av i mai 2001 og som jobber for å bedre luftkvaliteten. Arbeidet består hovedsaklig av fremskaffelse av vitenskapelige og tekniske analyser, fremsettelse av lovforslag etc.

⁶⁹ Dahl 1999: 41, med henvisning til samtale i Statens forurensningstilsyn 20.1.1999.

⁷⁰ Natur og Ungdom: EØS lammer miljøpolitikken, 12.9.2002, (<http://www.nu.no/frihandel/fakta/3d0dd4bec3210fa0139d4632923a31e0.html>). Natur og Ungdom vurderer for øvrig at stortingsmeldingen ser bort fra

⁶⁴ *Aftenposten* 1.7.1998, 26.3.1999.

⁶⁵ Samtale i Miljøverndepartementet 20.12.2002.

⁶⁶ Se for øvrig ”Nye og strengere krav til luftkvalitet”, SFT 7.10.2002.

innspill til høring om EØS-avtalen i Utenriksdepartementet 14.10.2002, karakteriserer Bellona den norske situasjon under EØS-avtalen som "outsourcing av miljølovgiving og en hån for Norge".⁷¹

Kontroversielle saker

Det har også vært og er kontroversielle miljøsaker knyttet til EØS-avtalen. Vi vil her se på den såkalte "matsminkesaken", og den nåværende situasjonen på områdene genmodifiserte organismer og patent på bioteknologiske oppfinnelser.

Matsminkesaken

Når det gjelder reglene om tilsetningsstoffer i matvarer har det også i flere EU-land, bla. Danmark og Sverige, blitt uttrykt skepsis til liberale regler (jfr. den danske matsminkesaken). Argumentene er at mer liberale regler vil føre til at sannsynligheten for sykdomsutbrudd i befolkningen vil øke. Denne påstanden er basert på undersøkelser som viser at enkelte tilsetningsstoffer kan utløse både allergireaksjoner og kreft. EU har på dette området i mindre grad enn Norge lagt føre-var-prinsippet til grunn i vurderingen av disse

de overordnede problemstillingene knyttet til miljø i EØS-avtalen (mer transport og økt handel), og nærmest ignorerer den omstridte norske tilpasningen til matsminkedirektivet, og barnematdirektivet, samt veterinæravtalen. Bellona (2002) vurderer på den annen side at stortingsmeldingen "ikke gir et representativt bilde av det brede engasjementet som EU har utviklet på så godt som alle områder på miljøsidem". Bellona påpeker bl.a. at EU går adskillig lenger enn andre internasjonale miljøavtaler (f.eks. på luftforurensing) og at EU's regelverk innebærer større juridiske forpliktelser m.h.p. implementering enn det som er tilfellet i f.eks. avtaler inngått i FN-sammenheng, at Norge gjennom EØS-avtalen er i ferd med å få en lovgiving på biosidområdet – et område Norge aldri har hatt lovgiving på, og at miljødimensjonen som følge av Amsterdamtraktaten og Cardiff-prosessen er innbakt i EU's lovgiving på alle områder.

⁷¹ Bellona (2002): Innspill til Stortingets høring om EØS-meldingen, 14.10.2002, (<http://www.bellona.no/no/energi/fornybar/26595.htm>). Se for øvrig Nordby, T. og Veggeland, F: "Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40(1): 87-109, 1999.

stoffene. Som den danske matsminkesaken (se forrige kapittel) viser, mener Kommisjonen at enkeltland ikke kan få dispensasjon til strengere regler på dette området så lenge man ikke kan dokumentere at forholdet utgjør et særlig problem for befolkningen. Norge unnlot til tross for sterk motstand i offentligheten å bruke vetoet i forbindelse med disse EU-direktivene, med det resultat at Norge på områdene tilsetningsstoffer i matvarer og barnemat⁷² har måttet akseptere et svakere regelverk enn det man i utgangspunktet har ønsket.⁷³

Den internasjonale situasjonen på matvareområdet er imidlertid komplisert. Den norske handlefriheten i matpolitikken er begrenset av rettslige forpliktelser både i EØS-avtalen og i WTO-avtalen.⁷⁴

Matsminkesaken hører inn under næringsmiddelområdet. Ifølge Veggeland (1999) har de lov- og forskriftsendringer som har vært nødvendige på dette området i all hovedsak blitt oppfattet som uproblematisk fra norsk side. Flere av regelendringene har

⁷² Også Danmark og Sverige hadde opprinnelig strengere lovgiving for barnemat enn EU-direktivet la opp til. Både Danmark og Sverige stemte mot direktivet, men ble nedstemt og måtte tilpasse sin lovgiving til EUs standarder (Seierstad 2000: 23).

⁷³ Seierstad (2000: 24) siterer den daværende regjeringens egen stortingsproposisjon (den er ikke angitt med nummer): "Det er norske fagmyndigheters vurdering at noen spesifikke bestemmelser i EUs tre tilsetningsstoffdirektiver – på ulike måter og av forskjellige årsaker – kan øke helserisikoen for hele eller deler av befolkningen, i forhold til den situasjonen vi har i dag, dersom de gjøres gjeldende i Norge. Problemer er tilknyttet å tillate økt bruk av: konserveringsmidlene nitritt og nitrat som kan omdannes til kreftfremkallende nitrosaminer i kjøttvarer; de såkalte azofargene som kan gi overfølsomhetsreaksjoner hos utsatte personer; søtstoffet cyclamat som i store mengder kan gi testikkelskade og nedsatt sædskvalitet."

⁷⁴ Det har i den sammenheng blitt påpekt at den største trusselen mot norsk landbruk og forbrukernes ønske om trygg mat kommer fra ulike land i organisasjoner som WTO (Veggeland 1999: 248). I den sammenheng har det blitt bemerkt at selv om EØS-avtalen på enkelte områder kan oppleves som problematisk, vil Norge overordnet sett kunne kompensere for det tap av innflytelse i matpolitikken Norge opplever som følge av internasjonaliseringen av området, gjennom et aktivt europeisk samarbeid (ibid.).

ført til skjerpelser i kravene til norsk matproduksjon, bl.a. som følge av strengere krav til hygiene i forbindelse med drift av slakterier og fiskeforedlingsbedrifter. Veggeland (1999: 238) oppsummerte i 1999 den overordnede situasjonen som følger: "Det er lite som tyder på at kontrollen av mat samlet sett er blitt dårligere som følge av tilpasning til EU og EØS – snarere tvert imot. – men det er mulig at Norge uten EØS-forpliktelsene kunne gått lenger i å forbedre kontroll- og tilsynsarbeidet enn det EU har gjort." Da Veggelands artikkel ble utgitt var det imidlertid fortsatt usikkert om Norge ville nedlegge veto mot EUs direktiv om tilsetningsstoffer i næringsmidler og barnematdirektivet, som det var sterk motstand mot i Norge.⁷⁵

Genmodifiserte organismer og patent på liv

På enkelte nye områder har og er EU i ferd med å videreutvikle direktiver som generelt innebærer en mer liberal regulering enn hva det i utgangspunktet har vært politisk enighet om i Norge. Dette gjelder EUs direktiv om bruk av genmodifiserte organismer (GMOer) (Seierstad 2000: 25-26) og direktivet om patentbeskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser (Seierstad 2000: 23), som vi ser på i neste underkapittel. Begge emnene er kontroversielle, også innad i EU, og det er enda ikke helt klart hvilken form EUs lovgiving på disse områdene vil ende med å ha. På begge områdene gjør det seg dessuten gjeldende at både Norge og EU er under press fra tunge land i WTO (særlig USA), som ønsker en mer liberal lovgiving på disse områdene enn det Norge og EU har i dag (Boye og Ege 2001: 98).⁷⁶

Argumentet mot å tillate GMOer går først og fremst på at det er viktig å legge vekt på føre-

var-prinsippet idet man vet lite om effektene av bruk av slike organismer, men også på de etiske problemstillingene ved å på den måten manipulere med naturen. EUs direktiver på området (90/219/EØF, 90/220/EØF, og 2001/18/EF (som erstatter 90/220/EØF)) inneholder krav om merking og regulerer såkalt innesluttet bruk av GMOer og dyrkingen av genmodifiserte planter i naturen. Det nye direktivet har blitt kritisert for å ikke inneholde innstramminger i forhold til bruk av sprøytegift- og insektresistente avlinger, som man frykter kan utgjøre en miljøtrussel. Det har også blitt kritisert at industriens erstatningsansvar i forbindelse med eventuelle skader forårsaket av GMOer på mennesker eller miljø ikke har blitt klarlagt (Europæisk Miljønyt 18/2001 s. 11).

