

EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet

Hans Chr. Bugge





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



Hans Chr. Bugge

Hans Chr. Bugge er født i 1942. Han ble cand.jur. ved Universitetet i Oslo i 1968, Docteur de Spécialité (regional planlegging) ved Universitetet i Paris II i 1972 og dr. juris ved Universitetet i Oslo i 1998. Bugge har tidligere bakgrunn som bl.a. embetsmann i Miljøverndepartementet og Finansdepartementet, direktør for Statens forurensningstilsyn, generalsekretær i Redd Barna og statssekretær i Departementet for utviklingshjelp. Han kom til Universitetet i Oslo i 1991 og ble i 1998 professor i miljørett. Bugge arbeider med nasjonal og internasjonal miljørett, herunder miljøretten i EU, og særlig med forurensning og arealplanlegging. Han har blant annet vært prodekan for forskning på Det juridiske fakultet og leder fakultetets tverrfaglige Forskergruppe i naturressursrett.

Innhold

1 Innledning og oversikt.....	5
2 Miljøvernssamarbeid mellom Norge og EF før EØS-avtalen.....	9
3 Miljøvern i EØS-avtalen.....	9
3.1 Innledning	9
3.2 Miljøvern i EØS-avtalens hoveddel	10
3.3 Omtalen av miljøvern i St.prp. nr. 100 (1991-92). Det avledete regelverk på miljøområdet som del av den opprinnelige avtalen	12
3.4 Oppsummering	14
4 Utviklingen i EUs miljøpolitikk og miljørett siden 1992	14
4.1 Utviklingen av de formelle rammene for EUs miljøpolitikk.....	14
4.2 Et blikk på utviklingen av innholdet i EUs miljøpolitikk og miljørett.....	16
5 EØS-avtalens betydning for viktige deler av norsk miljøpolitikk	18
5.1 Innledning	18
5.2 Tverrgående regelverk: Miljøkonsekvensutredning og rett til miljøinformasjon	19
5.2.1 Regler om miljøkonsekvensutredning	19
5.2.2 Regler om rett til miljøinformasjon.....	21
5.3 Langtransporterte luftforurensninger	21
5.4 Lokal luftkvalitet	22
5.5 Støy.....	22
5.6 Generelt om forurensende utslipp fra industri	23
5.7 Vannkvalitet og vannforvaltning – herunder havforurensning fra landbaserte kilder	24
5.7.1. Hovedtrekk frem til 2000: OSPAR m.v.	24
5.7.2 Særlig om drikkevann	25
5.7.3 Hovedtrekk etter 2000: EUs Vannrammedirektiv.....	26
5.8 Tiltak mot havforurensning, herunder skipsfart, og forvaltning av det marine miljø.....	27
5.9 Helse- og miljøfarlige kjemikalier. REACH	28
5.9.1 Generelt	28
5.9.2 Særlig om biocider	30
5.9.3 REACH.....	31
5.10 Andre produktbestemmelser	32
5.11 Avfall.....	32
5.12 Genmodifiserte organismer (GMO).....	35
5.13 Klima	36
5.14 Naturvern – biologisk mangfold	39
5.15. European Environment Agency.....	40
6. Betydningen på miljøområdet av EØS-avtalens generelle regler og prinsipper.....	40
6.1 Innledning	40
6.2 EØS-avtalens artikler 3, 11 og 13	40
6.3 Statsstøtte	42
7. Oppsummering	44
Kilder	

EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet

Hans Chr. Bugge

1. Innledning og oversikt

Miljøvern har utviklet seg til å bli et meget viktig politikkområde i EU, med handlingsplaner, en lang rekke forordninger, direktiver og beslutninger, og en omfattende rettspraksis ved EF-domstolen.¹ EUs politikk og regelverk på miljøområdet har to hovedformål: å forbedre miljøet i Europa og internasjonalt, og å fremme det indre marked og skape mest mulig like konkurransevilkår gjennom harmonisering av regler om produkter og virksomheter.

Miljøvernssamarbeidet mellom Norge og EU er betydelig. EØS-avtalen er det viktigste formelle grunnlaget for dette samarbeidet, men det er også samarbeid under andre internasjonale avtaler og i andre fora. Det er bred politisk enighet i Norge om et tett miljøpolitisk samarbeid innenfor EØS. Det er i Norges egeninteresse at miljøregelverket i EØS samsvarer med norske mål og standarder. At EU fører en aktiv miljøpolitikk har stor betydning for miljøforholdene i Norge og i norske farvann, siden Norge er mottager av betydelig forurensning utenfra. Norge har på sin side noe å bidra med i positiv retning. EU har også utviklet seg til å bli en viktig pådriver i det internasjonale miljø- og klimasamarbeidet, og er ofte en viktig partner for Norge i dette. Miljøproblemenes stadig økende omfang og kompleksitet forsterker behovet for samarbeid.

Miljøvern er et bredt felt, og EØS-avtalen omfatter store deler dette feltet, men ikke det hele. Tyngden av samarbeidet ligger på forurensingsområdet i vid forstand: kontroll med forurensende utslipp fra både stasjonære kilder og transportmidler, klimapolitikk, kontroll med miljøskadelige stoffer og produkter og

1 Se Jan H. Jans and Hans H. B. Vedder: *European Environmental Law*, 3rd ed., Europa Law Publishing, Groningen, 2008 (heretter Jans), der det er ført opp ca. 500 saker for EF-domstolen med relevans til temaet.

genmodifiserte organismer, og behandling av avfall. Også mer generelle temaer som borgernes rett til miljøinformasjon og regler om utredning av miljøkonsekvenser av større prosjekter og planer omfattes av avtalen. På alle disse områdene har regelutviklingen i EU påvirket norsk politikk og regulering. Også på energiområdet er kontakten betydelig, men dette skal ikke behandles nærmere i denne utredningen.

Utenfor EØS-avtalen faller først og fremst det "klassiske" naturvernet: vern av områder og vern og forvaltning av flora og fauna. De sentrale direktivene på dette området, "Fugledirektivet"² og "Habitatdirektivet",³ og lovgivning med handelsrestriksjoner for produkter av truede arter m.v. er ikke en del av avtalen. Utenom naturvernarbeidet har forvaltningen av arealer og naturressurser hittil stort sett vært opp til nasjonale myndigheter i EUs medlemsland. Her har EØS-avtalen derfor hatt liten betydning. Men det er tendenser til endringer i dette, blant annet gjennom EUs Vannrammedirektiv (se nedenfor). I mange store og små nasjonale og lokale miljøsaker knyttet til areal- og ressursbruk (som oljeboring i Lofoten, kraftlinje i Hardanger, valg av motorveitraseer og lokalisering av vindmøller) har ikke EØS-avtalen betydning – vel å merke under forutsetning av at EØS-reglene om miljøkonsekvensutredning er fulgt. Miljøproblemer knyttet til *landbruk og fiske* er heller ikke omfattet i den utstrekning reguleringen er forankret i EF-traktatens bestemmelser på disse områdene.

EØS-avtalen har *direkte betydning* på miljøområdet særlig på to måter. *For det første* er store deler av EUs sekundærlovgivning på miljøområdet EØS-relevant og dermed inntatt i EØS-avtalens ved inkludering i

2 Direktiv 79/409/EØF.

3 Direktiv 92/43/EØF.

avtalens vedlegg (eller er under innføring). Det kan generelt slås fast at EUs miljøregelverk på den måten har påvirket betydelige deler av norsk miljøpolitikk og -regelgivning.

Blant direktivene er det mange som innebærer *minimumsharmonisering*. Medlemsstatene – og Norge – kan ha strengere regler så lenge disse ikke strider mot de generelle bestemmelsene i EU-traktatene, respektive EØS-avtalen. Dette gjelder for eksempel de fleste direktiver som setter rammer for forurensende utslipp og avfallsbehandling, og som har miljøvern som hovedformål. Men i tillegg til de direkte bindende forordningene er det også mange direktiver som innebærer *totalharmonisering* fordi de (også) har som et viktig formål å lette det frie varebytte. Dette gjelder særlig regler om miljøegenskaper ved produkter, herunder kjemiske stoffer, og deres behandling.

Sammen med de prinsipielle delene av traktatene vil disse, *for det andre*, sette grenser for Norges handlefrihet på miljøområdet. Norsk miljøpolitikk, herunder praktiseringen av lovgivningen på de brede områder som omfattes av avtalen, kan ikke være i strid med de alminnelige prinsippene som er nedfelt i EØS-avtalen, slik disse tolkes og anvendes i EU-retten. Dette har hatt og har betydning på enkelte områder av miljøpolitikken.

Det faktum at EØS-avtalen er en folkerettslig avtale, og at Norge i utgangspunktet ikke er bundet av noe av det som vedtas av EU, anser jeg det som lite relevant og interessant å dvele ved. Faktum er at vi i realiteten har valgt å gjennomføre alle de mange forordninger og direktiver på miljøområdet som er vedtatt av EU, dog ofte først etter ganske lang tid og ikke sjelden etter nærmere forhandling. For noen har det vært nødvendig med en tilpasningstekst, først og fremst av formelle grunner, mens andre er gjennomført ved ren inkorporasjon: ("henvisningstekst")⁴ Ut fra dette kan EØS-avtalens betydning analyseres teoretisk ut fra tre forskjellige og til dels motstridende perspektiver: Hva har Norge vært *forpliktet til* å gjøre for å oppfylle EØS-avtalen?

4 Jfr. også uttalelsen i Fredrik Sejersted, Finn Arnesen, Ole Andreas Rognstad, Sten Foyn og Olav Kolstad: *EØS-rett*, 2. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2004 s. 110: "Gjennom de årene [EØS] avtalen har vært i kraft, har dens folkerettslige karakter både rettslig og politisk vist seg å ha liten reell betydning. De mer overnasjonale elementene i avtalen, som hele tiden har ligget der, har vist seg viktigere, og er også styrket." Og et annet sted – på s. 85 - sies det i klartekst på følgende måte: "Formelt er disse kravene [for å sikre EØS-avtalens folkerettslige karakter] oppfylt. ... Reelt innebærer EØS-avtalen imidlertid en massiv overføring av suverenitet. Siden 1994 har en stor del av ny norsk lovgivning vært en ren avskrift av EU-retten, ..."

I hvilken grad har Norge *frivillig valgt* å tilpasse seg EU-reglene – og vel å merke ikke gå lengre – ut fra en vurdering av egeninteresse? Og i hvilken grad har EU og EØS-avtalen påvirket norsk miljøpolitikk mer *faglig og "idémessig"*? Særlig de to siste spørsmålene er imidlertid vanskelige, og vurderingen kan lett bli noe spekulativ uten grundigere forskning.⁵

Det har tidligere vært en oppfatning at det generelt er opp til det enkelte medlemsland å bestemme mål og ambisjonsnivå i miljøpolitikken, og at EU-reglene stort sett dreier seg om å sette felles rammer og standarder for virkemidler. Dette gjelder ikke lenger – om det noen gang har gjort det. På stadig flere områder setter EU-regelverket også klare *kvalitative miljømål*, som i reglene om lokal luftforurensning, lovgivning om vannforurensning og nå Vannrammedirektivet, på kjemikalieområdet og i klimapolitikken. Det skal imidlertid samtidig sies at en del av EU-regelverket på miljøområdet er av en temmelig teknisk art og inneholder ikke nødvendigvis så mye "politikk". Dette gir seg blant annet utslag i at det meste av gjennomføringen av EU-regler i norsk rett ikke krever lovendringer, men skjer gjennom – til dels teknisk kompliserte – forskrifter. Dette må imidlertid også sees i sammenheng med at vår miljøvernlovgivning er preget av til dels vide fullmaktshjemler; mer presise rettigheter og plikter defineres stort sett i forskrifter og gjennom vedtak i enkeltsaker.

Et sentralt spørsmål for oss er hvorvidt EUs regelverk på miljøområdet gjennomgående har et *høyere ambisjonsnivå* enn vårt eget – og fører til en strengere miljøpolitikk enn vi ellers ville hatt – eller om forholdet tvert om er slik at det begrenser vår handlefrihet på en måte som er uheldig fra et rent nasjonalt miljøvernsynspunkt. Det kan ikke gis et generelt svar på dette. For det første varierer bildet fra saksfelt til saksfelt. For det andre vil spørsmålet ofte ikke kunne besvares helt dekkende uten en "kontrafaktisk" vurdering: Hvilke regler ville vi fått i Norge på dette området dersom vi ikke hadde vært medlem av EØS? På en del felt ville kanskje reglene og kravene blitt temmelig like uansett.

Dette skyldes ikke minst at viktige deler av både EUs og Norges miljøvernarbeid skjer innenfor rammen av *et bredere internasjonalt samarbeid*. Dette samarbeidet

5 En analyse delvis etter disse linjer ble gjort av Agnethe Dahl i kapitlet "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt", i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren. Norge under EØS-avtalen*, ARENA, Oslo 1999 (heretter Dahl). Hun foretar her en sontring mellom "Regelbasert tilpasning: felles marked og miljølovgivning", "Interessebasert tilpasning" og "Idébasert tilpasning: EU som inspirasjonskilde?".

skjer i både regionale og globale organisasjoner og omfatter mange regionale og globale miljøtraktater av stor betydning. Vi vil komme tilbake til de viktigste av disse under behandlingen av de enkelte temaene. Det omfatter også internasjonalt samarbeid på det økonomiske og handelsmessige området, som f.eks. avtalene under WTO. På slike områder kommer en derfor ikke utenom det vanskelige spørsmålet: Hvilken betydning har EØS-avtalen hatt, *isolert sett*? En prinsipiell forskjell kan nevnes umiddelbart: Norge vil stå fritt til å velge om vi vil ratifisere en internasjonal traktat eller ikke, mens vi langt på vei – *i realiteten* – vil bli klarere *forpliktet* når EU på sin side vedtar regler for å gjennomføre den samme traktaten. Sagt på en annen måte: Når EU bestemmer seg for å slutte seg til en internasjonal miljøavtale, får dette også virkning for oss både ved forpliktelsen i seg selv og gjennom den måten EU på sin side velger å gjennomføre avtalen på og kontrollere medlemslandenes oppfølging.

På viktige områder kan det konstateres at ”reglene fra Bryssel” utvilsomt har stilt nye og strengere krav, som ikke ville ha kommet uten EØS-avtalen. Eksempler på dette nevnes uttrykkelig blant annet i de mange stortingsmeldingene og andre offentlige dokumenter om miljøvernpolitikken som er kommet siden 1992. På enkelte andre områder kan det neppe bestrides at EØS-avtalen har medført at vi har måttet akseptere mindre strenge eller omfattende regler enn det vi enten allerede hadde fra før, eller sannsynligvis ville ha innført. Også enkelte slike eksempler kan dokumenteres. En tredje kategori ligger i ”gråsonen”: Det kan for eksempel være at det i en regional eller global avtale oppstilles krav og rammer som både EU og Norge forplikter seg til å oppfylle. EU vil være opptatt av at medlemslandene gjennomfører disse forpliktelsene på en ”uniform” måte, og gi regler som har dette som et formål. Fordi vi er medlem av EØS, vil den måten EU velger å gjennomføre forpliktelsen på, langt på vei også (måtte) følges av Norge. Spørsmålet blir om vi hadde oppfylt den internasjonale forpliktelsen annerledes hvis vi hadde stått utenfor.

Det kan også komplisere dette bildet at det ikke alltid er klart hva som er ”mest miljøvennlig”. Et aktuelt eksempel kan være at et EU-direktiv som regulerer en gruppe kjemiske stoffer, omfatter flere stoffer enn de tilsvarende norske reglene, men til gjengjeld er noe mindre strenge. Et annet eksempel springer ut av de generelle prinsippene i EØS-avtalen: Er det nødvendigvis uheldig fra et miljøvernssynspunkt at statsstøtte til rensetiltak i forurensende industri må begrenses?

Enda et annet forhold som kan gjøre sammenligningen vanskelig, er forholdet mellom på den ene siden *innholdet i reglene* og på den andre siden *praksis innenfor rammen av reglene*. Våre lover på miljøområdet har i stor grad preg av fullmaktslover. Dette er så å si et trekk ved norsk rettskultur. Sentrale regler er ofte ganske åpent formulerte hjemmelsbestemmelser som gir forvaltningen stor grad av fritt skjønn i anvendelsen. Hvor strengt eller mindre strengt bestemmelsen praktiseres, vil kunne variere og er til syvende og sist et politisk og ikke et rettslig spørsmål. EU-retten er gjennomgående mer presis blant annet for å sikre tilnærmet likeartet gjennomføring i medlemslandene. Dette i seg selv kan beskrives som at den er ”strengere”. Litt forenklet sagt møter norske ”*kan-regler*” europeiske ”*skal-regler*” som gir forvaltningen langt mindre rom for skjønn – om noe i det hele tatt. Norske miljøvernmyndigheter så nok ikke denne grunnleggende forskjellen helt klart da EØS-avtalen ble inngått. At vi hadde regler som *kunne* praktiseres i samsvar med de gjeldende EU-reglene, ble til dels fremstilt som om våre regler *var* i samsvar med disse reglene. Det er dekning for å si at EØS-reglene i seg selv gjennomgående er mer presise enn de norske reglene en eventuelt skal sammenligne med, og de krever både at de nasjonale reglene har samme presisjonsnivå, og at det kommer klart til uttrykk. Det kan derfor utvilsomt hevdes at EØS-retten har medført en ”rettsliggjøring” også av miljøpolitikken.⁶ Siden vår praktisering innenfor regelverket altså kan variere, kan sammenligningen bli usikker.

Det kan allerede innledningsvis konstateres at det i alle fall ”i det ytre” ikke har vært store problemer eller konflikter i forholdet mellom EØS-avtalen og norsk politikk og rett på miljøområdet. Det har vært og er adskillig kommunikasjon og diskusjon mellom norske miljøvernmyndigheter og ESA, og det er mange eksempler på at vi har måttet justere regler og planer. Jeg kommer tilbake til noen av disse. Men vi finner f.eks. ikke en eneste dom av EFTA-domstolen om rene miljøspørsmål.

Et viktig moment i en samlet vurdering er det omfattende *miljø samarbeidet på ekspertnivå* i EU, der Norge stort sett er med som et fullverdig medlem. EU-Kommisjonen gjør utstrakt bruk av eksperter i sitt arbeid med saker og vil på pragmatisk vis søke etter den beste ekspertisen i de forskjellige spørsmål. I alt deltar norske eksperter i rundt regnet 100 ekspertkomiteer for forskjellige miljøspørsmål. Disse kan arbeide med forslag

⁶ Dette samsvarer med det generelle bildet. Sejersted skriver f.eks. på s. 97: ”På mange områder har EØS-retten ført til en økt ”rettsliggjøring”, ved at spørsmål som var bare delvis regulert, eller der myndighetene hadde utstrakt skjønn, nå er detaljregulert.”

til ny politikk eller nye regler, eller med gjennomføring, utvikling og forbedring av gjeldende politikk og regler. Norge kan på denne måten bidra aktivt og positivt i utviklingen av miljøvernet i EU, og vil også motta kunnskap og ideer som i neste omgang får betydning for utviklingen av vår nasjonale politikk. Det er også nært samarbeid med de andre nordiske land om å fremme forslag og gi uttalelser til mange av de sakene som er under arbeid i EU.

I en helhetsvurdering må vi også ta med de *indirekte virkningene* både av målene om fri konkurranse over landegrensene og frihandel generelt og av EØS-avtalen spesielt. Det vil for eksempel alltid være et nasjonalt politisk mål å gi vår eksportrettede industri vilkår som gjør den konkurransedyktig på det internasjonale markedet, og ikke minst på det europeiske markedet. Vi kan gjerne sette høye miljømål. Men i realiteten vil det ofte legges stor vekt på at næringslivet ikke pålegges tyngre byrder enn konkurrentene ute. Dette vil være en reell begrensning og ramme for norsk miljøpolitikk som er uavhengig av om Norge er medlem av EØS – eller for den saks skyld EU – eller ikke. – Men det kan nok også argumenteres motsatt: Det skal slett ikke utelukkes at noen miljøkrav og virkemidler overfor næringslivet i det hele tatt ikke ville sett dagens lys dersom det ikke hadde kommet regler fra EU.

Det hører også med i det store bildet at det utvilsomt er i Norges interesse at statene i Europa utvikler felles regler i form av bindende minstekrav til miljøtiltak i industrien m.v. Dermed unngår man at det enkelte land reduserer sine krav for å styrke egen konkurransevne og tiltrekke seg investeringer. Det er imidlertid da også svært viktig at kravene er tilnærmet så strenge som vi ønsker å ha dem i Norge.

Det er kort sagt avgjørende for miljøet i Norge at det er et omfattende og effektivt miljøarbeid i EU. I stortingsmeldingen om norsk utenrikspolitikk (Utenriksmeldingen) fra 2009, sies det slik:

”Fordi miljøproblemene er grenseoverskridende, har EUs interne miljøkrav ofte langt større direkte effekt i Norge enn nasjonale tiltak. Et offensivt EU med gjennomslag i regionale og globale miljøfora har større påvirkning på Norges samlede miljøtilstand enn rent norske tiltak. Eksempelvis mottar Norge mer enn 90 prosent av sur nedbør og mer enn 90 prosent av en del farlige tungmetaller og kjemikalier som kvikksølv og bromerte flammehemmere via langtransportert forurensning. Norges motivasjon for aktiv deltakelse i utformingen av EUs politikk strekker seg derfor langt utover

hva vi får gjennom EØS-avtalen som nasjonale forpliktelser.”⁷

Alt dette gjør det krevende å besvare på en presis og dekkende måte spørsmålet om hvilken betydning EØS-avtalen har hatt og har på miljøvernområdet.

Jeg går ikke nærmere inn på de vanskelige spørsmål om hvordan EU-samarbeidet og målene om de fire friheter generelt påvirker og har påvirket miljøforholdene i Europa og i Norge.

Utredningen vil først (kapittel 2) kort beskrive status for miljøvernarbeidet i Norge og EU og samarbeidet på dette området *før* EØS-avtalen. Deretter (kapittel 3) vil den redegjøre for de formelle rammene for miljøvernfeltet i EØS-avtalen, og hvordan avtalen i hovedsak påvirket norsk miljøpolitikk *i og med inngåelsen*. I kapittel 4 vil det redegjøres kort for mål, prinsipper og planer for EUs miljøpolitikk slik dette har utviklet seg siden 1992 og i dag kommer til uttrykk i Traktaten om Den Europeiske Union (TEU) og traktaten om Den Europeiske Unions Funksjonsmåte (TEUF). Kapittel 5 vil utgjøre utredningens sentrale kapittel. Det tar for seg de viktigste områdene for samarbeid og regelutvikling. På hvert område er temaet hvorvidt EU-regelverket som har utviklet seg *siden 1992*, har medført en skjerpelse av norske regler, eller snarere medført en begrensning. Herunder vil det også så vidt mulig pekes på internasjonale rammer utenfor EØS-avtalen som har betydning for spørsmålet. I kapittel 6 drøftes miljøvernfeltet i lys av de generelle prinsippene for det indre marked med hovedvekt på forbudene mot handelsrestriksjoner og statsstøtte, med unntaksbestemmelser. I kapittel 7 vil vurderingene i kapittel 5 og 6 bli gjenstand for en kortfattet avsluttende vurdering.

Kilder til denne utredningen har først og fremst vært relevante primærkilder: på den ene siden EU-direktiver og forordninger og på den andre siden det tilsvarende norske regelverket, først og fremst forskriftsverket under forurensningsloven og produktkontrollloven. En annen viktig kilde har vært stortingsmeldinger og andre offentlige dokumenter på de respektive feltene, særlig stortingsmeldingene om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand som kom annet hvert år over en tiårsperiode. Det er også hentet stoff fra litteratur om EUs miljøpolitikk og miljørett. Dette materialet er så supplert gjennom personlige samtaler.

⁷ St.meld. nr. 15 (2008-2009) s. 143.

Vurderinger og konklusjoner står naturligvis uansett for min regning.

