

Norsk miljøpolitikk og EU

EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel

Elin Lerum Boasson



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU



OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

OM FORFATTEREN



Elin Lerum Boasson

Elin Lerum Boasson er forsker ved Fridtjof Nansens Institutt. Hun er statsviter og har interessert seg for norsk og europeisk klima- og energipolitikk, petroleumsforvaltning, bedrifters samfunnsansvar og internasjonale miljøforhandlinger. Hennes PhD-avhandling i statsvitenskap er en komparativ studie av hvordan ulike deler av norsk klimapolitikk (ny fornybar energi, energipolitikk for bygg og karbonfangst og lagring) har blitt til og hvilke rolle EU har spilt i politikkutviklingsprosessene. Hun er medredaktør for boken *International Environmental Agreements* (2011, Routledge) og i 2012 publiserer hun *EU Climate Policy: The New Drive* (med Jørgen Wettestad) (Ashgate, 2012).

Forord

Denne rapporten er et innspill til Europautredningens vurderinger av hvordan EØS-avtalen har påvirket norsk miljøpolitikk. En del av materialet i rapporten tar utgangspunkt i kartlegginger jeg gjorde mens jeg var ansatt i Europautredningens sekretariat fra ultimo august til primo november 2010, men rapporten er likevel et selvstendig produkt som baserer seg på mitt arbeid og mine vurderinger. Omtalen av EU og Norges klimapolitikk er i hovedsak hentet fra min PhD-avhandling 'Multi-sphere Climate Policy: Conceptualizing National Policy-making in Europe' (innlevert til Universitetet i Oslo sommeren 2011) og manuset til boken 'EU Policy: The New Drive' (som vil publiseres på Ashgate i 2012, med Jørgen Wettestad som medforfatter). På de andre områdene av rapporten finnes det mindre samfunnsvitenskapelig forskningsmateriale og jeg har heller ikke selv publisert på disse områdene. Leseren må dermed ta høyde for at klimaomtalen bygger på et mer omfattende forskningsmateriale enn andre deler av rapporten.

Jeg har gjennomført en rekke bakgrunnsintervjuer som har hjulpet meg å kartlegge de bredere konsekvensene av EØS-avtalen for norsk miljøpolitikk. Jeg vil takke dem som stilte opp: Hans Christian Bugge, Agnete Dahl, Henrik H. Eriksen, Bjørn Ståle Haavik, Marie Helene Korsvoll og Knut Kroepelien. Takk til Jørgen Wettestad for nyttige innspill til rapporten. Takk også til Europautredningen for å ha gitt meg denne muligheten til å kartlegge bredden av hvordan EØS-avtalen har påvirket norsk miljøpolitikk. Jeg står selvsagt helt og holdent selv ansvarlig for innholdet i rapporten.

Elin Lerum Boasson,

Skøyen 07.08.11

Innhold

1. Innledning	7
2. Endringer i Norges og EUs miljøpolitikk fra 1990 til 2010	8
2.1 Endringer i Norges miljøpolitikk fra 1990 til 2010.....	8
2.2 Endringer i EUs miljøpolitikk fra 1990 til 2010	9
3. Lokal og regional forurensing	10
3.1 EUs politikk for lokal og regional forurensing	10
3.2 Norsk tilpassing til EUs forurensingsregulering	11
3.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for utvikling av norsk forurensingspolitikk?.....	13
4. Avfall	14
4.1 EUs avfallspolitikk	14
4.2 Norsk tilpassing til EUs avfallspolitikk	15
4.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for utvikling av norsk avfallspolitikk?.....	16
5. Klima	17
5.1 EUs klimapolitikk	17
5.2 Norsk tilpassing til EUs klimapolitikk	19
5.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for utvikling av norsk klimapolitikk?	22
6. Naturvern og naturforvaltning	23
6.1 EUs naturvern og naturforvaltningspolitikk	23
6.2 Norsk tilpassing til EUs naturvern og naturforvaltningspolitikk	25
6.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for norsk naturvern og naturforvaltningspolitikk?.....	26
7.0 Analyse: Hva er den samlede betydningen av EØS for norsk miljøpolitikk?	27
8.0 Konklusjon	29
9.0 Kilder	30

Norsk miljøpolitikk og EU

EØS-avtalen som inspirasjonskilde og maktmiddel

Elin Lerum Boasson

1. Innledning

Norsk miljøpolitikk har endret seg mye i løpet av de siste tjue årene; omfanget har økt betraktelig og vi har fått langt mer detaljerte og mer spesifikke regler og virkemidler enn tidligere. Samtidig har vi sett et skifte i måten miljøvern og miljøpolitikk forstås. Frem til åttitallet ble naturvern og forurensing primært oppfattet som nasjonale utfordringer, mens i 2010 ble de fleste miljøproblemer forstått som internasjonale, fellesmenneskelige utfordringer. Noen miljøvernsspørsmål, og spesielt klimautfordringen, har befestet seg som sentrale politiske stridsspørsmål mens andre miljøproblemer, slik som lokal og regional forurensing, har blitt avpolitisert og i stor grad overlatt til eksperter.

Endringene i norsk miljøpolitikk faller sammen med gjennomføringen av EØS-avtalen. I stortingsmeldingen om EØS omtales dette som 'den mest omfattende miljøavtale Norge har inngått' (St. prp. nr 100 1991–1992). I løpet av de to påfølgende tiårene har vi sett relativt omfattende endringer i norsk miljøpolitikk, men i løpet av disse årene har norsk miljøpolitikk også vært utsatt for andre typer endringspress, fra interne nasjonale grupper så vel som fra andre internasjonale politiske prosesser og samarbeidsordninger. I hvilken grad og på hvilke måter kan endringene i norsk miljøpolitikk tilskrives EØS-avtalen?

De siste tjue årene har det vært en rivende utvikling i både internasjonalt miljøpolitisk samarbeid generelt og EUs miljør samarbeid mer spesifikt. I 2010 dekkes de fleste norske miljøpolitikker av et dobbelt sett med internasjonale avtaler; avtaler utarbeidet gjennom FN-systemet (eller andre typer internasjonalt samarbeid) og mer spesifikk EU-regulering (Andresen m. fl. 2008b). Miljøinnholdet i EØS-avtalen har vokst seg langt større enn man forestilte seg da den ble inngått (se Dahl 1999).

Denne rapporten undersøker og diskuterer hvilke betydning EØS-avtalen har hatt for utviklingen av norsk miljøpolitikk etter 1990. Det er flere grunner til at det er vanskelig å si noe presist om hvordan EØS har påvirket norsk miljøpolitikk. For det første er omfanget av EU miljøregler som "importeres" til Norge gjennom EØS overveldende, og det finnes lite forskning på dette området. For det andre er norsk og europeisk miljøpolitisk utvikling så tett sammenvevd gjennom et komplekst system av delvis overlappende samarbeidsforum at det er vanskelig å skille de internasjonale påvirkningsimpulsene fra hverandre. For det tredje er det et betydelig nasjonalt rom for å fortolke og justere innholdet i EUs miljøpolitikk og ulike aktører har ulike evner og muligheter til å bruke EUs politikk til å styrke sitt gjennomslag i nasjonal politikktutvikling.

Denne rapporten drøfter hvordan og i hvilken grad EUs miljøpolitikk har påvirket utviklingen av norsk miljøpolitikk. Mer spesifikt besvarer rapporten spørsmålene:

1. Hvordan har norsk miljøpolitikk endret seg fra 1990 og frem til i dag?
2. Hvordan har EUs miljøpolitikk endret seg fra 1990 og frem til i dag?
3. Hvordan har EUs miljøpolitikk blitt implementert i Norge?
4. Hva er den relative betydning av EØS for norsk miljøpolitisk utvikling?

For å kunne danne seg en oppfatning av hvilke betydning EØS har hatt for norsk miljøpolitisk utvikling er det nødvendig å skille klart mellom påvirkningen gjennom EØS, andre internasjonale utviklingstrekk

(både systemendringer i Europa og annet miljøpolitisk samarbeid) og effekter av nasjonale aktørers virksomhet (politikere, forvaltning, og pressgrupper). Denne rapporten diskuterer dette, men siden forskningsgrunnlaget er tynt er det ikke noe grunnlag for å servere bastante konklusjoner. Denne rapporten gir ikke en dyptpløyende analyse av aktører og mekanismer som styrer politikktutviklingen på de ulike områdene. Den gir en overordnet vurdering av hvordan EØS-avtalens innhold på miljøområdet har spilt sammen med andre internasjonale utviklingstrekk og nasjonale politiske og samfunnsmessige forhold.

Først presenterer rapporten en overordnet beskrivelse av hvordan norsk miljøpolitikk og EUs miljøpolitikk har endret seg i løpet av de siste tjue årene. Deretter presenteres informasjon som gjør det mulig å drøfte spørsmål 2, 3, og 4. Fire typer miljøpolitikk gjennomgås: lokal og regional forurensing, avfall, klima og til slutt naturvern og naturforvaltning¹. Gjennomgangen av klimapolitikken bygger hovedsakelig på forfatterens egen forskning på disse områdene, mens de tre andre områdene hovedsakelig er basert på primærkilder og intervjuer.

EU har også en betydelig overordnet og mer prosessfokusert miljøpolitikk, blant annet regler for konsekvensutredninger, miljøstraffer og miljørevisjon. Det er svært krevende å undersøke politiske og forvaltningsmessige konsekvenser av slike tversgående miljøregler og derfor vil de ikke bli omtalt her. EUs politikk for genressurser og bioteknologi kan defineres som både miljø-, landbruk- og helsepolitikk, og i denne rapporten er det ikke inkludert som en del av EUs miljøpolitikk. Rapporten fokuserer primært på virkemidler som ligger inn under miljøforvaltningen; de miljøpolitiske konsekvensene av EUs konkurransepolitikk og markedsregler blir altså i liten grad diskutert. Etter at de fem miljøpolitiske områdene er gjennomgått vil den overordnede betydningen av EØS for norsk miljøpolitikk bli diskutert. Til slutt vil presenteres noen hovedkonklusjoner.

¹ Rene gjennomføringsbestemmelser eller endringsbestemmelser omtales ikke i det følgende, kun de primære direktivene, forordninger og retningslinjene på miljøområdet.

2. Endringer i Norges og EUs miljøpolitikk fra 1990 til 2010

2.1 Endringer i Norges miljøpolitikk fra 1990 til 2010

Som i så mange land, utviklet Norge på begynnelsen av 1900-tallet en naturvernpolitikk sterkt knyttet til oppbygging av den nasjonale identiteten (Andresen m. fl. 2008b). På sytti- og åttitallet ble det smale, og ofte estetisk motiverte naturvernet erstattet av et bredere miljøvernperspektiv. På sytti og åttitallet dreide politikken seg mot å sikre rasjonell ressursforvaltning og reduksjon av lokale og regionale luftforurensningsproblemer. Miljøvernforvaltningen ble opprettet, forurensingsloven vedtatt og den gamle naturvernloven ble oppdatert og modernisert. Ved inngangen til nittitallet ble de fleste miljøproblemer oppfattet som lokale eller nasjonale av karakter og nasjonale tekniske reguleringer og vernebestemmelser var dominerende løsninger.

Overgangen til nittitallet, altså den perioden der EØS-avtalen ble fremforhandlet, representerte et nytt brekkpunkt i norsk miljøpolitisk utvikling (Andresen m. fl. 2008a). Tjue år seinere er likevel mange av hovedgrepene i norsk miljøpolitikk bygget på lover og regler som har eksistert lenge; forurensingsloven fra 1981 er grunnsteinene i forurensingspolitikk, de viktigste bestemmelsene i naturvernloven fra 1970 er bevart i den nye naturmangfoldloven og CO₂-avgiften fra 1991 er et hovedelement i norsk klimapolitikk (Asdal 1998; Ot. prp. nr. 52 2008–2009; St. meld. nr 34 2006–2007). Til tross for denne stabiliteten har et mangfold av større og mindre endringer ført til betydelige endringer i de overordnede grepene i Norske miljøpolitikk.

Som vi vil se i de påfølgende redegjørelsene har norsk miljøpolitikk endret seg langs to dimensjoner i perioden 1990 til 2010. For det første har *dekkes langt flere samfunnsområder av miljøpolitiske reguleringer og virkemidler* i 2010 enn i 1990. Dette skyldes både at vi har fått politikk for å håndtere nye miljøproblemer og et økt antall virkemidler overfor tradisjonelle miljøproblemer. Fremveksten av klimapolitikk er viktig her; dette er et nytt miljøpolitisk område som i seg selv håndteres gjennom en rekke virkemidler. Men også innenfor lokal og regional forurensing, naturmangfoldpolitikken og avfall har vi fått et økt mangfold av virkemidler og tiltak.

For det andre har typen av regulering endret karakter, *fra vide fullmaktslover til mer detaljerte reguleringer og mer spesifikke virkemidler og målsettinger*. Mens fullmaktslovgivningen overlot mye til forvaltningens skjønn i enkeltsaker er både forvaltning og næringsliv nå mer bundet av detaljerte krav og forpliktelser. I

løpet av de siste tjue årene har vi sett en voldsom vekst i juridisk reguleringer på miljøområder; noen av de nye reglene gjelder tradisjonelle virkemidler som naturvern og konsesjonssystemet under forurensingsloven, mens andre regler er knytte til nye virkemidler som et kvote-system for klimagasser. Samtidig har vi sett en fremvekst av mer eller mindre konkrete målsettinger som gir langt mer spesifikke føringer for utvikling innenfor andre politikkområder og for næringsvirksomhet enn det som var vanlig tidligere.

2.2 Endringer i EUs miljøpolitikk fra 1990 til 2010

EU begynte så smått å utvikle miljøpolitikk på syttitallet, spesielt for vann og avfall, men først på slutten av åttitallet ble miljø en selvstendig del av EU-samarbeidet (Dahl 1999; Hey 2005). Miljøvern kom inn i EUs traktatgrunnlag for første gang i 1987. Fem år seinere, i Maastricht-traktaten, ble innholdet styrket og prinsippet om flertallsbeslutninger i EUs råd av regjeringsjefer ble utvidet til å gjelde også for beslutninger om miljøsaker. Seinere fikk Europaparlamentet medbestemmelsesrett i utformingen av miljøpolitikk.

Mens nasjonal miljøpolitikk historisk har hatt ivaretagelse av natur med nasjonal egenart som utgangspunkt, er EUs miljøpolitikk i stor grad motivert fra et ønske om å bøte på negative effekter av økonomisk liberalisering eller et ønske om å hindre at miljøreguleringer får negative markedsmessige konsekvenser. Etter 1990 har vi sett en omfattende vekst i omfanget av EUs miljøpolitikk, samtidig som innholdet i miljøpolitikken i noen grad har endret karakter, selv om den fortsatt er preget av at EU startet ut som et økonomisk samarbeid (Hey 2005). EUs miljøpolitikk kan grovt sett deles i to; miljøregler som er laget for å sikre harmonisert og like konkurransevilkår i det indre markedet og miljøregler som primært er miljøpolitisk motivert og som ikke har betydelige markedseffekter av betydning. Førstnevnte er hjemlet i konkurransereglene i EU-traktaten mens sistnevnte er hjemlet i EU-traktatens miljøprinsipper. Etter hvert som EUs økonomiske politikk har blitt stadig mer omfattende har forskjellen mellom disse to typene miljøpolitikk blitt mindre. Likevel opererer man fortsatt med dette skillet; miljøregler hjemlet i miljøparagrafen i traktaten er minimumsregler (her står altså landene fritt til å utvikle strengere regler) mens miljøregler hjemlet i konkurransepolitikken er maksimumsregler (her har ikke landene mulighet til å utvikle strengere regler).

Da forhandlingene om EØS-avtalen startet på slutten av åttitallet var ikke miljø noe tema, men siden

den første grønne bølgen nå skylte inn over politikerne i EFTA-landene ble man underveis mer bevisst på miljødimensjonene i EUs politikk (Dahl 1999). Derfor fremmet EFTA-landene et forslag om at EØS-avtalen skulle danne grunnlaget for et generelt miljøpolitisk samarbeid. Parallelt ble det innført et prinsipp om at all norsk miljøpolitikk skulle vurderes opp mot tilsvarende EU-regler. I EØS-forhandlingene jobbet Norge for å få unntak for EUs miljøpolitikk på alle områder der Norge hadde strengere regler, mens man på alle andre områder godtok EU-politikken (St. prp. nr 100 1991–1992:268). Dette fikk man i stor grad gjennomslag for, men seinere har de fleste unntakene blitt opphevet. Norge konsentrerte forhandlingsinnsatsen om avfall og bioteknologi, men som vi skal se seinere har EUs miljøpolitikk i praksis hatt en langt bredere effekt på norsk miljøpolitikk.

Da Stortinget vedtok EØS-avtalen i 1992 ble det fremlagt en redegjørelse av EØS-avtalens betydning på miljøområdet som primært redegjorde for EUs miljøpolitikk slik den så ut omkring 1990, og de sist utviklede reglene fikk mest oppmerksomhet (St. prp. Nr 100 1991–1992). Videre var det et hovedfokus på at EØS-avtalen ga EFTA-landene en mulighet til å påvirke utviklingen av EUs miljøpolitikk og lite diskusjon av hva avtaleinngåelsen betydde for dynamikken i norsk miljøpolitisk utvikling. Heller ikke EØS-avtalens dynamiske dimensjon, i den forstand at mesteparten av EUs fremtidig miljøpolitikk ville implementeres i Norge, ble gitt mye oppmerksomhet. Da EØS-avtalen ble vedtatt i Stortinget i 1992 inneholdt den 60 miljødirektiver og i 1994 ble en ny pakke med 25 nye direktiver vedtatt (Dahl 1999:134). I ettertid har utviklingen i EU har gått i retning av å samle miljølovgivningen i mer omfattende ramedirektiver eller forordninger heller enn å utvikle et økende antall detaljerte direktiver og forordninger (Hey 2005). Mange av reguleringene som Norge opprinnelig adopterte gjennom EØS-tilslutningen i 1994 er nå erstattet av mer omfattende, helhetlige og i stor grad mer ambisiøse reguleringer. På grunn av disse endringene er det vanskelig å kvantifisere veksten i EØS-miljøreglene fra 1990 og frem til i dag. Derfor vil vi heller gå gjennom fire miljøpolitiske områder og vurdere hvilke betydning EØS-avtalen har hatt på disse områdene.