I løpet av 1990 tallet vokste det frem en massiv motstand fra befolkningen så vel som miljø- og forbrukerorganisasjoner i EU, mot utsetting av GMOer og mot genspleisede matvarer. Denne motstanden var medvirkende til at EUs miljøministere i 1998 innførte et *de facto moratorium* for godkjenning av GMOer. Bak dette stoppet i godkjenninger av GMOer stod Danmark, Frankrike, Hellas, Italia, Luxemburg og Østerrike, som utgjorde et blokkerende mindretal i Rådet. Kravet fra de seks landene er at stoppet ikke kan oppheves før det har blitt etablert klare regler for sporbarhet og merking av GMOer, og at erstatningsansvar har blitt fastlagt. Det nye GMO-direktivet fra 2001 imøtekommer kun til en viss grad de seks landenes ønsker, noe som medførte at de seks landene opprettholdt GMO-moratoriet. Kommisjonen har derfor kommet med et nytt forslag i et forsøk på å få et regelverk disse landene kan godta. Dette er fortsatt til forhandling og det er fortsatt uklart presis hva resultatet av prosessen blir.⁷⁷

Norge har som følge av EØS-avtalen innført EUs direktiv om innesluttet bruk av GMOer (90/219/EØF) og direktivet om utsetting av GMOer i miljøet (90/220/EØF) i norsk lovgiving. Dette innebærer bl.a. at et GMO-produkt som er godkjent i et EU-land også er godkjent for Norge. Direktivets

⁷⁵ I en redegjørelse for Stortinget 19 januar 1999 viste utenriksminister Knut Vollebæk til dette som områder der regjeringen åpner for å bruke vetoretten og på den måten unngå EU-tilpasning. (St.forh. 1998-1999).

⁷⁶ Fremstillingen av utviklingen på GMO-området i det følgende bygger primært på Boye & Ege (2001: 94-98).

⁷⁷ For å få innblikk i utviklingen de siste årene henvises til Europæisk Miljønyt nr. 17, 18, 19, 20, 21 og 22 (se indeks på <http://www.dn.dk/sw1208.asp#GMO>).

sikkerhetsklausul (inkludert i EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø)) gir EU- og EFTA-landene visse rettigheter i forbindelse med EUs direktiv om utsetting av genprodukter: *"Når en avtalepart har berettiget grunn til å anta at et produkt som er behørig meldt og gitt skriftlig samtykke i henhold til dette direktiv, utgjør en fare for menneskers helse eller miljøet, kan den begrense eller forby bruk og/eller salg av produktet på sitt territorium."* På bakgrunn av dette og handlingsrommet i EØS-avtalen, stiller Norge ekstra krav i forbindelse med tillatelse til utsetting og markedsføring av genspleisede avlinger. I EU skal tillatelse til dette vurderes ut fra hensyn til miljø og sunnhet, mens det i Norge også blir vurdert ut fra om det har en samfunnsmessig nytteverdi og fremmer en bærekraftig utvikling. Det er usikkert om Norge vil kunne opprettholde sin nåværende praksis i fremtiden (Boye og Ege 2001: 98). Norge har dessuten et forbud mot antibiotika-resistente GMOer som har medført at Norge har forbudt en rekke produkter som i dag er godkjent i EU.

På grunn av den prosessen som fortsatt er i gang i EU er det vanskelig å på nåværende tidspunkt vurdere hvor store forskjeller det kommer til å bli mellom EUs og Norges endelige posisjoner på GMO-området og hvilke følger EUs lovgiving vil få for norske regler. Bildet er heller ikke entydig, da EU-reglene på enkelte områder ser ut til å bli strengere enn Norges regler.⁷⁸ EUs nye regler om utsetting av GMOer (2001/18/EF) har nærmet seg genteknologiloven på flere måter. Med det nye direktivet har EU vedtatt å fase ut bruken av antibiotikaresistente gener i løpet av 4 til 8 år, det stilles mer omfattende og strengere krav til dokumentasjon i søknader enn tidligere, og man har innført overvåking av GMO-utsetting og sporbarhet av GMOer. EUs landbruksministre har for øvrig for nylig blitt enige om felles regler for merking av levnedsmidler og fôr som består av, inneholder eller er fremstilt av GMO, selv om det ikke kan påvises GMO i det endelige produktet. Med dette har EU innført samme form for prosessmerking som Norge har. Disse reglene

er imidlertid strengere enn norske regler, da grensen for merking i EU er satt til 0,9 % mens den i Norge er på 2 % og forventes senket til 1 % i løpet av første halvår 2003.⁷⁹ Den danske landbruksministeren vurderer at EU etter vedtaket av de nye merkingsreglene er kommet et skritt nærmere en opphevelse av moratoriet på GMOer.^{80 81}

Patentbeskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser

En annen kontroversiell sak er EUs direktiv om "patentbeskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser" (98/44/EF). Patentdirektivet

⁷⁹ Samtale i Miljøverndepartementet 19.12.2002.

⁸⁰ Politiken 29.11.2002: "EU-landene blev enige om gen-mærkning." Politiken melder for øvrig at merkingsreglene ble vedtatt for at europeiske forbrukere skal ha mulighet for å velge å ikke kjøpe genspleisede matvarer. Grensen ble vedtatt med knapt flertall, da Luxemburg, Østerrike og Storbritannia stemte mot. Storbritannia ut fra at grensen var for lav, mens Luxemburg og Østerrike maksimalt ville støtte en grense på 0,5%. Danmark sto alene med et ønske om at også animalske fødevarer som melk, egg og kjøtt fra dyr som har blitt foret med GMO-fôr skal merkes, så dette ble ikke omfattet av merkingsreglene.

⁸¹ For øvrig kompliseres spørsmålet av utviklingen internasjonalt på dette området. WTO tillater kun kortsiktige restriksjoner med handel på GMO-produkter, såfremt man ikke kan dokumentere at varen utgjør en fare for sunnhet og miljø. På denne bakgrunnen truet USA i 2001 Sri Lanka med å stevne landet for WTO på grunn av dets midlertidige forbud mot GMOer av hensyn til føre-var-prinsippet, noe som førte til at Sri Lanka i august 2001 oppga sitt forbud (Boye og Ege 2001:98). Cartagenaprotokollen om levende GMO, som forventes å kunne tre i kraft i løpet av 2003 eller tidlig i 2004, representerer imidlertid en viss motvekt mot WTO-regelverket når det gjelder GMO. Den fastslår importlandenes rett til å ha godkjenningssprosedyrer for GMO basert på risikovurdering, og å fatte beslutninger basert på en noe mer åpen føre-var-tilnærming enn WTO-regelverket. Verken USA, Australia eller Argentina forventes å bli parter til protokollen. Det er usikkert hvilken gjennomslagskraft den vil ha i en evt. panelsak mellom EU og USA, selv om ankeorganet i WTO tidligere har tillagt Biomangfoldkonvensjonen, som USA heller ikke er part i. Dette har vekt som tolkningsmoment i en panelsak mot USA. (Samtale i Miljøverndepartementet 17.12.2002).