Temaet er vidt og kunne gitt grunnlag for flere doktravhandlinger hvis det skulle vært undersøkt til bunns. Jeg understreker at denne rapporten så langt fra gjør krav på å være et uttømmende vitenskapelig arbeid. Det er en utredning som søker å beskrive hovedtrekk, og den er utført innenfor en begrenset tidsramme.

2. Miljøvernssamarbeid mellom Norge og EF før EØS-avtalen

Utgangspunktet for drøftelsene mellom EFTA og Fellesskapet om en EØS-avtale var som kjent frihandelsavtalene mellom Fellesskapet og de enkelte EFTA-land fra 1972-73. Miljøspørsmål var ikke særlig fremtredende der. Det var imidlertid allerede fra omkring 1970 bred enighet om at mange miljøproblemer er av en slik art at de bare kan løses gjennom forpliktende internasjonalt samarbeid. Mellom Fellesskapet og EFTA spesielt var det helt siden tidlig på 1970-tallet et visst miljøvernssamarbeid, i det vesentlige i form av informasjonsutveksling.⁸ Gjennom to felles ministermøter mellom Fellesskapet og EFTA i henholdsvis Luxembourg i 1984 og Noordwijk i Nederland i 1987 ble grunnlaget lagt for et mer forpliktende samarbeid. Allerede da var det et mål å søke å harmonisere norsk regelverk med EFs regelverk med tanke på EFs indre marked, og dette fikk støtte i Stortinget i juni 1988. Hvis det i forslag til nytt norsk regelverk var avvik fra EFs regelverk på området, skulle dette begrunnes.⁹ På det tidspunkt var dette naturligvis helt frivillig fra norsk side, men man så behovet for harmonisering med EF blant annet ut fra næringslivets interesser. Man så altså en *vilje til tilpasning allerede på dette stadium*, og en bevisst linje om ikke å utvikle strengere regler enn EF.¹⁰ Etter hvert som forhandlingene om tettere kontakt mellom EFTA og Fellesskapet på det økonomiske området gikk fremover, ble det naturlig å integrere de miljømessige samarbeidsplaner i disse.¹¹

8 Et systematisk arbeid med miljøspørsmål startet temmelig samtidig i EF og Norge. I 1972 fikk EF sitt Miljødirektorat og en miljøkomite og startet arbeidet med det første miljøhandlingsprogrammet. I mai samme år ble Miljøverndepartementet opprettet hos oss. FN's konferanse om det menneskelige miljø i juni 1972 ("Stockholm-konferansen") var en viktig fellesmilepæl.

9 Dahl s. 133-134.

10 Ibid.

11 Hans Chr. Bugge og Robin Thrapp-Meyer: *EØS-avtalen i miljørettslig perspektiv - med særlig vekt på adgangen til nasjonal regulering*, 2. utg., IUSEF nr. 7, Universitetsforlaget 1995, s. 5-6.

Dette er del av et større bilde. Fra tidlig på 1970-tallet samarbeidet Norge om miljøspørsmål både med de andre EFTA-landene – og særlig de andre nordiske land – og EU-landene i flere viktige fora. Her kan særlig fremheves samarbeidet i OECD og i FN's Økonomiske Kommissjon for Europa (ECE). Viktig var også to regionale miljøtraktater med tilhørende samarbeidsorganer: FN/ECE-Konvensjonen om langtransporterte grenseoverskridende luftforurensninger (LRTAP- eller "sur nedbør"-konvensjonen) og Oslo-konvensjonen og Paris-konvensjonen som i 1992 ble slått sammen til OSPAR-konvensjonen om beskyttelse av havmiljøet i Det nordøstlige Atlanterhav. Etter hvert er det også kommet til flere regionale og globale konvensjoner som legger felles rammer for miljøpolitikken i EU og Norge, og som er både et forum og ramme for samarbeid. Vi kommer tilbake til noen av disse etter hvert.

3. Miljøvern i EØS-avtalen

3.1. Innledning

Miljøvernenssynet kan ikke sies å ha vært en motiverende faktor for et nærmere samarbeid mellom EFTA og Fellesskapet gjennom EØS-avtalen. Avtalen bærer preg av å være en naturlig forlengelse av frihandelsavtalene og EFTA-landenes ønske om å få tilgang til EFs indre marked. Likevel må miljøvern må kunne sies å ha vært et viktig punkt under forhandlingene om EØS-avtalen, av flere grunner.

Forhandlingene pågikk mens miljøvern sto høyt på den politiske dagsorden både i Norge og EU, blant annet inspirert av Brundtlandrapporten fra 1987 og arbeidet med oppfølgingen av rapporten mot FN's Konferanse om Miljø- og utvikling i Rio de Janeiro i mai/juni 1992. Det pågikk altså betydningsfulle prosesser i det internasjonale miljøvernarbeidet nettopp i denne tiden. Rio-konferansen resulterte i "Rio-erklæringen" med 27 prinsipper for nasjonalt og internasjonalt arbeid for bærekraftig utvikling og den omfattende globale handlingsplanen Agenda 21. Samtidig ble både FN's Rammekonvensjon om klimaendringer og FN-Konvensjonen om biologisk mangfold vedtatt. Ikke minst var aktiviteten stor i EF på denne tiden. I årene 1989-1991 vedtok EFs Råd mer miljøpolitikk enn det hadde gjort i de 20 foregående år.¹²

12 Jordan, A.: The politics of a multi-level environmental governance system: European Union environmental policy at 25, CSERGE Working paper, PA 98-01, sitert i Joanne Scott (ed.): *Environmental Protection. European Law and Governance*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 14.

Samtidig var miljøvern et viktig og kontroversielt tema i den løpende debatten om forholdet mellom Norge og EU, og derfor også i forbindelse med EØS-forhandlingene. Det var til dels sterkt delte meninger om EØS-avtalen ville være en fordel eller ulempe fra et miljøvernsynspunkt. Noe forenklet kan det kanskje sies at *tilbengerne* la mest vekt på behovet for internasjonalt samarbeid om miljøoppgavene og de *mulighetene* som åpnet seg for norsk innflytelse på miljøutviklingen i Europa. *Motstanderne* på sin side var mer opptatt av de *begrensningene* avtalen ville kunne medføre for norsk miljøpolitikk (foruten antatt negative miljøvirkninger av de mer grunnleggende mål og trekk ved samarbeidet i EU). Uten å foregripe denne utredningen for mye, kan det vel sies at begge parter hadde noe rett, men at utviklingen av miljøpolitikken i EU nok er blitt mer av en positiv faktor enn i alle fall mange skeptikere la til grunn.

Det kan neppe bestrides at EØS-avtalens primære formål var å inkludere EFTA-landene i EUs "indre marked" og dermed i bunn og grunn å oppnå økonomisk vekst gjennom å styrke det gjensidige varebyttet. Dette kommer da også ganske eksplisitt til uttrykk i avtalens artikkel 1:

"Formålet med denne assosieringsavtale er å fremme en vedvarende og balansert styrking av handel og økonomiske forbindelser mellom avtalepartene, med like konkurransevilkår og overholdelse av samme regler, med sikte på å opprette et ensartet Europeisk Økonomisk Samarbeidsområde, heretter kalt EØS."

I det perspektivet kan miljøvernsamarbeidet sees først og fremst som noe som er nødvendig for å bøte på de negative virkningene av økt frihandel og vekst, og for å bidra til at avtalen ikke fremsto som for ensidig vekstorientert. Men i 1992 hadde miljøvern allerede for lengst utviklet seg til å bli et viktig politikkområde også i EF. Norge hadde av flere grunner en klar interesse av at EØS-avtalen også omfattet miljøvern, ikke minst fordi vi er netto mottaker av flere former for grenseoverskridende forurensninger med opphav i EUs medlemsland. Og utviklingen siden har bare gitt dette feltet økt betydning som et selvstendig politikkområde både internt i EU og i EØS-samarbeidet.

Mer konkrete miljørettslige spørsmål under EØS-forhandlingene må naturligvis ses i sammenheng med at EØS-avtalen bygger på fellesskapsretten. EFTA-landene ble gjennom EØS-avtalen bundet av den del av fellesskapsretten som var omfattet av avtalen, herunder et allerede omfattende sekundært regelverk

i form av nærmere 200 forordninger og direktiver på miljøområdet. Et viktig punkt under forhandlingene var mulighetene for overgangs- og unntaksregler i forhold til dette regelverket. EF var lite innstilt på å godta vidtrekkende overgangs- og unntaksbestemmelser. Norge var på sin side interessert i dette, kanskje av hensyn til den interne debatten. De andre EFTA-landene var generelt noe mindre interessert i å få overgangs- og unntaksbestemmelser på miljøområdet.¹³ De unntaksmulighetene som var spesifikke for EØS-retten ble da heller ikke spesielt omfattende.¹⁴

3.2. Miljøvern i EØS-avtalens hoveddel

I EØS-avtalens *fortale* erklærer partene at de

"er bestemt på å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet og sikre en forsiktig og fornuftig ("prudent and rational") utnyttelse av naturressursene, særlig på grunnlag av prinsippet om bærekraftig utvikling samt føre-var-prinsippet og prinsippet om forebyggende tiltak",

og

"er bestemt på å legge til grunn et høyt beskyttelsesnivå med hensyn til helse, sikkerhet og miljø i den videre utviklingen av lovregler".

Det er ikke nødvendig å gå inn på hvordan disse avsnittene nærmere bestemt skal forstås. Det er nok å fremheve at det klart gis uttrykk for at vern av miljøet var en verdi med høy prioritet i EØS fra begynnelsen.

De operative miljøvernbestemmelsene i EØS-avtalens hoveddel reflekterer EF-traktatens system av miljørelevante bestemmelser. I EFT var det i 1992 – og er det fortsatt – *to generelle hjemler for forordninger og direktiver på miljøområdet*.¹⁵ Dette skyldes at det kan være flere formål med regulering på dette som på så mange andre saksområder: Reguleringen kan naturligvis rett og slett ha miljøvern som sitt eneste eller viktigste formål. Men regulering av miljøforhold kan også springe ut av målene om å lette det frie varebytte

13 Dette har kanskje sammenheng med en motvilje mot for store ulikheter mellom EØS-retten og fellesskapsretten fra de land som allerede på dette tidspunkt hadde et mål om å bli medlemmer i Fellesskapet.

14 Det vises her til fremstillingen i St.prp. nr 100 (1991-92).

15 Jeg holder for enkelthets skyld andre relevante hjemler i EFT/TFEU utenfor fremstillingen. Dette gjelder f.eks. de spesielle hjemler til regulering av miljøforhold fra landbruk og transport, og ut fra hensyn til folkehelse eller arbeidsmiljø.

og skape like konkurransevilkår innen EU. Det kan da være harmoniseringen av reglene i seg selv som er det viktigste; at reglene gjelder miljøforhold og dermed har miljømessig betydning, kan komme litt i annen rekke. Som oftest har harmoniseringsregler på miljøområdet som formål både å styrke miljøvernet og å harmonisere reglene for å lette varebyttet og skape like konkurranseforhold.

Dette reflekteres i EF-traktatens system. På den ene siden finner vi det såkalte "miljøavsnittet". Dette var i 1992 artikkel 130 r, s og t, i dag TEUF artikkel 191-193. Miljøavsnittet inneholder prinsipper for miljøpolitikken og gir hjemmel og saksbehandlingsregler for sekundær lovgivning på området. Noe forenklet sagt kommer disse reglene til anvendelse når miljøvern er hovedformålet med reguleringen. Et prinsipielt viktig punkt er at det her som utgangspunkt legges opp til *minimumsharmonisering*. Det sies uttrykkelig i artikkel 193 at medlemslandene kan ha strengere regler enn det som vedtas under dette avsnittet, under forutsetning av at de ikke strider mot EU-avtalens generelle bestemmelser ("skal være forenlige med traktatene").

Den andre hovedhjemmelen for miljørelevant sekundærlovgivning er hjemmelen for forordninger og direktiver som har utbygging av "det indre marked" og fritt varebytte som hovedformål. I 1992 var dette artikkel 100A, senere artikkel 95, og i dag den vesentlig mer omfattende og detaljerte (og kompliserte) TEUF artikkel 114. Enkelt sagt er denne artikkelen hjemmel for sekundærlovgivning som har harmonisering av de nasjonale regler som hovedformål, med det underliggende mål å lette det frie varebytte og skape like konkurransevilkår på tvers av landegrensene. På vårt område vil dette særlig gjelde regulering av miljøskadelige produkter, herunder ikke minst kjemiske stoffer. Disse reglene vil som helt dominerende hovedregel ta sikte på maksimums- eller *totalharmonisering*, dog gjerne med en liten åpning for nasjonale tiltak under helt spesielle omstendigheter. Nettopp i denne artikkelen ligger den såkalte "miljøgarantien": den sterkt begrensede åpningen for at medlemsland på nærmere vilkår kan beholde eller innføre strengere miljøregler enn det som vedtas med hjemmel i artikkelen.

Denne todelingen gjenfinnes i EØS-avtalen. Kapittel 3 Miljø i avtalens Del V, artiklene 73-75, avspeiler hovedpunktene i miljøavsnittet i EFT slik det lød i 1992, og sekundær lovgivning som har miljøvern som hovedformål er knyttet til denne bestemmelsen (jfr. Vedlegg XX). Men miljørelevante regler er også forankret i Del II kapittel 4, artikkel 23, som er en generell hjemmel for bestemmelser om "alle varer" særlig mht. "tekniske

forskrifter, standarder, prøving og sertifisering" (jfr. først og fremst protokoll 12 og vedlegg II). Her er det også en rekke miljørettslig relevante rettsakter knyttet til produkters sammensetning og egenskaper ut fra bl.a. miljøhensyn. Denne kan altså sies å svare til daværende EFT artikkel 100A, men har ikke dennes substansielle innhold (og slett ikke innholdet til någjeldende artikkel 114 med "miljøgarantien" slik den nå lyder).

Miljøkapitlet, artiklene 73-75, finnes som nevnt i Avtalens del V som har "bestemmelser som gjelder alle de fire friheter" – altså det som kan kalles tverrgående temaer. Artikkel 73 sier:

"1. Avtalepartenes virksomhet på miljøområdet har til formål:

- a) å bevare, verne og forbedre miljøets kvalitet,
- b) å bidra til menneskets helse,
- c) å sikre en forsiktig og fornuftig utnyttelse av naturressursene.

2. Avtalepartenes virksomhet på miljøområdet skal bygge på prinsippene om at forebyggende tiltak bør iverksettes, om at skade på miljøet fortrinnsvis rettes opp ved kilden, og om at forurenseren betaler. Krav om vern av miljøet skal være en del av avtalepartenes politikk på andre områder."

Som nevnt svarer dette helt til teksten i dagjeldende EFT artikkel 130 r.

Når det gjelder de aktuelle formuleringer i EØS-avtalens artikkel 73 er det grunn til å merke seg at hensynet til miljøet skal være et element i politikken også på andre områder enn det klare miljøområdet. Dette uttrykket for "integrasjonsprinsippet" i EFs miljørett er med årene blitt styrket i EU-retten.

Artikkel 74 henviser til vedlegg XX som omhandler EF-rettsakter om miljø som inngår i EØS-avtalen. Vedlegg XX inneholdt fra starten en rekke forskjellige typer miljøbestemmelser: miljøkvalitetsnormer, regler om utslipp og regler om saksbehandlingen m.v. i miljø saker.

Artikkel 75 sier at ingen av de rettsakter det er henvist til gjennom artikkel 74, er til hinder for at avtalelandene "oppretholder eller innfører strengere vernetiltak som er forenlige med denne avtale." Bestemmelsen tilsvarende de tidligere artikkel 130t og dagens TEUF artikkel 193. Det følger av bestemmelsen at de rettsakter artikkel 74 henviser til setter minimumsstandarder. Kravet om at de strengere reglene må være forenlige med avtalens øvrige bestemmelser innebærer imidlertid

ikke ubetydelige skranker. Særlig setter EØS-avtalens artikkel 11 m.fl. om forbud mot handelshindringer grenser for avtalelandenes adgang til å vedta egne og strengere regler etter artikkel 75. Dette er i seg selv et stort emne som jeg ikke kan gå grundig inn på, men noen hovedpunkter vi bli nevnt i kapittel 6.¹⁶

En ytterligere hjemmel for felles miljøtiltak finnes i artikkel 78, som står i Del VI om samarbeid utenfor de fire friheter. Her regnes opp en rekke samarbeidsområder, deriblant miljøvern. Og i en egen protokoll, protokoll 31, er det gitt nærmere retningslinjer for hva dette samarbeidet kan gå ut på. Prioriterte felter er bl.a. handlingsprogrammer for miljøet, integrasjon av miljøvernkrav i politikken på andre områder, økonomiske virkemidler og miljøproblemer som har grenseoverskridende konsekvenser. Også i denne sammenheng kan tilnærming av lovgivning være et aktuelt tiltak. Men artikkel 78 og protokoll 31 vil nok bli benyttet først og fremst som grunnlag for praktisk samarbeid på miljøområdet som ikke bygger på eller krever felles regelverk. Et viktig element her er Norges deltagelse i det Europeiske miljøbyrået (European Environment Agency – EEA).

3.3. Omtalen av miljøvern i St.prp. nr. 100 (1991-92). Det avledete regelverk på miljøområdet som del av den opprinnelige avtalen

I St.prp. nr. 100 er ikke miljøvern nærmere omtalt innenfor rammen av de fire friheter, men blant "andre samfunnspolitiske spørsmål" i proposisjonens kapittel 7.¹⁷ Det slås her innledningsvis fast at EØS-avtalen vil innebære "at det nå innledes et mer forpliktende miljøvernssamarbeid mellom EFTA-landene og EF".¹⁸ Det pekes på at avtalen får størst betydning når det gjelder forurensning, der den får innvirkning "både på regelverk, virkemiddelbruk og forvaltning". Det pekes videre på at avtalen gir Norge "muligheter til å drøfte miljøproblemer i fora der også økonomiske og handelspolitiske problemstillinger drøftes, og hvor miljøproblemer kan sees i en større sammenheng".¹⁹ Forøvrig redegjøres det for hovedinnholdet i avtalen.

16 Forholdet mellom miljøvern og det indre marked er etter hvert blitt et meget stort og komplisert felt i EU-retten. En oppdatert fremstilling, som også viser dette til fulle, er Nicolas de Sadeleers omfattende verk: *Environnement et marché intérieur*, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 2010.

17 Dette altså til tross for at miljøkapitlet i selve avtalen står i Del V "Bestemmelser som gjelder alle de fire friheter".

18 St.prp. nr. 100 (1991-92) s. 32.

19 Ibid.

Kapittel 7 i St.prp. nr. 100 omtaler miljøvernssamarbeidet ganske fyldig. Det uttales at hovedmålet i forhandlingene "har vært at vi gjennom EØS-avtalen skal stå bedre rustet til å løse miljøproblemer". Mer konkret sies det blant annet følgende:

"Det har også vært et viktig forhandlingsmål å opprettholde norsk beskyttelsesnivå når det gjelder helse, sikkerhet og miljø. Norge har også hatt som mål å benytte forhandlingsprosessen til å påvirke EFs arbeid i skjerpene retning der Norge har strengere regler og å styrke den norske innsatsen på områder der EF har strengere regler."

Man aksepterte med andre ord å innføre strengere regler der EF hadde strengere regler enn Norge, men ønsket å beholde de strengere regler der Norges regler var strengere enn EFs.

Det er i dag interessant å konstatere at det i proposisjonen uttales at avtalen "fastsetter minimumskrav" til hvilke tiltak som skal iverksettes, og at "tiltakene vil ikke hindre noen avtalepart i å opprettholde eller innføre strengere krav. Dette innebærer at den enkelte avtalepart har frihet til å utvikle sin nasjonale lovgivning utover Avtalens minimumskrav".²⁰ Det pekes også på at avtalen fastlegger samarbeid om utvikling av felles krav til produkters egenskaper som kan ivareta hensynet til miljøet, og det føyes til: "Norge kan opprettholde sine krav der det er strengere enn de andre avtalepartenes". Det foretas her ikke en klar kopling til drøftelsene i andre deler av proposisjonen om begrensning i adgangen til nasjonale restriksjoner, med henvisning til avtalens artikler 11, 13 m.v.²¹ Det sies dog i omtalen av artikkel 75 kort at "den enkelte avtalepart har frihet til å utvikle sin nasjonale lovgivning utover Avtalens bestemmelser, så lenge denne lovgivning ikke kommer i konflikt med andre bestemmelser i Avtalen".²²

En annen generell uttalelse i proposisjonen kan også tyde på et noe "optimistisk" syn på hva EØS-avtalen ville innebære. Under overskriften "Konsekvenser for norsk lovgivning og forskrifter" uttales det:

"EØS-avtalen medfører ikke behov for nye eller endrede lover på forurensningsområdet. De fleste av Avtalens miljøbestemmelser medfører heller ikke behov for å utarbeide nye eller endre eksisterende forskrifter".²³

20 Op. cit. s. 33.

21 Se bl.a. proposisjonen s. 77.

22 Op. cit. s. 92 og s. 269.

23 Op. cit. s. 272.

Dette kan virke noe overraskende når det et annet sted – som nevnt – uttales at avtalen får innvirkning ”både på regelverk, virkemiddelbruk og forvaltning” når det gjelder forurensning.

Det pekes ellers i den forbindelse spesielt på at EØS-bestemmelsene om *rett til miljøinformasjon* og *miljøkonsekvensutredning* ”var ivaretatt gjennom tilsvarende bestemmelser” i henholdsvis den dagjeldende of-fentlighetsloven og plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Det viste seg imidlertid nokså snart at disse lovene var ganske langt fra å gjennomføre EØS-reglene, og at det var behov for skjerping og presiseringer særlig av reglene om konsekvensutredninger. Noe av den samme problemstillingen gjaldt regler om *forurensende utslipp fra industri*, der EF etter hvert hadde innført presise regler for noen stoffer/bransjer. Det ble i proposisjonen noe enkelt konstatert at slike regler ”i praksis oppfylles ved konsesjonsbehandling”.²⁴ Først senere ble det forstått at det ikke er en tilstrekkelig gjennomføring av en EF/EØS-regel at landets myndigheter har *hjemmel* til å sette de samme kravene. Kravene må være eksplisitt nedfelt i regelverket.

Vedlegg XX

I avtalens vedlegg XX Miljøvern er det til sammen inntatt 32 direktiver, gruppert i områdene ”allment” (2), vann (11), luft (8), Kjemikalier, industrifare og bioteknologi (4) og avfall (7). Dessuten er en rekke miljørelevante direktiver tatt inn i Vedlegg II kapittel XV om kjemikalier og Kap XVII som gjelder miljøvernrettede produktkrav.

Proposisjonen omtaler konsekvensene av avtalen på en del av disse områdene. Her skal bare kort pekes på enkelte punkter:

På *avfallsområdet* innebar avtalen blant annet nye regler om transport av avfall innenfor EF og eksport fra og import til EF-området. Her måtte Norge be om en overgangsperiode på to år for å kunne innføre reglene.

Innenfor *bioteknologi* hadde EF allerede i 1990 vedtatt direktiver om regulering av utvikling og bruk av levende genmodifiserte organismer ut fra helse- og miljøhensyn og om innesluttet bruk av slike i industri og forskning. I Norge var regjeringen i gang med å forberede en lov om disse spørsmål. I avtalen forbeholdt EF/TA-landene seg retten til å bruke nasjonal lovgivning for eventuelt å kunne ta andre hensyn enn helse og miljø, ”så fremt dette er i overensstemmelse med

24 Ibid.

Avtalen forøvrig”.²⁵ Dette kunne innebære ”et utvidet nektelsesgrunnlag for norske myndigheter i spørsmål om det skal gis tillatelse til forsøk med utsetting eller salg av GMO”.²⁶

På området *kommunale avløp* var det diskusjon om de strenge kravene i EFs direktiv på området, som nylig var vedtatt, var nødvendige i Norge. Reglene om nitrogenrensing for utslipp over 10.000 person-ekvivalenter måtte imidlertid uansett gjennomføres. Dette innebar en skjerping av kravene i forhold til de planene vi hadde i Norge fra før. Det uttales at ”foreløpige vurderinger indikerer tilleggsinvesteringer i forhold til foreliggende planer for oppfølging av Nordsjødeklarasjonen”.²⁷

Norske forskrifter om *svovelinnhold i fyringsolje* gjaldt bare tungolje og måtte utvides med regler om lett fyringsolje og diesel.