På et rent overordnet plan kan man likevel servere to hovedkonklusjoner knyttet til veksten i EUs politikk. For det første *dekkes langt flere samfunnsområder av miljøpolitiske reguleringer og virkemidler fra EU i dag enn i 1990*. Dette skyldes en utvidelse av de virkemiddelområdene som eksisterte i 1990, men også fremvekst av nye politikkområder, og da spesielt klimapolitikken.

For det andre har EUs miljøpolitikk alltid vært preget av *detaljerte reguleringer, men over tid har dette karaktertrekket blitt supplert med langt flere spesifikke virkemidler og målsettinger*. Vi kan altså konkludere med at det er stor grad av overlapp mellom hvordan norsk miljøpolitikk har endret seg de siste tjue årene og endringene i EUs politikk. Denne rapporten vil diskutere om dette skyldes at EUs miljøpolitikk har blitt importert til Norge gjennom EØS-avtalen, eller om forklaringen heller ligger i andre internasjonale forhold eller særnorske utviklingstrekk. Vi kan imidlertid ikke bevege oss mot noen analyse av dette før vi har belyst utviklingen innenfor ulike miljøpolitiske områder i mer detalj.

3. Lokal og regional forurensing

3.1 EUs politikk for lokal og regional forurensing

EUs forurensingspolitikk standardiserer og harmoniserer forurensningslovgivning og konsesjonspraksis i nasjonalstatene, setter tak for hvor mye medlemslandene kan slippe ut av ulike forurensende stoffer og etablerer et Europeisk system for klassifisering og godkjenning av kjemikalier.

Siden midten av nittitallet har EUs IPPC-direktivet (Integrated Pollution Prevention Control) vært hjørnesteinen i EUs forurensingspolitikk. Da dette direktivet kom representerte det en betydelig styrking av EUs engasjement i national forurensningslovgivning. Nasjonale forurensingsmyndigheter ble pålagt å vurdere den samlede forurensingsbelastningen, vurdere ulike typer forurensing fra en virksomhet i sammenheng og sette krav om at forurenser brukte den best tilgjengelige teknologien (BAT) (Directive 1996/61/EC). BAT defineres i tekniske dokumenter som utarbeides og oppdateres av forurensingsekspertene fra hele Europa (såkalte BREF-dokumenter). Disse svært omfattende og tekniske dokumentene er bare rådgivende. EU har nylig revidert IPPC direktivet, og slått det sammen med en rekke andre forurensingsdirektiver (direktivene for store forbrenningsanlegg (Directive 2001/80/EC) avfallsforbrenning (Directive 2000/76/EC) og flyktige organiske forbindelser, VOC (Directive 1999/13/EC, VOC-direktivet). Det nye IPPC direktivet heter Industriutslippsdirektivet og går noen skritt lenger i å øke BREF dokumentenes status, men gjør dem ikke juridisk bindende (Directive 2010/75/EU). Når det gjelder luftforurensing er det en underskog av reguleringer som gir mer detaljerte føringer for luftforurensingsområdet enn det vi finner i IPPC. Luftkvalitetsdirektivet (Directive 2008/50/EC) og Takdirektivet er de mest sentrale (Directive 2001/81/EC). Luftkvalitetsdirekti-

vet som kom i 2008 var en sammenslåing av en rekke direktiver for luftkvalitet utformet de siste ti årene. Direktivet regulerer stoffene svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksid (NO), nitrogendioksid (NO₂), partikler (PM₁₀ og PM_{2,5}), bly, benzen, karbonmonoksid (CO) og bakkenær ozon, og har også bestemmelser om utveksling av informasjon. EU politikken på dette området har lenge satt grenseverdier som i hovedsak bygget på retningslinjene til verdens helseorganisasjon og pålagt landene å lage handlingsplaner for forurensingsreduksjon (Meyer 2005:50–51). Luftkvalitetsdirektivet innførte nye krav til rapportering av tiltaksplaner, overvåkningsprogram og kvalitetssikring av luftkvalitet, men grenseverdiene fra de gamle direktivene ble stort sett videreført (EØS databasen 2010e).

Takdirektivet setter tak for utslipp av stoffer som bidrar til forsuring og er EUs direktiv for gjennomføring av fellesskapets forpliktelse i Gøteborgprotokollen (Direktiv 2001/81/EC). Direktivet har som formål å redusere grenseoverskridende luftforurensning (som sur nedbør) og omfatter stoffene svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH₃) og flyktige organiske forbindelser (VOC). Direktivet gir medlemsstatene utslippsforpliktelser, i form av tak på utslippsnivå i 2010, og pålegger dem å utarbeide nasjonale handlingsplaner for reduksjon av utslippene av NO_x, SO₂, NH₃ og VOC. EU har en egen ozonforordning som bidrar til å gjennomføre EUs forpliktelse i Montrealprotokollen (EØS databasen 2007b). Direktivet for flyktige organiske forbindelser (VOC) fra 1999 er fortsatt operativt i den forstand at medlemslandene jevnlig rapporterer om sin gjennomføring av dette direktivet (EØS databasen 2008b). Det eksisterer flere tilleggskrav på VOC-området, for eksempel et eget direktiv for VOC i maling og lakk og for utslipp fra bensinstasjoner (Directive 2004/42/EC; Directive 2009/126/EC).

Med sikte på å redusere luftforurensingen har EU også utviklet en del produktreguleringer for kjøretøy. Helt siden tidlig 70-tall har EU regulert utslipp av NO_x og partikler fra nye biler. Reguleringene ble sist oppdatert og strammet inn i 2007 (Regulation EC No 715/2007). I 2009 innførte man også et direktiv som setter utslippskrav til biler kjøpt av offentlige virksomheter og virksomheter med offentlig løyve (Directive 2009/33/EC).

På kjemikalieområdet har EU medlemsstatene delegert mer myndighet til EU-organene enn for andre deler av forurensingspolitikken. Da REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals) forordningen ble vedtatt i 2006 ble dette kjernen i EUs kjemikali-

epolitikk (Regulation EC No 1907/2006). REACH erstatter en rekke eldre direktiver og forordninger, slik som begrensningsdirektivet fra syttitallet (Council Directive 76/769/EEC) og kjemikalielovgivning fra tidlig nittitallet (Council Regulation EEC No 793/93). Mens den gamle EU-lovgivningen satte strengere krav til nye enn til såkalt eksisterende stoffer, omfatter REACH alle typer stoffer, uavhengig av når de kom på markedet. Det første EU-regelverket påla myndighetene å bevise at farlige stoffer hadde uakseptable effekter, mens REACH pålegger industrien å dokumentere egenskapene til ulike stoffer. Dermed beveger man seg i retning av å spillevende bevisbyrden; fra å ligge hos dem som blir rammet av forurensning til dem som produserer potensielt farlige stoffer.

REACH skaper et nytt Europeisk system for kontroll med produksjon, import, bruk og utslipp av kjemikalier. Produsent eller importør skal sørge for alle stoffer som produseres eller importeres i mengder over 1 tonn pr år skal registreres hos det Europeiske kjemikaliebyrået (European Chemicals Agency, ECHA), de farligste stoffene må ha en sentral godkjenning (fra ECHA) før de kan brukes, og noen enkeltstoffer er forbudt eller pålagt bruksbegrensninger (EØS databasen 2008a). Industrien har hovedansvar for å vurdere sine kjemikalier, foreslå og sette i verk sikkerhetstiltak ved bruk, sørge for informasjon gjennom alle leddene i forsyningskjeden samt lage en substitusjonsplan (dersom det foreligger et mindre skadelig stoff). REACH regulerer hvordan produsent, importør og brukere av kjemikalier skal opptre. Denne reguleringen skjer primært gjennom kjemikaliebyrået. I 2010 sto kjemikalieindustrien overfor sin første tidsfrist for å registrere stoffer hos det Europeiske kjemikaliebyrået. Byrået har også kommet med forslag til de seks første seks 'substances of very high concern' (Commission 2010a:18). REACH regelverket kommer i tillegg til EUs forordning for gjennomføring av Stockholm-konvensjonen om persistente organiske forbindelser (POPs) (Regulation EC No 850/2004). Denne forbyr bruk av POPs i faste bearbejdede produkter og gjenvinning av POPs avfall, krever utslippsoversikter, samt en del andre regler for produksjon, omsetting, bruk, utslipp og avfallshåndtering. EU har også et omfattende regelverk for hvilke kjemikalier som er tillat brukt i ulike typer produkter (se Europalov 2010)

I tillegg til reglene for utslipp av substanser til luft, vann og jord har EU en egen politikk for støyforurensning. Utendørsstøydirektivet sikter mot å unngå, forebygge eller begrense skadelige virkningen av utendørsstøy (Directive 2002/49/EC). Direktivet presenterer felles metoder for måling av støy og pålegger

medlemslandene å utarbeide strategiske støykart, og å gjøre denne informasjonen allment kjent. De fleste utendørs støykilder omfattes, med spesielt fokus på støy fra transport og industri.

3.2 Norsk tilpassing til EUs forurensningsregulering

Ved inngangen til nittitallet var hovedoppmerksomheten i norsk forurensningsregulering rettet mot lokal og regional forurensning (spesielt til luft, men også land og vann). Den norske forurensningsloven slo fast at alle større enkeltutslipp av stoffer av potensiell fare for natur og mennesker var å betrakte som forurensning og i utgangspunktet ulovlig (Asdal 1998). Forurensningsmyndighetene hadde imidlertid vide fullmakter til å gi unntak, i form av utslippstillatelser, fra denne bestemmelsen.

På slutten av nittitallet ble EUs direktiv om integrert forurensningsregulering (IPPC-direktivet) implementert i den norske forurensningsloven (Ot.prp. nr. 59 1998–99). De fleste av hensynene i EU-direktivet var allerede innarbeidet i forurensningsloven og dermed medførte dette få spesifikke endringer av lovteksten. I praksis har vi likevel sett en endring mot økt vektlegging av best tilgjengelig teknologi, eller BAT. Tidligere var konfliktene knyttet til forurensningsreguleringen ofte knyttet til debatter om samfunnsnyttens ved en forurensende praksis var større enn ulempene knytte til forurensingen, mens de fleste debatter nå dreier seg til uenighet om hva som er den best tilgjengelige teknologien. De svært omfattende og tekniske BREF-dokumentene (knyttet til IPPC) er bare rådgivende og det oppstår stadig debatt om hvordan de ulike dokumentene skal tolkes (se Boasson 2005).

Ved utgangen av 2010 var luftkvalitetsdirektivet fortsatt til vurdering blant EFTA-landene. Norge hadde imidlertid allerede endret sin praksis som følge av implementering av eldre luftkvalitetsdirektiver (EØS databasen 2010e). Direktivene som nå er samlet i direktivet om luftkvalitet ble på nittitallet implementert i Norge gjennom forurensningsforskriftens kapittel om lokal luftforurensning (Forurensningsforskriften 2004, kap.7). Dette bidro i noen grad til at Norge fastsatte nasjonale mål for stoffene NO₂, PM₁₀, SO₂ og benzen. De nasjonale målene er gjennomgående noe strengere enn EUs grenseverdier (EØS databasen 2010e). Som ledd i gjennomføringen av det første direktivet for flyktige organiske forbindelser (VOC, som gir lokal luftforurensning) rapporterer Norge jevnlig til ESA om gjennomføring av VOC-reduserende tiltak (EØS databasen 2008b). Implementering av EUs regler på dette

området har gitt en rekke endringer i norsk praksis, av størst betydning er nok innføring av systemer for oppsamling av bensindamp ved bensinstasjoner (EØS databasen 2006b; 2010f).

Norge brukte svært lang tid på å vurdere hvordan man skal håndtere Takdirektivet. Dette henger sammen med at Norge har sine egne forpliktelser i Gøteborgprotokollen, mens EU medlemslandene er forpliktet gjennom direktivet. I 2007 innførte Norge en avgift på utslipp av NO_x fra 2007 (EØS databasen 2009a; St.prp. nr. 1 2006–2007). Avgiften omfatter drøyt 50 prosent av Norges samlede utslipp av NO_x (2005). Stortinget vedtok også at «utslippskilder omfattet av miljøavtale med staten om gjennomføring av NO_x-reducerende tiltak i samsvar med et fastsatt miljømål» kan gis midlertidig fritak for NO_x-avgift. I 2008 inngikk Miljøverndepartementet en slik avtale med 14 næringsorganisasjoner (Miljøverndepartementet 2010). Organisasjonene skal i henhold til avtalen bidra til at Norge overholder NO_x-forpliktelsen i Gøteborgprotokollen. Virksomheter som slutter seg til avtalen får fritak for NO_x-avgift ut 2010 mot at man bidrar til et NO_x-fond som finansierer tiltak for å få ned utslippene. Avtalen ble fornyet og oppdatert i 2010. De NO_x-relaterte ordningene er i stor grad oppstått helt uavhengig av Takdirektivet, men Takdirektivet gjør likevel at EØS-avtalens overvåkings- og domstolsordning vil gjelde og dermed kan ESA følge opp dersom de norske tiltakene ikke fører til at Norge innfrir sine forpliktelser i Gøteborgprotokollen innen 2012.

I utgangspunktet var det stor forskjell mellom Norges og EUs politikk på kjemikalieområdet. I Norge sto føre-var prinsippet sterkt; det var nok at man hadde mistanke om at et stoff var skadelig for mennesker og miljø for at det kunne reguleres, mens EU krevde bevis for at et stoff var skadelig for å underlegge stoffet regulering (Dahl 1999:134). Da EØS-avtalen ble fremforhandlet fikk Norge unntak for en rekke av maksimumsreglene som EU satte opp på dette området. Etter hvert som EU har hevet sitt beskyttelsesnivå oppover til norsk standarder har de fleste av unntakene blitt fjernet (St. meld. nr. 14 2006–2007:30). EUs politikk for plantevernmidler er det eneste forureningsområdet der Norge har et varig unntak for EUs reguleringer (Dahl 1999:135). Dette unntaket gjelder fremdeles og har i liten grad vært problematisert i løpet av perioden.

Norge har fortsatt å være et internasjonalt foregangsland i arbeidet for å hindre at kjemikalier skader miljø og helse (St. meld. nr. 14 2006–2007). En av de viktigste gjenværende skillene mellom Norges og EUs

tilnærming til kjemikaliereregulering er at substitusjonsprinsippet ligger til grunn for norsk kjemikaliepolitikk. Dette tilsier at brukere av helse – og miljøfarlige kjemikalier skal erstatte kjemikalier med alternativer som gir mindre risiko for helse og miljø (St. meld. nr. 14 2006–2007:14). Det langsiktige målet i norsk kjemikaliepolitikk er at bruk av kjemikalier ikke skal føre til 'helseskader, skader på økosystemer eller skader på naturens evne til produksjon og fornyelse' (St. meld. nr. 14 2006–2007:15). I 2007 innførte man et 'generasjonsmål' om at alle utslipp av miljøgifter skal stanses innen 2020 (St. prp. nr 1 S 2009–2010:30). Mangel på kunnskap om kjemikaliers egenskaper og skadevirkninger gjør det ekstra krevende å arbeide for å nå dette målet. Norske myndigheter har utformet en liste over stoffer/stoffgrupper som ikke skal slippes ut, eller der utslippene skal reduseres vesentlig innen gitte tidsfrister (St. meld. nr. 14 2006–2007:18). I 2009 var det 32 stoffer på denne listen (St. prp. nr 1 S 2009–2010:100). Denne listen er inspirert av diskusjonene i ulike internasjonale fora, blant annet forslagene som har kommet i EUs kjemikaliedebatter. Norge er direkte tilknyttet FNs Stockholmkonvensjon om persistente organiske forbindelser (POPs) men er i tillegg også forpliktet til å gjennomføre EUs forordning for gjennomføring av denne (EØS databasen 2007c). I hovedsak var kravene i forordningen i overensstemmelse med norske regler, men på noen punkter førte implementering av denne til mer presise og strengere regler. På den andre siden forbyr Norge forskning rettet mot ny bruk av POPs mens det blir tillat i EU-forordningen.

Etter at REACH ble inkludert i EØS-avtalen i 2008 er dette blitt det grunnleggende systemregelverket i norsk kjemikalieforvaltning (St. prp. nr 1 S 2009–2010:30). I Norge gir REACH først og fremst nye forpliktelser for industriaktører som bruker kjemikalier i sin produksjon, enten fordi de fremstiller et nytt kjemisk produkt som selges videre eller fordi de selv tar stoffet (EØS databasen 2008a). Altså er petroleumsvirksomheten og industribedrifter, slik som malingsprodusenten Jotun omfattet. European Chemicals Agency (ECHA), som har en sentral rolle i gjennomføringen av REACH. Det europeiske kjemikaliebyrået vil treffe beslutninger som har betydning for norsk produksjon og bruk av kjemikalier og dermed måtte Norge formelt sett overføre beslutningsmyndigheten fra norsk miljøforvaltning til Kjemikaliebyrået (St.prp. nr. 49 (2007–2008:4). Byrået skal også bistå EFTAs overvåkingsorgan (ESA) og EFTAs faste komité i utførelsen av deres respektive oppgaver. - Med unntak av stemmerett har Norge de samme rettigheter og forpliktelser som EU-medlemsstatene i forhold til byrået, det vil si

at vi deltar i en rekke komiteer og systemer for informasjonsspredning.