⁷⁸ Dette gjelder reglene om merking og sporbarhet, som ennå ikke er endelig vedtatt. Rådet er enig om en felles holdning, den skal nå til annen gangs behandling i Europaparlamentet og deretter endelig vedtas av Rådet og Europaparlamentet.

åpner for patent på biologisk materiale i større grad enn norsk patentlovgivning, ettersom det tillater patent på planter og dyr som er endret slik at de innebærer en oppfinnelse og noe nytt i forhold til planter og dyr som finnes i naturen. Patentdirektivet ble vedtatt i 1998, til tross for motstand fra EU-land som Italia, Nederland og Tyskland. Nederland klaget direktivet inn for EF-domstolen med henvisning til at det strid med konvensjonen om biologisk mangfold, men fikk ikke medhold i EF-domstolens avgjørelse fra 2001.

I Norge har det vært tverrpolitisk enighet om at man ikke skal utgi slike patenter siden 1991. Argumentasjonen går på en rekke faktorer hvorav de viktigste er at det ikke er etisk riktig å patentere dyr og planter, at patentdirektivet er i strid med konvensjonen om biologisk mangfold når det gjelder å sikre staters rett til egne genressurser, og at direktivet i praksis vil gi vestlige selskaper enerett til naturressurser i den tredje verden.⁸² Forkjemperne for at Norge implementerer EUs direktiv fokuserer på mer praktiske og økonomiske faktorer. Det pekes bl.a. på fordelene ved at Norge får det samme patentsystem som resten av Europa, at mange forskningsresultater ikke vil kunne utnyttes økonomisk i Norge uten patentmulighet og at dette vil virke demotiverende for de bioteknologiske forskningsmiljøene i Norge, og på at Norge har en målsetting om å utvikle en næringsrettet bioteknologi. Forkjemperne mener for øvrig at biodiversitet ikke sikres ved at Norge avviser direktivet, men må sikres gjennom biodiversitetskonvensjonen.⁸³

I bioteknologinemndas svar på Justisdepartementets høringsutast om direktivet av 23. mars 1999, fremheves det at en rekke sentrale spørsmål ikke er avklart i direktivet og først vil finne sin avklaring ved gjennomføringen av direktivet i de enkelte land. Til syvende og sist vil det derfor bli EF-domstolen (i Norges tilfelle EFTA-domstolen) som avgjør det presise nasjonale handlingsrommet i forbindelse med tolkning og implementering av direktivet. Det er fortsatt usikkert hva som blir de presise rammene for patentdirektivet og hvor dette kommer til å

ligge i forhold til norske politikeres grunnholdning. Norge har mulighet for å nedlegge veto mot direktivet, men dette virker lite sannsynlig av de grunnene som er redegjort for tidligere.

Som i tilfellet med GMOer spiller også utviklingen internasjonalt inn i denne saken. Bakgrunnen for EUs vedtak av sitt patentdirektiv var at USA hadde innført slik lovgiving og at EU ikke ønsket at den europeiske bioteknologinæringen skulle bli akterutseilt. Som i tilfellet med genmodifiserte organismer er det også i denne saken særlig utviklingen i USA og andre store lands industri- og handelsinteresser i WTO, som legger press på både EU og Norge for å liberalisere regelverket på området.⁸⁴

Norske aktørers muligheter for å være pådrivere i miljøpolitikken

Ett av argumentene i EU-debatten i 1994, var at Norge ved å stemme nei til EU fortsatt sto fritt til å være et foregangsland på miljøområdet. Som vi bemerket innledningsvis tok denne fremstillingen ikke høyde for at miljøpolitikken i stor grad ville komme til å formes av EØS-samarbeidet ved et nei til EU. Etableringen av EUs indre marked skapte en ny ramme for utarbeidelsen av norsk miljøpolitikk. Dette forklarer i seg selv på mange måter hvorfor Norge på 1990 tallet ikke lenger stod i en posisjon hvor det var realpolitisk mulig å opptre som miljøpolitisk foregangsland i forbindelse med f.eks. miljøkrav til varer. Den europeisering av norsk miljøpolitikk dette medførte innebar et nytt og annerledes nasjonalt handlingsrom. Innenfor dette er det fortsatt mulig for Norge å være foregangsland og pådriver på miljøområdet, men det forutsetter i stor grad at Norge er i stand til å aktivt utnytte det nye miljøpolitiske handlingsrommet.

Norges mulighet for å påvirke den EU-miljølovgivingen som gjennom EØS-samarbeidet blir en del av norsk lovgiving

⁸² Kilde: Seierstad, D (2000): *Utdrag av høringsuttalelser om "patent på liv"-direktivet til EU, Nei til EU.*

⁸³ Ibid.

⁸⁴ I brev fra miljøvernminister Børge Brende av 28. oktober til norske interesseorganisasjoner (02/1376N/be), fremgår det at det på dette tidspunkt enda ikke var tatt noen avgjørelse i spørsmålet om å innlemme patentdirektivet i EØS-avtalen.

ligger primært i deltakelsen i det lovforberedende arbeidet og utnyttelse av uformelle politiske nettverk. Norge har bl.a. gjennom deltakelse i ekspertgrupper under Kommissjonen på kjemikalieområdet bidratt positivt til utviklingen av EUs politikk på området (Dahl 1999: 145). Norge samarbeider for øvrig i utstrakt grad med de nordiske landene. På et faglig nivå samarbeider Norge med de nordiske EU-landene i arbeidsgrupper under Nordisk Råd i forbindelse med Det Nordiske Miljøhandlingsprogrammet 2001-2004. Dette arbeidet sikrer en koordinering av de nordiske landenes miljøinnsats.⁸⁵ Samarbeidet i Nordisk Ministerråd medfører også at Norge har innflytelse på de miljøpolitiske posisjonene disse landene tar med seg inn i EU-arbeidet og får informasjon om EU-prosessen på området. Det nordiske samarbeidet opprettholdes dessuten ved at det holdes uformelle nordiske møter (såkalte ”frokostmøter”) forut for miljøministermøtene i EU.

Det har blitt bemerkt fra flere hold at Norge ikke er flinke til å utnytte de mulighetene for innflytelse og læring som EØS-avtalen gir (Dahl 1999, Bellona 2002, Statskonsult 2002). Norge har gjennom EØS-avtalen mulighet for å delta i forskjellige av EUs miljøprogrammer. Den norske regjeringen vurderte i 1996 å delta i LIFE. LIFE er EUs største miljøprogram og støtter miljøprosjekter knyttet til implementeringen av EU-direktiver, miljøprosjekter i Øst-Europa og pilotprosjekter. Norge valgte imidlertid å avstå fra å delta i LIFE programmet av økonomiske hensyn (Dahl 1999), noe som bl.a. Bellona (2002) har kritisert sterkt.⁸⁶ Bellona (2002)

anfører også at norske myndigheter har avvist muligheter til å ansette norske eksperter i Kommissjonen på områder gitt høy prioritet av regjeringen, selv når Norge har hatt kvalifiserte kandidater.⁸⁷ I samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform (2002: 4) beskrives det som en ”utfordring” at de muligheter for deltakelse og innflytelse EØS-avtalen og øvrige samarbeidsordninger gir Norge kan utnyttes bedre enn det gjøres i dag. Det bemerkes også at det er et forbedringspotensial for utnyttelse av de muligheter for innflytelse som komitésystemet gir.