Avtalen innebar videre at Norge måtte innføre forskrifter med *bindende luftkvalitetsnormer* for visse stoffer dekket av EFs direktiver om dette. Fra før hadde vi i Norge veiledende normer. Disse var riktignok strengere, men det var nå nødvendig å innføre de bindende normene i EF. – Vi måtte også innføre særlige regler om tiltak for å hindre *storulykker* fra visse former for industri.²⁸

Fellesskapslovgivning om *produkter* var i det hele tatt et omfattende område under forhandlingene og som del av avtalen. Miljørelaterte regler utgjorde en viktig del av dette, herunder regler om *støy* fra en del produkter og særlig regler om *kjemiske stoffer*. Det var i utgangspunktet mange likhetstrekk mellom EFs regelverk og den norske lovgivningen. Men Norge hadde strengere regler på viktige områder: klassifisering og merking av kjemikalier for å forebygge langtidsvirkninger i form av kreft, fosterskader og skader på fruktbarheten, samt løsemiddelskader. Norge anvendte i større grad et føre-var-prinsipp på dette feltet og bygget blant annet på at ”antagelser om at stoffer som er kreftfremkallende på dyr også kan være det på mennesker”.²⁹ Norge hadde også forbud mot bruk av visse stoffer som EF ikke hadde, som PCB og kvikksølv i batterier.

25 Op. cit. s. 271.

26 Ibid.

27 Op. cit. s. 272

28 Dagjeldende direktiv 82/501/EØF er kjent som ”Seveso-direktivet” fordi det kom til etter den store ulykken med kjemikalieutslipp i byen Seveso i Nord-Italia i 1976. Direktivet er senere skjerpet gjennom direktiv 96/82/EF ”Seveso II-direktivet”.

29 Op. cit. s. 152.

Det var et sentralt mål for Norge under forhandlingene å kunne beholde de strengere reglene. Dette ble langt på vei oppnådd, i formen ved overgangsbestemmelser frem til 1995, samtidig som det var enighet om å tilstrebe felles bestemmelser fra januar 1995. Norge fikk adgang til å begrense import av en del særlig farlige stoffer som var regulert i EF, herunder klorerte organiske løsemidler, kvikksølvforbindelser, arsenforbindelser og kadmium.³⁰

I 1994 vedtok Stortinget den såkalte "EØS II-pakken": 25 nye miljødirektiver fra 1993 og 1994 ble her samlet opp og innlemmet i EØS-avtalen.

3.4. Oppsummering

Noen år senere ble bildet oppsummert slik:

"På de områdene hvor Norge hadde strengere produktkrav enn EU av helse- eller miljøhensyn, ble det ved EØS-forhandlingene avtalt overgangsordninger. Dette gjaldt blant annet for kjemikalier, farlige stoffer, utfasing av ozonreduserende stoffer, bilavgasser, avfall og bioteknologi. På den annen side måtte Norge på enkelte områder skjerpe sitt regelverk eller innføre regelendringer hurtigere enn planlagt for å oppfylle EØS-reglene. Dette gjaldt blant annet bestemmelser om svovelinnhold i olje og miljøkonsekvensutredninger."³¹

Og videre:

"EUs forbedring av regelverket på kjemikalieområdet har resultert i at Norges behov for overgangsordninger har blitt redusert ved hver gjennomgang og revisjon av avtaleteksten. EØS-avtalen ble på dette området sist revidert i 1998-99, og overgangsordninger videreføres for enkelte bestemmelser innenfor følgende hovedområder: klassifisering og merking av helse-/miljøskadelige stoffer, grenser for kvikksølvinnhold i knappceller, merking av løsemidler og utarbeidelse av produktblad for farlige kjemiske stoffer. I tillegg har Norge strengere regulering enn EU med hensyn til ftalater (kreftfremkallende og mistenkt for å være hormonhermende) i produkter til barn under tre år, azofargestoffer (allergifremkallende) og formaldehyd (allergifremkallende) i tekstiler."³²

4. Utviklingen i EUs miljøpolitikk og miljørett siden 1992

I de årene som er gått siden 1992 er miljøvern blitt et stadig viktigere samarbeidsområde i EU. Miljøvernet har fått en sterkere stilling i det grunnleggende traktatverket, og det avledete regelverket på miljøområde har vokst og blitt mer altomfattende. I det lange løpet har denne utviklingen ført til en gradvis styrking av miljøvernarbeidet og av den vekt miljøvern og miljøhensynet tillegges i møtet med andre oppgaver og hensyn innenfor EU. Men utviklingen har vært ujevn, og i perioder har det vært tilbakeslag i miljøarbeidet. Medlemslandenes gjennomføring av miljøregelverket varierer også betydelig. Det hever seg stadig kritiske røster av miljøforkjempere mot det EU gjør og har oppnådd på miljøområdet. I det følgende behandles først endringene i de formelle rammene og deretter utviklingen av miljøpolitikken innhold.

4.1. Utviklingen av de formelle rammene for EUs miljøpolitikk

Siden 1992 er de overordnede rettslige rammene for EUs miljøpolitikk blitt videreutviklet og styrket. Allerede i *Maastricht-avtalen*, som ble inngått noen måneder før EØS-avtalen³³ og trådte i kraft i november 1993, ble miljøområdet styrket på flere måter.

I formålsparagrafen til EFT (artikkel 2) ble det tatt inn en bestemmelse om at Fellesskapets politikk er å fremme en *bærekraftig og ikke-inflatorisk vekst som respekterer miljøet*. Dessuten ble "innføring av en miljøpolitikk" inkludert i listen over Fellesskapets oppgaver i artikkel 5. Miljøavsnittet som var innført med Enhetsakten – artiklene 130 r, s og t - ble bygget betydelig ut. Et prinsipielt viktig punkt var at kravet om enstemmighet ved vedtak ble erstattet av en hovedregel om vedtak med kvalifisert flertall, dog med unntak. Samtidig ble Europaparlamentets rolle styrket. Dessuten ble førvar-prinsippet ført inn i art. 130 r blant de prinsippene som EUs miljøpolitikk skal bygge på.

I *Amsterdam-traktaten* av 1997 gikk man videre. Her ble uttrykket "bærekraftig og ikke-inflatorisk vekst" i formålsparagrafen endret til "harmonisk, balansert og bærekraftig utvikling av økonomisk virksomhet". Dessuten ble det ført inn et eksplisitt mål om å "sikre et høyt beskyttelsesnivå og forbedring av miljøkvaliteten". Et annet interessant trekk var at det såkalte "integrasjons-

30 Ibid.

31 St.meld. nr. 12 (2000-2001) s. 164.

32 Ibid. s. 165 (boks 7.5).

33 Unionstraktaten ble undertegnet av EF-rådet 7. februar 1992 i Maastricht.

prinsippet” i EUs miljøpolitikk - at det skal tas hensyn til miljøet ved utformingen av politikken på andre områder – ble tatt ut av miljøavsnittet og løftet fram blant de grunnleggende prinsipper, nærmere bestemt i artikkel 6, som fikk følgende formulering:

”Miljøvernkrav må tas med ved fastleggningen og gjennomføringen av Fellesskapets politikk og virksomhet omhandlet i artikkel 3,³⁴ særlig med sikte på å fremme en bærekraftig utvikling”.

Et prinsipielt viktig og omstridt punkt var at man presiserte og utvidet noe den forannevnte ”*miljøgarantien*” – adgangen for medlemslandene til både å beholde og innføre strengere nasjonale miljøvernregler i forhold til fellesskapsregler vedtatt med hjemmel i ”indre marked-hjemmelen” 100A (som nå ble artikkel 95). Det må imidlertid understrekes at den fortsatt ikke var og er særlig stor.

Miljøvern ble også inkludert i *Den Europeiske Unions Charter om Grunnleggende Rettigheter* som ble vedtatt i tilknytning til Nice-traktaten av 2000. Charterets artikkel 37 sier:

”Et høyt beskyttelsesnivå og forbedring av miljøkvaliteten skal integreres i Unionens politikk og sikres i overensstemmelse med prinsippet om bærekraftig utvikling.”

Miljøregelverket er i all hovedsak blitt videreført i *Lisboa-traktaten*. I formålsbestemmelsen i TEU artikkel 3 nr. 3 sies det blant annet (engelsk tekst):

“The Union shall establish an internal market. It shall work for the sustainable development of Europe based on balanced economic growth and price stability, a highly competitive social market economy, aiming at full employment and social progress, and a high level of protection and improvement of the quality of the environment. It shall promote scientific and technological advance.”

Integrasjonsprinsippet er videreført uendret i TEUF artikkel 11:

“Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development.”³⁵

34 Artikkel 3 inneholdt en liste over alle EUs politikkområder.

35 Det kan nok likevel hevdes at prinsippet indirekte er blitt noe

Miljøvern er blant politikkområdene i EU der det er *delt kompetanse* mellom Unionen og medlemsstatene.³⁶ Dette gjelder likevel ikke beskyttelse av de biologiske ressurser i havet (”marine biological resources”) som faller inn under den felles fiskeripolitikken der EU har enekompetanse.³⁷

Den nærmere rammen for EUs arbeid på miljøområdet er nå nedfelt i miljøkapitlet i TEUF, kapittel XX, artiklene 191-193.³⁸ Disse viderefører i det alt vesentlige reglene slik de ble utviklet under Amsterdam-traktaten. *Artikkel 191* slår fast at miljøpolitikken skal ta sikte på et høyt beskyttelsesnivå ”under hensyntagen til de varierende forhold i de forskjellige regioner innenfor Unionen”. Den skal bygge på føre-var-prinsippet og prinsippene om at det skal treffes forebyggende tiltak, at miljøproblemene fortrinnsvis skal angripes ved kilden, og at forurenseren skal betale. Det presiseres uttrykkelig at harmoniseringsregler bør inneholde en ”sikkerhetsklausul” som tillater medlemsstatene å treffe midlertidige tiltak av ”ikke-økonomiske miljøgrunner”, under kontroll av Fellesskapet (artikkel 191 andre ledd).

Artikkel 192 er selve hjemmelsbestemmelsen for miljøvernregler. Den henviser i første ledd til ”den alminnelige lovgivningsprosedyre” i artikkel 294, som innebærer at Rådet og Europaparlamentet må være enige, og at vedtak i Rådet treffes med kvalifisert flertall.

Etter bestemmelsens annet ledd gjelder denne prosedyren ikke automatisk på en del viktige områder. Det gjelder bl.a. «bestemmelser av hovedsakelig fiskal karakter”, som har sammenheng med at nasjonal skatte- og avgiftspolitikken generelt ligger utenfor EU. Fysisk planlegging, forvaltning av vannressursenes kvantitet (i motsetning til vannkvaliteten, som er tema for Vannrammedirektivet), og valg mellom energikilder³⁹ er også nevnt. Dette er områder som lenge var lite

svekket. Dette skyldes at det nå ikke lenger er bare miljøhensynet som skal ”integreres” i andre politikkområder. Etter TEUF artikkel 8 er det et mål for Unionen å fremme likestilling mellom kjønnene i alle sine aktiviteter. Etter artikkel 9 gjelder det samme både for et høyt nivå for sysselsetting, sosial beskyttelse og bekjempelse av sosial ekskludering, og et høyt nivå for utdanning og helse. Etter artikkel 10 skal det innenfor alle politikkområder treffes tiltak for å bekjempe enhver form for diskriminering, og det samme gjelder for forbrukervern etter artikkel 12 og dyrevelferd etter artikkel 13.

36 TEUF artikkel 4 nr. 2 e.

37 Dette er blant de forhold som gjør at den havmiljøstrategien som EU vedtok i 2009, og som i utgangspunktet er erklært EØS-relevant, reiser visse særlige spørsmål for Norge.

38 Miljøavsnittet var henholdsvis artiklene 130 r, s og t i Enhetsakten og artiklene 174-176 i Amsterdamtraktaten.

39 Det er meget store forskjeller mellom EU-landene når det gjelder hvilke energikilder som er de dominerende, noe som også

fremme som fellesskapsoppgaver, men som etter hvert er blitt mer aktuelle.

Artikkel 193 viderefører også regelen fra tidligere om at lovgivning vedtatt under dette avsnittet, ikke skal være til hinder for at medlemsstatene kan beholde eller innføre strengere regler, så lenge disse er i overensstemmelse med de alminnelige regler i traktaten. Nasjonale tiltak skal meddeles Kommisjonen, som vil vurdere dette forholdet.

Jeg vil minne om at de vesentlige utbygginger og styringen av miljøsidene i EU- traktatene som har funnet sted siden 1992, ikke avspeiles i selve EØS-avtalen, som jo er uforandret siden inngåelsen. Prinsipielt og ”i teorien” er dette naturligvis interessant, og det kunne nok reise noen formelle spørsmål. *Sejersted et al* peker kort på at ”[g]jennom endringer i EFT art. 2, 3 og 6 er hensynet til beskyttelse av miljø, arbeidsplasser og likestilling styrket på en måte som vil kunne påvirke tolkningen av EØS-relevante regler”.⁴⁰ Men dette forholdet synes å ha liten betydning i praksis. I alle fall har jeg – ut fra en riktignok noe overfladisk undersøkelse – ikke funnet spor av at akkurat dette momentet er blitt problematisert i forbindelse med innlemmelse av ny EU-lovgivning i EØS-avtalen.

4.2. Et blick på utviklingen av innholdet i EUs miljøpolitikk og miljørett

Parallelt med utviklingen av den formelle rammen har også *innholdet* i EUs miljøpolitikk endret seg på flere måter siden 1992. Dette kommer primært til uttrykk i et betydelig antall nye forordninger og direktiver på miljøområdet, som gjennomgående også er EØS-relevante. Gjennom den nasjonale implementeringen er norsk miljøpolitikk derfor for så vidt selv blitt deltager i denne utviklingen.

Siden 1973 har EU vedtatt miljøhandlingsprogrammer (Environmental Action Programmes), som trekker opp retningslinjer og prioriteringer for EUs miljøarbeid. Tilnærmingen til miljøproblemer og det derav følgende innholdet i disse planene har endret seg etter hvert. I 1993 kom et nytt handlingsprogram for 10 år som hadde tittelen ”Towards Sustainability”. Åpenbart inspirert av Brundtland-rapporten og Rio-konferansen var hovedtanken at bærekraftig utvikling er et felles

ansvar for alle myndigheter og et sektorovergripende mål, og at det krever endringer i produksjons- og forbruksmønstre. Bærekraftig utvikling innebærer en økonomisk og sosial utvikling som ikke ødelegger miljøet eller de naturressurser som denne utviklingen er avhengig av. Ut fra dette la programmet opp til en bred strategi med mange forskjellige virkemidler. Et hovedpunkt var integrering av hensynet til miljø og bærekraft i landbruk, transport, energi, industri og turisme, i tillegg til andre sektorer. Et annet punkt var økt oppmerksomhet rettet mot kildene til miljøproblemer og tverrsektorielle problemområder.

Disse tankene og tilnærminger er utviklet videre i det 10-års-programmet som gjelder i dag, som er det 6. miljøhandlingsprogrammet, vedtatt i 2002.⁴¹ Dette trekker opp mål og strategier på følgende fire hovedområder: klimaendringer, natur og biologisk mangfold, miljø og helse og livskvalitet, og naturressurser og avfall.

EUs miljøhandlingsprogrammer er EØS-relevante og gjelder altså også for Norge. Dette har det vært lite oppmerksomhet rundt. Forklaringen på dette er nok deres programmatiske karakter, og at de ikke har støttet an mot hovedmål i norsk miljøpolitikk. Den praktiske betydningen for oss av programmenes EØS-relevans er derfor begrenset. Konkretiseringen og gjennomføringen skjer gjennom den etterfølgende utvikling av virkemidler, og det er i denne fasen det oppstår klare forpliktelser for medlemslandene og Norge. Det er likevel verdt å merke seg at det f.eks. i St. meld. nr. 12 (2000-2001) s. 168-169 uttales:

”Gjennomgang av EUs miljøhandlingsprogram ved inngangen til et nytt århundre viser at det har blitt gjort framskritt i arbeidet med å bedre miljøet. Samtidig framgår det blant annet av Det europeiske miljøbyråets (EEAs) siste tilstandsrapport (1999) at presset på miljøet, blant annet på grunn av vedvarende forbruksvekst, fortsatt gir grunn til bekymring.”⁴²

Og videre:

”Ettersom de fleste av EUs miljøregler er gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen, er *EUs miljøhandlingsprogram et viktig retningsgivende politisk dokument for Regjeringen*. Norges arbeid på

kommer til uttrykk i deres ulike satsinger på fornybar energi for å oppfylle ”Fornybardirektivet”, direktiv 2009/28/EF.

40 Sejersted *et al* s. 110.

41 Beslutning 1600/2002.

42 St.meld. nr. 12 (2000-2001) s. 168.

miljøområdet vil bli styrket med et slikt internasjonalt handlingsprogram som referansepunkt.”⁴³

Handlingsprogrammet ble i sin tid kritisert særlig fra miljøvernhold for å være for forsiktig, og dette førte til videre arbeid og utvikling av i alt syv

tematiske strategier. Utviklingen i tenkningen og strategiene har gitt seg utslag i fremveksten av nye former for reguleringer på dette området. Den tidligere miljøreguleringen var noe ”ad hoc” og fragmentarisk og kunne være relativt enkel. Den rettet seg mot avgrensede problemer, som f.eks. visse bestemte stoffer eller typer forurensning, eller dyrearter. Delvis ble reglene bestemt av internasjonale avtaler som EU sluttet seg til. Det var ikke alltid god sammenheng i regelverket.

Et viktig trekk ved utviklingen siden 1992, som er helt i tråd med endringene i strategiene i miljøhandlingsprogrammene, er *en bredere og mer systematisk tilnærming til miljøproblemene*. Dette har også gått parallelt med styrkingen av de overordnede rettslige rammene som er beskrevet foran. Denne utviklingen må sees i lys av miljøproblemenes stadig økende omfang og kompleksitet, og økt forståelse av sammenhenger mellom de forskjellige sider av miljøutfordringen.

I sekundærlovgivningen har tendensen vært å erstatte mange direktiver om spesielle spørsmål med mer overgripende, ”integreerte”, regelverk med vekt på prinsipper og forvaltningssystemer. Et tidlig eksempel på dette er det foran nevnte direktivet om bevaring av habitater til vill flora og fauna (”Habitatdirektivet”)⁴⁴ som dekker alle typer flora og fauna, i motsetning til det tidligere naturverndirektivet som bare omfattet ville fugler.⁴⁵ Et annet eksempel, av betydning også for Norge, er Direktivet om integrert forebygging og kontroll av forurensning fra 1996, kjent som ”IPPC-direktivet”.⁴⁶ Det setter som kjent krav både om at medlemslandenes system for å tillate forurensende virksomheter skal være slik innrettet at de forskjellige typer forurensning kan vurderes samlet (”integreert”), og at det skal settes vilkår om bruk av beste tilgjengelige teknikker. Dette erstattet flere direktiver som regulerte utslipp av bestemte stoffer m.v.

Siden 2000 har denne tilnærmingen blitt enda klarere og det kan nå pekes på meget betydelige ”grep” for å bedre miljøet i EU. Et nytt og ambisiøst system

43 Op. cit. s. 169, min kursivering.

44 Direktiv 92/43/EF.

45 Direktiv 79/409/EF.

46 Opprinnelig direktiv 96/61/EF, nå i konsolidert form direktiv 2008/1/EF.

for *vannforvaltning* med formål å bevare og forbedre kvaliteten i Europas vannkilder ble innført i 2000 gjennom Rammedirektivet for forvaltning av vannressurser.⁴⁷ Dette danner også mønster for arbeidet med en integrert tilnærming til forvaltning av det marine miljø, blant annet basert på et eget rammedirektiv om *forvaltning av det marine miljø* som ble vedtatt i 2008.⁴⁸ Formålet med dette er blant annet å ”skabe sammenheng mellom de forskjellige politikker, aftaler og lovgivningsmessige foranstaltninger, der har indvirkning på havmiljøet, og sigte på at opnå en integration af miljøhensyn heri”.⁴⁹ På *avfallsområdet* vedtok EU i 2006 et prinsipielt rammedirektiv for avfallsbehandling.⁵⁰ Og på *kjemikalieområdet* har vi fått et omfattende og ambisiøst nytt system for regulering, evaluering, autorisering og kontroll med kjemiske stoffer (”REACH”).⁵¹ Det femte saksområde som må nevnes her, er *EUs klimapolitikk*. I 2009 vedtok EU en omfattende ”pakke” av tiltak kalt ”20 20 mot 2020”, som blant annet inneholdt flere direktiver rettet mot forskjellige sider av klima- og energiproblemet.⁵² Alt dette kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Med dette har EU vedtatt høye mål og brede strategier på svært sentrale områder av miljøpolitikken og vist vilje til å ta i bruk virkemidler for å oppfylle dem. En viktig side av dette bildet er også at *arbeidet med miljøspørsmål i EU på flere måter har endret karakter*. Mens det tidligere, litt enkelt sagt, ofte dreide seg primært om å forhandle frem og avslutte arbeidet med å vedta et spesielt direktiv, preges det nå i større grad av mer kontinuerlige prosesser og løpende arbeid med å utvikle politikk og regelverk innenfor og mellom de forskjellige områdene, og med gjennomføringen. Vi ser en ny form for dynamikk der det stadig søkes etter forbedringer og nye grep. Dette er ikke minst en særlig utfordring for Norge. Det ”tradisjonelle” mønsteret – og den vanlige forestillingen – er jo at EU vedtar et direktiv (som vi kan forsøke å påvirke i prosessen), som så etter en tid innlemmes i EØS-avtalen og gjennomføres i norsk rett. Men nå er det – litt generelt sagt – ikke lenger slik at saken dermed kan anses for ”avsluttet”. For i EU vil utviklingen i mellomtiden ha gått videre, og revisjoner, utbygginger og nye kontroll- og gjennomføringstiltak kan allerede være under diskusjon og på trappene. Utviklingen både i kunnskaper og i behov for nye virkemidler og tiltak synes å gå stadig

47 Direktiv 2000/60.

48 Direktiv 2008/56/EF

49 Artikkel 1, 4, dansk tekst.

50 Direktiv 2006/12/EF.

51 Forordning 1907/2006/EF og direktiv 2006/121/EF.

52 Selve programmet er beskrevet i COM (2008)30 20 20 by 2020: Europe's climate change opportunity.

hurtigere. For å være à jour og ha en mulig innflytelse må Norge hele tiden søke å "være på innsiden" i disse prosessene.

I tillegg kommer at miljøvernpolitikken og -regelverket i stadig større grad er *sektorovergripende*. Man kan ikke lenger se "miljøvern" som et eget, avgrenset politikkområde – en egen sektor så å si. Vannforvaltning, forvaltning av det marine miljø og klima- og energipolitikken berører og involverer sterkt en rekke tunge samfunnssektorer. Miljøpolitikken integreres i viktige sektorer, og er etter hvert også koplet nært til økonomisk politikk. Dette kommer for eksempel til uttrykk i klima- og energipakken "20 20 i 2020", der en offensiv klima- og energipolitikk med utvikling av nye energikilder og "grønne arbeidsplasser" også sees som et middel i en fremtidsrettet økonomisk politikk som kan sikre videre vekst og arbeidsplasser. "Ressurseffektivitet" er ett av denne pakkens 7 såkalte "flaggskip", og miljøpolitikk inngår i dette.