Støyforurensing er en relativ liten og ikke-kontroversiell del av norsk forurensingsregulering. Da Norge implementerte EUs støypolitikk rett etter at EØS-avtalen ble inngått ga dette noe styrking av reglene (St. prp. nr 100 199–1992:272). Da Norge 15 år seinere skulle implementeringen av EUs utendørsstøydirektiv hadde Norge gjennomført en god del regulering av støy som gjorde at man stort sett innfridde direktivet eller lå foran (EØS databasen 2007a). For eksempel hadde man alt et nasjonalt resultatmål om å redusere støyplagen med 25 % innen 2010 i forhold til 1999.

3.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for utvikling av norsk forurensingspolitikk?

I utgangspunktet hadde Norge lite fokus på at EUs forurensingspolitikk ville kunne føre til press mot å styrke reguleringene i Norge. Man var langt mer opptatt av at EØS kunne gi norske myndigheter muligheter til å påvirke EUs politikikutvikling. I Stortingproposisjonen om EØS-avtalens inngåelse heter det blant annet 'Som kjent kommer om lag 90 pst. Av luftforurensningen i Norge fra andre land. Samarbeid på politisk og faglig plan mellom EFTA og EF vil bli av sentral betydning for mulighetene til å påvirke politikken som ligger til grunn for de grenseoverskridende forurensninger' (St. prp. nr 100 199–1992:273). Som vi har sett har likevel EUs politikk fått en del konsekvenser for norsk forurensingslovgivning.

Gjennomføring av EUs forurensingsregulering har ikke vært særlig kontroversielt i Norge. Dette henger sammen med at norsk forurensingsregulering helt siden slutten av åttitallet har vært gjennom en periode med avpolitisering (se Asdal 1998). Brorparten av debattene om norsk forurensingspolitikk dreier seg om saker som har svake koblinger til EUs politikk. Mest iøynefallende er de økte konfliktene knyttet til utslipp fra petroleumsvirksomheten de siste ti årene (se Berge 2005). Den dramatiske veksten i utslipp av forurenset vann, såkalt produsert vann, er et særnorsk fenomen som skyldes at mange av olje- og gassinstallasjonene begynner å bli gamle og dermed produserer de mer vann enn petroleum. Samtidig beveger oljevirkosmheten seg inn i mer sårbare områder og dette har utløst den særnorske beslutningen om nullutslipp; altså at det i Lofoten og Barentshavet ikke skal være utslipp av borkaks og produsert vann under normal drift (St. prp. nr 1 S 2009–2010:97).

Siden EU ikke har spesifikk politikk rettet mot petroleumsvirksomhet har EUs forurensingspolitikk bare indirekte påvirket disse debattene, men det betyr slett ikke at reguleringene har vært helt uten betydning. I praksis ser vi likevel at det er stort rom for fortolkning av EUs politikk på dette området. Ulike norske aktører bruker ulike deler av EUs politikk for å fremme sine synspunkter, dette har blant annet vært tydelig en den nokså tekniske faglige diskusjonen om hvilke betydning IPPC-direktivet får for regulering av NO_x fra norske plattformen. Den svake EU-koblingen i petroleumsdiskusjonene er ikke enestående. Opprydding av forurensete sedimenter er eksempel et annet stort politisk tema i Norsk forurensingspolitikk der EØS-avtalen ikke gir detaljerte føringer (St. prp. nr 1 S 2009–2010:104).

I norsk NO_x-politikk ser vi at Norge i stor grad har kommet opp med helt egne virkemidler – som næringslivets miljøfond – helt uavhengig av innholdet i EUs taktidirektiv. Hvorvidt direktivet likevel vil kunne få noe å si, i og med at EU kan legge juridisk press for fortgang i norsk utslippsreduksjoner er likevel for tidlig å si. Når det gjelder den daglige reguleringen av utslipp og kjemikaliebruk har EUs politikk hatt større betydning. Men siden mye av EUs forurensingslovgivning overlapper helt eller delvis med annet internasjonalt regelverk er det vanskelig å si akkurat hvor viktig EØS-avtalen har vært. Mye av EUs politikk er også laget nettopp med det formål å implementere EUs internasjonale forpliktelser i medlemslandene. Utfordringen for Norge er at Norge er en selvstendig part til disse internasjonale samarbeidsordningene samtidig som EØS forplikter oss til å gjennomføre EUs implementeringspolitikk. Noen ganger løses dette greit ved at EUs politikk ikke får direkte anvendelse i Norge, slik som for ozon der EUs ozonforordning gjennomfører EUs forpliktelser i Montrealprotokollen (EØS databasen 2007b). Når det gjelder kjemikalier er det en stor flora av internasjonale samarbeidsordninger og dermed blir situasjonen mer uoversiktlig. Internasjonalt utformes kjemikalierregelverk i OSPAR, Stockholm-konvensjonen om persistente organiske forbindelser (POPs), Rotterdam-konvensjonen om internasjonal handel med farlige kjemikalier, Basel-konvensjonen om farlig avfall og ECE-protokollene om LRTAP-konvensjonen (se St. meld. nr. 14 2006–2007:25).

Norge har foreslått at et økende antall kjemikalier skal reguleres gjennom disse internasjonale samarbeidsordningene (St. prp. nr 1 S 2009–2010:101). Dette ikke-EU relaterte internasjonale samarbeidet har også hatt stor betydning for målne og prinsippene som er nedfelt i norsk kjemikaliepolitikk, for eksempel er det

norske generasjonsmålet nedfelt i miljøgiftstrategien i OSPAR-konvensjonen. Den komplekse og omfattende internasjonale påvirkningen gjør det uklart om EØS-avtalen har hatt noen særlig betydning for disse delene av norsk politikk. Når det gjelder områdene som dekkes av REACH er imidlertid situasjonen annerledes. Her er det klart at REACH både har en direkte betydning gjennom å sette rammeverk for norske produsenter og brukere av kjemikalier og at det påvirker stoffene som brukes i produkter som tilbys på det Europeiske markedet, og som dermed er tilgjengelige for norske aktører.

EU-påvirkningen på forurensingsområdet spiller også sammen med krav fra ulike norske aktører. Det utpreget tekniske preget på EUs politikk har økt forurensningsmyndighetenes mulighet til å definere saker som tekniske, ikke faglige, og disse har hatt stor myndighet til å lage sine egne fortolkninger av EUs politikk. Miljøvernorganisasjonene har i liten grad engasjert seg sterkt i hvordan EUs politikk skal fortolkes, men i forbindelse med REACH har de presset på for å få en så radikal fortolkning som mulig (se WWF 2005). Implementeringen av REACH er også spesiell fordi næringsorganisasjonene har presset på for å få en raskest mulig implementering for å unngå konkurransevridende effekter som ville oppstå om Norge ble stående utenfor systemet (St.prp. nr. 49 (2007–2008:4).

Alt i alt er konklusjonen at EUs forurensingspolitikk har bidratt til å øke detaljeringsgraden i norsk forurensingsregulering, spesielt når det gjelder krav til bruk av best tilgjengelig teknologi for å hindre utslipp til sjø og vann og krav til bruk og produksjon av kjemikalier. Det er imidlertid vanskelig å si om EU-politikken i seg selv har ført til en strengere og mer omfattende norsk forurensingspolitikk. Utviklingen har gått i denne retningen, men her har også andre typer internasjonalt samarbeid og aktivitet fra norske aktører, både miljøbevegelse og miljøforvaltning, spilt inn.

Når det gjelder forurensing fra petroleumsvirksomheten, som kanskje er det forurensingsområdet som har fått mest politisk oppmerksomhet de siste tjue årene, er det norsk miljøbevegelse som har presset på for strengere praksis, mens EUs miljøregler har spilt en heller beskjeden rolle. Norsk NO_x -politikk viser også at EUs miljøpolitikk ikke hindrer Norge i å komme opp med egne løsninger på forurensingsområdet, uavhengig av EU-påvirkning, men det er uklart om denne politikken er mer effektiv enn den som promoterer av EU. Fordi vi mangler studier over de politiske drivkreftene i norsk forurensingspolitikk er det vanskelig å trekke

mer presise konklusjoner om EØS-avtalens betydning på dette feltet.

4. Avfall

4.1 EUs avfallspolitikk

Avfall er både et miljøproblem og en handelsvare. Derfor reguleres det både av EUs konkurransepolitikk og EUs miljøpolitikk (Shinn 2005). EUs første rammedirektiv for avfall ble utviklet allerede i 1975. Siden kom en rekke nye reguleringer til; spesielt stor var aktiviteten på nittitallet. Mange av direktivene er svært spesifikke, for eksempel regulering av hvilke stoffer og komponenter som er tillatt i ulike typer produkter. EUs avfallspolitikk bygger på en rekke prinsipper; forbruker skal betale, produsentansvarlighet, nærhetsprinsipp og avfallshierarkiet. Selv om EU allerede tidlig på nittitallet satte mål om å redusere omfanget av avfall som genereres per person, men mangler konkrete virkemidler for å oppnå dette målet (Shinn 2005:91).

I 2008 vedtok EU et nytt rammedirektiv om avfall (Directive 2008/98/EC). Direktivet erstattet tidligere rammedirektivet (2006/12/EC) samt direktivene om farlig avfall (91/689/EEC) og spillolje (75/439/EEC). For første gang har man også en klar referanse til avfallshierarkiet, som tilsier at det viktigste er å redusere omfanget av avfall, og at man deretter skal gjenvinne, mens sluttdeponering er siste utvei. Direktivet pålegger medlemslandene å arbeide for å fremme gjenbruk og høgverdig resirkulering (EØS databasen 2010d). Det oppfordres til kildesortering, og det settes krav om at det skal være separat innsamling av minimum papir, metall, plast og glass innen 2015. Det settes også krav om at minst 50 prosent av de samme fraksjonene gjenbrukes eller materialgjenvinnes innen 2020. For bygg- og anleggsavfall (unntatt farlig avfall) kreves det at minst 70 vektprosent skal gjenbrukes eller materialgjenvinnes innen 2020. Definisjonene som presenteres i rammedirektivet tilsier at fjernvarme basert på avfallsforbrenning bare vil telle som energigjenvinning dersom energiutnyttelsesgraden er høyere enn 60%. Medlemsstatene skal rapportere om implementeringen av direktivet til Kommisjonen hvert tredje år. Disse skal bygge på nasjonale og lokale avfallsplaner.

EU har utviklet et detaljert regelverk for hvordan ulike typer avfallshåndtering skal foregå. Avfallsforbrenningsdirektivet regulerer forbrenningsprosessen, mens deponidirektivet regulerer sluttbehandling i deponi (Directive (2000/76/EC; Council Directive 1999/31/EC). Sistnevnte slår fast at deponering av avfall bør

unngås og er siste utvei for å håndtere avfall og at innen 2016 skal avfallsmengden som går til deponi reduseres trinnvis ned til 35 % av det som gikk til deponi i 1995. Deponiene skal driftes på en måte som reduserer forurensing til vann, jord og luft. Direktivet pålegger medlemslandene å sørge for at avfallsdeponier må ha utslippstillatelse fra offentlige myndigheter (Shinn 2005:94).

EU har en rekke detaljerte regler om hvordan de ulike typer av avfall skal håndteres. Direktiv 2002/96/EC om kasserte elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall) ble vedtatt i EU 27. januar 2003. Dette direktivet pålegger produsenter og importører ansvar for finansiering av innsamling og behandling av historisk EE-avfall som kommer fra andre enn husholdninger, men produsentene og importørene er bare ansvarlig for historisk avfall i de tilfellene der avfallsbesitter kjøper en tilsvarende mengde nye produkter (EØS databasen 2006a). Et annet eksempel er mineralavfallsdirektivet som gir detaljerte krav om hvordan avfall fra ulike former mineralutvinning (metallproduksjon, pukkerverk osv) skal håndteres (Directive 2006/21/EC).

I 1993 utarbeidet EU en forordning om eksport av avfall, og denne ble revidert i 2006 (Regulation EC No 1013/2006). Forordningen gir en rekke detaljerte prosedyrer som skal følges i forbindelse med transport av avfall over landegrensene. Formålet er å sikre trygg transport og sikkerhet for at avfallet behandles forsvarlig. I det reviderte forordningen pålegger nasjonale myndigheter en større rolle som kontrollør av disse prosessene og gir også økt adgang til å regulere eksport av kommunalt avfall.

4.2 Norsk tilpassing til EUs avfallspolitikk

Allerede i 1990 hadde Norge utviklet en nokså omfattende avfallspolitikk, men vi har likevel sett at politikken har blitt langt mer omfattende og inneholder mer konkrete reguleringer og konkrete målsettinger in 2010 enn for tjue årene. I 2010 består norsk avfallspolitikk av en rekke virkemidler, regulering gjennom forurensingsloven, avgifter, refusjons- og panteordninger, bransjeavtaler og informasjonstiltak (St. prp. nr 1 S 2009–2010:198). EUs rammedirektiv for avfall, samt andre avfallsdirektiver, er implementert i den norske avfallsforskriften (EØS databasen 2010d).

Siden slutten av nittitallet har det overordnede målet for norsk avfallspolitikk er at 'utviklingen i mengden produsert søppel skal være vesentlig lavere enn den økonomiske veksten' (St. prp. nr 1 S 2009–2010:106; SSB 2010). I denne perioden har Norge hatt svært høy

økonomisk vekst og dermed gir ikke dette målet veldig høye krav til reduksjon i avfallsnivået. Fra midten av nittitallet og frem til i dag har avfallsmengden økt med 40 prosent og den økonomiske veksten har vært i omtrent samme størrelsesorden (se St. meld. nr. 9 2008–2009:4.2). I dag produserer hver nordmann 824 kilo søppel i året – klart mest i Europa (SSB 2010). EU-27 produserer i snitt 522 kilo per innbygger. EUs krav for avfallsforebygging er nokså vage, dermed har ikke EU påvirkningen gjennom EØS hatt noe særlig påvirkning på den minst vellykkede delen av norsk avfallspolitikk.

Norge er best i Europa på gjenvinning og ombruk. I 2007 ble nesten 70 prosent av avfallet gjenvunnet (St. prp. nr 1 S 2009–2010:107). Norge har satt som mål at minst 75 prosent av den genererte avfallsmengden skal gå til gjenvinning i 2010, med en videre opptrapping til 80 prosent (St. prp. nr 1 S 2009–2010:31). I 2008 ble nesten 30 kg. elektronisk avfall samlet inn per person, mens retursystemene for emballasjeavfall oppnådde en samlet gjenvinningsandel på 90 prosent (St. prp. nr 1 S 2009–2010:107). Myndighetene har også fått langt bedre kontroll med håndteringen av farlig avfall.

Målsettingene i norsk avfallspolitikk går i de aller fleste tilfeller lenger enn det EUs avfallspolitikk forplikter oss til. På de fleste områdene har Norge også ligget foran EUs virkemiddelutvikling, men fordi EUs politikk stort sett består av minimumsdirektivet har ikke EUs politikk hindret økte norske ambisjoner (se for eksempel EØS databasen 2010d og UD 2001). For eksempel gikk Norge mye lenger enn det EUs deponidirektiv tilsier, ved å innføre et forbud mot å deponere nedbrytbart avfall i Norge i 2009. I tillegg til Norge er det bare Tyskland som har innført et slikt forbud mot deponi (Shinn 2005:102).

På noen få områder har EUs innsamling og gjenvinningsmål ført til høyere norsk ambisjonsnivå, men på de fleste områder har Norge langt høyere målsettinger enn vi er forpliktet til (EØS databasen 2010d). For eksempel sier forskrift om kasserte elektriske og elektroniske produkter av 16. mars 1998 at produsentene og importørene har ansvar for historisk elektroniske og elektriske avfall uavhengig av nykjøp av tilsvarende produkter, mens EU direktivet kun pålegger produsenter og importører å ta vare på dette avfallet dersom kunden kjøper tilsvarende nytt (EØS databasen 2006a). På den annen side har EU-direktiver i noen tilfeller ført til mer detaljerte regler, som for eksempel mineralavfallsdirektivet. Avfallet fra metallproduksjon og steinverk som er dekket av direktivet var allerede regulert gjennom flere typer lovverk før dette direktivet ble utformet på europeisk nivå, men kravene

ble mer spesifikke og detaljerte etter implementeringen av direktivet (EØS databasen 2010c). Norge har også unnlatt å utvikle egne handlingsplaner for avfall, slik man EUs overordnede avfallspolitikk foreskriver. Man har heller valgt å utforme avfallspolitikken i de overordnede Stortingsmeldingene fra Miljøverndepartementet (St.meld. nr. 8 1999–2000; 26 2006–2007).

I 1993 vedtok Stortinget å innføre en grunnavgift på engangsemballasje. Dette utviklet seg til å bli en av de få sakene på avfallsområdet der EØS-tilpassing skapte konflikt. Utgangspunktet var at ESA i utgangspunktet mente at avgiften var i strid med forbudet mot avgiftsmessige handelshindringer (Dahl 1999:14). Som et resultat av konflikten med EUs konkurransepolitikk ble avgiften endret noe i 1999, blant annet ved at en rekke produkter fikk unntak for avgiften og dermed økte omfanget av engangsemballasje på det norske markedet (NOU 2002:542).

Norge er forpliktet til å gjennomføre EUs omfattende regelverk for eksport av avfall. Siden Norge tilpasset seg EUs politikk på dette området allerede på nittitallet betydde den nye eksportforordningen som kom på 2000-tallet få endringer i norske systemer, bortsett fra at den krevde en viss økning i tilsynsnivået (EØS databasen 2008c). Tradisjonelt sett har Norge behandlet mesteparten av avfallet nasjonalt, men de siste årene har eksportreguleringene fått økt betydning. Mellom 2003 og 2007 ble eksporten tredoblet hvorav det aller meste gikk til energigjenvinning i Sverige (St. prp. nr 1 S 2009–2010:109).

4.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for utvikling av norsk avfallspolitikk?

Da EØS-avtalen ble inngått understreket norske myndigheter at dette ville få betydelig innvirkning på norsk avfallspolitikk (St. prp. nr 100 199–1992:267). Man fikk til en to års overgangsordning, men uttrykte at prinsippene i EUs avfallspolitikk var i overensstemmelse med den norske og at prinsippet om fri sirkulasjon med avfallsbasert råstoff var i norsk interesse (St. prp. nr 100 199–1992:271).