Analyser fra Statskonsult (2002) har påpekt at norske myndigheter ikke i stor nok grad er flinke til å utnytte det politiske handlingsrommet i EØS-avtalen. Statskonsult trekker frem flere årsaker til dette, hvorav de viktigste kanskje er de følgende:⁸⁸

- Arbeidet med å løpende tilpasse norsk lovgiving til nye EØS-regler og å implementere disse tar ofte de fleste ressursene i departementene. Da dette ofte er saker som ikke kan skyves tidsmessig, blir mer fremadrettet politisk arbeid skjøvet i bakgrunnen.
- Det er fagfolk som ikke er underlagt politiske føringer som deltar i EU-komiteene, med det resultat at det er dårlig tilbakemelding til norske politikere.
- Det er ikke noe ytre press som ansporer fagministere og embetsmenn til å engasjere seg i det lovforberedende arbeidet i EU og i EU-prosesser.
- Det mangler ofte norsk kompetanse av typen språkkunnskaper, kjennskap til EU/EØS og evne til alliansebygging, i

⁸⁵ For en nærmere beskrivelse av det nordiske samarbeidet på miljøområdet, se www.norden.org/miljoe.

⁸⁶ Bellona (2002) henviser til at spørsmålet om deltakelse ikke kun må ses i lys av tapet av mulige ressurser til offentlige og private aktører, og at Norges løse tilknytning til EU-systemet og hele det europeiske nettverket gjør det særlig viktig å utnytte muligheten for deltakelse i LIFE-programmet. Deltakelse vil gi norske aktører, organisasjoner og myndigheter verdifull erfaring med deltakelse i internasjonale miljøprosjekter, og adgang til fora for diskusjon og utveksling av erfaring. Bellona bemerker videre at LIFE-programmet omfatter støtte til miljøprosjekter i fattige land utenfor Europa og at det er flaut at

Norge ved sin manglende deltakelse overlater det til bl.a. langt fattigere EU-land som Hellas og Portugal å finansiere disse.

⁸⁷ Bellona (2002) bemerker for øvrig at norske myndigheter ”ikke skjønner” hvor betydningsfullt det er for norske interesser, både i Brussel-systemet og for kompetanseoppbygging hjemme, at Norge har ”noen” innenfor systemet.

⁸⁸ Se ”Muligheter og begrensninger – erfaringer med EØS-arbeidet i norsk sentralforvaltning”, foredrag av Jan Ole Gudmundsen, Statskonsult, under UD-seminar om EØS-samarbeidet 6 mai 2002 (tilgjengelig på www.odin.dep.no/ud) og ”EØS-arbeidet i norsk forvaltning”, Statskonsult rapport 2002:5 (tilgjengelig på www.statskonsult.no/publikasjoner).

forbindelse med politisk arbeid i forhold til EU.

- Det er ikke satt av ressurser til et kontinuerlig engasjement på høyt plan og utbyggingen av norske nettverk i EU-systemet.

Den nåværende regjering ønsker å styrke den norske innsatsen i arbeidet med EØS og har fremlagt en handlingsplan som bl.a. vektlegger oppprioritering, effektivisering og styrking av EØS-arbeidet i den enkelte departement og i samarbeidet mellom departementene (Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform 2002).

Som vi har bemerkt tidligere i dette kapitlet spiller Stortinget en forholdsvis liten rolle i EØS-samarbeidet. Enkelte folkevalgte har sporadisk kontakt med EU-systemet gjennom parlamentarisk komiteen, men ellers er Stortingets kontakt, såfremt en stortingsrepresentant ikke legger et personlig engasjement for dagen, begrenset til EØS-utvalgets møter med regjeringen. Stortingsrepresentanters mulighet for å legge føringer for politikkutforming er betinget av engasjement og deltakelse så tidlig i den politiske prosessen som mulig. EU-direktiver er som regel underveis i flere år før de blir vedtatt, men det er få insentiver for at norske stortingsrepresentanter skal engasjere seg i disse. De faktorer som hindrer norske stortingsrepresentanter i å i større grad utnytte muligheten for å jobbe politisk i forhold til EU-prosesser, må antas å ligge i at dette ikke egentlig inngår i "stillingsbeskrivelsen" og at det derfor er en generell mangel på tid, ytre press, kompetanse og ressurser i forbindelse med slikt arbeid.⁸⁹ Resultatet er ofte at stortingsrepresentantene og media først blir

⁸⁹ Hos Dahl (1999: 146) bemerkes det: "Et interessant trekk ved partienes forhold til EU- og EØS-tilpasningen er at kontakten med EU-systemet i stor grad er basert på enkeltpersoners overbevisning om viktigheten av kontakt og ikke et mer generelt institusjonelt ønske om læring. Denne situasjonen gjenspeiles i manglende interesse blant stortingspolitikere i forhold til beslutningsprosessene i EU-/EØS-saker." Dahl anfører som kilder samtale med stortingsrepresentant 11.3.1999 og samtale med leder for SVs internasjonale utvalg 27.8.99 (fotnote 165). I analysen over forutsetter jeg at disse forhold fortsatt gjør seg gjeldende.

involvert når EU-miljølovgiving skal til å innlemmes i EØS-avtalen. Da er den politiske prosessen for lengst over og mulighetene for innflytelse minimale.

Det har blitt fremhevet at norske miljøorganisasjoners situasjon er endret som følge av tilpasningen av miljøpolitikken til EØS-avtalen, bl.a. fordi miljøorganisasjonene ikke inkluderes i beslutningsprosessen i EU/EØS-saker. Med henblikk på interesseorganisasjonenes vilkår i forbindelse med saker relatert til EØS, siterer Dahl (1999: 140) representanter fra Naturvernforbundet og Natur & Ungdom som sier at det ikke har vært færre forhåndshøringer og høringsrunder i EU-/EØS-saker, enn det har vært i nasjonale miljøsaker. Interesseorganisasjonene blir invitert til å delta i utformingen av norsk posisjon i EU-saker, men avslår ofte på grunn av manglende kapasitet. Miljøverndepartementet har flere ganger etterlyst innspill fra miljøvernorganisasjonene. Disse opplever imidlertid omfanget av saker som overveldende, og at det er for liten tid til hver enkelt sak. Tidsfristene i høringsrundene har gjort at det har vært vanskelig for miljøvernorganisasjonene å komme med gode faglige innspill til den nasjonale beslutningsprosessen, så fremt de ikke har engasjert seg i saken fra et tidlig tidspunkt. Miljøvernorganisasjonene har med andre ord fortsatt mulighet for å delta i den nasjonale beslutningsprosess i forbindelse med EØS-saker, men finner det vanskelig å utnytte denne muligheten av kompetanse- og kapasitetshensyn (Dahl 1999). Den nåværende regjeringen har planer om en rekke tiltak for å styrke samarbeidet med bl.a. miljøorganisasjoner i forbindelse med EØS-arbeidet. Dette inkluderer bl.a. konkrete støtteordninger (jfr. Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform 2002), noe som vil kunne bidra til å endre dette bildet.⁹⁰

⁹⁰ Et eksempel på støtte fra myndighetenes side til prosjekter med henblikk på å styrke norske NGOers kompetanse på EU-/EØS-området, er støtten til deltakelse i et firedagers seminar i Brussel om EU og viktige miljøsaker i EU med relevans for Norge. Beskrivelse foreligger på Miljøverndepartementets hjemmeside (<http://odin2.dep.no/md/norsk/europa/kom/022021-990202/index-dok000-n-f-a.html>).