Alt dette stiller *nye krav til prosessene* både i EU og i Norge i forbindelse med norsk implementering. Prosessene i EU er generelt sett nå langt bredere og mer komplekse enn de var i EØS-avtalens barndom. Dette skyldes formelle endringer i EUs struktur. Ett fremtredende trekk – som ikke bare gjelder på miljøvernområdet – er Europa-Parlamentets større formelle rolle og reelle betydning i prosessene. Parlamentet har i flere år vært en positiv pådriver i utviklingen av EUs miljøpolitikk – kanskje den mest "miljøvennlige" av EUs institusjoner.⁵³ Norsk deltakelse i og påvirkning på det løpende arbeidet må altså også omfatte arbeid mot relevante komiteer og grupperinger i Parlamentet.⁵⁴ Vi har imidlertid som kjent ingen formell avtale eller "særstatus" i forhold til prosessene i Parlamentet. Vi må derfor drive vår kontakt- og påvirkningsvirksomhet der på like fot med andre utenforstående institusjoner og NGO-er.

Noe av denne utviklingen er beskrevet kortfattet senest i dokumentet "Påvirkningsarbeidet overfor EU – Miljøverndepartementets strategi 2010", med særlig henvisning til utviklingen av rammedirektiver m.v.:

"...Slike reguleringsformer kan være krevende fordi det kan utfordre EØS-avtalens rammer og virkeområde, og kan gjøre det vanskelig å avklare EØS-relevans og norske posisjoner i tide.

⁵³ Dahl s. 131.

⁵⁴ Dette skjer forøvrig uformelt i den forstand at det ikke er noen formell avtale mellom Norge og EU om norsk deltakelse i, om kontakt- og arbeidsformer osv. i forhold til prosessene i Europa-Parlamentet.

I tillegg ser vi at beslutningsprosessene ofte går raskere og blir stadig mer komplekse. Dette bidrar til å gjøre det mer krevende å spille inn norske synspunkter mens politikken i EU fortsatt er under utforming, særlig på sektorovergripende politikkområder hvor norske posisjoner må avklares parallelt."⁵⁵

Det skal også tilføyes at EU etter hvert er blitt *en meget aktiv pådriver i det internasjonale miljøvernarbeidet*. På flere områder går EU i bresjen for strengere globale regler, blant annet ved selv å innføre regler som går lengre enn de som gjelder internasjonalt. På klimaområdet har f.eks. EU vedtatt at CO₂-utslipp fra luftfart skal inn i et kvotesystem fra 2012, uten at Den internasjonale luftfartsorganisasjon ICAO har sluttet seg til dette. På skipsfartsområdet er EU pådriver f.eks. innenfor IMO for at klimautslipp fra skip også skal omfattes av det internasjonale klimaregimet, men der er man foreløpig ikke kommet like langt. Vi kan her se en generell tendens til at EU overtar initiativ og også oppgaver fra organer under internasjonale konvensjoner. Et eksempel er OSPAR, som jeg kommer tilbake til i kapittel 5.

5. EØS-avtalens betydning for viktige deler av norsk miljøpolitikk

5.1. Innledning

I dette kapitlet skal jeg forsøke å beskrive mer konkret hvilken betydning EØS-avtalen har hatt for norsk miljøpolitikk og miljørett på de viktigste områdene. Bildet må nødvendigvis males med forholdsvis bred pensel. Årsaken til det er blant annet at EØS-samarbeidet på viktige felt ikke står "på egne bein". Ofte, som nevnt, inngår det i og er en del av et bredere internasjonalt samarbeid, gjerne innenfor rammen av en regional eller global miljøavtale. Dette betyr i praksis at de forpliktelsene Norge påtar seg, i hovedsak vil være resultat av de forpliktelsene som partene innenfor vedkommende avtale blir enige om. Både EU samlet, EUs enkelte medlemsland og Norge kan i varierende grad være pådrivere i slike prosesser.

Innenfor EU-systemet har EU kompetanse til å slutte seg til internasjonale miljøavtaler ved siden av de enkelte medlemsland. Der EU er part i en internasjonal avtale, vil avtaleforpliktelsene bli ført over til

⁵⁵ "Påvirkningsarbeidet overfor EU – Miljøverndepartementets strategi 2010", s. 4-5.

forpliktelse for de enkelte medlemsstater gjennom de nødvendige forordninger og/eller direktiver. Er vi på EØS-området, er det altså disse rettsaktene som binder Norge innenfor EØS. Man kan si at Norge – på samme måte som EUs medlemsland – får en dobbelt forpliktelse i slike tilfelle: For det første den forpliktelsen som følger av norsk ratifikasjon av den aktuelle traktaten, og for det andre den forpliktelsen som følger av den eller de rettsaktene som vedtas i EØS for å gjennomføre traktatforpliktelsen.

Traktatreglene og EØS-reglene kan i noen tilfelle være noe nær identiske. Men ikke sjelden vil et direktiv eller en forordning til gjennomføring av en traktatforpliktelse være utformet noe forskjellig fra traktat-teksten, og kanskje noe strengere og/eller mer presist. Og reglene om kontroll og oppfølging, og om sanksjoner ved ikke-oppfyllelse, vil gjennomgående være strengere etter EØS-avtalen enn etter den internasjonale konvensjonen. Slik vil EØS-reglene i seg selv kunne innebære en tilleggsforpliktelse for Norge. Men det vesentlige av forpliktelsen følger av den traktatforpliktelsen som er inngått tidligere.

I den følgende beskrivelsen vil jeg på hvert felt kort forsøke å peke på de internasjonale traktatforpliktelsene som "ligger bak" EØS-reglene. Dette kan gi et bilde av hvilken betydning EØS-avtalen har hatt *i seg selv*. Jeg må imidlertid ta det forbehold at jeg ikke har gått nærmere inn i de forskjellige aktørenes rolle under forhandlingene om de opprinnelige traktatforpliktelsene. Jeg kan derfor ikke si noe presist om hvilken rolle vårt EØS-medlemskap har hatt i den sammenheng. Jeg tror imidlertid det stort sett er dekning for en generell påstand om at EØS-medlemskapet ikke har medført vesentlige begrensninger på Norges vilje og evne til å fremme våre egne standpunkter og interesser i forhandlingene om regionale og globale miljøavtaler. Det kan også hevdes at det nære forhold til EU som følger av EØS-medlemskapet snarere har vært og er en fordel for oss i det internasjonale miljøarbeidet.

Noe av den samme problemstillingen står en overfor i vurderingen av om Norge stort sett bare har måttet "godta de regler som vedtas i Bryssel" – slik det av og til hevdes, eller om det tvert imot er slik at Norge gjennomgående er en *pådriver* for strengere regler innenfor EU. Hvis det siste er tilfellet, i alle fall på noen områder, kan det med litt store bokstaver sies at vårt EØS-medlemskap bidrar til et bedre miljø i Europa, og dermed også til bedre miljø i Norge.

I stortingsmeldingen om EØS-samarbeidet 1994-2001 fra 2002 gis følgende generelle karakteristikk :

"EUs miljøpolitikk har de senere år endret seg og har blitt stadig mer ambisiøs. EUs siste utvidelse, hvor Sverige, Finland og Østerrike ble medlemmer, har trolig hatt betydning i denne sammenheng. EUs rettsakter på miljøområdet berører nesten all miljøpolitikk og det er i dag grunnlag for å si at disse har ført til bedre miljø i Norge, både fordi bestemmelser med strengere krav har blitt innlemmet i EØS-avtalen og fordi de stiller strengere krav til beskyttelsesnivå i land rundt oss som påvirker miljøsituasjonen i Norge. Et stort arbeid nedlegges for å utarbeide norske lover og forskrifter som ivaretar EØS-reglene. Området for nasjonal politikk reduseres ettersom EUs politikktutforming stadig utvides til nye områder. Dette gjelder for det første konkret regelutvikling, og det gjelder i økende grad også generell politikktutforming innen det brede saksfeltet bærekraftig utvikling. Et eksempel på det er at konseptet bærekraftig utvikling utgjør et sentralt element i Lisboastrategien, se nærmere omtale under 5.4. *EU har vært pådriver i utvikling av miljøpolitikken på områder som luftforurensing, avløp, utfasing av ozonnedbrytende stoffer, innsamling av bilvrak og vannressursforvaltning*"⁵⁶ (min utheving).

Jeg mener dette er i det store og hele er en dekkende beskrivelse.

Det er unødvendig her å redegjøre for reglene om hvordan EØS fungerer, hvordan EU-regler innlemmes i EØS-avtalen, osv. Jeg vil bare minne om at det også på miljøområdet som på de aller fleste andre politikkområder også finnes en *EFTA/EØS-arbeidsgruppe* for miljø, administrert av EFTA-sekretariatet i Bryssel, med Island, Liechtenstein og Norge som medlemmer. Denne er det formelle kontaktpunktet mellom EU og EFTA i miljø saker.

5.2. Tverrgående regelverk: Miljøkonsekvensutredning og rett til miljøinformasjon

5.2.1. Regler om miljøkonsekvensutredning

EF var tidligere ute enn Norge med å innføre et generelt krav om utredninger av miljøkonsekvenser som grunnlag for avgjørelse om å tillate tiltak som kan medføre miljøskader. Felles EF-regler ble innført ved et direktiv i 1985.⁵⁷ Vi fikk våre regler i 1989 gjennom et nytt kapittel VII-a i den dagjeldende plan- og

⁵⁶ St.meld. nr. 27 (2001-2002) s. 36-37.

⁵⁷ Direktiv 85/337/EØF.

bygningsloven av 1985.⁵⁸ Miljøkonsekvensdirektivet ble tatt inn i EØS-avtalen (vedlegg XX) fra begynnelsen. I St.prp. nr. 100 (1991-92) sies det kort at EØS-bestemmelsene om både dette og om retten til miljøinformasjon "er i Norge ivaretatt gjennom tilsvarende bestemmelser" blant annet i plan- og bygningsloven. Det skulle imidlertid raskt vise seg at saken ikke var så enkel.

Miljøkonsekvensdirektivet og reglene i plan- og bygningsloven var nemlig klart forskjellige. Her skal fremstillingen gjøres enkel: Etter de norske reglene var det bare bestemte "meldepliktige" tiltak som var omfattet av reglene, og loven overlot det til myndighetene å bestemme om det skulle gjennomføres konsekvensutredning i det enkelte tilfellet. Direktivet, derimot, innebar *en plikt til alltid* å gjennomføre konsekvensutredning for en rekke typer større tiltak, listet i direktivets vedlegg I. Dessuten var det i direktivets vedlegg II ført opp en rekke andre tiltakstyper, der det var plikt til å gjennomføre konsekvensutredning dersom tiltaket ut fra en konkret vurdering i det enkelte tilfellet kunne medføre betydelige miljøvirkninger. Medlemslandene hadde her en viss frihet til å fastsette nærmere kriterier for denne vurderingen. Direktivet hadde også noen nærmere krav både til prosedyren og til konsekvensutredningens innhold som ikke fulgte av våre regler.

Kort fortalt måtte vi altså i ikke ubetydelig grad *skjerpe og presisere våre regler* om konsekvensutredning. Plan- og bygningsloven kapittel VII-a og tilhørende forskrift ble endret i samsvar med dette i 1995.⁵⁹ Senere endringer i direktivet⁶⁰ ble også fulgt opp. Direktivet var og er et minimumsdirektiv, og Norge har etter hvert innført noe mer omfattende og strengere regler på enkelte punkter enn det som kreves etter direktivet som et minimum. Dette gjelder blant annet vilkårene for konsekvensutredning for vedlegg II-tiltakene⁶¹ (selv om det er vanskelig å si nøyaktig hvilke krav som følger av direktivet for denne gruppen).

58 Riktignok kom det rammebestemmelser om konsekvensutredning i forurensningssaker i forurensningsloven av 1981. Men disse var ikke blitt fulgt opp med forskrifter og hadde begrenset praktisk betydning.

59 Ot.prp. nr. 24 (1994-95) Om lov om endringer i plan- og bygningskloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger. Et grunnlag for forslaget var blant annet to utredninger for Miljøverndepartementet av Hans Chr. Bugge og Morten Foss, som ble samlet i rapporten "*Behovet for endringer i plan- og bygningslovens kap. VII-a om Konsekvensutredninger, på bakgrunn av EF-direktiv 85/227 om miljøkonsekvensutredninger*" fra desember 1994.

60 Særlig endringsdirektiv 97/11/EF.

61 I dag finnes reglene i den nye plan- og bygningslovens kapitler 4 og 14 og forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger.

Erfaringene med reglene om konsekvensutredninger for enkelttiltak viste at de kunne ha noe begrenset betydning, blant annet fordi det fra før ofte var fastlagt rammer for tiltakene gjennom overordnede planer og programmer. Der det i en overordnet plan var åpnet for en type tiltak, kunne konsekvensutredningen lett bli nokså betydningsløs. Derfor innførte EU i 2001 også regler om *miljøkonsekvensutredning av planer og programmer* gjennom et eget direktiv.⁶² Dette var ikke et krav etter våre regler, og igjen måtte Norge altså bygge ut og skjerpe sine regler om miljøkonsekvensutredning på grunn av EU-reglene. De nye reglene i plan- og bygningsloven av 2008 (lov 27. juni 2008 nr. 71) med tilhørende forskrift⁶³ er vår gjennomføring også av dette direktivet. Vi har altså slått sammen reglene for konsekvensutredning av tiltak og av planer og programmer og bygget dem inn i arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

En nærmere analyse av våre regler sammenlignet med EU-direktivene har imidlertid vist at de på enkelte punkter ikke fullt ut oppfyller direktivene.⁶⁴ ESA gjennomførte i 2010 en konformitetsvurdering av vår gjennomføring av både prosjektdirektivet og SEA-direktivet. ESA har her identifisert flere ikke helt ubetydelige brister og uklarheter i forhold til direktivene. For prosjektdirektivet gjelder det blant annet noen upresise og/eller uegnede kriterier for om et prosjekt i Vedlegg II krever konsekvensutredning, og uklare krav vedrørende utredning av visse virkninger, herunder også kumulative virkninger. For SEA direktivet er det særlig reist spørsmål om den ensidige koplingen til planer i plan- og bygningsloven egentlig sikrer at alle planer og programmer som omfattes av direktivet er tilfredsstillende dekket, nærmere bestemt om planer for avfallshåndtering, vannressursforvaltning, transportsektoren, elektrisitetssektoren og petroleumsutvinning.⁶⁵ Miljøverndepartementet foretar nå en nærmere vurdering av disse spørsmål, og det er sannsynlig at forskriften om konsekvensutredning blir endret – i skjerpende retning – på flere punkter.

62 Direktiv 2001/42/EF, gjerne omtalt som SEA-direktivet (SEA: Strategic Environmental Assessment). Norge deltok forøvrig aktivt i arbeidet med dette direktivet.

63 Lovens kapittel 4 og forskrift 26. juni 2009 nr. 855 om konsekvensutredninger.

64 Noen av svakhetene ved de dagjeldende reglene ble påpekt i doktoravhandlingen til Sigrid Eskeland Schütz: *Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak*, Universitetet i Bergen, 2007.

65 Se særlig brev fra ESA til Miljøverndepartementet av henholdsvis 14. juni 2010 og 24. januar 2011.

5.2.2. Regler om rett til miljøinformasjon

Noe av det samme bildet, men tross alt av mindre omfang og betydning, gjelder for reglene om borgernes *rett til informasjon om miljøforhold* som gjelder dem. EF hadde i 1990 vedtatt et eget direktiv om fri adgang til miljøinformasjon,⁶⁶ som også ble inntatt i EØS-avtalen vedlegg XX fra begynnelsen. Ifølge St.prp. nr. 100 (1991-92) reiste heller ikke dette noen problemer i forhold til norsk lov. Det uttales kort at bestemmelsene er "ivaretatt gjennom tilsvarende bestemmelser ...".⁶⁷ Men også her måtte det etter hvert konstateres at våre regler ikke var presise nok.⁶⁸

I mellomtiden ble det forhandlet frem en omfattende konvensjon i regi av FN/ECE om Tilgang til miljøinformasjon, allmennhetens deltagelse i beslutningsprosesser og adgang til klage og domstolsprøving på miljøområdet ("*Århuskonvensjonen*") av 1998. Den la grunnlaget både for en revisjon av EF-direktivet i 2001⁶⁹ og for en omfattende lovutredning hos oss⁷⁰ som resulterte i miljøinformasjonsloven av 2003 (lov 9. mai 2003 nr. 31). Vår lov bygger mye på konvensjonen og er derfor også i samsvar med EU-direktivet i mange henseender. En viktig forskjell er imidlertid at vår lov går betydelig lengre ved at den gir borgeren rett til miljøinformasjon ikke bare fra offentlige organer, men også fra privat virksomhet. Her har vi altså et eksempel på at vi har valgt å benytte adgangen til å innføre strengere regler ved å la retten til miljøinformasjon være videre enn det som følger av EØS-reglene.

5.3. Langtransporterte luftforurensninger

Langtransporterte luftforurensninger er et felt der det var etablert et omfattende europeisk samarbeid lenge før EØS-avtalen ble inngått. Allerede i 1979 inngikk de fleste stater i Europa Konvensjonen om langtransporterte grenseoverskridende luftforurensninger, under FN's Økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Siden denne konvensjonen trådte i kraft i 1983 har den vært det sentrale forum og mekanisme for gradvis reduksjon av utslipp til luft av svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), flyktige organiske forbindelser (VOC) og bakkenært ozon. Dette har også

66 Direktiv 90/313/EØF.

67 St.prp. nr. 100 (1991-92) s. 272. (Her henvises det forøvrig overhodet ikke til den loven som var mest relevant, nemlig offentlighetsloven.) I mai 1992 fikk vi forøvrig Grunnloven § 110b som slo fast prinsippet om rett til miljøinformasjon.

68 Dette ble avdekket grundig av Fredrik Sejersted i artikkelen "*Rådsdirektiv 90/313 og retten til miljøinformasjon etter norsk rett*", Tidsskrift for Rettsvitenskap 1999, s. 148-189.

69 Gjennom endringsdirektiv 2003/4/EF

70 NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger.

medført løpende samarbeid med EF/EU på dette felt. Det kan konstateres at også i EU hadde det i mange år før EØS-avtalen pågått et systematisk arbeid med å redusere luftforurensning.

Fire protokoller, som retter seg mot miljøproblemene forsuring, overgjødning

og bakkenært ozon er i dag i kraft under konvensjonen. Både EU og Norge er part i alle disse protokollene. Det har gradvis blitt innført strengere krav gjennom nye eller skjerpede protokoller.

Den siste i rekken er Gøteborgprotokollen av 30. november 1999. Den regulerer partenes årlige utslipp av svoveldioksid (SO₂), nitrogenoksider (NO_x), ammoniakk (NH₃) og flyktige organiske forbindelser (NM-VOC). De maksimale utslippsnivåene som er angitt i protokollen skal overholdes fra og med 2010. 31 stater og EU har undertegnet protokollen, og Norge er blant disse. Norges forpliktelser i henhold til protokollen er reflektert i de nasjonale resultatmålene som er fastlagt på dette felt. Norge har også langt på vei oppfylt sine forpliktelser ved utgange av 2010, dog gjenstår noe før målet for NO_x-utslipp er oppfylt.

EØS-medlemskapet har i realiteten hatt begrenset betydning på dette området. Europakommisjonen utarbeidet parallelt med Gøteborgprotokollen et forslag til direktiv om nasjonale utslippstak for de samme gassene og med samme avtalekonsept som protokollen, som ble vedtatt i 2001.⁷¹ Kommisjonens forslag var stort sett i overensstemmelse med protokollen, men inneholdt noe strengere forpliktelser for noen av EUs medlemsstater enn det de påtok seg i Gøteborgprotokollen.

Fra norsk side har det lenge vært vurdert om 2002-direktivet skal innlemmes i EØS-avtalen. Det har blant annet vært reist spørsmål om "EØS-relevans". Regjeringen fattet prinsipielt vedtak om innlemmelse mot slutten av 2009, men av tekniske og formelle grunner er dette ennå ikke gjennomført. Imidlertid vil ikke dette nødvendigvis ha noen stor reell betydning. Norge har i det store og hele oppfylt de forpliktelser som følger av direktivet, og som samsvarer med forpliktelsene etter Gøteborg-protokollen. Det pågår nå arbeid med sikte på å inngå en ny protokoll som skal avløse Gøteborg-protokollen.

71 Direktiv 2001/81/EF, kjent som "Emissions ceilings directive", eller "Takdirektivet".

5.4. Lokal luftkvalitet

Når det gjelder lokal luftkvalitet, er det ingen internasjonal konvensjon som setter rammer. Her vil arbeidet i EU derfor kunne være viktig.

I EU arbeides det mye med å forbedre luftkvaliteten i europeiske byer, som fortsatt er et betydelig problem. Som nevnt foran i kapittel 3, inngikk det et EF-direktiv om lokal luftkvalitet i EØS-avtalen fra begynnelsen. På det tidspunkt var det ikke tilsvarende bindende regler om miljøkvalitet i norsk forurensningsrett, så det representerte en skjerpning. Senere er EU-regelverket på dette feltet videre utbygget og skjerpet, senest ved et rammedirektiv for luftkvalitet av 2004.⁷²

Direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom Forurensningsforskriftens⁷³ kapittel 7, som nå omfatter svevestøv, nitrogenoksider, svoveldioksid, bly, benzen, karbonmonoksid, arsen, kadmium, nikkel, benzopyren og kvikksølv.

Utviklingen i EU på dette området har utvilsomt bidratt til et høyere ambisjonsnivå i Norge, ved fastsettelse av nye nasjonale mål for luftkvalitet. Byutvikling er en integrert del av EUs miljøpolitikk. Siden Kommisjonen satte fokus på dette området i 1990, har det også fått økt politisk oppmerksomhet i Norge.⁷⁴

Det pågår et samarbeid i EU om disse spørsmålene innenfor prosjektet Clean Air for Europe (CAFE), som er EUs strategi for redusert luftforurensning. Norge deltar både i styringsgruppen og i arbeidsgrupper. Hovedformålet med CAFE er å utvikle en langsiktig, strategisk og integrert politikk for å redusere luftforurensningen og forurensningens virkning på helse og miljø. Det er blant annet et tett samarbeid med ECE-konvensjonen om langtransportert luftforurensning og Verdens helseorganisasjon (WHO). Utvikling og oppfølging av EU-direktivet oppgis å være en sentral oppgave.

5.5. Støy

Støy er et betydelig helse- og samfunnsproblem i Europa, og også i Norge. Systematisk arbeid med støy har pågått i Norge siden 1970-tallet og er beskrevet i en rekke stortingsmeldinger og andre stortingsdokumenter gjennom årene. Målet har hele tiden vært å redusere støyproblemene. Det ble i 2007 fastsatt nye nasjonale

støymål: 1) Støyplagen skal reduseres med 10 prosent innen 2020 i forhold til 1999. 2) Antall personer utsatt for over 38 dB innendørs støynivå skal reduseres med 30 prosent innen 2020 i forhold til 2005. Hittil er imidlertid resultatene beskjedne. I juni 2010 uttalte Klima- og forurensningsdirektoratet:

”Støy er et miljøproblem som rammer mange nordmenn, og vi ser lite forbedring. Norge vil ikke nå de nasjonale målene for støy i 2020 hvis det ikke settes inn ytterligere tiltak og virkemidler, især i samferdssektoren.”

Også EU har arbeidet med støyproblemene gjennom mange år, og har vedtatt flere direktiver som tar sikte på å begrense støy fra ulike kilder: kjøretøyer,⁷⁵ motorsykler⁷⁶ og bildekk,⁷⁷ fly og operasjoner ved flyplasser, tog,⁷⁸ samt for en rekke typer maskiner o.l. til utendørs bruk.⁷⁹ Disse er gjennomført i norsk rett, og vil vel ha bidratt positivt, men de vurderes stort sett som nokså lite ambisiøse.⁸⁰ Direktivet om støy fra kjøretøyer gjennomfører forøvrig krav som er vedtatt i FNs økonomiske kommisjon for Europa (ECE). Som hovedregel vil ikke Norge ensidig kunne innføre strengere krav til støy fra produkter. Da de fleste støyende produkter produseres utenfor Norge, ville nok det meste kommet uavhengig av EØS-medlemskapet.