Arbeidet for å få ned avfallsmengden, er det avfallspolitiske området der Norge ligger dårligst an. Avfallsproduksjon har en tendens til å stige i tråd med økonomisk vekst og siden Norge har hatt høyere økonomisk vekst enn mange andre Europeiske land har Norge større utfordringer enn mange andre med å få ned denne veksten. Norske myndigheter har ikke lyk-

kes i å møte denne utfordringen og har heller ikke blitt utsatt for noe press gjennom EØS-avtalen for å sette i verk tøffere virkemidler. Til tross for at Norge ligger på jumboplass i Europa har ikke dette vært noe stort tema i Norsk miljøpolitikk de siste årene. Mangel på press fra nasjonale aktører har altså ikke blitt kompensert for av internasjonale aktører.

Når det gjelder ombruk og gjenbruk har Norge lagt seg på en strengere linje enn vi er pålagt av EU. Det er også verdt å legge merke til at på dette området er situasjonen motsatt for de fleste andre Europeiske land. Avfallspolitikken er et av de områdene der medlemslandene ligger dårligst an når det gjelder å etterleve EUs politikk, det er spesielt stort sprik på resirkulering og gjenbruksområdet (Commission 2010a:20).

Det ser ut til at norsk miljøforvaltning, i den første tiden etter at EØS-avtalen ble inngått, prioriterte avfall høyt (se St.meld. nr. 8 1999–2000). Fordi dette politikkområdet ikke umiddelbart gir konflikt med sterke sektorinteresser har miljømyndighetene fått friere tøyler til å utvikle politikken her enn for andre sentrale miljøområder, som for eksempel klima og naturvern. Dette har gjort det mulig å utvide virkemiddelbruken og etablere ambisiøse målsettinger. Det er all grunn til å tro at EØS-avtalen har bidratt til å styrke politikktutviklingen direkte gjennom pålegg og reguleringer. I tillegg ser det ut til at miljøforvaltningen har latt seg inspirere av de Europeiske prosessene til å utvikle virkemidler som går lenger enn det vi er pålagt gjennom EØS. Siden vi mangler forskning på politikktutviklingen på dette feltet over tid, så er det vanskelig å si hvor viktig EØS har vært for skjerpingen og utvidelsen av avfallspolitikken som har funnet sted etter inngåelsen av EØS-avtalen.

Det er imidlertid grunn til å minne om at også avfallspolitikk er påvirket av andre internasjonale avtaler enn dem som utvikles i EU systemet, selv om det internasjonale samarbeidet er mindre omfattende enn det vi ser på mange andre miljøområder. For eksempel regulerer FN's Baselkonvensjon grensekryssende transport av farlig avfall, men medlemslandene i dette samarbeidet forplikter seg også til å sluttbehandle og håndtere farlig avfall på en miljømessig forsvarlig måte (Basel Convention 2010; Shinn 2005:88). På mange områder overlapper Baselkonvensjonen med EUs avfallsregelverk, men sistnevnte inneholder et langt sterkere overholdelsesregelverk. Avfallshierarkiet som er bygget inn i EUs miljøpolitikk har stor internasjonal utbredelse og antagelig har denne tankegangen kommet til Norge gjennom andre kanaler enn EU-politikken.

5. Klima

5.1 EUs klimapolitikk

Siden begynnelsen av nittitallet har de klimapolitiske diskusjonene i EU vært sentrert rundt økonomiske virkemidler rettet mot CO₂-utslipp, fornybar energi og energieffektivisering. Politikken har blitt utviklet i tre stadier². Knyttet til utviklingen av klimakonvensjonen i 1992 ble en del svak og nokså uforpliktende politikk utviklet. I perioden før og etter fremforhandlingen av Kyotoprotokollen kom den andre bølgen med virkemidler. Det tredje brekkpunktet var perioden frem mot Københavnforhandlingene i 2009 som resulterte i langt mer konkret, spesifikk og omfattende virkemiddelbruk enn tidligere. Etter hvert har EU utviklet en klimapolitikk bestående av fem hovedkomponenter; et europeisk kvotesystem for klimagasser (ETS), bindende målsettinger og prinsipper for støtte til fornybar energi, oppfordringer og forpliktelser knyttet til energieffektivisering, egne statsstøtteregler for energisparing og fornybar energi, samt direkte regulering av energi- og klimakvaliteten i diverse produkter.

På begynnelsen av nittitallet begynte EU å forhandle om å innføre en felles CO₂-avgift, forhandlingene trakk ut og til slutt endte det med en svært tannløs beslutning (Boasson og Wettestad 2012; Skjærseth og Wettestad 2008). EU utviklet også programmer for energieffektivisering og fornybar energi, men politikken var for det meste symbolsk og forskning og utvikling sto i sentrum.

Utviklingen av EUs klimapolitikk fikk ny kraft som følge av Kyotoforhandlingene i 1997. Som på en rekke andre miljøområder, påtok EU seg en felles internasjonale forpliktelser i Kyotoprotokollen i 1997 på veiene av medlemslandene. På grunn av den felles forpliktelsen tok EU en lederrolle i å utvikle Europeisk klimapolitikk, selv om også mange medlemsland på selvstendig initiativ utviklet nasjonale virkemidler. Etter at EU hadde blitt pålagt et felles klimamål i Kyoto reforhandlet man forpliktelsen slik at hvert land fikk individuelle mål. Deretter begynte man arbeidet med å utvikle spesifikke virkemidler.

Mens Kyotoprotokollen ble fremforhandlet gitt EU imot fleksible mekanismer, men kort tid etter begynte holdningene til kvotehandel som klimainstrument å snu i unionen. På begynnelsen av 2000-tallet utviklet EU et kvotesystem for klimagasser. Kvotesystemet omfattet kun store punktutslipp for CO₂ (tilsvarende

46 % av utslippene i EU), la opp til at det meste av utslippsrettighetene skulle tildeles gratis og et begrenset kjøp av kvoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen (utslippsrettigheter generert i utviklingsland uten Kyotoforpliktelse) (Skjærseth og Wettestad 2008). Det var opp til medlemslandene selv å sette nasjonale tak for utslippsutviklingen under direktivet. Det ble etablert en prøveordning for kvotehandel som gikk frem til 2008. Etter dette begynte den reelle kvotehandelen som skulle løpe frem til 2012. Når kvotehandelen ble iverksatt viste det seg at systemet ikke virket etter hensikten. Landene laget så rause nasjonale fordelingsplaner at prisene ble svært lave og de faktiske utslippskuttene minimale. Dette bidro til betydelige innstramminger da EU-landene i 2008 ble enige om nye regler for det EUs kvotehandelssystem som skulle settes i operasjon i 2012. Nå ble det avgjort at det skulle settes et felles Europeisk tak for utslippene, på 21 % lavere enn 2005-nivået (Boasson og Wettestad 2012). I utgangspunktet ble det bestemt at alle utslippsrettighetene skulle auksjoneres, men seinere ble det avklart at en hel rekke industrier som opererte globalt skulle få tildelt gratiskvoter siden disse var utsatt for konkurranse fra land uten klimaforpliktelser. Petroleumsindustrien var en av industriene som ble valgt ut som økonomisk sårbare.

I forbindelse med den tredje bølgen av klimapolitikkutvikling gjorde EU det klart at unionen ville påta seg en reduksjonsmålsetting på minst 20 prosent, og så mye som 30 prosent dersom en forpliktende og ambisiøs internasjonal klimaavtale ble fremforhandlet (Commission 2007). Kvotesystemet var tiltenkt en sentral rolle for å få ned utslippene, men EU skjerpet også sin politikk på andre områder for å få ned utslippene. EUs kvotesystem var aldri ment til å være det ene overordnede virkemiddelet i EUs klimapolitikk. Tvert imot omfattet det kun store punktutslipp og skulle virke sammen med tiltak rettet mot å utvikle mindre karbonintensiv energiproduksjon, transport og industrivirksomhet. I løpet av nittitallet utviklet EU-medlemslandene mange ulike nasjonale støtteordninger for fornybar energi (Commission 2005). For å sikre mest mulig like konkurransebetingelser har Kommisjonen ønsket å harmonisere EU-landenes ulike systemer for statsstøtte og opprette et felles europeisk grønt sertifikatsystem i forbindelse med et nytt direktiv for fornybar elektrisitet (Boasson og Wettestad 2012). Da Kommisjonen foreslo dette i år 2000 ble det møtt med en storm av protester, fra fornybare energiprodusenter samt store medlemsland, med Tyskland i spissen. Resultatet ble at det endelige direktivet for fornybar elektrisitet som kom i 2001 anbefalte markedsbaserte støtteordninger, men det ga ikke sterke føringer i

² Gjennomgangen av EUs klimapolitikk bygger i hovedsak på Boasson og Wettestad (utgis i 2012).

denne retning (Directive 2001/77/EC). Dermed besto mangfoldet av nasjonale ordninger og det forble mest lønnsomt å bygge ut fornybar energi i de landene der støtteordningene var best. Dette direktivet ga også uforpliktende målsettinger til medlemslandene. Samlet sett satte EU som mål at 12 prosent av energiforbruket skulle være fornybart i 2010 og at 22 prosent av elektrisitetsproduksjonen. Så langt var det fornybar elektrisitet, og ikke fornybar varme som sto i fokus i EUs politikk.

Konflikten om støtteform blusset opp på ny da kommisjonen la frem forslag til et nytt, revidert fornybar energidirektiv i 2008 (Boasson og Wettestad 2012). Igjen promoterte Kommisjonen grønne sertifikater, men også denne gangen vant fornybar energiproducentene frem. Det endelige direktivet åpnet for at land kunne gå sammen om å lage støtteordninger, men la ikke noe sterkt press på landene for å innføre grønne sertifikater. Det nye fornybar energi-direktivet som ble vedtatt i 2008 var mer ambisiøst enn det forrige fordi det satte et mål om 20 prosent fornybar energiandel innen 2020 (Directive 2009/28/EC). Direktivet presenterer også bindende, konkrete nasjonale målsettinger for den totale nasjonale fornybarandelen. Til forskjell fra det første direktivet var alle energiforbrukende sektorer inkludert, også oppvarming og transport. Direktivet ga ingen føringer for hvordan de nasjonale støttesystemene for fornybar energi skal utformes, men det etablerte tre ulike mekanismer som åpner for at medlemslandene skal kunne samarbeide med hverandre og med tredjeland om utvikling av fornybar energi. I tillegg pålegges medlemslandene å utvikle nasjonale handlingsplaner som følger en svært detaljert mal, utformet av Kommisjonen.

Når det gjelder energieffektivisering har EU-politikken generelt sett vært mindre forpliktende og bindende. I 2002 lanserte Kommisjonen en handlingsplan for energieffektivisering og tre år senere kom en grønnbok med en strategi for forbedring av energieffektiviteten i Europa med 20 prosent frem til 2020 (Commission 2002, 2005, 2008). I 2007 ble det vedtatt et uforpliktende mål om å øke energieffektiviteten med 20 prosent innen 2020 (Commission 2007). Direktivet for bygningers energiytelse ble ferdigstilt i 2002 (Directive 2002/91/EC). Direktivets begrep "bygningers energiytelse" var en nyvinning som både omfattet bygningskroppens energikvalitet og bruk av fornybare energikilder. Bygg vurderes altså som en integrert del i samfunnets energisystem, og blir presentert som forbrukere og produsenter av energi. Direktivet innførte en ny og helhetlig metode for beregning av bygningers energikvalitet. De isolerende egenskapene til hele

bygningsskroppen, ventilasjon og tetthet, oppvarming, luftesystemer og bruk av fornybare energikilder skal inngå i energiberegningen. Bygg fremstilles altså som et helhetlig produkt der alle komponenter virker sammen og påvirker den totale energiytelse.

Direktivet innebærer tre konkrete forpliktelser. For det første må medlemslandenes byggeforskrifter inneholde minimumskrav til energiytelse i nye bygg og bygg under renovering og disse kravene skal oppgraderes hvert femte år (Directive 2002:art 3,5). For det andre skal bygg over 1000 m², og bygg som blir solgt og leid ut, energimerkes. I store bygg skal merkingen være tydelig for de besøkende (Directive 2002: art 7). For det tredje skal begge virkemidlene baseres på den samme helhetlige metodikken og energimerkingen skal foretas av kvalifiserte eksperter (Directive 2002: art. 7, 10). Dette vil antagelig gi økt kompetanse i byggebransjen og dermed vil man gradvis kunne heve forskriftskravene for alle bygg. For at dette skal fungere er det imidlertid viktig at merkeordningen er troverdig og utformet på en slik måte at utbyggere og kjøpere begynner å vektlegge bygningers energiytelse. Energimerkeordningen skal legge til rette for at bedrifter skal kunne skape et eget marked for bygg med minimalt energiforbruk og kapasitet til å produsere fornybar energi. Om man lykkes med å skape slike markedsendringer vil oppføring av disse byggene kunne gi høyere fortjeneste enn andre typer bygg.

I november 2008 foreslo Kommisjonen en energieffektiviseringspakke, hvor revisjon av direktivet for bygningers energiytelse sto sentralt (Commission 2008). Et revidert direktiv ble ferdigstilt i 2009 og videreførte innholdet i det første direktivet, men innførte en del strengere forpliktelser knyttet til tiltak for å få ned energiforbruket i eksisterende bygg, for eksempel gjennom økt bruk av energimerkeordningen (Directive 2010/31/EU). I tillegg økte presset mot innstallering av fornybar energi i bygg, landene ble pålagt å lage handlingsplaner for 'tilnærmet nullenergibygg' og nasjonale byggeforskrifter må innen 2020 ligge på et 'tilnærmet nullenergibygg'-nivå.

EU har også et eget direktiv for effektiv energisluttbruk. Direktivet setter som et frivillig mål for EU landene å redusere energiforbruket med ni prosent i en niårsperiode etter at landet begynner å implementere direktivet og pålegger medlemslandene å lage energieffektiviseringsplaner (Directive 2006/32/EC). Ellers er direktivet mindre konkret enn direktivet for bygg, men presenterer en rekke prinsipper for nasjonal energieffektivitetspolitikk.

I 2005 begynte EU å engasjere seg i utviklingen av teknologi for karbonfangst og lagring (Boasson og Wettestad 2012). Først opprettet man en egen teknologiplattform der representanter fra akademia og industri møttes for å diskuteres hva som kunne gjøres for å få utviklet denne teknologien og tatt den i bruk. Denne plattformen bisto Kommisjonen i utviklingen av et eget direktiv for lagring av CO₂ (Directive 2009/31/EC). Dette direktivet presenterte regler for selve lagringen og klargjorde ansvarsforholdene mellom myndigheter og selskaper, men inneholdt ikke noen normative føringer for rollen CCS skulle ha i medlemslandenes klimastrategier. Samtidig som direktivet ble vedtatt, ble det også bestemt at en del av inntekten fra kvotesystemet skulle brukes til å finansiere 12 storskala CCS-demonstrasjonsprosjekter (Commission 2010b). Medlemslandene kan nominere prosjekter, men det er EU systemet som avgjør hvilke prosjekter som skal få støtte.

Mye av EUs klimapolitikk handler om å bygge opp nye energirelaterte næringer. I praksis medfører dette ofte at medlemslandene tilbyr statsstøtte. EU oppfordrer til dette gjennom sin klimapolitikk, men statsstøtte er i utgangspunktet forbudt under EUs konkurransepolitikk. Dette er løst ved at man har laget egne retningslinjer for miljørettet statsstøtte (Community Guidelines 2001, 2008). EUs retningslinjer for miljøstøtte sier at man kan få støtte opp til 40 prosent, og i enkelte tilfeller 100 prosent, av de ekstrautgiftene som er knyttet til ny fornybar energi og energieffektiviserings tiltak, sammenlignet med konvensjonell kraftutbygging eller en situasjon der slike tiltak ikke blir innført. Kravene for å få godkjent driftsstøtte er svært komplekse mens det er lettere å innfri kriteriene til investeringsstøtte. Støttesystemer som utformes som grønne sertifikatsystemer og eller nettariff-systemer (såkalt feed-in) unntas fra statsstøttereguleringen. Det vil i praksis si at så lenge forbrukerne betaler denne ekstra støtten til fornybar energi så kan landene etablere en så kostbar støtteordning som de måtte ønske. Det er viktig å merke seg at bioenergi var unntatt fra 2001-versjonene av statsstøttereglene. Det betydde at EUs medlemsland og EØS land kunne gi så sjenerøs støtte til fornybar varme som man ønsket uten å komme i konflikt med regelverket. EUs statsstøtteregler er ikke statiske. Tvert om skaper enhver avgjørelse Kommisjonen eller ESA tar i enkeltsaker presedens for hvordan påfølgende saker skal behandles.

EUs regler for energi- og klimakvaliteten i diverse energiforbrukende produkter, som små og store elektriske apparater og biler, påvirker karbonforbruket til produktene som er i salg i alle EU og EØS land.

Tidlig på nittitallet inngikk Kommisjonen frivillige avtaler med bilindustrien for å få ned utslippene fra nye biler. Det viste seg etter hvert at bilindustrien ikke nådde de målene de hadde forpliktet seg til. EU utviklet derfor i 2009 pålegg om å få ned utslippene, men utslippsgrensene de kom frem til i reguleringen av CO₂-utslipp fra biler var slappere de som var lagt til grunn for de frivillige avtalene (Directive 2009/33/EC, EØS databasen 2010g, Regulation EC No 443/2009). EU har en omfattende politikk for miljømerking av produkter som forbruker energi. Et overbyggende direktiv ble utformet i 2005 som igjen er fulgt opp med en rekke reguleringer knyttet til ulike produkter. Disse gir detaljerte regler for hvordan ulike produkter skal utformes. Som del av EUs energieffektivitetspakke ble det overbyggende direktivet nylig revidert og oppdatert (Directive 2009/125/EC).