Norske miljøvernorganisasjoner har mulighet for å påvirke utformingen av EØS-relevant lovgiving gjennom å arbeide for å påvirke EU-systemet. Innflytelse kan i den sammenheng oppnås gjennom å etablere formelle nettverk med europeiske miljøbevegelser, og uformelle kontakter til Europa-parlamentsmedlemmer og med Kommisjonen.⁹¹ Manglende kapasitet, erfaring og kunnskaper om EU og EØS har medført at norske miljøorganisasjoner i mindre grad enn lignende organisasjoner i EU-land utnytter mulighetene for å jobbe politisk i forhold til EØS-/EU-systemet (Langhelle & Laudal 2002). Norske miljøorganisasjoner er dessuten handikappet i forhold til sine europeiske partnere, ved at Norge ikke har nasjonale parlamentsmedlemmer i Europaparlamentet og ansatte i EUs institusjoner, og ved at det i Norge er få nasjonale arenaer hvor NGOer kan ytre seg om EØS/EU-saker (ibid.).

På den annen side kan norske NGOer ha en fordel som NGOer fra EU-land ikke har i forhold til sine respektive regjeringer. Europeiske paraplyorganisasjoner (som for eksempel European Environmental Bureau) er, i motsetning til norske myndigheter, integrert i de politiske prosessene i EU og kan dermed gi norske NGOer adgang til informasjon om politiske prosesser som den norske regjering har liten eller ingen adgang til. Dette gir norske NGOer en fordel overfor norske myndigheter som EU-NGOer ikke har overfor sine nasjonale myndigheter, og er et insentiv for at norske NGOer engasjerer seg mer aktivt i europeisk miljøpolitikk (Langhelle og Laudal 2002).

Unntaket fra den generelle tendensen i norsk miljøbevegelse til å ikke engasjere seg i EUs prosesser er Bellona, som siden 1995 har hatt et kontor i Brussel og er medlem av den europeiske paraplyorganisasjonen European Environmental Bureau (EEB).⁹² I forbindelse med miljøsaker er det primært EEB EU-systemet rådfører seg med for å få

⁹¹ I denne forbindelse anfører Bellona (2002) for øvrig at det er uheldig at Norge eksplisitt har bitt om å få bli holdt utenfor EU's støtteprogram for miljø-NGOer og at dette har bidratt til å isolere norske miljøorganisasjoner når det gjelder samarbeide med partnere i Europa.

⁹² Se for øvrig Bellona (2002), for en kort beskrivelse av Bellonas arbeide i Brussel.

miljøvernorganisasjoners perspektiver.⁹³ Naturvernforbundet har kontakt til EU-systemet gjennom sitt medlemskap av Friends of the Earth, WWF-Norge gjennom sitt internasjonale nettverk og Natur & Ungdom har kontakt gjennom søsterorganisasjoner i Europa. Med unntak av Bellona er det imidlertid få norske miljøorganisasjoner (om noen) som har dedikert kompetanse og erfaring med å jobbe i forhold til EU-systemet.

At norske miljøvernorganisasjoner i liten grad engasjerer seg i EU-prosesser bidrar til en tendens i norsk offentlighet til kun å forholde seg til EUs politikk på miljøområdet når den foreligger i ferdig form, skal til å innlemmes i EØS-avtalen og for øvrig er kontroversiell. Dette gjør en konstruktiv diskusjon og løpende arbeid med å påvirke denne politikken vanskelig, og utgjør en del av bakgrunnen for den manglende debatt om norsk tilpasning til EUs miljøpolitikk.

Med henblikk på norske aktørers manglende utnyttelse av handlingsrommet på det miljøpolitiske området er det for øvrig påfallende at subnasjonale aktører generelt ikke benytter seg i nevneverdig grad av at krav til EØS-tilpasning kan være et effektivt virkemiddel i kampen for en mer ambisiøs miljøpolitikk. Subnasjonale aktører kan i henhold til EØS-avtalen klage offentlige myndigheter inn for ESA hvis de ikke følger EØS-lovgivingen, men verken miljøvernorganisasjoner eller folkevalgte har i noen utstrakt grad brukt denne muligheten.⁹⁴ Det har også sjelden blitt argumentert fra f.eks. norsk miljøbevegelses side med at norsk miljøpolitikk i forskjellige tilfeller har kunnet lære av miljøpolitikken i EU-land.⁹⁵ En forklaring er muligvis at den utbredte oppfatningen av Norge som miljøpolitisk foregangsland har bidratt til å begrense interessen for EUs miljøpolitikk blant norske miljøpolitiske aktører, samt vanskeligheter

⁹³ Samtale med norsk representant i EFTA-sekretariatet 12.11.2002.

⁹⁴ Unntaket er Bellona, som i flere tilfeller har klaget norske myndigheter inn for ESA (se Bellona 1999, 2002, 2002). Europabevegelsen har dessuten tatt opp flere miljøsaker med ESA (kilde: Dahl 1999).

⁹⁵ Hustads (2002) WWF-rapport om EUs habitatsdirektiv og norsk naturforvaltning gjør imidlertid nettopp dette.

med å overvinne den praktiske og mentale omstillingen som er nødvendig for aktivt å engasjere seg innenfor et langt større politisk

rom enn før, og hvor de politiske prosessene er lengre og mer kompliserte enn det man er vant til.

Oppsummering

EØS-avtalen ble fremforhandlet på begynnelsen av 1990 tallet, og oppstod som følge av de daværende EFTA-landenes ønske om adgang til EUs indre marked. EØS avtalen utgjorde for de fleste EFTA-lands vedkommende en overgangsordning på vei mot EU-medlemskap. Med de opprinnelige EFTA-landene Finland, Sverige og Østerrikes innlemmelse i den Europeiske Union i 1996, sto EØS-avtalen tilbake som en avtale som regulerte samarbeidet med EU og EFTA-landene Island, Liechtenstein og Norge. Reduksjonen av antallet EFTA-land på midten av 1990 tallet og den forestående utvidelse av EU med ti østeuropeiske land, har gjort EØS-avtalen mindre viktig for EU og svekket Norges posisjon i samarbeidet.

EØS-avtalen gir i utgangspunktet Norge det samme handlingsrom som EU-land har i forbindelse med EØS-lovgivingen. Både EU-land og EFTA-landene skal gi EØS-lovgiving forrang for nasjonal lovgiving og er underlagt premisset om at nasjonal lovgiving ikke må være til hinder for det indre markeds funksjon. På områder som ikke berører det indre markeds funksjon utarbeider EU minimumsdirektiver. På disse områdene kan både EU- og EFTA-land gå videre i sin nasjonale politikk hvis de ønsker det.

I forbindelse med de forberedende stadier av det lovforberedende arbeidet med EØS-relatert lovgiving er EFTA-landene ofte inkludert i arbeidet i EU. Den vesentlige forskjellen kommer i neste fase, hvor EFTA-landene i motsetning til EU-landene ikke har noen formell politisk innflytelse på vedtakelsen av de EU-direktiver som er EØS-relevante. EFTA-landenes mulighet for å nedlegge veto mot EU-lovgiving i EØS-komiteen har vist seg å ikke å være reell som følge av realpolitiske hensyn. Konsekvensen er at Norge i praksis ikke har nevneverdig politisk innflytelse på miljølovgivingen i EØS, som vel og merke legger føringer for 80-90% av norsk miljølovgiving.