Når det spesielt gjelder flyplasser, har norske luftfartsmyndigheter ønsket å ha strengere regler enn det direktivet om støy fra flyplassoperasjoner⁸¹ gir adgang til. Dagens regler, som for eksempel retningslinjene for Gardermoen, kan riktignok videreføres og overføres til andre flyplasser. Men direktivet gir visstnok ikke anledning til å skjerpe reglene ytterligere.⁸²

EU vedtok i juni 2002 et generelt direktiv om utendørs støy.⁸³ Dette direktivet er gjennomført i norsk rett gjennom kapittel 5 i forurensningsforskriften. Direktivet er delvis nokså teknisk. Det omhandler harmonisering av måle-/beregningsmetoder, måleenheter og kartlegging, for å skaffe til veie et sammenlignbart datagrunnlag for støy i Europa. Men det setter også krav om støykart-

⁷² Direktiv 2004/107/EF

⁷³ Forskrift 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften).

⁷⁴ St.meld. nr. 12 (2000-2001) s. 166.

⁷⁵ Direktiv 70/157/EØF med senere endringer, senest ved direktiv 2007/34/EF.

⁷⁶ Direktiv 97/24/EF.

⁷⁷ Direktiv 2001/43/EF.

⁷⁸ Praktisk for Norge er direktiv 2001/16/EF om interoperabilitet for konvensjonelle tog.

⁷⁹ Disse er samlet i direktiv 2000/14/EF om støy fra utstyr til utendørs bruk.

⁸⁰ Handlingsplan mot støy 2007-2011.

⁸¹ Direktiv 2002/30/EF.

⁸² St.meld. nr. 25 (2002-2003) s. 120.

⁸³ Direktiv 2002/49/EF.

legging i medlemslandene. Innen 30. juni 2007 skulle det utarbeides støykart som viser støysituasjonen for foregående kalenderår for blant annet veier med mer enn 6 millioner kjøretøypasseringer per år, sivile flyplasser med mer enn 50000 flybevegelser og byområder med mer enn 250.000 innbyggere. I Norge var bare Oslo omfattet. Innen 30. juni 2012 skal det utarbeides støykart som viser støysituasjonen for foregående kalenderår for bl.a. veier med mer enn 3 millioner kjøretøypasseringer per år og byområder med mer enn 100.000 innbyggere.

Implementeringen hevdes å ikke være særlig problematisk for Norge, da vi allerede har en omfattende kartlegging av støy. Men overvåkingen av støysituasjonen må forbedres noe i de største byene og ved de største samferdselsanleggene.

EU-direktivet om utendørs støy krever videre at statene skal utarbeide *en handlingsplan for å redusere støy*, med frist juni 2013. I overensstemmelse med Soria Moria-erklæringen la Regjeringen Stoltenberg II i 2007 fram en handlingsplan for å redusere støyproblemene.⁸⁴ Denne føyer seg forøvrig inn i rekken av tidligere planer. Det henvises her til EUs forskjellige direktiver for begrenning av støy fra ulike kilder, og til rammedirektivet om støy og kravene om utarbeidelse av støykart og handlingsplaner. Men for de fleste tiltakene i handlingsplanen er EU-regler uten betydning.

EU har ikke fastsatt noen felles krav eller målsettinger om støyeksponering eller støyplage. Våre regler om tiltaksplikt for anleggseier ved visse innendørs støynivåer m.v. som følger av kapittel 5 i forurensningsforskriften, går lengre og er mer presise enn EU-reglene, men er vanskelige å anvende i praksis. Situasjonen her er altså ikke at EØS-regler tvinger oss til å skjerpe innholdet i politikken. Norge deltar aktivt i det faglige samarbeidet og forskningsprosjekter om støyspørsmål i EU, og deltar dermed i den faglige diskusjon og kompetanseutvikling på feltet.

Som konklusjon må det være grunnlag for å hevde at EØS-avtalen har hatt en positiv, men nokså begrenset, betydning for arbeidet med støyproblemet.

84 Planen var utarbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet, Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet med deres underliggende etater. Et sammendrag er tatt inn i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, kap. 9.

5.6. Generelt om forurensende utslipp fra industri

Noen år etter at EØS-avtalen ble inngått, vedtok EU direktivet om integrert forebygging og kontroll med forurensning – IPPC-direktivet.⁸⁵ Dette krever at utslipp av forurensning fra de fleste former for forurensende industri (virksomheter som omfattes er inntatt i et vedlegg til direktivet) skal reguleres gjennom et system av tillatelser. Slike tillatelser skal være ”integreerte”, dvs. omfatte alle former for forurensning fra virksomheten. Dette er et system som vi allerede hadde i Norge gjennom forurensningsloven av 1981.

I tillegg til kravet til selve systemet, setter direktivet *også innholdsmessige krav til tillatelsene*. Tillatelser som gis skal baseres på prinsippet om beste tilgjengelige teknikker (best available techniques – BAT). Direktivet selv og vedlegg definerer nærmere hvilke faktorer som inngår i dette, og blant annet føre-var-prinsippet og prinsippet om forebygging er her uttrykkelig nevnt. Med dette utgangspunkt skal det fastlegges nærmere hva som er beste tilgjengelige teknikker innenfor de forskjellige industribransjer gjennom egne prosedyrer for informasjonsutveksling og diskusjon. Dette skal kunne ut i såkalte BREF-dokumenter (”BAT reference documents”), som medlemsstatene skal ta hensyn til når det fastsetter BAT nasjonalt. Dette er særdeles omfattende, tekniske dokumenter, og arbeidet med dem organiseres av Det europeiske IPPC-byrået, med sete i Sevilla, Spania.⁸⁶ Her er Norge med på like fot med EUs medlemsland. I henhold til direktivet skulle nye anlegg pålegges å benytte BAT allerede fra starten, mens eksisterende anlegg skulle ta i bruk BAT innen høsten 2007.

Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 1998 og samtidig gjennomført i Norge.⁸⁷ Dette har hatt og har betydning ved behandling av søknader om utslippstillatelse etter forurensningslovens kapittel 3 (§§ 11 flg.). Gjennomføringen medførte for det første en mindre endring i forurensningsloven, ved at det ble åpnet adgang til å sette vilkår også for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer. Dessuten – og av større betydning – ble forskriften om saksbehandlingen av konsesjonssøknader endret slik at kravene i IPPC-direktivet oppfylles. Dette inkluderer nå blant annet et krav om beste

85 Direktiv 96/61/EF. Etter flere justeringer og tilføyelser er direktivet nå konsolidert i direktiv 2008/1/EF.

86 Dette er formelt en avdeling av Institute for Prospective Technological Studies, som igjen er en av i alt syv forskningsenheter under EU Kommissjonens Joint Research Center.

87 St.prp. nr. 4 (1997-98) og Ot.prp. nr. 59 (1998-99).

tilgjengelige teknikker for de typer av virksomhet som omfattes av IPPC-direktivet.⁸⁸

IPPC-direktivet illustrerer en generell problemstilling i forholdet mellom norsk miljøpolitikk og EUs regelverk. Slik § 11 i vår forurensningslov er formulert, er det klart at en bedrift *kan* pålegges å oppfylle et krav om å innføre det som anses for beste tilgjengelige teknikker for vedkommende produksjon. Men *loven* inneholder ikke noe krav om dette. Riktignok gis det i lovens § 2 visse retningslinjer for gjennomføringen av loven. Paragraf 2 nr. 3 sier at det i reguleringen etter loven skal "tas utgangspunkt i den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og av økonomiske forhold, gir de beste resultater".⁸⁹ Men dette er en temmelig åpent formulert retningslinje. IPPC-direktivets BAT-krav er riktignok heller ikke veldig presist. Også det gir rom for ikke ubetydelig skjønn, og praktiseringen varierer mellom EUs medlemsland. Men det er likevel et strammere krav enn det som kan utledes av forurl. § 2 nr. 3 – som jo også bare er en "retningslinje". Følgelig innebærer det en skjerping av den formelle rammen – i betydningen minstekrav til rensekrav – for tildeling av utslippstillatelse etter forurensningsloven. Ett viktig punkt er f.eks. at den aktuelle bedriftens økonomiske stilling som hovedregel ikke kan medføre at det stilles så små krav at BAT – eventuelt BREF-retningslinjen – ikke oppfylles. (Dette kan imidlertid synes å ha gått Regjeringen og Stortinget noe "hus forbi" da vedtaket om innlemmelse i EØS-avtalen ble gjort. Proposisjonen om lovendringen nøyer seg med å si at "[i] utgangspunktet oppfyller derfor forurensningsloven med sitt system IPPC-direktivet".)

Hvorvidt dette også – reelt sett – har medført en strengere praksis enn det som ellers ville vært tilfellet, vil det kanskje være delte meninger om, og et sikkert svar krever en grundig gjennomgang av behandlingen av et antall utslippsøknader. Det synes imidlertid klart at IPPC-direktivet virker skjerpende på norsk praksis ved at det innskrenker forurensningsmyndighetens skjønnsfrihet noe ved avgjørelse av søknader om utslippstillatelse.⁹⁰ Det er også slik at det i avgjørelse av konsesjonssaker tas hensyn til og ofte uttrykkelig

refereres til IPPC-direktivet og BREF-dokumentet for vedkommende bransje/bedrift.⁹¹

IPPC-direktivet erstattes forøvrig nå av et nytt direktiv om utslipp fra industri, direktiv 2010/75/EF Industrial Emissions Directive, vedtatt i november 2010. Det kopler IPPC direktivet og seks andre direktiver om utslipp fra industri. Det vil innebære ytterligere noe strengere krav til utslipp fra industrivirksomhet, plikt til å skjerpe utslippskrav i takt med ny teknologi m.m.

5.7. Vannkvalitet og vannforvaltning – herunder havforurensning fra landbaserte kilder

Dette temaet overlapper noe med temaet "Helse- og miljøfarlige kjemikalier" nedenfor.⁹² Det strategiske målet i norsk miljøpolitikk har lenge vært formulert slik:

"Konsentrasjonene av de alvorligste miljøgiftene i miljøet reduseres over tid, og på sikt bringes ned mot bakgrunnsnivået for naturlig forekommende stoffer og tilnærmet null for menneskeskapte forbindelser".⁹³

5.7.1. Hovedtrekk frem til 2000: OSPAR m.v.

Dette er et annet felt innenfor miljøpolitikken der regionalt samarbeid har hatt og har stor betydning. Røttene til dette går tilbake til begynnelsen av 1970-tallet, da landene rundt Nordsjøen ble enige om å forby dumping av avfall i Nordsjøen fra skip og fly, gjennom den såkalte "Oslo-konvensjonen" mot dumping.⁹⁴ Dette samarbeidet ble ført videre og utvidet til samarbeid om å begrense havforurensning ved utslipp også fra landbaserte kilder. Dette ble formalisert i "Paris-konvensjonen" av 1974 om forebygging av marin forurensning fra landbaserte kilder. Her deltok alle de vesteuropeiske land. I 1992 ble de to konvensjonene slått sammen til det som er kjent som OSPAR-kon-

88 Nå kapittel 36 i Forurensningsforskriften.

89 Også § 2 nr. 1 har en generelt formulert retningslinje i samme gate.

90 Dette er drøftet i Hans Chr. Bugge, *Forurensningsansvaret*, Oslo 1999, s. 317-318. En grundig beskrivelse av IPPC-direktivet og analyse av disse spørsmål finnes i Eldbjørg Håkonsen Martinsen: *IPPC-direktivet*, masteravhandling, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/2008, Oslo 2008.

91 To eksempler til illustrasjon: Utslippstillatelse for Celsa Armeringsstål AS av 9. juli 2008 som viser til BREF-et for produksjon av jern og stål, og endret utslippstillatelse for Hellefoss AS av 17. april 2009 som i vurderingen viser til BREF-et for treforedlingsindustri.

92 Et uttrykk for dette: I St.meld. nr. 26 (2006-2007), Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, heter kapittel 8 "Rent hav og vann og et giftfritt samfunn".

93 St.meld. nr 24 (2000-2001) s. 60.

94 Konvensjonen for hindring av marin forurensning ved dumping fra skip og fly. Norge var en pådriver og ledet arbeidet med denne konvensjonen, som ble undertegnet i Oslo i februar 1972

vensjonen om vern av det marine miljø i Det nordøstlige Atlanterhav. Konvensjonen trådte i kraft i 1998. Parter er EU og 12 av EUs medlemsland, samt Island, Norge og Sveits.⁹⁵ Nærmere regler er gitt i vedlegg (annexes), om henholdsvis forurensning fra landbaserte kilder, dumping og forbrenning til havs, og off-shore petroleumsvirksomhet.

Under OSPAR utviklet det seg et betydningsfullt samarbeid om vern av det marine miljø, som omfattet både forurensning og vern av biologisk mangfold. Arbeidet med forurensning fra landbaserte kilder omfattet utslipp av kjemiske stoffer også i vann og vassdrag på land, herunder utslipp av næringssalter, og ga seg utslag i anbefalinger ("recommendations") med reduksjonsmål og mål om utfasing av utslipp av visse stoffer. Selv om OSPAR-anbefalingene ikke er strengt rettslig bindende, er de akseptert av partene som felles mål, og det forventes at de gjennomføres. OSPAR-anbefalingene ble lagt til grunn for arbeidet med reduksjon av utslipp av forurensende stoffer til vann, vassdrag og kystnært farvann i Norge

Gjennom en rekke år ble det også avholdt regelmessige møter på statsrådsnivå om forurensning av det marine miljø i området, kjent som *Nordsjøkonferansene*. Gjennom slutterklæringene fra disse ble det satt mål for reduksjon av utslipp av de mest skadelige stoffer til vann og hav. Det ble også rapportert tilbake om gjennomføring. Disse målene ble så operasjonalisert delvis gjennom anbefalinger under OSPAR. Det såkalte "generasjonsmålet" – målet om å stanse utslipp og bruk av kjemikalier som utgjør en alvorlig trussel innen en generasjon – springer f.eks. ut av ministererklæringen fra den fjerde Nordsjøkonferansen i 1995. Deretter ble den tatt inn i ministererklæringen fra OSPARs ministermøte i 1998 og gjort til mål også for norsk politikk.

Det sentrale i vår sammenheng er at Nordsjøkonferansene og OSPAR-samarbeidet har hatt stor betydning for utviklingen av både norsk politikk og EUs arbeid for reduksjon av kjemiske stoffer fra kilder på land til vann og vassdrag og til havet. Dette kommer også klart til uttrykk i de mange meldinger og proposisjoner til Stortinget om miljøpolitikken opp gjennom årene. F.eks. har det hatt stor betydning for utbygging av rensanlegg for kommunale avløp og for krav til industrien om reduksjon i utslipp. På dette feltet spilte derfor EØS lenge en mer begrenset rolle; mye av utviklingen skjedde i realiteten gjennom OSPAR-samarbeidet.

⁹⁵ EU og EUs medlemsland er også parter i flere andre lignende konvensjoner, som Barcelona-konvensjonen av 1976 om vern av Middelhavet mot forurensning, og Bonn-avtalen av 1976 om beskyttelse av Rhinen mot kjemisk forurensning.

Men EØS var slett ikke uten betydning. I EØS-avtalen inngikk som nevnt ovenfor allerede fra starten flere EF-direktiver med mål å bekjempe vannforurensning. Det sentrale *direktivet om utslipp av farlige stoffer til vann* av 1976,⁹⁶ og dets datterdirektiver som oppstiller *emisjonsnormer*⁹⁷ og *miljøkvalitetsnormer* for konsentrasjon av forurensning i vannmiljøet, ble inntatt i EØS-avtalen. (Derimot ble direktivene om kvalitet i badevann fra 1976,⁹⁸ fiskevanndirektivet av 1978,⁹⁹ og skaldyrvanndirektivet fra 1979¹⁰⁰ ikke innlemmet i EØS-avtalen.) Direktivet om utslipp av farlige stoffer til vann åpner for at medlemsstatene kan velge mellom å legge emisjonsnormer eller miljøkvalitetsnormer til grunn for utslippstillatelser, og i Norge ble førstnevnte alternativ valgt ved implementeringen av direktivet i norsk rett.¹⁰¹

Det mest omfattende og krevende var nok direktivet om rensing av kommunalt avløpsvann fra 1991.¹⁰² Dette, med senere endringer, retter seg mot utslipp fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn eller lik 2000 personekvivalenter (pe) til ferskvann og elvemunning eller større enn 10.000 pe til sjø. Det er gjennomført gjennom kapittel 14 i forurensningsforskriften.

5.7.2. Særlig om drikkevann

Det er dekning for å si at *EØS-avtalen har bidratt til å heve drikkevannskvaliteten* i Norge. EF vedtok allerede i 1975 et direktiv om drikkevannskvalitet og det opprinnelige direktivet er gradvis utviklet.¹⁰³ Vi har i Norge hatt kvalitetskrav til drikkevann siden 1972. Disse rettet seg mot aktører som fremstilte og omsatte drikkevann, typisk kommunale vannverk, og de var tilnærmet like EF-reglene. Vi har hatt en godkjenningsordning for vannverk, men kvalitetskravene til drikkevann ble lenge ikke fulgt opp tilfredsstillende av kommunene. Etter at Norge undertegnet EØS-avtalen i 1992, har drikkevannsregelverket blitt revidert

⁹⁶ Direktiv 76/464/EØF.

⁹⁷ Grenseverdier for konsentrasjon i *utslipp*.

⁹⁸ Direktiv 6/160/EØF.

⁹⁹ Direktiv 78/659/EØF.

¹⁰⁰ Direktiv 79/923/EØF.

¹⁰¹ Forurensningsforskriften kapittel 17 inneholder utslippsgrenser for industrien, som gjennomfører direktiv om utslipp av farlige stoffer til vann fra 1976, direktiv 76/464/EØF med senere datterdirektivet, og til grunnvann (direktiv 80/68/EØF) med senere endring i direktiv 91/692/EØF. Dette kapitlet er eksempel på en "henvisningsforskrift" også for gjennomføring av et direktiv, som bare kort sier at de relevante direktivene "gjelder som forskrift".

¹⁰² Direktiv 91/271/EF.

¹⁰³ Direktiv 75/440/EØF, direktiv 80/778/EØF og direktiv 98/83/EF (Drikkevannsdirektivet), som er det direktivet som gjelder nå.

fortløpende for blant annet å tilfredsstille kravene i EUs drikkevannsdirektiver. Med hjemmel i matloven, kommunehelsetjenesteloven og loven om helsemessig beredskap fastsetter i dag drikkevannsforskriften av 2001 miljøkvalitetsnormer for drikkevann, hvorav enkelte av disse er *rettslig bindende* for godkjenningen av vannforsyningssystemer.¹⁰⁴ Det er et eksempel på at EØS-regelverket faktisk har bidratt til *mer effektiv gjennomføring av nasjonale regler*. Dahl skriver i 1999 at "[k]rav til gjennomføring av EØS-regelverket har ført til at norske kommuner har gitt vannkvalitetskravene høyere prioritet, og myndighetene har fått drahjelp fra EU i gjennomføringen av det norske regelverket. Effekten er klar."

5.7.3. Hovedtrekk etter 2000: EUs Vannrammedirektiv

I og med vedtagelsen i 2000 av Rammedirektivet for vannforvaltning¹⁰⁵ (heretter vannrammedirektivet) blir *EU den drivende kraft i arbeidet med å forbedre vannkvaliteten i Europa* - bekjempe forurensning og bevare det biologiske mangfoldet i vann og vassdrag. Vannrammedirektivet er EØS-relevant, og det er innført i norsk rett gjennom en egen forskrift.¹⁰⁶

Det er ikke her verken mulig eller nødvendig å redegjøre fylldig for dette meget viktige, men også meget kompliserte, direktivet. Her skal vi nøye oss med noen hovedpunkter. Hovedformålet er å forebygge ytterligere forringelse av, og å beskytte og forbedre, tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder i Europa. Direktivet skal også fremme bærekraftig bruk av vann basert på langsiktig beskyttelse av tilgjengelige vannressurser. Det samordner og gjør helhetlig EUs arbeid med vannmiljøspørsmål. I alt 19 vannrelaterte EU-direktiver og forordninger ble lagt inn under direktivet.

Direktivet fastsetter ambisiøse miljømål og legger opp til en samordnet vannforvaltning med krav til vannmiljøets kvalitet som et sentralt element. Det har altså en *"økosystembasert"* tilnærming. Det omfatter vassdrag, grunnvann og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen.¹⁰⁷ For bestemte miljøgifter, såkalte prio-

riterte stoffer, gjelder direktivet ut til 12 nautiske mil utenfor grunnlinjen. Landene skal deles inn i *vannregioner*, og én myndighet skal utpekes som koordineringsansvarlig for gjennomføringen av direktivet i hver region. Vannregionene skal så langt det er mulig svare til nedbørfelt. I hver vannregion skal det utarbeides en *helhetlig forvaltningsplan med tilhørende tiltaksprogram* innen 2009. Tiltak skal iverksettes for å oppnå minst «god kjemisk tilstand», og «god økologisk tilstand» eventuelt «godt økologisk potensial», i vannforekomstene innen 2015. Der målet allerede er nådd, skal miljøkvaliteten ikke forringes.

Vannforekomster som er sterkt preget av samfunnsnyttig virksomhet, f.eks. vassdrag utbygd til vannkraftformål, havner og kanaler, kan defineres som sterkt modifiserte. I slike tilfelle gjelder mindre strenge krav til økologisk tilstand, såkalt godt økologisk potensial. Dersom det vil være umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevenende å nå målet om god tilstand eller godt potensial, er det vedtatt unntaksregler som gir mulighet for utsatt måloppnåelse eller mindre strenge miljømål.

Gjennomføringen av direktivet stiller helt nye krav til forvaltningen av våre vannressurser, både når det gjelder prosesser og beslutningsverktøy, og når det gjelder kvalitative krav. Det er særlig grunn til å fremheve to sentrale trekk: For det første organiseringen i vannregioner med vannregionmyndighet svarende til nedbørfelt, som bare delvis svarer til våre administrative inndelinger.¹⁰⁸ For det andre den økosystembaserte tilnærmingen ved bruken av *miljøkvalitetsnormer* som dominerende og styrende virkemiddel. Kravene til miljøkvalitet skal være basis for anvendelsen av de forskjellige sektorlover som regulerer virksomhet i og påvirkning av våre vannressurser. Dette stiller igjen *store krav til kunnskap* ved behandling av saker som kan ha innvirkning på vannkvaliteten. Saksbehandlingen må også endres, blant annet ved at vannregionmyndigheten må inn i bildet.

I stortingsmeldingen om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand fra 2007¹⁰⁹ beskrives målet om å beskytte og forbedre tilstanden i ferskvann, grunnvann og kystnære områder, og det sies at vannrammeforskriften "skal gjennomføre EUs vannrammedirektiv for vann i Norge og vil være et sentralt verktøy for å oppnå dette". Det pekes også på at forskriften stiller konkrete krav om overvåking av ferskvann, grunnvann og kystnære sjøområder, og at "[d]agens overvåking som gjennomføres i flere sektorer, må gjennomgående

104 Forskrift 4. desember 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (Drikkevannsforskriften).

105 Direktiv 2000/60/EF.

106 Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen. Forskriften foregrep den formelle behandling av vanddirektivet i EØS-komiteen, som skjedde i september 2007. Stortingsbehandlingen av saken kom våren 2008, se St.prp. nr. 75 (2007-2008).

107 Dette er bakgrunnen for at det geografiske virkeområdet til plan- og bygningsloven av 2008 omfatter territorialfarvannet ut til en nautisk mil utenfor grunnlinjen.