5.2 Norsk tilpassing til EUs klimapolitikk

Som på så mange andre miljøområder, er Norge forpliktet til å implementere de aller fleste virkemidlene EU utvikler for å nå fellesskapets internasjonale forpliktelse, mens Norge ikke er bundet at EU-landenes felles forpliktelse. Gjennom Kyoto er Norge forpliktet til å unngå at utslippene øker med mer enn 1 prosent frem til 2012. Målsettingen kan innfris gjennom å gjennomføre tiltak hjemme eller ute. Norges forpliktelse er lavere enn EU-landenes felles Kyotoforpliktelse om å kutte utslippene med 8 prosent. I debatten om utarbeidelse av en protokoll som skal ta over for, eller videreføre Kyoto etter 2012, har imidlertid Norge og EU stått sammen om å love forpliktelse på 20 til 40 prosent kutt, og denne gangen har Norge gått hardere ut enn EU (se St.meld. nr. 34 2006-2007).

Norge viste interesse for kvotehandel som klimainstrument på et langt tidligere tidspunkt enn EU. Allerede på midten av nittitallet ble kvotesystem for klimagasser pekt ut som et hovedinstrument i Norske klimapolitikk (Sæverud og Wettestad 2006). På dette tidspunktet var EU imot denne typen fleksible mekanismer, men seinere utviklet EU sitt eget kvotesystem. I utgangspunktet hadde Norge ambisjoner om å lage et svært bredt system som dekket de fleste sektorer og gasser, men EU utviklet et smalt system som bare dekket store punktutslipp for CO₂. Pådriverne for utvikling av et norsk kvotesystem ønsket også at norske aktører skulle betale det meste av kvoteprisen selv, mens EU utviklet et system som hovedsakelig var basert på gratiskvoter. På den andre siden la Norge myndigheter opp til nokså omfattende kjøp av kvoter gjennom den grønne utviklingsmekanismen (utslippsrettigheter generert i

utviklingsland uten Kyotoforpliktelse) mens EU var langt mer restriktiv på dette området. På grunn av disse forskjellene ønsket ikke Norske myndigheter å implementere EUs kvotedirektiv. Man foretrakk heller å knytte seg opp til EUs kvotesystem på en måte som tillot kjøp og salg av kvoter, men som ikke påla Norge å innføre alle EUs regler.

Norske myndigheter mente at EUs politikk på dette området ikke var EØS-relevant, men Kommisjonen var uenig. Etter flere år med forhandlinger måtte Norge gi etter. Til slutt endte Norge opp med et smalt kvotesystem, der mesteparten av kvotene ble gitt ut gratis og bruken av den grønne utviklingsmekanismen var begrenset. På de fleste områder var det norske systemet altså i tråd med regelverket i EUs kvotedirektiv. Norge hadde imidlertid flere særnorske utfordringer. Størst av disse var spørsmålet om hvordan klimagassutslippene fra petroleumsvirksomheten skulle behandles. Olje- og gassutvinningen var i utgangspunktet omfattet av den norske CO₂-avgiften og denne var, til tross for et dramatisk kutt i 1998, langt høyere enn kvoteprisen. Norge forhandlet seg etter hvert frem til at CO₂-avgiften for sokkelen skulle videreføres parallelt med at oljeindustrien måtte kjøpe kvoter (St.prp. nr. 26 2007-2008). Kvoteprisen og avgiften var til sammen beregnet til å utgjøre omtrent samme kostnad for petroleumsvirksomheten som tidligere.

EUs reviderte kvotedirektiv, fremforhandlet i 2008, gir EU-organene langt mer myndighet til å styre kvotesystemet enn tidligere. Norge og EU er ennå ikke ferdige om å forhandle om hvordan norske utslipp skal håndteres i det nye systemet. Blant annet har håndteringen av petroleumsvirksomheten på nytt kommet opp som forhandlingstema, siden EU i 2010 bestemte at petroleumsvirksomheten var å anse som en global konkurranseutsatt næring som trengte ekstra beskyttelse (siden de globale klimaforhandlingene ikke hadde lykke si å utvikle et stramt, globalt klimaregime) (EØS databasen 2010h). Dette tilsier at oljeselskapene skulle slippe å betale for sine kvoter, noe som er i strid med norsk politikk på området.

Norsk politikk for fornybar energi er påvirket både av EUs fornybarpolitikk og EUs statsstøtteregler³. Norsk politikk for fornybar energi ble initiert gjennom regjeringens energimelding som ble behandlet i Stortinget i år 2000. Dette førte til opprettelsen av Enova som utviklet et støttesystem for fornybar elektrisitet og fornybar varme, som begge var basert på kostnadseffektivi-

vitetsprinsipper; ingen aktører skulle få mer støtte enn man trengte for å realisere prosjektene. Politikken for fornybar varme har utviklet seg gradvis i ettertid, men grunnprinsippene for tildeling av økonomisk støtte var de samme i år 2010 som i år 2000. Endringene har vært langt større for fornybar elektrisitet; her har vi fått et skifte mot et markedsvirkemiddel, nemlig et felles Svensk-Norsk grønt sertifikatsystem, som vil iverksettes i år 2012.

EUs første fornybardirektiv ble opprinnelig ikke ansett som EØS-relevant. Det norske Stortinget ytret likevel et ønske om å adoptere dette, primært for å sikre at norske aktører kunne delta i Europeisk handel med grønne sertifikater. Dermed ble Norge også forpliktet til å sette konkrete mål for hvor mye fornybar energi som skulle produseres i 2010. Her klarte Norge å forhandle frem en målsetting om 90 prosent elektrisitetsproduksjon fra fornybar energi. Siden Norge i utgangspunktet hadde 99 prosent fornybar energi i sin nasjonale produksjon innebar dette i praksis en åpning for å bygge ut forurensende gasskraft og en nedgang i fornybarandel. Implementeringen av dette direktivet medførte at Norge utviklet et regelverk for handel med opprinnesssertifikater med EU (en type frivillig grønt sertifikatsystem), men dette hadde kun en marginal positiv betydning for økonomien i norske nye fornybar energi prosjekter. Aktørene som promoterte et skifte til grønt sertifikatsystem i Norge, og da primært Statkraft, har brukt EUs fornybarpolitikk som et argument for å innføre dette markedsystemet. Dette har skjedd selv om Kommisjonen og Europeisk kraftbransje ikke har lyktes i å få gjennomslag for sine krav om markedsordninger i EUs politikk.

EUs statsstøtteregler har hatt langt større betydning for utviklingen av norsk fornybar energipolitikk enn fornybardirektivet. Etter at EFTA Surveillance Authority (ESA) tok opp at Enovas praksis måtte tilpasses EUs statsstøtteregler ble den norske fornybare elektrisitetsstøtteordningen mer formalisert og at støttebeløpene ble noe nedjustert. Det er viktig å merke seg at EUs statsstøtteretningslinjer ikke gir noen føringer for bioenergibasert energi, og at Enovas støtteordning for fjernvarme dermed ikke ble lagt om på samme måte. Endringene for elektrisitetsstøtte var heller ikke et direkte resultat av innholdet i reglene som sådan; dette var snarere et resultat av at det norske Olje- og energidepartementet overtalte ESA til å legge departementets strenge kostnadseffektivitetskrav til grunn for sin avgjørelse.

I år 2007 bestemte den norske regjeringen at man ville gjennomføre større endringer i det nasjonale støttesys-

³ Herfra og ut resten av kapittelet er innholdet i hovedsak hentet fra Boasson (2011).

temet for fornybar elektrisitet og lage et system som blandet prinsippene fra det grønne sertifikatsystemet med direkte driftsstøtte fra staten. Dette sto i kontrast ESA-avgjørelsen få år tidligere. Nå erfarte regjeringen at overgang til et nytt system ville medføre tidkrevende nye forhandlinger med ESA og at det ville bli vanskelig å presentere argumenter som sto i strid med de prinsippene man hadde fått ESA til å godkjenne få år tidligere. Dette bidro til at man la planene om det særnorske systemet på is og heller valgte å satse på å utvikle et grønt sertifikatsystem sammen med Sverige. Siden grønne sertifikatsystemer er unntatt fra EUs statsstøtteregler medførte ikke dette problemer i forhold til ESA. I mellomtiden hadde EU også utviklet et nytt direktiv for fornybar energi som inneholdt fleksible mekanismer. Disse mekanismene legger til rette for at to land skal kunne samarbeide om å nå fornybar energimålsettinger satt av EU.

EUs nye direktiv for fornybar energi skal implementeres i EFTA/EØS-landene, men forhandlingene om hvordan dette skal gjøres pågår fremdeles (EØS databasen 2010b). Det er høyst uklart hvordan EFTA/EØS-landene skal tilpasses direktivets struktur med bindende, konkrete nasjonale målsettinger for den totale nasjonale fornybarandelen. Norsk energiproduksjon og forbruk ble ikke vurdert når man utviklet det overordnede 20 prosentmålet for EU og det er uklart om EU ønsker at Norge skal bidra til å gjøre det lettere for EU å nå dette målet eller om man ønsker at Norge skal ha et mål som kommer i tillegg til dette. Norge er også i en spesiell situasjon siden over 60 prosent av energibruken er fornybar (når offshorevirksomheten holdes utenfor). Dette er en høyere fornybarandel enn vi finner i noe annet land i Europa. Norge har også et stort potensial for produksjon av ny fornybar energi, spesielt vindkraft og småkraft. På grunn av det felles sertifikatsystemet er Norge avhengig av hvordan Sverige velger å innføre direktivet. Direktivet setter også krav om 10 prosent fornybar andel i transportsektorer og presenterer også detaljerte kriterier for hvilke typer biodrivstoff som kan aksepteres, men dette har ikke medført stor offentlig debatt i Norge så langt.

Norsk energipolitikk for bygg har utviklet seg mye fra år 2000 til 2010. I utgangspunktet satte politikerne som mål at man gjennom politiske tiltak skulle sørge for at energiforbruket ble lavere enn om det ble overlatt til seg selv, og ga Enova i oppdrag å gjennomføre kostnadseffektive energieffektiviseringstiltak. Ellers ga man få signaler om hvordan energieffektiviseringspolitikken skulle gjennomføres. Etterhvert har energibruk i bygg blitt en hovedsatsing i norsk energieffektiviseringspolitikk, selv om man også har utviklet tiltak

rettet mot industrien. Energipolitikken for bygg består i 2010 av fire hovedelementer; energikrav i byggeforskriftene, Husbankens støtteordning for lavenergibygging, Enovas støtte til kostnadseffektive energitiltak i bygg og en energimerkeordning administrert av Norges Vassdrag og Energiverk (NVE). De to førstnevnte tiltakene ble initiert av Kommunaldepartementet og underliggende etater (Statens Bygningstekniske Etat og Husbanken) mens de to sistnevnte virkemidlene ligger under Olje- og energidepartementet. Dette har gitt seg utslag i forskjellig forvaltningspraksis: de to første virkemidlene basers på tekniske krav til energibruk mens de to sistnevnte er mer fokusert mot økonomiske kriterier og kostnadseffektivitet.

Flere av elementene i energipolitikken for bygg er knyttet til EUs politikk på området. EUs direktiv for bygningers energiytelse krever at byggeforskrifter skal sette krav til bygningers energibruk, men gir ikke klare føringer for hvordan det skal skje. Det ser ut til at Norge gjennomførte skjerpingen av sine regler helt uavhengig av EUs direktiv. Siden dette direktivet heller ikke gir føringer for økonomiske støtteordninger kan vi ikke si at det har påvirket Husbankens aktiviteter. Enovas støtteordninger ble imidlertid lagt om i den prosessen som er beskrevet tidligere, knyttet til EUs statsstøtteregler. Dette førte til at Enova kuttet ut en del av støtteordningene, blant annet knytte til opplæring, og skjerpet inn prosedyrene knyttet til at tiltakene faktisk trengte støtte. Siden mange tiltak var lønnsomme i utgangspunktet reduserte dette omfanget av tiltak som var mulig å støtte. Ettersom Husbankens virksomhet ikke har blitt vurdert etter EUs miljøstøtteretningslinjer sto de friere til å utforme sine støtteordninger. Energimerkeordningen ble innført som et direkte resultat av EUs direktiv for bygningers energiytelse. Verken forvaltning, byggenæringen eller norsk miljøbevegelse hadde på forhånd kommet med krav om energimerking. Norske myndigheter har imidlertid tatt seg en del friheter i utformingen av den norske energimerkeordningen, for eksempel setter man ikke krav om at uavhengige eksperter skal foreta merking av boliger. EUs revisjon av dette direktivet kan gjennomføre endringer på dette området. EUs direktiv for effektiv energisluttbruk er ikke implementert i Norge og er fremdeles gjenstand for forhandlinger med EU (EØS databasen 2009c). Det innebærer at Norge har innført noen konkret energieffektiviseringsmålsetting og ikke utviklet handlingsplaner på dette området.

Norge begynte å utvikle en politikk for karbonfangst og lagring lenge før dette ble et politisk tema i EU. På midten av 2000-tallet ble det bred politisk enighet i Norge om at nye gasskraftplaner skulle pålegges

å gjennomføre karbonfangst og lagring; dette var et tiltak som gjorde det mulig for partier med ulikt syn på gasskraft å sitte sammen i regjering. EUs økte interesse for karbonfangst har fått mye oppmerksomhet i Norge, men dette har vært viktigere for å legitimere den ambisiøse norske politikken enn for den faktiske norske politikktutformingen. EUs politikk for karbonfangst og lagring fra 2008 er i liten grad kontroversiell sammenlignet med norsk praksis, og Norge er ikke inkludert i EUs finansieringsordninger for denne teknologien. Selv om Norge begynte å lagre CO₂ allerede på midten av 1990-tallet, så har man ikke hatt spesifikke forvaltningsregler for CO₂-lagring. EUs lagringsdirektiv pålegger utarbeiding av et slikt regelverk og det er ingenting som tyder på at Norsk gjennomføring av direktivet vil føre til at man må utvikle regler som strider mot norsk praksis på området.

Som for fornybar energi, ga EUs statsstøtteregler store utfordringer for gjennomføring av norske myndigheters planlagte statsstøtte til Kårstø og Mongstadprosjektene. Til forskjell fra fornybar energisakene engasjerte regjeringen seg direkte i dialogen med ESA og dette resulterte i en helt annen type ESA-vedtak der store nivåer av statsstøtte ble godkjent, helt uten kostnadseffektivitetsvurderinger. Dermed førte ikke ESA-innblandingen til endringer i norsk virkemiddelbruk. Den senere tid har norske myndigheter møtt på store utfordringer knyttet til gjennomføringen av karbonfangst og lagringspolitikken, blant annet har de konkrete planene for Kårstø og Mongstad blitt utsatt flere ganger. Dette har imidlertid skjedd helt uavhengig av EUs politikktutvikling på området.

Når det gjelder det femte elementet i EUs klimapolitikk, nemlig den direkte regulering av energi- og klimakvaliteten i diverse produkter, så har dette mer indirekte konsekvenser for Norge. Denne politikken påvirker både hvilke produkter som finnes på norske markeder og hvilke regler norske produsenter må forholde seg til. Norge produserer ikke så mange produkter som faller inn under disse typene av regler, for eksempel produserer vi ikke bilder (EØS databasen 2010g). Dermed har EUs regulering på dette området gitt få direkte effekter på norsk lovgivning og også gitt lite politiske debatt. Det reviderte direktivet for miljømerking av produkter som forbruker energi har imidlertid fått noe oppmerksomhet (Directive 2005/32/EC). Dette direktivet vil gjøre det vanskeligere å selge produkter som bruker elektrisitet enn andre energiformer (som varme) (Dagens Næringsliv 2011). Siden elektrisitet er en vanligere energibærer i Norge enn Europa og dessuten i hovedsak baserer på vannkraft,

har dette ført til norsk debatt knyttet til gjennomføringen av direktivet.

5.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for utvikling av norsk klimapolitikk?⁴

Da EØS-avtalen ble fremforhandlet tidlig på nittitallet hadde menneskeskapte klimaendringer nylig blitt satt på dagsorden. Stortingsproposisjonen om EØS nevner klimapolitikk som et fremtidig emne for samarbeid mellom Norge og EU, men drøfter ikke hva inngåelse av EØS-avtalen ville kunne bety på dette området (St. meld. nr. 100 1991–1992:270). Siden EUs politikk knapt var utviklet på dette tidspunktet er kanskje ikke dette til å undres over. Med tiden har imidlertid EUs politikk på dette området fått økt relevans og betydning for norsk klimapolitikktutvikling. Så langt har imidlertid EUs politikk hatt størst betydning som inspirasjonskilde og legitimerende faktor for ulike krav fra norske aktører, og i liten grad direkte påvirket norsk politikktutvikling.

Norge har utviklet en praksis for å skjele til EU når det gjelder utviklingen av ambisjonsnivået for norsk klimapolitikk. På slutten av 2000-tallet ble norske myndigheter inspirert av EUs beslutning om å si seg villig til å påta seg en forpliktelse om å kutte utslippene med 20 til 30. Norge fulgte opp å si seg villig til å kutte med 30 til 40 prosent (St.meld. nr. 34 2006–2007). Selv om EUs beslutning ikke formelt sett påvirket Norge, var den normative påvirkningen betydelig. Det var et poeng for Norge å vise at vi gikk lenger EU på dette området.

EUs politikk har spilt litt ulikt inn på de ulike saksområdene som står sterkt i norsk klimapolitikk, slik som kvotesystemet for klimagasser, fornybar energi, energipolitikk for bygg og karbonfangst og lagring. På alle disse områdene har hovedelementene i den norske politikken blitt initiert av norske aktører, være seg politikere, forvaltning, industri eller miljøbevegelse. På alle de sentrale områdene har imidlertid Norske aktører referert til EUs klimapolitikk for å øke legitimiteten i sine synspunkter, kanskje med unntak av energipolitikken for bygg. Det er imidlertid kun for kvotesystemet og energimerkingen av bygg at EUs politikk helt tydelig har ført til endringer i virkemiddelbruken som ikke ellers ville blitt gjennomført.