EØS-avtalen gir Norge mulighet for å forhandle seg frem til overgangsordninger eller unntak på områder hvor Norge for eksempel ønsker å opprettholde strengere nasjonal lovgiving enn det som det legges opp til i EU-maksimumsdirektiver som inngår i EØS. Overordnet sett har tilpasningen av Norges miljølovgiving til EUs miljølovgiving vært uproblematisk. Under forhandlingene om EØS-avtalen fikk Norge overgangsordninger og unntak på de enkeltområdene hvor Norges lovgiving var sterkere enn EUs. Disse ble gjenforhandlet i 1998, hvor overgangsordningene ble forlenget for det mindretall av saker hvor EUs lovgiving ikke hadde kommet opp på norsk nivå.

Alt i alt har EØS-avtalen medført en styrking av det norske miljøbeskyttelsesnivået. I løpet av 1990 tallet gikk EU foran i videreutviklingen av sitt miljøregelverk, med den følge at implementeringen av EUs miljøregelverk i norsk lovgiving medførte skjerpelser av norsk miljøregulering på flere vesentlige områder.

Det har for øvrig blitt bemerket at Norge har hatt flere fordeler på miljøområdet av EØS-avtalen. Norge er et lite land og har nytt godt av kunnskapene og ressursene i EU på miljøområdet. Særlig på omfattende områder som kjemikalier og biocider har Norge gjennom EØS-samarbeidet fått en lovgiving det hadde vært ressurskrevende å utarbeide på egen hånd. EØS-samarbeidet har også gitt norske fagmiljøer en større arena med muligheter for læring og videreutvikling i samarbeid med europeiske kolleger.

EUs direktiver om tilsetningsstoffer i matvarer har på den annen side medført at Norge har måttet innføre et lavere beskyttelsesnivå enn man i utgangspunktet har ønsket ut fra føre-var-prinsippet. For øvrig oppleves EUs lovgiving for GMOer og patent på bioteknologiske oppfinnelser (enda ikke inkludert i EØS), som problematiske fra norsk side. EUs GMO-lovgiving har enda ikke funnet sin endelige form og samtidig kompliseres både GMO- og patentspørsmålet av at utviklingen i WTO presser både Norge og EU mot et liberalt regelverk.

Det har blitt påpekt fra flere sider at Norge siden 1988 frivillig har avstått fra å utvikle mer ambisiøs miljøpolitikk enn EUs, som følge av et generelt ønske om å tilpasse seg EUs lovgiving og å beskytte EØS-avtalen. Det har blitt bemerkt at rollen som mottaker av EUs ferdige miljølovgiving i stor grad har gjort Norge til miljøpolitisk gratispassasjer og har virket dempende på kreativiteten og initiativet internt i miljøforvaltningen. Det er også flere eksempler på at Norge ikke har benyttet muligheten til å gå videre i den nasjonale miljøpolitikken på områder hvor EU vedtar minimumsdirektiver, og at Norge dessuten har overlatt til EU å ta ansvaret for å utarbeide miljølovgiving som kan møte motstand nasjonalt.

Vedrørende Norges rolle som pådriver i miljøpolitikken, som i overveiende grad utformes i EU, har det blitt bemerkt fra flere hold at Norge ikke engasjerer seg aktivt og konsekvent i EU-prosesser med relevans for miljøområdet i den grad Norge har mulighet for det. Det manglende norske engasjementet viser seg ved at det ikke er noe press som ansporer fagministere, embetsmenn og folkevalgte til å engasjere seg i slikt arbeid over tid. Dette har videre medført at det har oppstått en mangel på kompetanse i forbindelse med slikt arbeid. Den norske regjeringen har imidlertid satt i gang et program som skal prøve å bedre dette. Heller ikke norske interesseorganisasjoner utnytter det miljøpolitiske handlingsrommet i forhold til EU fullt ut, som følge av lite engasjement i EU-prosesser på området og mangel på ressurser og kompetanse. Norske miljøvernorganisasjoner har heller ikke i noen særlig grad benyttet seg av muligheten til å presse norske myndigheter til å skjerpe implementeringen av miljølovgivingen ved å henvise til EU-praksis på området eller true med å føre saken for ESA. Konsekvensen er en mangel på konstruktiv debatt i den norske offentlighet om miljøpolitiske EU-prosesser med EØS-relevans og liten deltakelse og innflytelse på disse prosessene.

Konklusjoner

På bakgrunn av den informasjon som er samlet i rapporten synes det å være grunnlag for følgende konklusjoner:

EU og miljøpolitikken:

- EU har i løpet av 1990-tallet vært aktiv på det miljøpolitiske området, utviklet en miljølovgiving som generelt ikke står tilbake for den norske, og vedtatt å integrere miljødimensjonen i alle politikkområder samt en strategi for bærekraftig utvikling.

Nasjonal handlefrihet i EU:

- EU-lands handlefrihet er begrenset av hensynet til EUs indre marked og EUs maksimumsdirektiver.
- På områder hvor EU utarbeider minimumsdirektiver eller ikke har utarbeidet lovgiving, står EU-landene fritt til å gå videre i sin nasjonale lovgiving.
- EU-land har mulighet for å i unntakstilfelle oppnå dispensasjon fra maksimumsdirektiver ved benyttelse av miljøgarantien.
- Innenfor rammene av EU-samarbeidet har EU-land mulighet for å jobbe politisk for utarbeidelse av mest mulig progressiv miljølovgiving og skape allianser forut for avstemningen i Rådet, hvor det stemmes med vektete stemmetall til fordel for de mindre landene.

EØS-avtalens betydning for norsk miljøregulering:

- EØS-avtalen har overordnet sett medført en skjerping av norsk miljøregulering på flere områder (utfasing av ozonnedbrytende stoffer, miljøkonsekvensutredninger, luft og drikkevannskvalitet, biocider).
- EØS-avtalen har medført at Norge har fått omfattende miljølovgiving på områder hvor Norge vanskelig selv ville ha kunnet utarbeide en lignende lovgiving av ressurs- og kapasitetshensyn (biocider og kjemikalier).
- Norge har måttet lempe på regelverket for tilsetningsstoffer i matvarer.
- Når det gjelder GMOer og patent på bioteknologiske oppfinnelser, kan Norge som følge av EØS-avtalen (og/eller forpliktelsene i WTO) i fremtiden komme til å måtte tilpasse seg et mer liberalt regelverk.