108 Se nærmere Vannrammeforskriften.

109 St.meld. nr. 26 (2006-2007).

styrkes" (min kursivering). Oppgavene ved å gjennomføre direktivet utdypes.¹¹⁰

I arbeidet med å hindre overgjødning (eutrofiering) og nedslamming vises det spesielt til "gjennomføringen av EUs avløpsdirektiv og EUs nitratdirektiv gjennom forskrift om gjødselvarer og forskrift om gjødselplanlegging som nå integreres i arbeidet med gjennomføring av vannforvaltningsforskriften".¹¹¹

Norge er i en tidlig fase av gjennomføringen av direktivet. Men det kan allerede nå uten videre slås fast at dette direktivet vil få stor betydning for vannressursforvaltningen i Norge, og at det vil bidra til at vannkvaliteten, herunder det biologiske mangfoldet, i vassdrag og kystvann vernes og forbedres kvalitativt bedre enn det som ellers ville vært en sannsynlig utvikling.

EUs store satsing på arbeidet med vannforurensning og kontroll med kjemiske stoffer (se nedenfor) har ført til at forurensning og kjemiske stoffer fra landbaserte kilder nå er gitt mindre prioritet i OSPAR. OSPAR uttaler selv om dette:

"In the light of developments in the chemicals sector in the European Community, namely developments under the Water Framework Directive and the regulation on registration, evaluation and authorisation of chemicals (REACH). OSPAR work on the selection and prioritisation of substances has been put on hold. Instead, OSPAR collaborates with the EC on these issues."¹¹²

OSPAR vil fortsatt være en sentral samarbeidsorganisasjon for vern og forvaltning av biologisk mangfold, radioaktivitet og off-shore-virksomhet.

5.8. Tiltak mot havforurensning, herunder skipsfart, og forvaltning av det marine miljø

I motsetning til EUs etter hvert omfattende arbeid med å bekjempe forurensning i vassdrag og grunnvann og av sjøen fra landbaserte kilder, og å sikre det biologiske mangfoldet i vannressursene, hadde EU lenge mindre fokus på havforurensning generelt og fra andre kilder enn landbaserte. Det som her har dominert, er

på den ene siden samarbeidet i OSPAR. På den andre siden har forurensning fra skipsfart og generell skipsikkerhet primært vært behandlet under Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMO, innenfor rammene av flere store og viktige konvensjoner om forurensning fra skip og oljesølansvar.

Det er imidlertid et faktum at også EU har arbeidet aktivt med disse spørsmål over en viss tid, særlig med vekt på sikkerhet i skipsfarten, og det er opp gjennom årene gitt en rekke EU-regler som har stor betydning på området. Allerede i 1979 ble det vedtatt direktiver om særlige loskrav i Nordsjøen og den engelske kanal¹¹³ og om krav til visse tankskip som anløper havner i medlemslandene.¹¹⁴ Feltet fikk ny aktualitet etter de store skipsulykkene med omfattende oljesøl utenfor Europas vestkyst (Erika, Prestige..) på slutten av 1990-tallet. Da fant EU det nødvendig å ta opp et mer omfattende arbeid også med skipsforurensning. I 1995 kom et nytt direktiv med regler om havnestatskontroll av skip som anløper medlemslandene.¹¹⁵ I 2002 ble det etablert *et europeisk organ for sjøsikkerhet* (European Maritime Safety Agency - EMSA) med sete i Lisboa. Dette gir tekniske anbefalinger m.v. Her er Norge med som fullverdig medlem og er representert i styret på linje med EU-landene. Ytterligere skritt ble tatt i 2005, blant annet med et direktiv om forbud og straffesanksjoner mot forurensende utslipp i det indre farvann, territorialfarvannet og den økonomiske sone til EUs medlemsland.¹¹⁶

Det kan være vanskelig å bedømme hvilken betydning EU har på dette området, og også hva EØS-avtalen betyr for behandling av miljøspørsmål knyttet til vår skipsfart isolert sett, fordi EUs arbeid og IMO-samarbeidet virker sammen. Så vidt jeg har bragt i erfaring, er mye av EUs regelverk regler som sikrer en uniform gjennomføring av internasjonale /IMO regler i EUs medlemsland. Vi ville altså hatt stort sett de samme regler også uten EØS-medlemskapet. Men det er også eksempler på at EU-reglene går videre, er strengere og mer presise enn IMO-reglene.

Ett eksempel på dette er et direktiv fra 2000 om *havanlegg for å motta avfall* og rester av last fra skip.¹¹⁷ Dette bygger på at alt avfall fra skip skal leveres til land, og at alle havner i EU må ha tilstrekkelig mottakskapasitet for avfallet. Disse reglene gjennomfører regler under den internasjonale konvensjon om foru-

113 Direktiv 79/115/EØF.

114 Direktiv 79/116/EØF.

115 Direktiv 95/21/EF.

116 Direktiv 2005/35/EF.

117 Direktiv 2000/59/EF, endret ved direktiv 2002/84/EF.

110 Op. cit. s. 105.

111 Op. cit. s. 110.

112 <http://www.ospar.org>.

rensning fra skip (MARPOL), men går lengre og er strengere. Direktivet gjelder for Norge, og er dermed et eksempel på at EØS-medlemskapet medfører strengere regler også når det gjelder miljøproblemer fra skipsfart.¹¹⁸

Et annet felt gjelder classeselskaper. Classeselskapene spiller en viktig rolle innenfor skipssikkerhetsarbeidet, og vi har lang tradisjon for å delegere kontrolloppgaver m.v. til disse. Fra EU er det kommet mer presise, eksplisitte kvalitetskrav til slike selskaper og til myndighetenes oppfølging og kontroll av deres virksomhet, enn det som gjaldt hos oss tidligere.

På viktige deler av sjøsikkerhetsområdet har EU ikke kompetanse. Man har likevel ordnet seg slik at medlemsstatene har forpliktet seg i brev form overfor EU til å ratifisere visse konvensjoner¹¹⁹ På den måten oppnås det en viss uniformitet uten at medlemsstatene og IMO mister roret. EU synes å spille en klar pådriverrolle overfor de enkelte medlemsland når det gjelder gjennomføring og håndheving av det internasjonale regelverket. EU spiller også en aktiv og viktig rolle i det internasjonale arbeidet med skipssikkerhet og miljø, til dels som pådriver for strengere regler og raskere gjennomføring innenfor rammen av IMO-regelverket. Et eksempel er arbeidet for en raskere avvikling av tankere med enkelt skrog. EUs rolle har dermed også stor betydning for Norge.

EØS-medlemskapet gjør at vi kan være med i diskusjoner om disse viktige spørsmål på ekspertnivå, og vi blir ofte tatt med på råd i skipsfartssaker. Inntrykket er at det på dette felt skjer en gjensidig påvirkning mellom Norge, som en viktig skipsfartsnasjon, og EU. I noen spørsmål kan Norge ha virket som en pådriver, i andre er det EU som går i bresjen.

I de senere år har EU etablert et formelt grunnlag for en mer omfattende og helhetlig politikk for forvaltning av havmiljøet, særlig gjennom Rammedirektivet for havmiljøpolitikk ("Marine Strategy Framework Directive").¹²⁰ Også dette er betegnet som EØS-relevant. Direktivet trekker opp rammene for arbeidet med å hindre forurensning, forvalte fiskeressursene og bevare det biologiske mangfold i havet. Det kan konstateres at en her finner mye av den samme tankegang som i våre forvaltningsplaner for Barentshavet og Nordsjøen.

118 Direktivet er implementert gjennom Forurensningsforskriften kapittel 20 ..

119 Se f.eks. <<http://folk.uio.no/erikro/WWW/HNS/declaration.pdf>> når det gjelder visse erstatningsregler.

120 Direktiv 2008/56/EF.

Det hevdes også at forvaltningsplanene har inspirert og delvis tjent som modell for EUs havmiljøstrategi.

Det er åpenbart at denne strategien og oppfølgingen av den er av den aller største betydning også for miljøstaten i norske farvann og dermed for Norge. Det er derfor viktig å delta i dette arbeidet. Spørsmålet om direktivet skal inntas i EØS-avtalen er for tiden under vurdering.

I forbindelse med utarbeidelsen og vedtakelsen av havmiljøstrategien, har det vært en del diskusjon om forholdet mellom arbeidet med havmiljøspørsmål i EU og OSPARs og IMOs arbeid. Det synes nå som det er oppnådd en viss avklaring som innebærer at mye av oppfølgingen av havmiljøstrategien vil skje gjennom OSPAR. (Dog vil arbeidet med kontroll med kjemiske stoffer som nevnt ligge i EU i tilknytning til vannrammedirektivet og REACH.) Dette innebærer at Norge også på den måten vil være nært koplet til dette arbeidet.

5.9. Helse- og miljøfarlige kjemikalier. REACH

5.9.1. Generelt

Norge har felles regelverk med EU på kjemikalieområdet, unntatt for plantevernmiddeområdet der Norge har kunnet beholde et eget og mer restriktivt regelverk.¹²¹

Dette er et felt der Norge lå langt fremme da EØS-avtalen ble inngått. Norge har i mange år hatt kjemikaliekontroll som et prioritert felt både i nasjonal miljøpolitikk og i regionalt og globalt samarbeid. Allerede i 1976 fikk vi produktkontrollloven (lov 11. juni 1976 nr. 79) som gir forvaltningen et godt redskap for dette arbeidet. Temaet er behandlet i en rekke stortingsmeldinger m.v. opp gjennom årene, og særlig omfattende i stortingsmeldingen "Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid" fra 2006.¹²²

Kjemikaliearbeidet i EØS må sees i sammenheng med internasjonalt arbeid i andre fora. Det regionale OSPAR-samarbeidet er som nevnt relevant. Etter hvert er kjemikaliefeltet også tatt opp globalt i FN-sammenheng, med Norge som aktiv pådriver, blant annet ved FN-konvensjonen om *persistente organiske stoffer* (Stockholm Convention on Persistent Organic

121 Men jeg har fått opplyst at EUs arbeid med plantevernmidler inngår i norske myndigheters vurderinger ved anvendelsen av vårt regelverk, og at Mattilsynet følger EUs arbeid her nøye.

122 St.meld. nr. 14 (2006-2007).

Pollutants - "POP-konvensjonen"), som ble vedtatt i 2001 og trådte i kraft i 2004. Den pålegger statene å redusere og eliminere utslipp av de farligste stoffene, med tidsfrister. En del av utviklingen innenfor kjemikaliefeltet i EU kan sees som gjennomføring av den konvensjonen. Dette gjelder særlig den sentrale forordningen på området.¹²³ På det området ville Norge altså stort sett hatt samme forpliktelser i hovedsak uten EØS-medlemskap, ved å slutte oss til konvensjonen. Norge og Norden arbeider nå aktivt for å få en tilsvarende internasjonal avtale for reduksjon av utslipp av kvikksølv.

Et annet felt med internasjonale regler er *klassifisering og merking av farlige kjemikalier*. FN vedtok i 2003 et nytt globalt system som gjelder all bruk og håndtering av slike stoffer, kalt United Nations Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS). Det inneholder klassifiseringsregler for hvilke fysiske, kjemiske, helse- og miljøegenskaper som er å anse som farlige, og hvordan kjemikaliene skal merkes og datablader om kjemikaliene skal utformes. Disse reglene er gjennomført i EU gjennom en egen forordning.¹²⁴ Norge og Norden har bidratt positivt i dette arbeidet, og det arbeides for tiden med å inkludere den i EØS-avtalen. Også her blir situasjonen altså at vi blir forpliktet til å gjennomføre reglene gjennom EØS-avtalen, men trolig ville vi innført reglene i hovedsak på samme måte selv om vi hadde stått utenfor. Og enkelte sider av regelverket har vi altså også foreslått selv.

Vi er her på et område av EU-retten hvor *totalharmonisering* er den helt dominerende hovedregelen. Det skal foreligge meget spesielle grunner for at en medlemsstat skal kunne ha egne og andre regler enn de som vedtas i EU – det være seg strengere eller mindre strenge. For EUs medlemsland gjelder her de nærmere rammene for å beholde eller innføre strengere regler i artikkel 114. Denne bestemmelsen fikk sin nåværende form i Amsterdam-traktaten og er ikke reflektert i EØS-avtalen. Det er et åpent spørsmål hvorvidt Norge vil kunne påberope seg de samme mulighetene som medlemslandene har gjennom denne bestemmelsen. Gode grunner kunne vel tale for dette – ikke minst det generelle harmoniseringshensynet. Problemstillingen er imidlertid mest av teoretisk interesse. Det vil nok uansett være lite aktuelt for Norge å forsøke å påberope seg disse reglene. Jeg går derfor ikke videre inn på dette.

123 Forordning 850/2004/EF (populært kalt "POP-forordningen").

124 Forordning 1272/2008/EF ("CLP-forordningen" – som referer seg til "classification, labelling and packaging").

På området helse- og miljøfarlige kjemikalier var som nevnt ovenfor norske regler til dels strengere enn EUs da EØS-avtalen ble inngått. Derfor er det særlig på dette området det var nødvendig med overgangsordninger. Etter hvert skjerpet EU gradvis sine regler på noe områder, slik at vi kunne beholde våre. Overgangsordningene ble senere reforhandlet og videreført på de områdene hvor EU ikke var kommet opp på norsk nivå. Norge arbeidet aktivt i de relevante arbeidsgruppene under Kommisjonen og bidro til et høyere beskyttelsesnivå særlig i forhold til regulering av kreftfremkallende stoffer. Så sent som i stortingsmeldingen om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøltilstand fra 2001¹²⁵ står det følgende: "Fordi EUs regler for kreftfremkallende kjemikalier fram til nå har vært svakere enn norske regler, har Norge unntak fra EUs regelverk på dette området."

I dag er fortsatte overgangsordninger en lite aktuell problemstilling.

Det er ikke noen uenighet om at utviklingen på dette feltet i EU har hatt og har meget stor betydning for Norge. Dette er sagt uttrykkelig i en rekke offentlige dokumenter. I stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk fra 2001¹²⁶ sies det f.eks.:

"Gjennom EØS-avtalen er Norge knyttet til EUs omfattende regelverk for kjemikalier. *Utviklingen av regelverket i EU får dermed stor betydning for bruken av farlige kjemikalier i Norge* (min kursivering)."

Samtidig understrekes det gjerne at Norge vil søke å bidra til at reglene blir tilstrekkelig strenge.

Det er i dag vanskelig å si noe generelt om EU-reglene på området kjemiske stoffer og produkter setter uønskede begrensninger for Norge i forhold til hvilke regler vi ellers ville hatt, eller tvert imot representerer en miljømessig fordel. I det store og hele har det nok vært til fordel, særlig med REACH-forordningen (se nedenfor). Men det er også eksempler på at planer om nasjonale forbud mot visse stoffer i bl.a. forbruksprodukter, er blitt stoppet av ESA (se nærmere nedenfor).

Det er et faktum at vår sentrale forskrift på feltet, Produktforskriften,¹²⁷ er sterkt preget av EUs regelverk. I ingressen til forskriften henvises det til ikke mindre enn omkring 100 forordninger og direktiver – riktignok mange endringsforskrifter – som altså gjennomfø-

125 St.meld. nr. 24 (2000-2001).

126 Op.cit.

127 Forskrift 1. juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften).

res i norsk rett gjennom forskriften.¹²⁸ EU-reglene kan også gjelde andre forhold enn det som typisk kan sees som miljøforhold. *Det kan altså uten videre slås fast at EU-retten spiller en meget stor rolle på området kjemiske stoffer og produkter.* I hovedsak må dette regelverket anses som positivt, men det vil føre for langt å forsøke å foreta en nærmere vurdering av dette i denne utredningen. Det synes i alle fall ikke å ha vært behov for tilpasningstekster i særlig grad.

Det må likevel være klart at EØS-medlemskapet vil kunne medføre både formelle og reelle begrensninger i vår adgang til å regulere kjemiske stoffer og produkter.

Et ferskt eksempel er et forslag om å innføre *nasjonale forbud mot miljøgifter i forbrukerprodukter.* Norge har lenge arbeidet for å begrense kjemiske stoffer i vanlige forbruksprodukter. I 2008 la Norge frem et forslag om nasjonalt forbud mot i alt 18 stoffer i slike produkter.¹²⁹ Etter behandling av ESA med høring hos de andre medlemsstatene, måtte dette trekkes tilbake. Grunnene var nok noe ulike for de forskjellige produktene; blant annet hadde EU selv tatt opp arbeid med noen av stoffene. Men hovedproblemet var at et nasjonalt forbud i utgangspunktet ville være i strid med forbudet mot handelsrestriksjoner og at det ikke ble funnet å være en tilstrekkelig begrunnelse for et slikt forbud. Etter videre arbeid ble et nytt forslag sendt til ESA i desember 2010, dette omfattet bare fire produkter. Disse stoffene er blant de mest alvorlige miljøgifter og finnes i dag i en rekke produkter som fargestifter, leker, maling, tepper, plast og tekstiler. Forslagene om å innføre forbud av de fire stoffene i forbrukerprodukter er strengere enn dagens reguleringer i EU. Miljøvernminister Solheim uttalte i den forbindelse at han "ønsker at Norge skal være en pådriver for strenge miljøkrav internasjonalt." ESA sender forslagene på høring i EØS-området. Utfallet gjensvarer på se.

Det videre arbeid i Norge med kontroll med kjemiske stoffer har nylig vært gjenstand for en grundig offentlig utredning: NOU 2010:9 "Et Norge uten miljøgifter", avgitt i november 2010. Det redegjøres her blant annet for EØS-avtalens betydning som ramme for norsk politikk, og følgende tendenser i EUs arbeid med lovgivning om kjemiske stoffer fremheves:

- "Direktiver erstattes av forordninger. Formålet er å sikre en totalharmonisering i medlemsstatene.

128 Mange av disse vil for øvrig oppheves i forbindelse med gjennomføringen av REACH, se nedenfor. Samtidig vil tilsvarende deler av produktforskriften overføres til den nye REACH-forskriften.
129 Dette er blant tiltaksforslagene i St.meld. nr. 14 (2006-2007).

- Produsenter, importører og distributører får ansvar for å følge opp regelverkets bestemmelser, for eksempel ved å sørge for at produkter som settes ut i markedet er registrerte og godkjent for bruk i angjeldende produkter.
- Medlemsstatene får en kontroll- og håndhevelsesfunksjon i forhold til produsenter, importører og distributører.
- Alle avgjørelser om midlertidige eller permanente handlingsrom på områder som er harmonisert vil treffes av EU-organer etter innspill fra medlemsstatene.¹³⁰

5.9.2. Særlig om biocider

Biocider er en spesiell gruppe kjemiske stoffer som i dag fullt ut reguleres gjennom EØS-reglene, nærmere bestemt Biociddirektivet¹³¹ som ble en del av EØS-avtalen i 2003. Gjennom gjennomføringsforskriften¹³² gjøres biociddirektivets regler om godkjenning av aktive stoffer (biocider) og biocidprodukter for innførsel, omsetning og bruk gjeldende for Norge. I 2009 fikk Norge påtale av ESA for ikke å ha gjennomført de siste direktiver og en forordning om et 10 års arbeidsprogram på dette området.¹³³

Et biocidprodukt inneholder aktive stoffer (biocider) som medvirker til bekjempelse av uønskede organismer. Biociddirektivet omfatter 23 produkttyper fordelt på fire hovedgrupper; desinfeksjonsmidler, konserveringsmidler, bekjempningsmidler mot skadedyr og andre midler.

Biocider og biocidprodukter utgjør en gruppe kjemikalier med gjennomgående svært betenkelige egenskaper i forhold til helse og miljø. Biociddirektivet stiller derfor krav om at aktive stoffer og biocidprodukter skal godkjennes før innførsel, omsetning og bruk i EØS-landene. Det er forbudt å innføre, omsette og bruke aktive stoffer og biocidprodukter så lenge stoffene og produktene ikke er vurdert for godkjenning og funnet akseptable i henhold til direktivets krav. Direktivet er omfattende og krevende, og det er neppe tvil om at dette har ført til en vesentlig bedre kontroll med denne type kjemiske stoffer i Norge. Samarbeidet i

130 NOU 2010:9 s. 56.

131 Direktiv 98/8/EF med senere endringer og suppleringer.

132 Forskrift 18. desember 2003 nr. 1848 om godkjenning av biocider og biocidprodukter (Biocidforskriften) med senere endringer, senest ved forskrift 8. oktober 2010 nr. 1335..

133 Senest forordning 1849/2006/EF.

EU på dette feltet er meget viktig for Norge, men også krevende.¹³⁴

5.9.3. REACH

Siden EØS-avtalen ble inngått, har bedre kontroll med helse- og miljøfarlige kjemikalier vært et sentralt satsingsområde i EUs miljøarbeid. Det gjeldende regelverket ble etter hvert utsatt for til dels sterk kritikk både fra næringslivet og miljøvernorganisasjonene. Den viktigste kritikken var mangel på framdrift med å vurdere egenskaper og risiko ved de titusenvis av kjemikalier som finnes på markedet. EUs miljøvernministre ba derfor i 1999 om en full revisjon av kjemikalierregelverket. Det viktigste resultatet av dette arbeidet er det omfattende systemet for Registration, Evaluation, Authorisation, and Restriction of Chemicals – REACH, som ble endelig vedtatt i 2006.¹³⁵ Dette er et helhetlig system for kartlegging av virkninger, og kontroll med kjemikalier, og det erstattet en rekke tidligere regler om farlige stoffer. REACH-forordningen er gjennomført i norsk rett ved inkorporasjon.¹³⁶

REACH ivaretar i langt større grad hensynet til beskyttelse av helse og miljø enn de tidligere reglene. Norge deltok aktivt i arbeidet med å utvikle reglene, og søkte i samarbeid med de andre nordiske land å påvirke prosessen for å få så strenge regler som mulig. Norge sendte flere uttalelser og ga gjennomgående innspill til EU om at REACH måtte bli så ambisiøst som mulig. For Norge var det blant annet viktig at de nye reglene skulle ha som mål å stanse utslipp av helse- og miljøfarlige kjemikalier innen en generasjon (generasjonsmålet). Norge mente også blant annet at det nye kjemikalierregelverket burde legge bevisbyrden for at et stoff ikke har uakseptable virkninger for helse og miljø, på næringslivet. Blant resultater av Norges – og Nordens – arbeid kan blant annet nevnes at substitusjonsprinsippet, som vi har i vår produktkontrolllov, ble tatt inn i en noe modifisert form.

Det dreier seg om et meget komplisert og krevende system som det vil føre for langt å presentere nærmere her. Det innebærer klart skjerpede krav til testing og dokumentasjon av de fleste kjemiske stoffer som finnes

134 Biocider omtales ofte sammen med plantevernmidler, se f.eks. St.meld. nr. 14 (2006–2007). Norge har som nevnt unntak for gjennomføring av EUs direktiv om plantevernmidler.

135 Forordning 1907/2006 og direktiv 2006/121.

136 Forskrift 30. mai 2008 nr. 516 om registrering, vurdering, godkjenning og begrensnings av kjemikalier (REACH) med hjemmel i produktkontrollloven, forurensningsloven, arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven.

på markedet. Det vil generelt pålegge industrien et større ansvar for risikovurdering og risikohåndtering av kjemikalier enn det som gjaldt tidligere. Produsenter og importører av kjemikalier skal pålegges ansvaret for å skaffe dokumentasjon om egenskaper ved stoffene, og pålegges å samarbeide om tester, dyreforsøk m.v.

Arbeidet med REACH var preget av mange motstridende interesser. Arbeidet pågikk over 8 år. Blant annet hadde land med sterk kjemisk industri ofte andre syn enn land uten omfattende kjemisk industri, blant dem Norge. Resultatet måtte nødvendigvis innebære visse kompromisser. Norge har lenge søkt å være en pådriver i det internasjonale kjemikalierarbeidet. Våre prinsipale krav og ønsker ble kanskje ikke fullt ut tilfredsstillende i sluttresultatet, og det ble hevdet at det reduserer Norges beskyttelsesnivå. Men betydningen for kjemikalienivået i Norge av vårt eget system er liten i forhold til hva som skjer på feltet utenfor Norge. Som verdens mest avanserte system for kontroll med kjemikalier var REACH et kraftig løft for kjemikaliekontrollen i Europa og internasjonalt, noe som naturligvis er i Norges klare interesse. Deltagelse i dette er en betydelig fordel for Norge. Og det virker uansett lite sannsynlig at Norge – dersom vi ikke hadde hatt EØS-avtalen – i det lange løp ville (kunne) opprettholde og utvikle et strengere, mer ambisiøst, nasjonalt system for kontroll med kjemikalier enn det som ville gjelde ellers i Europa, og særlig det som nå er innført.