⁴ Som det foregående del-kapittelet bygger denne analysen i hovedsak på Boasson (2011).

Selv om det er EUs industrispesifikke klimapolitikk som har fått størst politisk oppmerksomhet, så har EUs statsstøtteregler spilt en mer konkret og betydningsfull rolle inn i den faktiske utformingen av politikken. EØS-avtalen slår kort fast at 'EØS-reglene for bruk av statsstøtte til miljøvernformål innebærer forbud mot driftsstøtte og øvre grenser for investeringsstøtte til direkte formål' uten at dette problematiseres nærmere (St. prp. nr 100 1991–1992:273). Likevel ser vi at statsstøttereglene fikk stor betydning for hvordan norsk politikk for fornybar energi og energieffektivisering utviklet seg utover 2000-tallet. Det er viktig å merke seg at det ikke er EUs regler som sådan som spiller direkte inn i de norske politikktutviklingsprosessene, men den norske oversettelsen av politikken. Olje- og energidepartementet valgte å fremme en streng kostnadseffektiv oversetting, som ikke er grunnfestet i retningslinjene for miljøstøtte som sådan. Dette ga svært konkrete og strenge ESA beslutninger som igjen førte til at Norge måtte legge om praksisen. Utfallet ble helt annerledes for karbonfangst og lagring der det primært var politikerne og ikke embetsverket som hadde dialog med ESA.

Siden den siste bølgen av EU-klimapolitikk kom på slutten av 2000-tallet er det for tidlig å trekke konklusjoner når det gjelder hvordan denne vil påvirke norsk politikktutvikling. Siden denne politikken gjennomgående er mer bindende og konkret enn de tidligere versjonene av EUs klimapolitikk er det imidlertid grunn til å tro at effekten på norsk politikk også vil være større. På den annen side viser historien at Norges strategi med hensyn til oversettelse av politikken og forhandlingstaktikk overfor EU organene og ESA vil kunne ha stor betydning for den faktiske effekten av EU politikken. Spesielt når det gjelder EUs kvotepolitikk er situasjonene endret og rommet for forhandlinger antagelig blitt mindre siden EU organene har fått betydelig mer autoritet enn id en første versjonene av kvotedirektivet. Norges samarbeid med Sverige om et felles sertifikatsystem gir også en ny forhandlingssituasjon når det gjelder fornybar energi.

Alt i alt kan vi konkludere med at EØS-avtalens betydning for norsk klimapolitikk så langt i stor grad har vært avhengig av hvordan norske aktører har valgt å oversette EUs politikk. Samtidig er det grunn til å tro at EU vil få økt betydning på dette området i tiden som kommer.

6. Naturvern og naturforvaltning

6.1 EUs naturvern og naturforvaltningspolitikk

EU begynte å utvikle naturvernpolitikk allerede på syttitallet, men den første politikken gjaldt kun fugler. Først på nittitallet utviklet EU en mer omfattende vernepolitikk gjennom det såkalte Habitatdirektivet. Sener har EU hatt ambisjoner om å utvikle politikk også for forvaltning av ulike naturtyper, slik som ferskvannsressurser, hav og jord. Hittil har EU kun lyktes i å utvikle virkemidler rettet mot forvaltning for vann.

Fugledirektivet (Direktiv 79/409/EEC) og Habitatdirektivet (Direktiv 92/43/EEC) er hjørnesteinene i EUs naturvernpolitikk. Fugledirektivet forplikter EUs medlemsland til å beskytte, opprettholde og gjenskape fuglenes levesteder (NOU 2004:10.8). Landene pålegges å gjennomføre beskyttelsestiltak for levestedene for visse fuglearter. Fredningsprinsippet skal gjelde for alle fuglearter, og bare artene som er oppført i lister *kan* jaktet på. Habitatdirektivet legger en felles ramme for bevaringen av ville dyr, planter og naturtyper av europeisk betydning. Direktivet forplikter medlemslandene til å fremme forvaltningen av de elementer i landskapet som er vesentlige for ville arters migrasjon, spredning og genetiske utveksling og initierer oppretting av et økologisk nettverk under betegnelsen Natura 2000. Dette nettverket består av "særlige bevaringsområder" utpekt av medlemsstatene i samsvar med direktivets bestemmelser. I 2009 omfattet Natura 2000 nettverk 26 000 steder og nærmere 18 % av EUs landareal (Commission 2010a:10). Direktivet inkluderer lister over dyr og planter som skal ha et strengt vern og arter hvis leveområder skal være vernet.

EUs oppfølging av internasjonale forpliktelser på naturvernområdet skjer gjennom fugle- og habitatdirektivet. Bernkonvensjon er en regional avtale for Europa, med formål om å verne og beskytte truede arter og deres leveområder (NOU 2004: 10.3). Konvensjonen inneholder få bindende forpliktelser, men anbefaler landene som har tilsluttet seg å velge ut naturtyper med spesielt behov beskyttelse og å lage et internasjonalt nettverk av beskyttede områder. Samtidig med utviklingen av nettverkstanken under Bernkonvensjonen pågikk arbeidet med å opprette Natura 2000 som virkemiddel innenfor EU. Disse to prosessene påvirket hverandre gjensidig, særlig ved at EU anså sitt Natura 2000 for å gjennomføre Bernkonvensjonen. Forskjellen er at Habitatdirektivet går betydelig lenger enn Bernkonvensjonen i å detaljere innholdet i forpliktelsene.

EU har også utviklet en helhetlig og integrer naturforvaltningspolitikk for vann, med spesielt fokus på

ferskvannsføremål. Den første bølgen av direktiver som regulerer vannkvalitet kom på slutten av syttitallet, slik som Ferskvannsdirektivet (Council Directive 78/659/EEC), Skalldyrvann direktivet (Council Directive 79/923/EEC) og Grunnvannsdirektivet (Council Directive 80/68/EEC). Det påfølgende tiåret var det mindre aktivitet, men Nitratdirektivet og Avløpsvannsdirektivet var blant de nye direktivene som ble utviklet. I 2000 vedtok EU et rammedirektiv for vann. I tillegg til å innføre en del nye regler og prinsipper fungerer direktivet som en overbygning for i alt 19 vannrelaterte direktiver og forordninger, blant annet Ferskvannsdirektivet (Council Directive 78/659/EEC), Skalldyrvannsdirektivet (Council Directive 79/923/EEC, grunnvannsdirektivet (Council Directive 80/68/EEC) og Farlige stoffer direktivet (Council Directive 76/464/EEC). Til forskjell fra de eldre vanddirektivene legger det nye direktivet en økosystembasert tilnærming til grunn.

Vannrammedirektivet gir en normativ beskrivelse av hvilke kvalitet vann og vannøkosystemer bør ha, men overlater til medlemslandene å lage konkrete målsettinger (Council Directive 78/659/EEC). Vannrammedirektivet omfatter alt ferskvann, grunnvann og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen. Det overordnede målet er at disse skal ha en god økologisk status. Direktivet pålegger oppretting av egne forvaltningsmyndigheter etter nedbørfeltdistrikter som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystsoner. I hvert nedbørfeltdistrikt skal det innen 2009 utarbeides en helhetlig forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram. Siden dette er et rent miljødirektiv, altså et minimumsdirektiv, kan nasjonale myndigheter stille strengere krav enn det som er nedfelt i direktivet.

Som grunnlag for arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram skal miljøtilstanden i vannforekomstene kartlegges og klassifiseres, og utviklingen i miljøtilstanden skal overvåkes. Formålet er å fastsette miljøtilstanden og miljømålene på en sammenlignbar måte i hele Europa. Forvaltningsplan og tiltaksprogram skal revurderes og om nødvendig oppdateres hvert sjette år. Forvaltningen skal baseres på miljømål, definert ut fra kjemiske og økologiske tilstander i naturen. Formålet er å opprettholde/oppnå såkalt «god tilstand» i alle vannforekomster innen 2015. For vannforekomster som er sterkt preget av menneskelig virksomhet, f.eks. vassdrag utbygd til vannkraftformål, havner og kanaler ("sterkt endrede vannforekomster"), gjelder mindre strenge krav til økologisk tilstand. Direktivet skal også beskytte vannmiljøet mot forurensning fra miljøgifter. Utslipp av såkalt "prioriterte farlige stoffer" skal opphøre innen 20 år. Utslipp av andre "prioriterte stoffer"

skal gradvis reduseres. Hittil er 33 organiske miljøgifter gitt spesiell prioritet under vanddirektivet (Scheuer 2005:134).

Mens EUs første direktiver for vann ikke inneholdt noen særlige rapporteringsforpliktelser inneholder vannrammedirektivet mange rapporteringskrav og en rekke veiledninger skal sørge for å heve kvaliteten på de nasjonale rapportene (Scheuer 2005). Det er et mål at metoden man bruker for å vurdere miljøkvalitet blir nokså lik i alle landene som implementerer direktivet, men i praksis er det krevende å gjøre slike målinger og landene er gitt så mye frihet at man antagelig har fått svært ulike standarder i ulike land. Tidsfristen for å levere forvaltningsplaner var 2009, men mange medlemsland var forsinket (Commission 2010a:16).

En del av EUs tradisjonelle direktiver som berører vann eksisterer parallelt med vanddirektivet, slik som direktivene for drikkevann, badevann og grunnvann (Scheuer 2005:130). Grunnvannsdirektivet fra 1980 er erstattet av et nytt som har som hovedmål å forhindre og kontrollere forurensning av grunnvann (Directive 2006/118/EC). Direktivet gir kriterier for vurdering av miljøtilstand i grunnvann og etablerer felles EU-kvalitetsstandarder for nitrater og pesticider. Videre skal medlemsstatene etablere terskelverdier for stoffer som bidrar til at grunnvannsføremål blir karakterisert som «i faresonen». I tillegg har EU et flomdirektiv hvis formål er å redusere og håndtere risikoen for flom (Directive 2007/60/EC) Direktivet er sentralt for å håndtere flom i de mange grensekryssende vassdragene i EU-området. Hovedinnholdet er pålegg om å avklare hvilke områder som trenger en flomrisikokartlegging/forvaltningsplan for flomrisiko, kartlegge flomrisikoen i disse områdene (inkludert flomkart og konsekvenskart) og utarbeides vassdragsvise forvaltningsplaner for flom for disse områdene.

EU er i ferd med å supplere den omfattende vannforvaltningspolitikk med mer omfattende regulering av både jord og hav. På grunn av et blokkerende mindretall har det imidlertid vært lite fremgang i forhandlingene om et rammedirektiv for jord de siste årene (Commission 2010a:11). Når det gjelder hav, har Kommisjonen lagt frem et forslag til havstrategidirektiv, men dette politikkområdet er ennå bare i støpeskjeen, så det er uklart hva som vil skje her fremover (St. prp. 1 S 2009–2010: 94).

6.2 Norsk tilpassing til EUs naturvern og naturforvaltningspolitikk

Siden naturvern er unntatt fra EØS-avtalen er ikke Norge forpliktet til å gjennomføre EUs politikk på naturvernområdet. I utarbeidingen av ny naturmangfoldlov (som erstatter den gamle naturvernloven) har likevel EUs politikk på dette området hatt en viss betydning. For det første har en av målsettingene med miljøvernforvaltningens arbeid med loven vært å løfte norsk naturvernforvaltning 'opp på EU-nivå' (St. prp. nr 1 S 2009–2010:34). Etter at regjeringen i 2005 vedtok at de vill følge opp gode miljøinitiativ fra EU og ta i bruk det i beste i EUs miljølovgivning, også der det ikke er omfattet av EØS, har EU argumenter fått økt kraft også på dette området (Soria Moria 2005). For det andre er EUs Fugle- og Habitatdirektiver EUs verktøy for å gjennomføre internasjonale miljøpolitiske avtaler som også Norge tar del i, spesielt Bernkonvensjonen, men også FNs konvensjon for biomangfold, Bonnkonvensjonen og Ramsarkonvensjonen (NOU 2004: 10.3).

EØS-avtalen forplikter Norge til å innføre alle EUs direktiver for vannforvaltning, med unntak av Bavedvannsdirektivet (Council Directive 76/160/EEC). I forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen satte man i gang å gjennomføre EUs vannrelaterte direktiver fra sytti og åttitallet. For eksempel ble EUs første grunnvannsdirektiv (Council Direktive 80/68/EEC) gjennomført ved en henvisningsforskrift hjemlet i forurensningsloven (EØS databasen 2010a). Rammedirektivet for vann fra år 2000 satte imidlertid langt mer omfattende krav til endringer av norsk vannforvaltning (EØS databasen 2008d). Norske miljøvernmyndigheter har lagt spesielt stor vekt på at direktivets prinsipper om helhetlig, økosystembasert og kunnskapsbasert forvaltning av ferskvann, grunnvann og kystvann omfavnet må få praktiske konsekvenser (St. prp. nr 1 S 2009–2010:29). Siden norsk energiforvaltning har ansvaret for store deler av norsk vannforvaltning, var det ikke selvsagt at Miljøverndepartementet skulle få dette ansvaret. Opprinnelig ønsket både Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet å administrere gjennomføringen av direktivet, men Miljøverndepartementet trakk det lengste strået og har det nasjonale koordineringsansvaret for gjennomføring av direktivet (St. prp. nr. 75 2007–2008). Alle fagdepartementer som forvalter virksomheter som berører vann og vannkvalitet er imidlertid involvert.

Direktivet ble gjennomført i Norge ved forskrift om rammer for vannforvaltning (vannforskriften) som trådte i kraft 1. januar 2007. Først to år seinere ga Stor-

tinget sitt samtykke til innlemming av vanddirektivet i norsk lov (Innst. S. nr. 131 2008–2009). Vannforvaltningsforskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vannressursloven og innfører en rekke nye prinsipper og prosedyrer for forvaltning av norske vannressurser.

Vannforskriften deler landet inn i ni vannregioner. Inndelingen følger nedbørdistrikter, ikke fylkes og kommunegrenser. Implementering av direktivet innførte altså noe helt nytt inn i norsk miljøforvaltning, nemlig at naturressursenes iboende egenskaper, altså i dette tilfelle vannets syklus, bestemmer hvordan ressursen forvaltes. Dette prinsippet er imidlertid ikke helt dominerende i gjennomføringen. Miljøverndepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning koordinerer gjennomføringen av vannforskriften, mens de ulike sektormyndighetene har fått ansvaret for å foreslå og treffe vedtak om tiltak innenfor de områder der de har det formelle ansvaret. Dermed er også sektordepartementene sentrale premissleverandør innenfor sitt ansvarsområde. Det utarbeides ni forvaltningsplaner; en for hver vannregion. Disse vedtas av fylkestingene og godkjennes av regjeringen, men vil ikke ha et slikt detaljeringsnivå at skjønnsrommet for sektormyndighetene i forhold til det enkelte tiltak blir vesentlig redusert.

Hittil har norske myndigheter brukt mye tid og ressurser på å utvikle gode systemer for å måle og vurdere miljøkvaliteten til norske vannforekomster, spesielt når det gjelder særnorske vanntyper (St. prp. nr. 75 2007–2008). Samarbeidet med Sverige, Finland, Skottland og Irland om fastsettelse og overvåking av referansetilstander for felles vanntyper gir dette arbeidet har en betydelig internasjonal dimensjon.

Gjennom innføring av rammedirektivet i EØS forhandlet EFTA-landene betydelig lengre tidsfrister enn EU-landene. Etterpå har imidlertid Norge valgt å ikke utnytte fristutsettelsene til fulle. Forvaltningsplaner og tiltaksprogram for alle vannregionene var under ble utarbeidet i 2009 (St. prop. 1.S 2009–2010: 94). Norge legger nå opp til at overvåkingsprogram skal iverksettes fra 2012 og tiltaksprogram tilhørende de ulike forvaltningsplanene skal fastsettes i 2015 i tråd med fristene for EU-landenes andre planperiode. Med bakgrunn i EUs vannforvaltningsdirektiv har også Norske myndigheter alt utformet en rekke målsettinger som gjelder forurensing til hav fra ulike kilder (St. prop. 1. S 2009 – 2010: 95).

EUs flomdirektiv setter ytterligere krav til vannforvaltningen, om enn av en mindre fundamental karakter

enn rammedirektivet for vann. Selv om dette ennå ikke er vedtatt i EØS er norske myndigheter i god gang med gjennomføringen (EØS databasen 2009b). Direktivet samsvarer stort sett godt med hvordan flomforvaltningen pågår i Norge allerede, men innebære en betydelig styrking av kartlegging av flomfare og mer helhetlig flomrisikovurdering på nedbørfeltnivå. Antagelig vil gjennomføring av direktivet medføre økt kunnskap om den generelle flomfare i samfunnet, samt en forbedring hvordan eventuell flom håndteres.

6.3 Hvor viktig har EØS-avtalen vært for norsk naturvern og naturforvaltningspolitikk?

Fordi mesteparten av EUs naturvernpolitikk ikke ble innlemmet i EØS hadde man i utgangspunktet ikke ventet at Norge ville bli særlig påvirket av EØS på dette området. I perioden etter at EØS-avtalen ble inngått har vi da også opplevd liten EU innblanding på de saksområdene som har fått mest politisk oppmerksomhet, slik som rovdyrforvaltning, skog- og vassdragsvern, samt havforvaltning. På alle disse områdene har særnorske forhold, norsk regleverkutforming og forvaltningspraksis vært styrende. Men selv om få av de aller største politiske konfliktsakene i norske naturmangfoldpolitikk har en klar EU-dimensjon, ser det ut til at EU har fått økt betydning for norsk naturmangfoldpolitikk.