Norsk handlefrihet:

- EØS-avtalen gir i utgangspunktet Norge de samme begrensninger i nasjonal handlefrihet som EU-land har på områder som omfattes av EØS-avtalen.
- Norge har i dag mindre innflytelse på sin egen miljøpolitikk enn det et EU-land har, som følge av at EUs direktiver legger føringer for 80-90% av norsk miljølovgiving og at Norge er avskåret fra å delta i den formelle politiske prosessen som fører frem mot vedtak av EUs direktiver på miljøområdet.
- Norge utnytter ikke fullt ut det handlingsrommet som finnes for å påvirke EU-systemet politisk:
 - Den norske regjering har ikke fullt ut utnyttet de muligheter som foreligger for å ha kontakt med og uformell innflytelse på EU-systemet.
 - Storingsrepresentanter utnytter ikke fullt ut de muligheter som foreligger for å ha kontakt med og uformell innflytelse på EU-systemet, som følge av lite engasjement i EU-prosesser, mangel på ytre press for å engasjere seg, og mangel på kompetanse og ressurser.
 - Norske miljøvernmyndigheter får ikke utnyttet fullt ut de muligheter som foreligger for å ha kontakt med og innflytelse på EU-systemet, som følge av at det daglige arbeidet preges av implementering av EU-regler på bekostning av fremadrettet arbeide, at muligheten for å delta i ekspertkomiteer under Kommisjonen ikke utnyttes fullt ut, og muligvis at tilpasningslinjen har virket dempende på kreativiteten og initiativet internt i miljøforvaltningen.
 - Norske miljøvernorganisasjoner utnytter ikke fullt ut mulighetene for å jobbe politisk i forhold til EU-systemet, som følge av en isolering i forhold til partnere i Europa, mangel på ressurser og kompetanse, og muligvis en generell forestilling om at Norge er bedre enn EU på miljøområdet.

Norge som foregangsland:

- Norge har siden 1988 frivillig avstått fra å utvikle miljøregler som avviker fra EUs, som følge av tilpasningslinjen overfor EU og et ønske om å beskytte EØS-avtalen.
- Norge har ikke i noen vesentlig grad benyttet seg av mulighetene for å innføre mer progressiv nasjonal miljøpolitikk på områder hvor EU utsteder minimumsdirektiver. Isteden er det er flere eksempler på at Norge avventer at EU utarbeider ny eller strammere lovgiving på slike områder (biocider, luftkvalitet)⁹⁶.
- Norske subnasjonale aktører har generelt ikke utnyttet mulighetene for å bruke EØS-avtalen som brekkstang for å påvirke norske myndigheter i mer miljøvennlig retning, f.eks. ved å klage norske myndigheter inn for ESA hvis de ikke implementerer EØS-miljølovgivingen skikkelig.

Miljøpolitikken i det offentlige rom:

- Norsk offentlighet forholder seg generelt passivt til miljøprosessene i EU, som følge av Norges isolasjon i forhold til det politiske arbeidet på miljøområdet i EU.
- EU-miljø saker omtales ofte først i pressen når de skal til å inkluderes i EØS-avtalen og er kontroversielle. Den norske debatten kommer dermed på et tidspunkt hvor den politiske prosessen er over, noe som vanskeliggjør konstruktiv handling, og medfører at forståelsen av EUs miljøpolitikk blir preget av enkeltsaker utenfor en overordnet kontekst.

⁹⁶ Nærmere utdyping av disse problemstillingene vil man komme tilbake til i en senere rapport.

Litteratur:

- Bellona, www.bellona.no.
 - Klagesak - kraftkontrakter på myndighetsbestemte vilkår. Forholdet til EØS-avtalen art. 61(1), 25.5.1999, (<http://www.bellona.no/no/energi/energieffektivisering/10905.html>).
 - Seier til Bellona: Snøhvit i strid med EØS, 22.3.2002, (<http://www.bellona.no/no/energi/fossil/barentshavet/snohvit/23515.html>)
 - Innspill til Stortingets høring om EØS-meldingen, 14.10.2002, (<http://www.bellona.no/no/energi/fornybar/26595.html>).
- Boye, M. & Ege, Chr.: *EUs miljøpolitikk med fokus på miljøkrav til produkter*, Det Økologiske Råd 2001.
- Brostigen, T., Reistad, E. og Ørebeck, P.: "Hva betyr det å utvide EØS-avtalen på det veterinære området?", i *Utvidelse av EØS-avtalen på det veterinære området, En vurdering fra Kampanjen mot utvidelse av EØS-avtalen*, Nei til EU, intet årstall angitt.
- Centre For European Policy Studies, www.ceps.be
- Claes, D. H. & Tranøy, B. S., *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget 1999.
- Collier, U.: "Sustainability, Subsidiarity and Deregulation: New Directions in EU Environmental Policy", *Environmental Politics* 6(2): 1-23, 1997.
- Dahl, A.: EU eller EØS – to sider av samme sak for norsk miljøpolitikk?, *Internasjonal Politikk* 54(3): 345-357, 1996.
- Dahl, A.: National Freedom of Action in EU Environmental Policy: The Cases of Denmark and the Netherlands, *Environmental Politics* 6/3: 68-98, 1997.
- Dahl, A.: *Framework for EU energy and environmental policy: competence, subsidiarity, institutions and policy instruments*. FNI Rapport nr. 20. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt, 1998.
- Dahl, A.: Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt, i Claes og Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget 1999: 127-150.
- De Europæiske Fællesskabers Tidende, www.europa.eu.int/eur-lex/da/oj/
- Dehousse, R. (1997): "European Integration and the Nation-State", i Rhodes, M. et al. (red.): *Developments in West European Politics*, pp. 37-54. London: Macmillan Press.
- Den Europæiske Unions aktiviteter: Resumeer af lovgivningen, (www.europa.eu.int/scadplus/scad_da.htm).
- Det Svenske EU-formannskapet, Synteserapport om integration af miljøhensyn til DER 15-16/6 01 (EUM 2001/851/I), (Tilgjengelig på http://www.eu-oplysningen.dk/folketinget/europaudvalget/euu_bilag/2000_2001/20001330/).
- EFTA sekretariatet, <http://secretariat.efta.int/>
- Ege, Chr.: E-post fra Chr. Ege (Økologisk Råd) til forfatteren 11.11.2002.
- Emerson, M., Vahl, M., Woolcock, St., *Navigating by the Stars: Norway, The European Economic Area and the European Union*, Centre for European Policy Studies, Mars 2002.
- EurActiv. EU News, Policy Positions and EU Actors online, www.euractiv.com.
- EUs sjette miljøhandlingsprogram, (tilgjengelig på <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/lvb/l28027.htm>).
- EUs strategi for bærekraftig utvikling av juni 2001, (tilgjengelig på Danmarks Naturfredningsforenings hjemmeside (<http://www.dn.dk/sw1380.asp>)).
- Europa-parlamentets utvalg om Miljø, Sunnhetsanliggender og Forbrukerspørsmål, www.euoparl.eu.int
- Europaveien, www.europaveien.no.
- Europe Environment
 - *Europe Environment* Nr. 603, 15. Januar 2002.
 - *Europe Environment* Nr. 612, 28. Mai 2002.
- European Commission, www.europa.eu.int.
 - Kommissjonens forslag til EU-strategi for bærekraftig utvikling (KOM 2001/264), (tilgjengelig på http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/cnc/2001/com2001_0264da01.pdf).
- European Chemicals Bureau, <http://ecb.jrc.it/>
- European Environmental Agency, www.eea.eu.int
 - *Environmental Signals 2001*, København 2001.
 - *Environmental Signals 2000*, København 2000.
 - *Environment in the European Union at the Turn of the Century*, København 1999.
- European Environmental Bureau. Federation of Environmental Citizen Organisations, www.eeb.org.