I stortingsmeldinger er det f.eks. sagt at

”REACH vil bidra til å øke beskyttelsesnivået for helse og miljø i Norge fordi det vil bidra til mindre helseskader, og mindre skader i miljøet som følge av at mennesker og miljø blir mindre eksponert for helse- og miljøfarlige kjemikalier fra produkter og prosesser. ... Det er særlig fordi REACH bidrar til mer grunnleggende kunnskap om kjemikalier at disse nytteeffektene kommer.”¹³⁷

Et viktig element i EUs kjemikalierarbeid, og sentralt i REACH-systemet, er det europeiske kjemikaliebyrået ECHA (*European Chemical Agency*) med sete i Helsinki. Det er her bl.a. alle kjemikalier registreres, og det skjer en omfattende kunnskapsutvikling og -utveksling. Her er Norge med på linje med EUs medlemsland. Det er i flere stortingsdokumenter fra de senere årene uttrykkelig sagt at Norge har god erfaring med å delta i EUs ekspertsamarbeid, og nå i kjemikaliebyrået, blant annet fordi det gir anledning til både å innhente og å

137 St.meld. nr. 14 (2006–2007) s. 33.

bidra med kunnskap og faglige vurderinger om helse- og miljøfarlige kjemikalier.¹³⁸

5.10. Andre produktbestemmelser

Her skal jeg trekke frem bare ett aktuelt eksempel: regler om bruk av vannscootere. Dette kan umiddelbart synes som en sak av liten betydning, og det er den vel også i praksis. Men den illustrerer hvordan EØS-reglene kan gripe detaljert inn også på nokså "marginale" saksområder.

Vannscootere

Regulering av bruk av vannscootere er en sak som har versert lenge mellom norske miljøvernmyndigheter og ESA. Etter småbåtloven (lov 26. juni 1998 nr. 47) § 40 er bruk av vannscootere i utgangspunktet forbudt i Norge. Kommunen kan ved forskrift dispensere fra dette forbudet helt eller delvis for nærmere angitte områder, såfremt ikke hensynet til miljø eller sikkerhet tilsier noe annet. Det generelle forbudet har vist seg å støte an mot et EU-direktiv om fritidsbåter ("recreational craft").¹³⁹ Dette direktivet er gitt med hjemmel i tidligere EFT artikkel 95 og skal altså sikre "fri bevegelse" av fritidsbåter som oppfyller nærmere bestemte produktkrav. Det sies uttrykkelig at medlemslandene skal treffe alle nødvendige tiltak for å sikre markedsføring og anvendelse av fritidsbåter som oppfyller kravene, så lenge de ikke truer personers helse og sikkerhet, eller miljøet. Det er da ikke adgang til å forby, begrense eller hindre at slike båter markedsføres eller tas i bruk ("put into service").

Det generelle forbudet i vår småbåtlov, med hjemmel for kommunene til å tillate vannscooterkjøring i noen områder, er av ESA funnet å være en ikke tilfredsstillende gjennomføring av direktivet.¹⁴⁰ Etter en lang prosess sendte Miljøverndepartementet vinteren 2011 på høring et utkast til forskrift som er ment å imøtekomme kravene i direktivet. Hovedpoenget er at *begrensninger i adgangen til å markedsføre og kjøre vannscooter må kunne begrunnes tydelig i hensyn til miljø, helse og sikkerhet*. Forskriften opprettholder lovens generelle forbud som utgangspunkt, men gir langt mer presise regler både om kommunens plikt til å vurdere søknader om å åpne områder for scootere, og om kriterier for om tillatelse skal gis eller ikke. Det skal ikke kunne

138 Jeg har fått opplyst at Norge er nummer tre blant landene i Europa til å påta seg arbeid med utredninger under REACH av stoffers egenskaper – et faglig meget krevende arbeid.

139 Direktiv 94/25/EF med endringer i direktiv 2003/44/EF.

140 Lignende regler i Sverige er blitt funnet å være i strid med den frie bevegelse av varer av EF-domstolen.

åpnes for bruk av vannscooter i områder hvor slik bruk "utgjør en fare for nevneverdig skade eller ulempe for miljø eller sikkerhet". Forskriften presiserer nærmere hvordan dette skal forstås.¹⁴¹

Ut fra en umiddelbar og noe overfladisk betraktning, kan dette kanskje fremstå som "flisespikking". Men saken illustrerer det generelle kravet om et større presisjonsnivå i regelverket, som grunnlag for restriksjoner. Det er spørsmål om å finne den riktige balansen mellom hensynet til fri bevegelse av varer og hensynet til helse og miljø. Det krever både et utgangspunkt om frihet og at adgangen til restriksjoner er presist beskrevet. Men det er vel et åpent spørsmål om dette får noen særlig stor reell betydning for vannscooterkjøringen i vårt land.

5.11. Avfall

Avfall er et annet felt der EØS-medlemskapet har hatt og har ganske stor, og i det vesentlig positiv, virkning sett fra et miljøvernsynspunkt. Avfallsfeltet er etter hvert blitt et meget stort og komplisert arbeidsområde både nasjonalt og i EU, med betydelige økonomiske interesser involvert. Også her er det visse internasjonale rammer som gjør vurderingen av hvilken betydning EØS-avtalen har hatt isolert sett, noe vanskelig.

I Norge begynte arbeidet med avfallsspørsmål for alvor i 1980-årene. Gjennom produktkontrollloven av 1976 og særlig forurensningsloven av 1981 med et eget avfallskapittel fikk vi det nødvendige rettslige grunnlaget for et systematisk arbeid med avfallsspørsmål. Dette var altså godt i gang da EØS-avtalen ble inngått. I stortingsmeldinger opp gjennom årene er det trukket opp nærmere mål for å redusere avfallsmengden, og mål om å benytte avfall til forskjellige former for gjenbruk, gjenvinning, energiproduksjon m.v. Norge har stått og står fritt i fastsettelsen av slike mål. Gjennom 1990-årene og videre er det i det hele tatt lite spor av EØS-avtalen i disse målformuleringene. Det praktiske arbeidet i 1990-årene er blant annet preget av bransjeavtaler om mottak av viktige produktgrupper som avfall.

Avfall har også lenge vært et viktig felt i EUs miljøarbeid; det første avfallsdirektiv ble vedtatt allerede i 1975.¹⁴² Etter hvert har nye direktiver og forordninger kommet til, og en rekke saker er kommet for EF-domstolen. Blant annet har domstolen i flere saker måttet

141 Utkastets § 4.

142 Direktiv 75/442/EF,

trekke grensene for selve avfallsbegrepet. I noen saker har spørsmålet nettopp vært hva som skal regnes som avfall, fordi dette er avgjørende for om den detaljerte avfallsreguleringen kommer til anvendelse eller ikke. Regulering av avfallsfeltet er viktig både ut fra et miljø- og bærekraftperspektiv og fordi det foregår omfattende avfallshandel innenfor og mellom land. Handelen gjelder både avfall i seg selv og ressurser som kan være i avfall som råstoff, energikilde m.v. Felles europeiske regler f.eks. om krav til avfallsbehandlingsanlegg er nødvendig for å unngå uønsket transport av avfall over landegrensene motiverert ut fra et ønske om lavere kostnader ved anlegg med lavere standard. Også her er det altså et harmoniseringsbehov. Reglene er etter hvert blitt omfattende, nå også med et nytt Rammedirektiv for avfall fra 2006¹⁴³ som det sentrale. Direktivene om avfall er gitt med hjemmel i miljøavsnittet og innebærer derfor *minimumsharmonisering*.

Avfallsfeltet meldte seg allerede ved inngåelsen av EØS-avtalen, og den inneholdt fra begynnelsen de avfallsdirektivene som gjaldt den gang. EØS-reglene krevde snart skjerping og presisering av visse av våre regler. I stortingsmeldingen om miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling fra 1997 sies det f.eks. at "[s]pesialavfallsforskriften ble videre revidert i 1996 for å oppfylle Norges forpliktelse etter EØS-avtalen til å implementere EUs liste over farlig avfall".¹⁴⁴ Et Rådsdirektiv fra 1994 om emballasje og emballasjeavfall¹⁴⁵ ble gjennomført i Norge, bla. gjennom bransjeavtaler.

Siden da er norsk avfallspolitikk i stadig stigende grad påvirket av EUs regelverk på området. Til å begynne med dreide det seg nok om nokså tekniske regler, men etter hvert er det kommet viktige materielle rammer for avfallsreguleringen i Norge gjennom EU-direktivene. I dag er det f.eks. 7 av 15 kapitler i Avfallsforskriften¹⁴⁶ som gjennomfører EØS-regler. Dette er til dels viktige kapitler. Sentrale uttalelser i stortingsmeldinger opp gjennom årene kan illustrere utviklingen:

Stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand fra 2001 har først et større avfallskapittel som knapt nevner EU, men under kapitlet om Internasjonalt arbeid står bl.a. følgende:

"EØS-avtalen inneholder en rekke regler på avfallsområdet og nytt regelverk er under utvikling" ...
 "I samsvar med norsk politikk på avfallsfeltet går

også utviklingen i EU i retning av mer produktorientering og økt fokus på produsentansvarsordninger, parallelt med strengere krav til utslipp fra avfallsbehandlingen."¹⁴⁷

I stortingsmeldingen om Rent og rikt hav fra 2001 uttales det:

"EU har utviklet et omfattende regelverk på dette området, og Norge har deltatt i en rekke av Kommissjonens komitéer og ekspertgrupper. EUs regler omfatter avfallsdeponier og -forbrenningsanlegg, transport av avfall, samt regelverk for særskilte avfallstyper som emballasje og spesialavfall. Disse vurderes fortløpende for innlemmelse i EØS-avtalen. I tillegg vil det komme nye regler for forbrenning og deponering av avfall, returordninger for bilvrak og elektrisk/elektronisk avfall. Det er så langt ingen særskilte konflikter med norske interesser på området, og det samarbeides godt i de eksisterende komitéene og ekspertgruppene innenfor rammen av EØS. I tiden framover vil gjennomføringen av nye direktiver i norsk rett og oppfølging av arbeidet med standardisering av avfallskategorier og rapportering av oppnådde resultater stå sentralt."¹⁴⁸

I forbindelse med gjennomføringen av EUs direktiv for avfallsdeponier og avfallsforbrenning fra 2000 måtte det innføres enda strengere krav til behandling og kontroll av avfall.¹⁴⁹ Det ble i 2002 innført nye, strengere krav til deponering i avfallsforskriftens kapittel 9 om deponering, blant annet som følge av et EU-direktiv.¹⁵⁰ Det er lite sannsynlig at vi ville innført så strenge regler hos oss uten direktivet. Og i stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk fra 2003 uttales:

"Gjennom EØS-avtalen er det omfattende regulering av avfallsfeltet gjennom bla. standardiserte krav til sluttbehandling av avfall og krav til særskilte innsamlingsordninger for enkelte avfallstyper."¹⁵¹ ... "Kravet i Direktivet [om forbrenning] er i hovedsak i samsvar med gjeldende norsk politikk på avfallsfeltet, *men vil innebære ytterligere innskjerping av kravene* (min kursivering)."¹⁵²

Samtidig omtales ny forskrift om deponering av avfall, som bl.a. forbyr deponering av våtorganisk avfall, og

143 Direktiv 2006/12/EF.

144 St.meld. nr. 58 (1996-97) s. 184, 2. spalte.

145 Direktiv 94/62/EØF.

146 Forskrift 1. juni 2004 nr. 930 om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften).

147 St.meld. nr. 8 (1999-2000) s. 94.

148 St.meld. nr. 12 (2000-2001) s. 167.

149 St.meld. nr. 24 (2000-2001) s. 78 og 84.

150 St.meld. nr. 21 (2004-2005) s. 87.

151 St.meld. nr. 25 (2002-2003) s. 94.

152 Op. cit. s. 96.

som innfører EØS-avtalens direktiv om dette. Vi har likevel nå delvis strengere regler her, blant annet med et generelt forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall, noe som ikke ligger i EU-direktivet.

Oppsummert kan det slås fast at *EØS-reglene har bidratt til en skjerping når det gjelder reglene om behandling av avfall*, nærmere bestemt deponering av avfall (avfallsforskriften kap. 9), forbrenning av avfall (avfallsforskriften kap. 10), og – om enn mer usikkert – behandling av farlig avfall (avfallsforskriften kap. 11).

Norge var tidlig ute med bransjeavtaler om retur- og innsamlingsordninger for visse avfallstyper, basert på plikt for produsent/forhandler av produktet til å ta hånd om produktet når det skal kasseres. En slik avtale, kombinert med en forskrift, gjaldt elektriske og elektroniske produkter ("EE-avfall") fra 1999. I EU ble det i 2002 vedtatt et lignende regelverk basert på produsentansvar,¹⁵³ og vår forskrift måtte endres for å gjennomføre dette direktivet. Direktivet har blant annet ført til opprettelsen av et EE-register og pliktig medlemskap i et returselskap for alle produsenter av EE-produkter. Norges regler har imidlertid et videre anvendelsesområde enn direktivet, blant annet fordi vi i større grad inkluderer næringsrelaterte produkter, mens EU-direktivet primært retter seg mot EE-produkter i vanlig forbruk. Norge har også opprettholdt strengere krav til innsamlingsgrad i forhold til EU.¹⁵⁴

Også avfallsforskriftens kapittel 4 om kasserte kjøretøy ("end of life vehicles") gjennomfører et EU-direktiv, men kapitlene om innsamling av brukte dekk, innsamling av drikkevareemballasje, PCB-holdige isolerglassruter og radioaktivt avfall er nasjonale regler. Kapittel 3 om miljøskadelige batterier viser til et tidligere direktiv. Her er forholdet at EU har vedtatt et ganske krevende direktiv om behandling av batterier som avfall.¹⁵⁵ Dette omfatter alle typer batterier, og er derfor mer omfattende enn våre regler. Direktivet er EØS-relevant. Det arbeides med å ta det inn i EØS-avtalen, og dette vil innebære en skjerping av våre regler om behandling av batterier som avfall.

Endelig må nevnes *reglene om handel med avfall over landegrensene*. Dette er et viktig felt i EUs miljørett. Avfall er blitt en "vare" som det handles med i stort omfang, og det er snakk om store verdier og interesser.

Den viktigste internasjonale konvensjonen på avfallsområdet er *FN-konvensjonen om grenseoverskridende transport og disponering av farlig avfall* (Basel-konvensjonen). Kjernen i konvensjonen er kort fortalt at enhver stat har rett til å forby import av farlig avfall til landet. Det er forbudt for en stat å tillate eksport av avfall fra staten til en stat som ikke ønsker å ta imot avfallet. Eksport/import skal under enhver omstendighet være basert på forhåndsinnhentet samtykke som er basert på dekkende kunnskap i mottakerlandet om avfallets egenskaper, og om hva import av avfallet innebærer ("prior informed consent" - PIC). Avfallsdisponering har også lenge vært et diskusjonstema i OECD.¹⁵⁶ Om disponering av avfall fra skip viser jeg ellers til redegjørelsen ovenfor.

Både EU og EUs medlemsstater er parter til Basel-konvensjonen. EU-regelverket oppfylder konvensjonens krav, men går lengre. Et nytt detaljert regelverk ble vedtatt i 2006 i form av en omfattende forordning.¹⁵⁷ Forordningen er implementert i norsk rett gjennom inkorporasjon i avfallsforskriftens kapittel 13 om grensekryssende transport av avfall. Selv om altså prinsippene følger av Basel-konvensjonen som Norge uansett er bundet av, innebærer forordningen en klar skjerping i forhold til det som ellers hadde vært situasjonen.

Et nytt rammedirektiv om avfall fra 2006¹⁵⁸ trekker opp generelle prinsipper og rammer for all avfallsbehandling. Direktivet er EØS-relevant, og det arbeides med å forberede innlemmelse i EØS-avtalen. Trolig vil direktivet måtte føre til en del endringer både i forurensningsloven og i Avfallsforskriften. Prinsippene for avfallshåndtering i direktivet er riktignok i all hovedsak i samsvar med prinsippene i vår lovgivning. En hovedsak er at det etablerer og klargjør et "hierarki" i avfallspolitikken med hensyn til måter å behandle avfall på,¹⁵⁹ og dette er i hovedsak sammenfallende med vår egen avfallspolitikk. Direktivet kan likevel få betydning på flere måter, blant annet ved at det klarlegger definisjonen av avfall og begrepsbruken mht. forskjellige typer avfall og klarlegger den vanskelige grensedragningen mellom avfall og tilgrensende begreper som biprodukter ("by-products") som kan utnyttes. Det vurderes derfor nå blant annet om avfallsbegrepene i foru-

153 Direktiv 2002/96/EF, kjent som WEEE-direktivet (waste electrical and electronic equipment).

154 St.meld. nr. 21 (2004-2005) s. 87.

155 Direktiv 2006/66/EF.

156 Se bl.a. St.meld. nr. 8 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand s. 95.

157 Forordning 1013/2006/EF.

158 Direktiv 2006/12/EF.

159 Første prioritet er å forhindre at avfall oppstår og redusere avfallsmengdene og skadevirkninger gjennom utvikling av ren teknologi. Deretter kommer bruk av avfall i form av resirkulering, gjenbruk, bruk av avfall som innsatsfaktor i produksjon eller bruk av avfall som en energikilde. Deponering av avfall skal være aller siste utvei (direktivets artikkel 3).

rensningsloven bør justeres. Selve avfallsbegrepet er komplisert og direktivet bidrar til en viktig klargjøring. Også praksis fra EF-domstolen om dette spørsmål har vært viktig for forståelsen og anvendelsen av begrepet også i norsk rett. Vi har hittil – uvisst av hvilken grunn – ikke hatt nasjonal rettspraksis om dette ganske kompliserte spørsmålet.

Når alt dette er sagt, må det understrekes at mange tiltak og virkemidler i arbeidet med avfallsspørsmål, fortsatt er under nasjonal styring. En rekke praktiske tiltak på dette feltet som er beskrevet i stortingsdokumenter springer ut av nasjonale initiativ, og reguleres kun av norsk lovgivning. Dessuten er EØS-reglene gjennomgående minimumsharmonisering, og setter få begrensninger på vår handlefrihet.

Oppsummering.

Avfallsbehandling er et felt som har utviklet seg sterkt siden EØS-avtalen ble inngått. Mye av målsettingene og virkemidlene i norsk avfallspolitikk har utviklet seg uavhengig av EØS-avtalen, dels som rene nasjonale og lokale initiativ, dels som følge av annet internasjonalt samarbeid enn EØS. Det står likevel ikke til å nekte av at EØS-avtalen i sum har *bidratt ikke ubetydelig til å skjerpe de norske reglene på viktige områder*, særlig gjelder dette reglene om de forskjellige formene for avfallsbehandling, og presisering av reglene om handel med avfall over landegrensene.

5.12. Genmodifiserte organismer (GMO)

Da EØS-avtalen ble inngått, hadde EU allerede vedtatt to direktiver om henholdsvis innesluttet bruk og utsetting av genmodifiserte organismer.¹⁶⁰ Direktivene bygger blant annet på det prinsipp at en GMO som er godkjent i ett medlemsland, fritt skal kunne omsettes i andre medlemsland. Begge direktivene ble tatt inn i EØS-avtalen. Men Norge hadde ennå ikke fått på plass lovgivning; genteknologiloven var under utarbeidelse og ble vedtatt våren 1993 (lov 2. april 1993 nr. 38). Den er på enkelte punkter strengere enn EU-reglene.

Direktivet om innesluttet bruk åpner i seg selv for strengere regler i medlemslandene. Når det gjelder direktivet om utsetting, oppnådde EFTA-landene ved forhandlingene om EØS-avtalen en større adgang til å nekte utsetting av genmodifiserte organismer enn direktivet åpner for. For Norges del innebærer det at vi ved vurdering av om utsetting av genmodifiserte orga-

nismer skal tillates, kan legge vekt på etikk, samfunnsmessig nytteverdi og bærekraftig utvikling, i tillegg til helse og miljø, som er direktivets vurderingskriterier. Vi har også rett til å forby eller begrense utsetting av genmodifiserte produkter selv om de er godkjent i EU, men må da være forberedt på at EU kan treffe motiltak.¹⁶¹

Dette forholdet er klart uttrykt i genteknologiloven § 10 siste ledd: Det kreves i utgangspunktet ikke godkjenning i Norge for omsetning av et GMO-produkt som er godkjent i et annet EØS-land etter reglene i direktivet. Men "[m]yndighetene ... kan likevel forby eller begrense omsetningen dersom den etter deres syn medfører risiko for helse eller miljø, eller omsetningen for øvrig er i strid med lovens formål". Det siste refererer seg altså særlig til formålsbestemmelsens uttrykk "etisk og samfunnsmessig forsvarlig" og "i samsvar med prinsippet om bærekraftig utvikling".

På grunn av forskjellene mellom genteknologiloven og direktivet om utsetting av genmodifiserte organismer, og med støtte i EØS-tilpasningene, har vi kunnet være mer restriktive enn EU med å tillate utsetting. Dette gjelder blant annet genmodifisert rabiesvaksine og antibiotikaresistens.

Synet på genmodifiserte organismer i EU endret seg etter hvert etter at EØS-avtalen ble inngått. En rekke EU-land blokkerte i en tid godkjenningsprosedyren i EU fordi regelverket etter deres syn ikke godt nok ivaretok hensynet til helse og miljø. Dette resulterte i et nytt direktiv om utsetting av genmodifiserte organismer i 2001.¹⁶² Direktivet er inntatt i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett. Dette nye direktivet er nærmere norsk regelverk og politikk enn det gamle. Særlig gjelder det mer åpenhet, bedre risikovurderinger, etiske vurderinger og krav om merking og overvåking. Førevær-prinsippet er tatt inn som et overordnet prinsipp, og antibiotikaresistensgener skal fases ut.

I forbindelse med dette sies det i St.meld. nr. 12 (2000-2001) s. 167:

"Norge var først ute i verden med å forby genmodifiserte landbruksplanter med antibiotikaresistens. Fire produkter som i dag er godkjent i EU, er for-

161 St.meld. nr. 27 (2001-2002) s. 35-36. En grundig behandling av de norske reglene og forholdet til EU-regelverket finnes i Ole Kristian Fauchald: *Genetically Modified Organisms and precaution in Norwegian Law*, i Nicolas de Sadeleer (ed.) *Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*, Earthscan, London, 2007.

162 Direktiv 2001/18/EF.

160 Henholdsvis direktiv 90/219/EF og direktiv 90/220/EF.

budt i Norge - pseudorabiesvaksine, oljeraps, mais og sikorisalat. I tillegg er rabiesvaksine forbudt på grunn av helse- og miljørisikoen ved vaksinen. På de øvrige områdene har det ikke vært behov for å videreføre overgangsordningene ettersom EU over tid har skjerpet sitt regelverk. Blant annet som følge av aktivt arbeid på ekspertgruppenivå, har arbeidet med EUs regelverk på området gått i retning av norske posisjoner, blant annet når det gjelder merking av genmodifiserte produkter. Merkereglene har vært kontroversielle i EU, som nå vil innføre en obligatorisk ordning som er strengere enn den vi har hatt i Norge. Regjeringen holder derfor på med å justere de norske merkereglene i tråd med dette.”¹⁶³

Reglene om konsekvensutredning og reglene om merking¹⁶⁴ oppfyller kravene i EU-reglene.

Oppsummering:

Norge har i det store og hele kunnet beholde sin noe strengere politikk på dette området enn det som følger av EU-direktivet. Dette skyldes at EU har akseptert at vi kan vurdere utsettingsakene ut fra et bredere sett av kriterier. Særlig har hensynet til bærekraftig utvikling og etiske hensyn en klarere plass i vår lovgivning enn i EU.