EUs naturvernpolitikk har hatt en viss påvirkning på utviklingen av den nye norske naturmangfoldloven som ble vedtatt i 2009, men den nye loven er på ingen måte noen blåkopi av EUs naturvernpolitikk. For det første lister den ikke opp hvilke arter og områder som skal beskyttes slik EUs direktiver gjør, men inneholder heller fullmaktsbestemmelser som åpner opp for at områder kan gis spesiell beskyttelse. For det andre inneholder loven virkemidler rettet mot å gjøre bruk av natur mer bærekraftig, noe vi ikke finner i EUs naturvernpolitikk; for eksempel setter man opp bevaringsmål for naturtyper, økosystemer og arter samt bestemmelsene om prioriterte arter og utvalgte naturtyper, som gir nye muligheter for å regulere naturbruk som går på bekostning av viktige naturverdier (se Ot. prp. nr. 52 2008–2009).

Den nye norske loven er i hovedsak en videreføring av norske tradisjonelle tilnæringsmåter, samt at den har en del nyvinninger som reflekterer prinsipper og tankemåter som har utviklet seg innenfor et bredt spekter av internasjonale miljøpolitiske samarbeidsordninger. Utviklingen innefor EU er en av flere forhold som har

inspirert norske lovgivere. De nye elementene i loven, som det økte fokuset på naturbruk, innføring av prinsippene om økosystembasert forvaltning og utvikling av forvaltningsmålsettinger, er i stor grad påvirket av samarbeidet under FNs biokonvensjon, Bernkonvensjonen og andre ikke-EU-relaterte internasjonale samarbeidsordninger. Norge er i liten grad rettslig forpliktet til å innføre disse i norsk naturforvaltning, påvirkningen har primært skjedd ved at norske fagfolk og byråkrater har blitt påvirket av normer og ideer fra disse internasjonale foraene. Samtidig har disse prinsippene også fått økt betydning i EU-politikken og dette kan ha hatt en selvstendig betydning for endringen i norsk lovgivning.

Når det gjelder norsk vannforvaltning har EUs politikk hatt en langt klarere og sterkere påvirkning enn på andre naturforvaltningsområder. Her er det viktig å huske på at det opprinnelig var kamp om hvilke sentral myndighet som skulle ha det overordnede ansvaret. Det er all grunn til å forvente at implementeringen av direktivet ville skjedd på en annen måte dersom det hadde vært energiforvaltningen og ikke miljøforvaltningen som hadde det overordnede ansvaret. Det er selvsagt vanskelig å avgjøre hvilke miljøforbedrende tiltak som ville blitt gjennomført dersom ikke vannrammedirektivet hadde blitt implementert i Norge. Det er imidlertid klart at innføringen av mer spesifikke regler, den betydelige styrking av vannovervåkingen og det nye forvaltningssystemet som følger nedbørsområdene helt klart skyldes direktivet. Det er ventet at disse endringene over tid vil få betydning på mange områder, på alt fra vassdragsregulering og oppdrettsvirksomhet til diverse kommunale virksomheter. Det er imidlertid alt for tidlig å vurdere i hvilke grad og på hvilke måte praksis vil endres.

Gjennomføringen av direktivet har skjedd i stillhet og har i stor grad vært overlatt til eksperter. Dermed skiller denne prosessen seg fra andre store endringer i norsk naturforvaltning som har skjedd gjennom omfattende offentlig debatt og bred politisk deltagelse. Fordi det er lite forskning på disse endringene har vi ikke noe grunnlag for å vurdere hvilke norske aktører som har tjent på at prosessen har vært avpolitisert og hvilke som har tapt på dette.

Heller ikke når det gjelder vannforvaltningen er EU det eneste internasjonale forumet som har påvirket norsk forvaltningspraksis. FNs konvensjon for biologisk mangfold, OSPAR, Nordsjø-deklarasjonene, Londonkonvensjonene og den internasjonale skipsfartsorganisasjonen (IMO) er blant forumene som utvikler politikk og regelverk for forvaltning av vann

og kyst. I praksis er det vanskelig å skille klart mellom EU-påvirkningen og effekten av de andre internasjonale forumene. For eksempel er de 33 miljøgiftene som er gitt spesiell prioritet i vanddirektivet enten på listene til FNs Stockholmkonvensjon eller plukket ut som prioriterte stoffer i OSPAR (Scheuer 2005:134). Likevel er det grunn til å tro at påvirkningen fra EU har vært betydelig.

Det er verdt å merke seg at norsk havforvaltning har vært gjenstand for mye mer politisk debatt de siste årene enn forvaltningen av vannressursene som dekkes av vanddirektivet. Ved inngangen til 2000-tallet innførte man et nytt grep: utarbeiding av forvaltningsplaner for havområder (St. prp. nr 1 S 2009–2010). Disse planene bygger på prinsipper vi kjenner igjen fra EUs vannforvaltningspolitikk, men det er ingen direkte EU-virkninger på dette området. Det er snarere slik at økosystembasert forvaltning og fokus på helhetlig påvirkning er ideer som har spredt seg med stor styrke internasjonalt de siste årene. Norsk havforvaltning er påvirket av en rekke andre internasjonale forumer som diskuterer havforvaltning, hvorav havmiljøarbeid knyttet til FNs havrettskonvensjoner er det mest sentrale (Stokke 2008; Jensen 2008). For første gang i historien er EU nå er i ferd med å utvikle en havmiljøpolitikk, men foreløpig er det uklart hva som kommer ut av dette og vi vet ikke om utfallet vil være EØS-relevant.

Siden EU-påvirkningen er nokså ny på dette feltet er det vanskelig å si hvor viktig den har vært. Fremdeles er de mest politisk betente naturvernsakene nokså uberørte av EU-påvirkning. Vi kan likevel konkludere med at miljøforvaltningen i økende grad latt seg inspirere av EU-politikken og de naturressursrelaterte områdene som er inkludert i EØS har økt i omfang over tid. I tillegg gir vanddirektivet sterkere regulativ påvirkning enn det vi har sett på andre deler av norsk naturvern og naturforvaltningspolitikk. Her er det helt klart at den norske virkemiddelbruken har blitt mer omfattende og mer ambisiøs som følge av EU påvirkningen. Det er imidlertid for tidlig å si hvilke praktiske konsekvenser dette vil ha for miljøkvaliteten til norske vann og vassdrag. Vi kan konkludere med at EØS-avtalen dermed har hatt betydelig større betydning på dette området enn man opprinnelig forventet, men hittil ser det ut til at effektene er nokså moderate når man ser på hele politikkområdet.

7. Analyse: Hva er den samlede betydningen av EØS for norsk miljøpolitikk?

Presentasjon av de fire miljøpolitiske områdene viser at EUs miljøpolitikk følger de samme overordnede utviklingstrekk som vi ser i norsk miljøpolitikk. For det første har omfanget av EUs miljøpolitikk økt dramatisk fra 1992 og frem til i dag. Helt nye miljøpolitiske tema har kommet til, med klimapolitikken som det tydeligste eksempelet. I tillegg har den tradisjonelle EU miljøreguleringen tatt opp i seg en rekke nye problemstillinger. For det andre er den økte detaljreguleringen i norsk miljøpolitikk i tråd med EUs miljøpolitikk. Den miljøpolitikken som Norge implementerte som resultat av EØS-avtaleinngåelsen i 1992 var helt klart mer preget av detaljreguleringer enn det som var vanlig i norsk miljøpolitikk den gangen. Frem til nittitallet var norsk miljøpolitikk primært preget av fullmaktslovgivning. Etter hvert har EU erstattet en del spesifikke direktiver med videre rammedirektiver. Likevel har man på de fleste områder holdt fast på de mange detaljerte og spesifikke reguleringene. På de aller fleste områder har det også kommet til en stor mengde nye detaljerte regler, dette ser vi både innenfor tradisjonell forurensingspolitikk, avfall, klima og naturforvaltning (og da spesielt vann).

Den åpenbare likheten mellom EUs miljøpolitikk og utviklingen av norsk miljøpolitikk gjør det fristende å konkludere med at det er EØS-avtalen som har drevet frem endringene i norske miljøpolitikk etter 1992. Gjennomgangen av norsk politikktutvikling på fire områder og diskusjonene om betydningen av EU politikken på de respektive feltene gir imidlertid et langt mer nyansert bilde. I det følgende vil jeg diskutere fire dominerende trekk i måten EUs miljøpolitikk har påvirket de fire miljøpolitiske områdene: økt formalisering av norsk forvaltningspraksis, stort rom for nasjonal fortolkning av EUs regler, nær kobling mellom EUs miljøpolitikk og annen internasjonal miljøpolitisk utvikling og betydelig norsk evne til å utvikle egne miljøløsninger, uavhengig av påvirkning gjennom EØS.

For det første har EØS gitt et betydelig påtrykk for økt formalisering av forvaltningspraksis på alle de fire miljøområdene som er diskutert i denne rapporten. Som et gjennomgående trekk har miljøforvaltningen i økende grad blitt styrt av formelle regler. Det synes klart at dette henger sammen med at Norge i løpet av de siste tjue årene har Norge gjennom EØS tatt inn en overveldende mengde tekniske miljøreguleringer. Siden 1990 har omfanget av EUs miljøregler økt betydelig og mange av reglene har blitt klarere og mer detaljerte med tiden. De aller fleste av disse endringene har blitt

tatt inn i EØS-avtalen. I noen tilfeller har dette ført til klare faktiske endringer i norsk miljøpolitisk praksis, men stort sett har den økte formaliseringen liten direkte betydning for det faktiske ambisjonsnivået.

Norge har innført spesielt mye miljøregelverk knyttet til forurensings- og avfallspolitikken. I takt med at EU tilpassingen har tiltatt har disse saksområdene blitt avpolitisert og overlatt til miljøforvaltningen. Det er selvsagt mulig at avpolitiseringsprosessen også henger sammen med at miljøbevegelsen har gitt disse saksfeltene mindre oppmerksomhet de siste årene og at politikerne har mistet interessen for detaljene i politikikutviklingen her, men det synes sannsynlig at EUs miljøpolitikk har hatt en selvstendig betydning for denne utviklingen. Ekspertene i miljøforvaltningen sin mer fremskutt rolle kan tenkes å ha både positive og negativ betydning med hensyn til ambisjonsnivået i politikken. På den ene siden kan dette føre til strengere håndhevelse av reglene, siden miljøforvaltningen ofte tar mindre hensyn til økonomiske sektorinteresser, mens slike interesser lettere kan vinne gjennom i den politiske debatten. På den andre siden vil manglende politisk oppmerksomhet gjøre det vanskeligere å få til større løfter som krever økt ressursbruk og koordinering med sektordepartementer. Slik løft forutsetter ofte politiske involvering. I tillegg kan økt formaliseringsgrad vanskeliggjøre utvikling av særnorske ordninger og dermed hemme utvikling av nye og kreative miljøpolitiske løsninger.

For det andre er det som oftest et stort rom for nasjonal omfortolkning av EUs politikk, og de som leder an i oversettelsen får økt makt. Oversettelsen av EUs miljøregler blir ofte foretatt av eksperter i forvaltningen, uten mye politiske eller offentlig debatt. Siden miljøvernforvaltningen som oftest har ansvaret for å fortolke miljøpolitikken er det dette embetsverket som i de fleste tilfeller får økt makt, men det er ikke alltid slik. Klimapolitikken er for eksempel i stor grad håndtert av Olje- og energidepartementet. Sektor departementene kan også få økt innflytelse gjennom sitt ansvar for å tilpasse sin virksomhet til EUs miljøstøtteregler, slik vi ser at Olje- og energidepartementet har gjort i forhold til norsk politikk for fornybar energi og energieffektivisering.

Gjennom sin rolle som oversetter får embetsverkets økt påvirkning over miljøpolitikken. Oversettelsen kan ende med at man gjennomfører en strengere politikk enn det EU strengt tatt pålegger, man kan utnytte smutthull i EUs regelverk for å få en så svak politikk som mulig eller man kan simpelthen omfortolke EUs regler fordi man ønsker å innføre ordninger på an-

dre måter enn det som var ideen bak EUs politikk. Alle disse formene for oversettelse er gjennomført på områdene som er studert i denne rapporten. I tillegg kan det nevnes at EUs politikk og debatten som har pågått i Brussel i forbindelse med utformingen av EUs politikk, ofte har vært en inspirasjonskilde for norske aktører. I enkelte tilfeller har dette bidratt til å endre norsk politikk, selv om EØS-avtalen ikke har innebåret noen krav om norsk politikkenndring. Dette kan vi for eksempel se når det gjelder innføringen av grønne sertifikater i Norge og også det norske forbudet mot avfallsdeponier.

På grunn av oversettelsesfriheten, blir det viktig om det er miljøforvaltningen eller sektordepartementene som tar ledelsen over EU tilpassingsprosessen. Konfliktene mellom departementet om hvem som skulle styre gjennomføringen av EUs vannrammedirektiv viser at forvaltningen er klar over at makten ligger i å styre innføringen av EUs miljøpolitikk. Tilpassingen av norsk fornybar energipolitikk til EUs statsstøtteregler viser at måten forvaltningen velger å oversette EU regler ikke nødvendigvis er i overensstemmelse med politiske ønsker og at forvaltningens sentrale rolle som regeloversetter kan begrense det politiske handlingsrommet. Det kan også argumenteres for at politikerne gjennom sitt lave engasjement i innføringen av EUs miljøpolitikk gir embetsverket økt betydning. Fordi regjeringene gjennomgående har vist liten interesse for å delta i fortolkningen av EUs politikk så får ikke forvaltningen annet valg enn selv å gjennomføre tilpassingen. Vi ser likevel at når politikerne en sjelden gang engasjerer seg sterkt, slik de gjorde når det gjaldt statsstøtte til karbonfangst og lagring, så får dette konsekvenser for utfallet av prosessen. I noen grad er industrien aktive i å fremme tilpassing til EUs politikk, slik vi for eksempel ser for fornybar energi, men miljøbevegelsen er gjennomgående lite aktive som omfortolkere.

For det tredje er det en nær kobling mellom EUs miljøpolitikk og generell internasjonal miljøpolitisk utvikling på de aller fleste miljøområder. EU er langt fra den eneste internasjonale samarbeidsordningen som har produsert en økt mengde miljøregler de siste tjue årene. Vi ser snarere at på alle de fire områdene har omfanget av den internasjonale regelutviklingen økt, være seg gjennom FN-relaterte avtaler (slik vi blant annet ser på klimaområdet) eller mer regionale samarbeidsordninger (som det er en del av både for forurensing og avfallsområdet). Gjennomgående har det ikke-EU-relaterte samarbeidet mindre bindende regler enn EU, men ofte drar EU politikken i samme retning som annet internasjonalt samarbeid. Dessuten står Norge i en særstilling i forhold til mye av EUs

miljøregelverk nettopp fordi disse reglene er utviklet for å gjennomføre internasjonale avtaler der EU har påtatt seg forpliktelser på veiene av medlemslandene, mens Norge er selvstendig part i det internasjonale samarbeidet.

På noen områder seg vi tydelig at Norge er påvirket av det internasjonale samarbeidet helt uavhengig av EU-politikken, for eksempel når det gjelder utformingen av kvotesystem for klimagasser, gjennomføringen av NO_x-politikken for å innfri Gøteborgprotokollen og endringene i naturmangfoldspolitikken. Samtidig kan en argumentere for at tilpassingen til EUs regler har påvirket måten Norge har gjennomført disse internasjonale avtalene, for eksempel utviklet Norge et nokså annerledes kvotesystem for klimagasser på grunn av EUs regler enn vi ville gjort uten at EU hadde laget sitt eget system. Det er imidlertid vanskelig å skille mellom de ulike internasjonale påvirkningene, spesielt siden det finnes svært liten forskning på dette feltet.

For det fjerde har Norge vist betydelig kreativitet og evne til å utvikle egne miljøløsninger, uavhengig av påvirkning gjennom EØS i løpet av de siste tjue årene. I 1999 konkluderte Agnethe Dahl (1999:141) med at norsk miljøforvaltning i perioden mellom 1988 og 1999 var tilbakeholden når det gjaldt å utvikle miljøpolitikk som kunne være i strid med EUs miljøpolitikk. For å unngå konflikter innførte man 'selvsensur i forhold til utviklingen av nytt nasjonalt regelverk på miljøområdet'. Denne beskrivelsen virker ikke å være helt dekkende for situasjonen ti år etter. Vi ser at Norge på mange områder har utviklet miljøpolitikk helt eller neste helt uavhengig av det som skjer i EU; dette er tydelig på klimaområdet (og kanskje spesielt for karbonfangst og lagring), forvaltningsplanarbeidet for petroleumsvirksomheten, oppryddingen av miljøgifter, den nye naturmangfoldloven og en del av tiltakene i avfallspolitikken. En hovedårsak til dette er at de mest politiske betente miljøpolitiske temaene Norge har vokst frem helt uavhengig av EU, for eksempel gasskraft, petroleumsvirksomhet i Nord, vern av ulv og skog. En stor del av utvidelsen av norsk miljøpolitikken som har skjedd de siste tjue årene skyldes nettopp slike nasjonale debatter.

Det er ikke mange eksempler på at EØS har ført til at Norge har gjennomført miljøpolitiske virkemidler som verken har blitt fremmet av andre internasjonale samarbeidsordninger eller promotert av norske aktører. Denne rapporten inneholder likevel tre tilfeller der vi ganske klart kan vise at dette har skjedd; en del av elementene i kvotesystemet for klimagasser, energimerkingen av bygg og innføring av en vannforvaltning

basert på nedbørsdistrikter. Til tross for disse eksemplene kan vi nokså klart konkludere med at utvidelsen av norsk miljøpolitikk antagelig ville skjedd uavhengig av EØS.

8. Konklusjon

Denne rapporten gir grunnlag for å trekke tre hovedkonklusjoner. For det første er det økte spesifiseringsnivået og formaliseringen av norsk miljøpolitikk de siste tjue årene i stor grad drevet frem av EØS-avtalen. For det andre har økningen i omfanget og bredden i norsk miljøpolitikk i stor grad skjedd uavhengig av miljøreglene som har blitt innført gjennom EØS-avtalen. For det tredje har EUs miljøpolitikk i løpet av de siste tjue årene fungert både som en inspirasjonskilde og et maktmiddel for norske aktører: mens noen har latt seg inspirere av ideer som har blitt diskutert i EU-fora har andre brukt sin EU-kunnskap til å øke sin makt over norsk miljøpolitisk utvikling.