- *Environmental Policy Integration. Proposals for a better institutional framework, based on an examination of the Cardiff-process*, desember 2001.
- *EEB position on the precautionary principle*, (http://www.eeb.org/publication/eeb_position_on_the_precautionar.htm).
- European Environmental Law Homepage, www.eel.nl
- Europæisk Miljønyt. Nyhedsbrev om miljøpolitikken i EU, (<http://www.dn.dk/sw2017.asp>), Danmarks Naturfredningsforening.
- Den Europæiske Unions aktiviteter: Resumeer af lovgivningen, (http://europa.eu.int/scadplus/scad_da.htm).
- EØS-avtalen, (<http://www.lovdato.no/all/hl-19921127-109.html#map0>).
- Folketingets EU-oplysning, www.eu-oplysningen.dk.
- Friis, L. *Den europæiske byggeplads. Fra fælles mønt til europæisk forfatning*, Centrum 2001.
- Golub, J.: "Sovereignty and Subsidiarity in EU Environmental Policy", *Political Studies* XLIV: 686-703, 1996.
- Harper, M.: *Rom for miljø? Det nasjonale miljørettslige handlingsrom under EØS-avtalen*, Nei til EU, 2001.
- Harper, M.: *Norske overgangsordninger for farlige stoffer i EØS-avtalen. Status per mai 2000*, Nei til EU, 2000.
- Harper, M.: *Vann, luft og gener. Nye miljøregler i EØS*, Nei til EU, 1998.
- Harritz, P.H.: "Thi kendes for ret: Styrk naturbeskyttelsen", *Europæisk Miljønyt* 24/2002.
- Hille, J.: *Økologisk utsyn 2002. Økologiske konsekvenser av Norges økonomiske utvikling det siste året*, Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt, rapport 4/2002.
- Hille, J.: *Økologisk utsyn 2001. Økologiske konsekvenser av Norges økonomiske utvikling det siste året*, Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt, rapport 6/2001.
- Hille, J.: *Norge nær miljøbunnen. En undersøkelse av ti industrilands miljøinnsats*, Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt, rapport 6/1999-
- Hustad, H.: *EUs habitatdirektiv og norsk naturforvaltning*, forundersøkelse WWF-Norge, mars 2002.
- JuniBevægelsen (www.junibevagelsen.dk).
 - Vores Vision for Europa, (http://www.junibevagelsen.dk/index.php?page_id=19&data_id=666&head_to_det=Vision+for+Europa)
 - Arbejdsprogram 1999-2004, (http://www.junibevagelsen.dk/index.php?page_id=19&data_id=55&head_to_det=Arbejdsprogram+1999-2004).
- Lafferty, M., Nordskog, M., Aakre, A. (red.): *Realizing Rio in Norway: Evaluative Studies in Sustainable Development*, Oslo: ProSus.
- Langhelle, O. & Laudal, Th.: *The Role of NGOs in Norwegian-European Relations*, Report RF 2002/231, Rogalands Forskning 2002. (www.rf.no).
- Miljøstatus i Norge, www.miljostatus.no
- Miljøstyrelsen, Danmark, www.mst.dk
- Miljøverndepartementet, www.odin.dep.no/md/
 - Miljøverndepartementets hjemmeside om EU og EØS (<http://odin.dep.no/md/norsk/europa/index-b-n-a.html>)
 - Rapport om kompetanseprosjekt, prosjektnr. 01640800 (<http://odin2.dep.no/md/norsk/europa/kom/022021-990202/index-dok000-n-f-a.html>).
- Minter, M.: "Er der en miljøgaranti i EU-traktaten?", *Europæisk Miljønyt* 7/2000.
- Minter, M.: "Fremtidens Grønne Europa", *Europæisk Miljønyt* 19/2001.
- Minter, M.: "Kun spredte fremskridt i EUs miljøbeskyttelse", *Europæisk Miljønyt* 22/2002.
- Moravcsik, A. (1994): *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Working Paper Series #52. Cambridge: Harvard University, Centre for European Studies.
- Møteplass Europa (Utenriksdepartementets informasjonsside om det europeiske samarbeidet), www.odin.dep.no/ud/norsk/europa/.
- Natur og Ungdom, www.nu.no.
 - EØS lammer miljøpolitikken, 12.9.2002, (<http://www.nu.no/frihandel/fakta/3d0dd4bec3210fa0139d4632923a31e0.html>)
- McCormick, J. *Environmental Policy in the European Union*, London: Palgrave, 2001.
- Nei til EU, www.neitileu.no.
- Nordby, T. og Veggeland, F.: "Lovgivningsmyndighetens suspensjon. Stortingets rolle under EØS-avtalen", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 40(1): 87-109, 1999.

- OECD, www.oecd.org.
 - *Environmental Performance Review of Norway* (1993)
 - *OECD in Figures. Statistics of the member countries* (2001)
 - *Environmental Performance Review of Norway* (2002), (<http://www.oecd.org/pdf/M00029000/M00029278.pdf>).
- Pagh, P., Er der en miljøgaranti i EU-traktaten?, *Dansk UdenrigsPolitisk Institut (DUPI) Working Papers* No. 1999/13.
- Pharo, H. Ø.: ”Ingen vei utenom? Norge i integrasjonsprosessen i Europa 1946-1994”, i Claes og Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget 1999: 15-38.
- Politiken, www.politiken.dk.
 - *EU-landene blev enige om genmærkning*, Politiken 29.11.2002.
- Rom - Maastricht - Amsterdam: EUs gældende traktatgrundlag, EU-oplysningens traktatsamlinger, www.eu-oplysningen.dk
- Rom - Maastricht - Amsterdam - Nice: sammenskrevet tekst vedr. EUs traktater, EU-oplysningens traktatsamlinger, www.eu-oplysningen.dk.
- Rydborg, O.V. og Kardel, D., *Fra Rom til Amsterdam*, Schultz Forlag, København 1997.
- Samarbeidsregjeringens europapolitiske plattform, Oslo, 21 februar 2002. (<http://sos.dep.no/ud/norsk/europa/europapolitikk/032141-160002/index-dok000-b-f-a.html>).
- Schepelmann, F.: *From Helsinki to Gothenburg. Evaluation of Environmental Integration in the European Union*, Sustainable Europe Research Institute, desember 2000. www.seri.at
- Seierstad, D.: *Regjeringens tja til EØS*, Nei til EU, Skriftserien 1, 2002.
- Seierstad, D.: *EU og miljø. Er EU svaret på miljøutfordringene?*, Nei til EU, Skriftserien 2, 2001.
- Seierstad, D.: *Utdrag av høringsuttalelser om ”patent på liv”-direktivet til EU*, Nei til EU, 2000.
- Seierstad, D.: *Sju år med EØS. En sammenfatning av Norges erfaringer med EØS-avtalen*, Nei til EU, skriftserien 4, 2000.
- Sollien, T.H.: *EØS-avtalens betydning for norsk lovverk og den nasjonale beslutningsprosessen, En kartleggingsstudie*, Hovedoppgave i statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo 1995.
- Statens Forurensingstilsyn, www.sft.no
 - ”Nye og strengere krav til luftkvalitet”, 7.10.2002, (<http://www.sft.no/nyheter/dbafile7880.html>).
 - ”Oslo-lufta fortsatt stort problem”, 11.11.2002, (<http://www.sft.no/nyheter/dbafile8164.html>).
- Statskonsult, www.statskonsult.no
 - EØS-arbeidet i norsk forvaltning, rapport 2002:5.
- Stortingsmelding 40 (1993-1994): Om medlemskap i den Europeiske Union.
- Stortingsmelding nr. 58 (1996-1997): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.
- Stortingsmelding nr. 12 (2000-2001): Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.
- Stortingsmelding nr. 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001.
- Udenrigsministeriet, Danmark, www.um.dk
- Utenriksdepartementet, www.odin.dep.no/du/
- Veggeland: ”Matpolitikk i Norge – fra et beskyttet landbruk til frihandel og forbrukervern”, i Claes og Tranøy (red.): *Utenfor, anderledes og suveren?*, Fagbokforlaget 1999: 227-248.
- Økologisk Råd, www.ecocouncil.dk.