Disse konklusjonene baserer seg stort sett på en overordnet vurdering av norsk miljøpolitisk utvikling, og ikke grundig empirisk forskning. På grunn av det svært magre forskningsgrunnlaget må konklusjonene ansees som foreløpige: det er stor grad av usikkerhet knyttet til den faktiske effekten av EØS-avtalen for norsk miljøpolitisk utvikling. Det er også grunn til å merke seg at denne rapporten kun diskuterer den direkte effekten av EUs miljøpolitikk, og ikke den helhetlige miljøeffekten av EUs politikk, selv om EUs statsstøtte-regler og til en viss grad er vurdert. Det er for eksempel grunn til å tro at konklusjonene ville sett annerledes ut om man også hadde studert miljøeffekten av hele bredden av EUs marked og konkurranseregler.

9. Kilder

- Asdal, K. (1998) *Knappe ressurser? Økonomenes grep om miljøfeltet*. Universitetsforlaget.
- Andresen, S, Boasson, E. L. og Hønneland, G. (red) (2008a) *Internasjonal miljøpolitikk*. Fagbokforlaget.
- Andresen, S, Boasson, E. L. og Hønneland, G. (2008b) 'Framveksten av internasjonal miljøpolitikk', s. 17 – 34 i Andresen, S, Boasson, E. L. og Hønneland, G. (red) (2008) *Internasjonal miljøpolitikk*. Fagbokforlaget.
- Basel Convention (2010). *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal*. Inne på siden 05.11.10. <http://www.basel.int/convention/about.html>
- Berge, U. G. (2005) *Petroleumsaktivitet i Barentshavet: Konflikt eller sameksistens? Masteroppgåve*. Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap.
- Boasson, E. L. (2005) *Klimaskapte beslutningsendringer. En analyse av klimahensyn i petroleumspolitiske beslutningsprosesser*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo, Institutt for Statsvitenskap.
- Boasson, Elin Lerum, *Multi-sphere Climate Policy: Conceptualizing National Policy-making in Europe*. PhD thesis submitted to the Department of Political Science, University of Oslo, June 2011.
- Boasson, E.L. og J. Wettestad (2011) *EU Climate Policy: The New Drive*. Aldershot: Ashgate
- Commission (2002) *ENERGY. Let us overcome our dependence*. Brussels: European Commission.
- Commission (2005) *Green Paper: Energy Efficiency or Doing More With Less*. Brussels, 22.06.2005. COM (2005). Brussels: European Commission.
- Commission (2007) *Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius*. Communication. 10 January 2007. COM (2007). Brussels: European Commission.
- Commission (2008) *Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the energy performance of buildings (recast)*. Brussels, 13.11.2008. COM 780. Brussels: European Commission.
- Commission (2010) *Commission Decision of 3. November 2010 laying down criteria and measures for the financing of commercial demonstration projects that aim at the environmentally safe capture and geological storage of CO2 as well as demonstration projects of innovative renewable energy technologies under the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community established by Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council (notified under document C(2010) 7499)(2010/670/EU)*
- Commission (2010) *2009 Environmental Policy Review*. Commission Staff Document. 02.08.2010. SEC 2010, 975 final. Brussels: European Commission.
- Community Guidelines (2001) 'Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection'. Official Journal of the European Communities (2001/C 37/03).
- Community Guidelines (2008) 'Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection'. Official Journal of the European Union (2008/C 82/01).
- Council Directive (75/439/EEC) of 16 June 1975 on the disposal of waste oils.
- Council Directive 76/160/EEC of 8 December 1976 concerning the quality of bathing water.
- Council Directive 76/464/EEC of 4 May 1976 on pollution caused by certain dangerous substances discharged into the aquatic environment of the Community.
- Council directive 76/769/EEC of 27 July 1976 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to restrictions on the marketing and use of certain dangerous substances and preparations.
- Council Directive 78/659/EEC on the quality of freshwaters to support fish life.
- Council Directive 79/409/EEC of 2 April on the conservation of wild birds.

- Council Directive 79/923/EEC of 30 October 1979 on the quality of shellfish waters.
- Council Directive 80/68/EEC of 17 December 1979 on the protection of groundwater against pollution.
- Council Directive (1999/13/EC) of 11 March 1999 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain activities and installations.
- Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste.
- Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.
- Council Regulation (EEC) No 793/93 of 23 March 1993 on the evaluation and control of the risks of existing substances
- Dagens Næringsliv (2011) El og EU. Leder. 12.07.2011.
- Dahl, A. (1999) 'Full tilpassing uten politisk debatt' s. 127–149 i Claes, D.H. og Tranøy, B.T. (red) Utenfor, annerledes og suveren: Norge under EØS-avtalen. Fagbokforlaget.
- Directive 1996/61/EC of the European Parliament and of the Council of 24 September 1996 concerning integrated pollution prevention and control.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for Community action in the field of water policy.
- Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste.
- Directive 2001/77/EC of the European Parliament and of the Council On the Promotion of Electricity Produced from Renewable Energy Sources in the Internal Electricity Market.
- Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants.
- Directive 2001/81/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on national emission ceilings for certain atmospheric pollutants.
- Directive 2002/49/EC of the European Parliament and of the Council of 25 June 2002 relating to the assessment and management of environmental noise.
- Directive 2002/91/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2002 on the Energy Performance of Buildings.
- Directive 2002/96/EC of the European Parliament and of the Council of 27 January 2003 on waste electrical and electronic equipment (WEEE)-
- Directive 2004/42/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on the limitation of emissions of volatile organic compounds due to the use of organic solvents in certain paints and varnishes and vehicle refinishing products and amending Directive 1999/13/EC
- Directive 2005/32/EC of the European Parliament and of the Council of 6 July 2005, as amended by Directive 2008/28/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008, establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-using products and amending Council Directive 92/42/EEC and Directives 96/57/EC and 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council
- Directive 2006/12/EC of the European Parliament and of the Council of 5. April 2006 on waste.
- Directive 2006/21/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC.
- Directive 2006/32/EC of the European Parliament and the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC Directive.
- Directive 2006/118/EC of the European Parliament and the Council on the protection of groundwater against pollution and deterioration.

- Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks.
- Directive 2008/50/EC of the European Parliament and of the Council on ambient air quality and cleaner air for Europe.
- Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives.
- Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC.
- Directive 2009/31/EC of the European parliament and of the Council of 23 April 2009 on the geological storage of carbon dioxide and amending Council Directive 85/337/EEC, European Parliament and Council Directives 2000/60/EC, 2001/80/EC, 2004/35/EC, 2006/12/EC, 2008/1/EC and Regulation (EC) No 1013/2006.
- Directive 2009/33/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of clean and energy-efficient road transport vehicles.
- Directive 2009/126/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 on Stage II petrol vapour recovery during refuelling of motor vehicles at service stations.
- Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products (recast).
- Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings.
- Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control).
- Europalov 2010 Miljø (varer): farlige stoffer (EØS-avtalens vedlegg 2.15) <http://europolov.no/saksom-raade/miljo-varer-farlige-stoffer-eos-avtalens-vedlegg-2-15>. Inne på siden 01.11.10.
- EØS databasen (2006a) Endring av WEEE-direktivet. Opprettet: 27.01.2005 Sist endret: 15.03.2006
- EØS databasen (2006b) VOC i maling og lakk. Opprettet 08.12.2004. Sist endret: 13.10.2006.
- EØS databasen (2007a) Utendørsstøydirektivet. Opprettet 19.09.2006. Sist endret: 21.05.2007.
- EØS databasen (2007b) HKFK-kvotetildeling, nye medlemsstater. Opprettet: 13.11.2004 Sist endret: 21.06.2007
- EØS databasen (2007c) POPs. Opprettet: 27.04.2006. Sist endret: 12.10.2007
- EØS databasen (2008a) REACH. EØS notat. Opprettet: 10.04.2006 Sist endret: 05.04.2008
- EØS databasen (2008b) Spørreskjema 2008-2010 for VOC direktivet. Opprettet 04.10.2007. Sist endret: 15.04.2008.
- EØS databasen (2008c) Eksportforordningen. Opprettet: 25.04.2005 Sist endret: 06.11.2008
- EØS databasen (2008d) Rammedirektivet for vann. Opprettet 17.03.2006. Sist endret: 19.11.2008.
- EØS databasen (2009a) Takdirektivet. EØS notat. Opprettet: 20.01.2009 Sist endret: 14.10.2009
- EØS databasen (2009b) Flomdirektivet. Opprettet: 21.09.2006. Sist endret: 22.10.2009
- EØS databasen (2009c). Energitjenestedirektivet, EØS-notat. Opprettet: 25.11.2005. Sist endret 11.11.2009.
- EØS databasen (2010a) Grunnvannsdirektivet. Opprettet: 07.09.2005. Sist endret: 15.03.2010
- EØS databasen (2010b) Fornybar energi 2. Opprettet: 14.04.2008 Sist endret: 20.04.2010
- EØS databasen (2010c) Mineralavfallsdirektivet. Opprettet: 10.11.2004 Sist endret: 11.05.2010
- EØS databasen (2010d) Rammedirektiv for avfall. Opprettet: 20.04.2006 Sist endret: 18.05.2010
- EØS databasen (2010e) Luftkvalitetsdirektivet. EØS notat. Opprettet: 18.10.2005 Sist endret: 15.06.2010

- EØS databasen (2010f) Stage II petrol vapour recovery. Opprettet 14.05.2009. Sist endret: 10.09.2010.
- EØS databasen (2010g) CO2 krav til personbiler. Opprettet: 20.12.2007 Sist endret: 14.09.2010
- EØS databasen (2010h) Revidert kvotedirektiv. Opprettet: 14.02.2008 Sist endret: 18.10.2010
- Forurensningsforskriften (2004) FOR 2004-06-01 nr 931: Forskrift om begrensning av forurensning.
- Hey, C. (2005) 'EU environmental Policies: A short history of the policy strategies'. pp. 18–30 in Hontelez, J. (ed) EU Environmental Policy Handbook. Brussels: European Environmental Bureau.
- Innst. S. nr. 131 (2008–2009). Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)
- Jensen, Ø. (2008) 'Havrett-vern og bevaring av det marine miljø', s. 89–102 i Andresen, S, Boasson, E. L. og Hønneland, G. (red) (2008a) Internasjonal miljøpolitikk. Fagbokforlaget.
- Miljøverndepartementet (2010) Ny NO_x avtale mellom miljøverndepartementet og næringslivet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/presesenter/pressemeldinger/2010/ny-nox-avtale-mellom-miljo-verndepartementen.html?id=628291>
- NOU (2002) Avfallsforebygging: En visjon om livskvalitet, forbrukerbevissthet og kretsløpstenkning. Utredning fra et utvalg oppnevnt av Miljøverndepartementet. NOU nr. 19/2002. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU (2004) Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven). Utredning fra et utvalg oppnevnt av Miljøverndepartementet. NOU nr. 28/2004. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Ot.prp. nr. 59 (1998-99) Om lov om endring i lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)
- Meyer, K. (2005) 'Air', pp. 46–76 in Hontelez, J. (ed) EU Environmental Policy Handbook. Brussels: European Environmental Bureau.
- Regulation (EC) No 850/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on persistent organic pollutants.
- Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency (ECHA) and Directive 2006/121/EC
- Regulation (EC) no 1013/2006 of the European Parliament and Council on the Shipment of Waste.
- Regulation (EC) Nr. 715/2007 of the European Parliament and of the Council of 20. juni 2007 concerning type approval of motor vehicles with respect to emissions from light passenger and light commercial vehicles (Euro 5 and Euro 6) and on access to vehicle repair and maintenance information
- Regulation (EC) No 443/2009 of the European Parliament and of the Council of 23. April 2009 setting emission performance standards for new passenger cars as part of the Community's integrated approach to reduce CO2 emissions from light-duty vehicles
- Scheuer, S. (2005) 'Water' pp. 125–156 in Hontelez, J. (ed) EU Environmental Policy Handbook. Brussels: European Environmental Bureau.
- Shinn, Marita (2005) 'Waste' pp. 77–124 in Hontelez, J. (ed) EU Environmental Policy Handbook. Brussels: European Environmental Bureau.
- Skjærseth, J.B. og J. Wettestad (2008) EU Emissions Trading: Initiation, Decision Making and Implementation. Aldershot: Ashgate.

- Soria Moria (2005) Politisk plattform for en flertalls-regjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. Also called 'Soria Moria Declaration'. Available at: www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515 (Accessed 31 January 2011)
- SSB (2010) Avfallsmengden ned for første gang. Inne på siden 05.11.10 <http://www.ssb.no/emner/01/05/40/avfregno/>
- Stokke, O. S. (2008) 'International fiskeripolitikk: fra bærekraft til føre var', s. 121–132 i Andresen, S, Boasson, E. L. og Hønneland, G. (red) (2008a) Internasjonal miljøpolitikk. Fagbokforlaget.
- St.meld. nr. 8 (1999–2000) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.
- St.meld. nr. 26 (2006–2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.
- St.meld. nr. 34 (2006–2007) Norsk klimapolitikk.
- St.meld. nr. 14 (2006–2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid.
- St.meld. nr. 9 (2008–2009) Perspektivmeldingen 2009.
- St.prp. nr. 100 (1991–1992) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2. mai 1992.
- St.prp. nr. 1 (2006–2007) Skatte-, avgifts- og tollvedta
- St.prp. nr. 49 (2007–2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 25/2008 av 14. mars 2008 om innlemmelse i EØS-avtalen av forordning (EF) nr. 1907/2006 om registrering, vurdering, godkjenning og restriksjoner av kjemikalier (REACH) og etablering av et europeisk kjemikaliebyrå (ECHA), samt direktiv 2006/121/EF om regelverk for kjemikalier.
- St.prp. nr. 75 (2007–2008) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet).
- St. prp. nr 1 S (2009–2010) Miljøverndepartementet. Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak). For budsjettåret 2010. Utgiftskapittel 1400–1474 og 2465. Inntektskapittel 4400–4472 og 5578.
- Sæverud, Ingvild Andreassen and Jørgen Wettestad, 'Norway and Emissions Trading: From Global Front-runner to EU Follower'. International Environmental Agreements. 6 (1): 91–108.
- UD (2001) EF-rettsakter som etter en foreløpig oversikt vil kunne behandles i EØS-komiteen 11. mai 2001. Rapport , 02.05.2001. Oslo: Utenriksdepartementet
- WWF (2005) EU-lov sikrer ikke en giftfri fremtid: Nå må Norge våkne! WWF. Pressemelding. 17.11.2005

ANDRE RAPPORTER I SERIEN

- RAPPORT # 1: «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»**
Av Morten Egeberg og Jarle Trondal
- RAPPORT # 2: «Norsk identitet og Europa»**
Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann
- RAPPORT # 3: «EU/EØS-rett i norske domstoler»**
Av Halvard Haukeland Fredriksen
- RAPPORT # 4: «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet»**
Av Torben Foss
- RAPPORT # 5: «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010
Interest Representation and Lobbying»**
Av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva
- RAPPORT # 6: «Den femte frihet og Kunnskapens Europa Konsekvenser for Norge»**
Av Meng-Hsuan Chou og Åse Gornitzka
- RAPPORT # 7: «Iceland and the EEA, 1994-2011»**
Av Eiríkur Bergmann
- RAPPORT # 8: «EØS-avtalen og norsk energipolitikk»**
Av Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes
- RAPPORT # 9: «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet»**
Av Frode Veggeland
- RAPPORT # 10: «Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU»**
Av Jan-Paul Brekke
- RAPPORT # 11: «Fortiet, forsinket og forvrengt? Norske mediers dekning av forholdet til EU»**
Av Tore Slaatta
- RAPPORT # 12 «Den europæiske utfordring EU, EØS og nordisk samarbejde – i historisk belysning»**
Av Thorsten Borring Olesen
- RAPPORT # 13: «plux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel.»**
Av Kjetil Wiedswang og Per Elvestuen
- RAPPORT # 14: EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet**
Av Hans Chr. Bugge
- RAPPORT # 15: Konkurransopolitiske virkninger av EØS-avtalen**
Av Erling Hjelmeng og Lars Sørgard
- RAPPORT # 16: Integrating an outsider An EU perspective on relations with Norway**
Av Christophe Hillion
- RAPPORT # 17: EØS-avtalens betydning for det norske finansmarkedet 1994-2011**
Av Tore Mydske
- RAPPORT # 18: Liechtenstein and the EEA: the Europeanization of a (very) small state**
Av Christian Frommelt og Sieglinde Gstöhl



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

Utvalgets mandat er som følger:

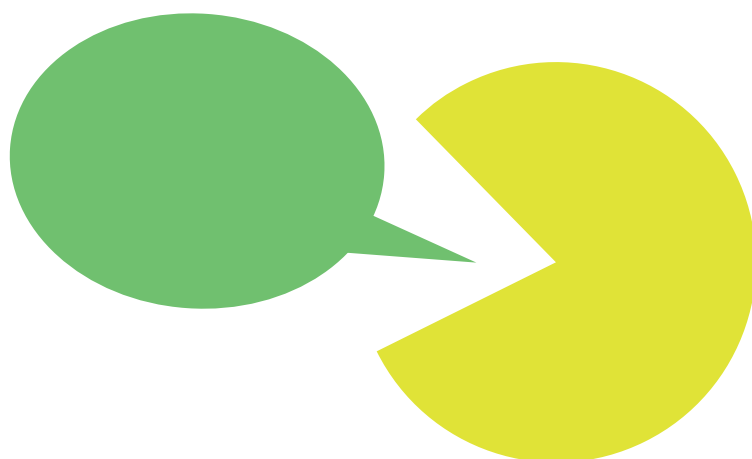
«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: www.europautredningen.no



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-36-3 (trykt) • ISBN 978-82-93145-37-0 (nett)