5.13. Klima

Klimapolitikken er et annet område der EØS-medlemskapet definitivt har betydning, men hvor det samtidig er klart at Norge har betydelig formell handlefrihet i sin nasjonale politikk. Dette feltet griper inn i andre deler av EØS-retten, og særlig energiretten. EUs arbeid med å stimulere produksjon av fornybar energi¹⁶⁵ og øke energieffektivitet blant annet gjennom regler om energieffektivitet i produkter og bygninger, har direkte og stor betydning for Norge. Disse omfattende spørsmål tas imidlertid opp i en annen utredning for utvalget og behandles derfor ikke her.

Den ytre internasjonale rammen for politikken følger primært av FNs Rammekonvensjon om klimaendring fra 1992 og Kyotoprotokollen under denne fra 1997. Den siste pålegger for det første Norge å ikke øke det

årlige gjennomsnittsutslipp av CO₂ (fra de kildene som omfattes av protokollen) i årene 2008-2012 med mer enn 1 % mer enn utslippet var i 1990. For det andre åpner den for at en stat kan oppfylle sin reduksjonsforpliktelse ved bruk av de såkalte ”fleksible mekanismene” over landegrensene: Skaffe seg utslippsrettigheter gjennom bruk av Den grønne utviklingsmekanismen (finansiering av klimavennlige prosjekter i utviklingsland), eller ”felles gjennomføringsprosjekter” (finansiering av klimavennlige prosjekter i andre industriland) og handle med utslippsrettigheter over landegrensene.

Norsk klimapolitikk har vært under diskusjon og utvikling siden slutten av 1980-tallet¹⁶⁶ og har som kjent vært tema for en rekke offentlige utredninger og meldinger og proposisjoner til Stortinget. Det vil føre for langt å her gi en detaljert fremstilling av denne debatten og utviklingen av klimapolitikken i sin alminnelighet. Lenge ble dette behandlet som et spørsmål om nasjonale mål og virkemidler, og nokså uavhengig av vårt forhold til EU. Dette til tross for at det gikk parallelle prosesser også i EU og i EUs medlemsland, først i forbindelse med forhandlingene om Klimakonvensjonen og så i tilknytning til gjennomføringen av konvensjonen og Kyotoprotokollen. I de internasjonale klimaforhandlingene sto ikke Norge sammen med EU, men i stedet stort sett sammen med blant annet USA, Canada, Australia, New Zealand og Japan i den såkalte ”Umbrella Group” som til dels hadde helt andre posisjoner enn EU.¹⁶⁷

For eksempel er EU/EØS ikke nevnt i omtalen av internasjonalt samarbeid i klimakapitlet i den sentrale stortingsmeldingen om Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling fra 1997.¹⁶⁸ Den omfattende utredningen om et norsk kvotesystem for klimagasser fra 2000¹⁶⁹ foreslo å innføre et omfattende nasjonalt kvotesystem. Forholdet til EØS er her stort sett bare omtalt som en mulig *begrensning* på hvordan kvotesystemet kan utformes, og særlig er spørsmålet om tildeling av gratiskvoter kan rammes av forbudet mot statsstøtte viet oppmerksomhet.¹⁷⁰ Dette kan ha sam-

166 St.meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.

167 Det er her et interessant trekk at mens ”Umbrella Group” – med USA og Norge som særlig aktive – gikk inn for handel med utslippskvoter og andre ”fleksible mekanismer” som del av klimaregimet, var EU lenge mildt sagt skeptisk til dette. I dag er dette sentralt i EUs (og Norges) klimapolitikk, mens dette foreløpig er uaktuelt som et nasjonalt virkemiddel i USA.

168 St.meld. nr. 58 (1996-97) s. 200-201.

169 NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser.

170 En nærmere utredning om spørsmålet finnes i Hans Chr. Bugge og Lisa Maria Løvold Ihle: *Rettslige spørsmål ved innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser*, en utredning for Kvotoutval-

163 Nå Forskrift 2. september 2005 nr. 1009 om merking, transport, import og eksport av genmodifiserte organismer.

164 Forskrift 16. desember 2005 nr. 1495 om konsekvensutredning etter genteknologiloven og forskrift 2. september 2005 nr. 1009 om merking, transport, eksport og import av genmodifiserte organismer.

165 Senest ved direktiv 2009/28/EF (”Fornybardirektivet”).

menheng med at vi på dette tidspunkt nok lå foran EU i tenkningen om å bruke kvotehandel som et viktig virkemiddel i klimapolitikken. Også i stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk fra juni 2001,¹⁷¹ som fulgte opp kvoteutvalgets utredning, dreier omtalen av EØS-avtalen seg om hvilke mulige begrensninger den setter. Statsstøttereglene, konkurransereglene og forbudet mot diskriminering nevnes. IPPC-direktivet nevnes også fordi et kvotesystem jo nettopp ikke garanterer at bedriftene anvender best tilgjengelig teknologi. Dette er et dilemma, og det uttales at "[d]et blir derfor viktig å følge med på hvordan EU forholder seg til dette direktivet ved innføring av et eventuelt kvotesystem".

Etter hvert ble det imidlertid klart at klimapolitikken i EU kan få større betydning enn som så. I tilleggsmeldingen til stortingsmeldingen om klimapolitikken som ble lagt fram av regjeringen Bondevik II i mars 2002,¹⁷² er et kapittel viet utviklingen mot et kvotesystem i andre land og EU. Og i stortingsmeldingen om regjeringens miljøvernpolitikk fra 2003 drøftes kvotehandel nærmere, og det sies:

"Av særlig betydning for Norge er EUs arbeid med å utforme et kvotedirektiv som er ment å tre i kraft fra 2005. Det er fortsatt flere uavklarte spørsmål i tilknytning til EUs arbeid med kvotedirektivet, og det er foreløpig for tidlig å si hva EUs direktivarbeid vil bety for Norges arbeid med å utvikle et nasjonalt kvotesystem for klimagasser. Regjeringen søker aktivt å påvirke beslutningsprosessen i EU. Av tidsmessige årsaker er det imidlertid helt nødvendig at Regjeringen parallelt med dette arbeider med å utvikle det nasjonale kvotesystemet.

Dersom EU vedtar et direktiv om kvotehandel som legger føringer på det norske systemet, vil Regjeringen – som understreket i Tilleggsmeldingen til Klimameldingen – komme tilbake til omfanget og den øvrige innretningen av det norske kvotesystemet. Regjeringen vil fortløpende vurdere om det er hensiktsmessig å legge fram en odelsingsproposisjon før EUs kvotedirektiv er ferdigbehandlet i de relevante EU- og EØS-organene."¹⁷³

EU innførte et kvotesystem (EU Emission Trading System, EU/ETS) fra og med 2005, i første omgang i en "prøveperiode", men for fullt for Kyotoperioden 2008-2012.¹⁷⁴ For å gjøre en ganske lang historie kort,

get, desember 1999.

171 St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk, fremlagt av Regjeringen Stoltenberg I.

172 St.meld. nr. 15 (2001-2002).

173 St.meld. nr. 25 (2002-2003) s. 102

174 Direktiv 2003/87/EF ("EU ETS-directive") med senere end-

ble resultatet at *Norge er med i dette kvotesystemet på linje med EUs medlemsstater*. Derfor er vårt kvotesystem også, med nødvendighet, i det alt vesentlige blitt en "blåkopi" av EUs system når det gjelder prinsippene og opplegget for systemet, hvilke bransjer som omfattes, reglene for handel med kvoter, bruken av kvoter fra felles gjennomføring og den grønne utviklingsmekanismen, osv. Og det dreier seg altså ikke lenger om "et nasjonalt kvotesystem" som det var snakk om å utvikle så sent som i 2003. Det er ett europeisk system. Det er riktignok nasjonale variasjoner blant EUs medlemsland mht. tildelingskriterier, andelen av gratiskvoter m.v., og det er enkelte spesielle sider ved det norske systemet også. EØS-retten har likevel satt ganske stramme rammer for vår handlefrihet her. Blant annet fant ESA at enkelte sider ved vårt system ikke var holdbare i forhold til prinsippet om ikke-diskriminering, noe som førte til visse endringer av kvoteloven så sent som i 2009.¹⁷⁵

På den annen side er det kanskje ikke så sikkert at det hadde vært tilstrekkelig politisk oppslutning om et kvotesystem i Norge i det hele tatt, hvis ikke EU hadde innført sitt. Et rent nasjonalt kvotesystem ville reise egne spørsmål i forhold til EØS-avtalen og uansett bare ha begrenset effekt. Dette blir imidlertid spekulasjoner.

EU er en meget aktiv aktør på klimafeltet og har satt seg relativt ambisiøse mål fremover. I 2009 vedtok EU en pakke med tiltak kalt "20 20 by 2020" Europe's climate change opportunity". Det er en bred dagsorden både for å øke energisikkerheten og redusere klimautslipp. Dette innebærer blant annet mål om 20 % reduksjon i utslippene av klimagasser i forhold til 1990-nivået (og vilje til 30 % reduksjon hvis også andre tunge industriland er villige til dette). Videre er målet at 20 % av energiforbruket skal komme fra fornybare kilder, og 20 % energisparing gjennom økt energieffektivitet. ETS skal videreføres fra 2013 til 2020 med strammere rammer, m.v. Et viktig punkt i den sammenheng, er at kvotesystemet blir ett felles system i enhver forstand, forvaltet overnasjonalt av Kommissjonen, og ikke en kopling av nasjonale kvotesystemer.

Bortsett fra kvotehandelsystemet og de konsekvenser dette har for den industrien som er omfattet, er det dekning for å si at vårt EØS-medlemskap i alle fall ikke formelt har hatt så stor betydning for utviklingen

ringer og supplert med direktiv 2004/101/EF som knytter de andre fleksible mekanismene i Kyotoprotokollen til EU ETS (det såkalte "Linking directive").

175 Se Ot.prp. nr. 19 (2008-2009). Det vil føre for langt å gå i detalj på dette punkt.

av norsk klimapolitikk. Vi har betydelig nasjonal handlefrihet på dette området.

Det betyr likevel ikke at ikke EUs klimaarbeid fremover vil kunne få stor betydning for norsk klimapolitikk, både direkte og indirekte. Det gjelder også viktige sider av energipolitikken, særlig direktivet om fornybar energi. I den siste store utredningen om norsk klimapolitikk, "Klimakur 2020" fra 2010, redegjøres det generelt for de rammer EØS-retten setter, og for hva dette innebærer for forskjellige sider av klimapolitikken fremover.¹⁷⁶ Det slås innledningsvis fast at "EUs lovverk [er] viktig for norsk klimapolitikk", det redegjøres for "20 20 by 2020", og det sies blant annet:

"Av regelverket i klima- og energipakken som vil ha størst betydning for norske klimagassutslipp og virkemiddelbruk, er det reviderte kvotedirektivet for perioden 2013–2020, fornybardirektivet, drivstoffdirektivet og forordningen om utslipp av CO₂ fra personbiler. Videre kan bestemmelsene om EU-landenes klimagassreduksjoner i sektorer utenfor kvotesystemet legge viktige føringer for norsk klimapolitikk i årene framover.

...

En strengere forpliktelse vil påvirke Norge på flere måter, blant annet gjennom høyere kvotepris i EUs kvotesystem for bedrifter. I tillegg vil en sterkere virkemiddelbruk innen andre sektorer i EU ha både direkte og indirekte virkning på Norges framtidige virkemiddelutforming. Direkte ved at Norge vil være forpliktet til å gjennomføre eventuelle nye EØS-relevante rettsakter fra EU i norsk rett, og indirekte ved at EUs politikk kan legge føringer for ambisjonsnivået for norsk klimapolitikk.

...

Kvotedirektivet vil framover mot 2020 fortsatt være en basis i virkemiddelbruken på klimaområdet for petroleumssektoren og industrisektoren i Norge. EUs reviderte kvotedirektiv vil føre til at en større andel av norsk fastlandsindustri kommer inn i kvotesystemet. Kvoteprisen, samt muligheten til å kompensere utslipp ved andre mekanismer (som Den grønne utviklingsmekanismen (CDM) og Felles gjennomføring (JI)), vil avgjøre hvor store utslippsreduksjoner kvotedirektivet vil utløse innenlands. Kvotedirektivet vil ikke innebære noen

vesentlige begrensninger i norsk handlefrihet når det gjelder Norges mulighet til å innføre ytterligere virkemidler som tilleggsavgifter, direkte regulering med mer. Kvotedirektivet omfatter også luftfart, og Norge har i oktober 2009 vedtatt at kvotehandel for luftfart skal implementeres i norsk lov.

...

EUs forordning med CO₂-krav til personbilers gjennomsnittlige utslipp vil bidra til å øke mulighetene for å få til betydelige utslippsreduksjoner i Norge."

Klimapolitikken i EU fra og med 2013 er preget av et grunnleggende skille mellom på den ene siden de aktiviteter som innlemmes i kvotesystemet, og på den andre siden virksomheter som ikke omfattes. Også for den sistnevnte gruppen utvikles en felles politikk i EU, med forpliktelser for medlemslandene. Disse er nærmere beskrevet i "Effort-sharing decision" som er en del av "20 20 i 2020"-strategien.¹⁷⁷ Norge er ikke formelt med her, men det er vanskelig å se at ikke også norsk klimapolitikk vil påvirkes av dette. Dette er det imidlertid verken mulig eller nødvendig å forsøke å analysere nærmere her.

Særlig om CO₂-håndtering

Både for Norge og EU er CO₂-håndtering – fangst og lagring av CO₂ – ansett som et meget viktig fremtidig tiltak for å få ned nasjonale og globale utslipp. Dette er nå en hovedsatsing for begge parter. Hos oss er Mongstadprosjektet som kjent en flaggsak. EU satser også stort med blant annet omfattende støtte til et antall pilotprosjekter.

EU har allerede vedtatt et direktiv om lagring av CO₂ som regulerer og fastsetter (minste)krav til kartlegging, konsekvensutredning, drift, overvåking, tredjepartsadgang, ansvarsovertagelse m.v.¹⁷⁸ Det arbeides med å innta dette i EØS-avtalen. Direktivets innhold svarer i hovedsak til det som vil være naturlige rammer og nærmere opplegg etter norske krav og regler. Det setter derfor neppe uønskete skranker for Norge.

¹⁷⁷ Europa-Parlamentets og Rådets Beslutning 406/2009/EF av 23. april 2009 "on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020".

¹⁷⁸ Direktiv 2009/31/EF. Spørsmålet om tredjepartsadgang til installasjoner for CO₂-håndtering i lys av direktivet er forøvrig behandlet i en fersk masteroppgave av Tonje Eilertsen: *Tredjepartsadgang til transportnett og lagringsområder for CO₂. Implementering av Europaparlaments- og rådsdirektiv om geologisk lagring av CO₂ i norsk rett*, Marlus nr. 392, Sjørettsfondet, Oslo 2010.

¹⁷⁶ Klimakur 2020. Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020, s. 47–49.

På grunn av kostnadene ved denne teknologiutviklingen, er det helt nødvendig med omfattende finansiell støtte. Spørsmålet er om EØS-rettens regler om statsstøtte setter grenser for dette. Etableringen av Gassnova og dets ordninger for å styrke forskning og utvikling om gassrensing og CO₂-håndtering ble vurdert og godkjent av ESA i 2005. De omfattende støtteordningene for henholdsvis Test Center Mongstad og gassrensing på Kårstø, har også i samsvar med reglene vært forelagt ESA. ESA har godkjent ordningene, dog med visse presiseringer.¹⁷⁹ Denne saken må sees i sammenheng med at EU selv satser så sterkt på å utvikle denne teknologien gjennom omfattende støtte til pilotprosjekter. En betydelig del av inntektene fra fremtidig salg av klimakvoter skal øremerkes dette formålet.¹⁸⁰

5.14. Naturvern – biologisk mangfold

Naturvern har vært et samarbeidsområde i EU siden tidlig på 1970-tallet. Et av de første direktivene på miljøområdet var direktivet om vern av ville fugler,¹⁸¹ som forplikter medlemslandene til å beskytte alle ville fuglearter (og ikke bare de som finnes innenfor eget territorium). Men ganske snart fikk arbeidet en annen dimensjon, som i 1992 førte frem til det meget omfattende – og på mange måter krevende – direktivet om vern av naturlige leveområder og av vill fauna og flora, kjent som "Habitat-direktivet".¹⁸² I kombinasjon med fugledirektivet danner dette grunnlag for et omfattende samarbeid for å verne verdifull og truet natur i Europa. I fokus står vern av et nettverk av naturområder i programmet Natura 2000.¹⁸³ Som en del av bildet må også nevnes to tidligere regelverk av særlig interesse for Norge, nemlig et direktiv som setter forbud mot import av produkter fra *selunger*¹⁸⁴ og en forordning som regulerer og stort sett forbyr import av produkter

179 Henholdsvis ESA Avgjørelser 503/08/COL Test Center Mongstad og 27/09/COL Kårstø.

180 Statsstøttespørsmålet er behandlet av Jonas W. Myhre i artikkelen *Financing of CCS Demonstration Projects – State Aid, EEPR and NER Funding – An EU and EEA Perspective*, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2011-02, og i en masteravhandling av Nina K. Hallenstvedt: *Statlig finansiering av CO₂-håndteringsprosjekter. Statens handlingsrom etter EØS-avtalens forbud mot statsstøtte*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 7/2010.

181 Direktiv 79/409/EF.

182 Direktiv 92/43/EF.

183 Det vil føre for langt å gå nærmere inn på innholdet i disse direktivene. De behandles i en fersk masteravhandling av Cathrine Aulie: *Vern av naturmangfold i EU og Norge. En sammenligning med vekt på myndighetenes plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011.

184 Direktiv 83/129/EØF ("Seal Pups Directive").

fra *hvaler og delfiner*,¹⁸⁵ foruten forordningen som gjennomfører CITES-konvensjonen om handel med truede dyrearter.¹⁸⁶

Ingen av disse er inntatt i EØS-avtalen, og Norge står altså formelt utenfor naturvernsamarbeidet. Det kan bare spekuleres over hva som var begrunnelsen for dette. Det kan vel ikke helt utelukkes at stikkordet "sel og hval" kan ha noe med saken å gjøre. Men det står ikke et ord om dette spørsmålet i St.prp. nr. 100 (1991-92). Proposisjonen understreker betydningen av miljøvernsamarbeid med EU, begrunner hvorfor dette er viktig for Norge og beskriver de aktuelle saksområder. Begrunnelsen synes relevant også for vern av naturområder og arter. Men det er i proposisjonen ingen omtale av EUs arbeid og regelverk på naturvern-området, og altså heller ingen drøftelse av hvorvidt dette bør omfattes av avtalen. I den grad spørsmålet er blitt reist, er det trolig blitt vist til at naturvernarbeidet ikke er en del av "det indre marked" – selv om i alle fall handelsrestriksjonene for truede dyr og produkter fra dyr åpenbart gjør det.

Slik utviklingen har gått siden 1991, er det fra et miljøvernsynspunkt klart uheldig at naturvern er utenfor EØS-avtalen. Direktivene og Natura 2000 programmet har – til tross for svakheter i gjennomføringen i noen land – stor betydning for arbeidet med vern av verdifulle naturområder og arter Europa. Norge ville måttet styrke sitt arbeid på dette området, og særlig måtte reglene vedrørende områdevern skjerpes.¹⁸⁷

*Den nye naturmangfoldloven*¹⁸⁸ gir utvilsomt et godt grunnlag for naturvernarbeidet i Norge. Og det har vært et mål med loven at Norge ikke skulle ha dårligere rettslige virkemidler for bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet enn ellers i Europa.¹⁸⁹ Det vises i den forbindelse til EUs naturvernregelverk flere steder i forarbeidene, og departementet uttaler bl.a. at det er "et mål for regjeringen å være på høyde med EU når det gjelder miljøforvaltning".¹⁹⁰ Men loven gir i seg selv ingen sikkerhet for dette; det avgjørende blir hvordan den blir anvendt. Vi ser her igjen et eksempel på at vi har norske regler som *kan* gi samme beskyttelsesnivå

185 Forordning 348/81/EØF.

186 Opprinnelig forordning 3626/82/EØF, nå forordning 338/97/EF.

187 Dette er hovedkonklusjonen i den nevnte avhandlingen til Cathrine Aulie.

188 Lov 19. juni 2009 nr. 100.

189 Se blant annet blant Inge Lorange Backer: *Naturmangfoldloven*, Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 3 årgang 5 (2009) s. 186.

190 Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 49.

som i EU, mens EU-reglene er mer presise og forpliktende.

Et annet problem ved at naturverndirektivene ikke er en del av EØS-avtalen, er at flere EU-direktiver som er EØS-relevante, på forskjellige måter, eventuelt for noen deler, er knyttet til naturverndirektivene. Ett eksempel er *direktivet om miljøansvar*¹⁹¹ som blant annet har egne regler om ansvar for skader på miljøverdier i områder som er vernet etter Habitat-direktivet.¹⁹² I slike tilfeller må det utarbeides en særskilt tilpasningstekst i forbindelse med norsk gjennomføring. I denne forbindelse må også *Vannrammedirektivet* nevnes. Det setter kvalitetskrav til vann, vassdrag og det nære kystfarvann. Kravene omfatter ikke bare kjemiske stoffer, men også vannets biologiske status – altså livet i vannet. Litt satt på spissen kan vi dermed konstatere at vi samarbeider med EU – og er forpliktet av EUs regelverk – når de gjelder flora og fauna i vann, vassdrag og nære sjøområder, men ikke flora, fauna og øvrige naturforhold på land. Logikken i dette er kanskje ikke åpenbar.

Paradokset er også at Norge i de senere år har utviklet et tett samarbeid nettopp med EU om vern av biologisk mangfold på flere internasjonale arenaer. For eksempel er Norge og EU ofte alliansepartnere i de globale forhandlingene innenfor FN-Konvensjonen om biologisk mangfold. Vi samarbeider også nært om kontroll med fremmede organismer i naturen, som er et blitt et betydelig problem og et viktig arbeidsfelt for EU.

5.15. European Environment Agency.

Til slutt skal det kort pekes på at Norge deltar på lik linje med EUs medlemsland i Det Europeiske miljøbyrå som har sete i København. Miljøbyrået driver et omfattende arbeid med dokumentasjon av og informasjon om miljøforholdene i Europa, blant annet gjennom årlige rapporter om miljøstatus. Noen lovgivnings- eller forvaltningsfunksjon har imidlertid byrået ikke fått. At Norge deltar på like fot med EU-land, innebærer blant annet at Norge har en representant i byråets styre.¹⁹³

¹⁹¹ Direktiv 2004/35/EF.

¹⁹² Direktivet er gjennomført i norsk rett med en tilpasningstekst som bl.a. behandler dette problemet.

¹⁹³ For tiden er dette direktør Ellen Hambro i Klima- og forurensningsdirektoratet.

6. Betydningen på miljøområdet av EØS-avtalens generelle regler og prinsipper

6.1. Innledning

Et sentralt spørsmål i vurderingen av EØS-avtalens betydning for norsk miljøpolitikk og miljørett er i hvilken grad, og eventuelt på hvilken måte, avtalen har medført begrensninger i vår handlefrihet i miljøpolitikken. Jeg har i omtalen av de forskjellige saksområdene i kapittel 5 pekt på noen eksempler der vedtagelsen av regler i EU som innebærer totalharmonisering, har hindret oss i å innføre strengere regler enn vi sannsynligvis ellers ville hatt. Dette gjelder særlig på kjemikalieområdet.

I dette kapitlet er problemstillingen en litt annen. Her skal jeg behandle spørsmålet om hvorvidt - og eventuelt hvordan - de generelle reglene i avtalen har virket begrensende på norsk miljøpolitikk, vel å merke for temaer som ikke er regulert gjennom EU-forordninger eller -direktiver. Jeg sikter da til mulige rettslige og ikke mer "politiske" begrensninger. Jeg tilføyer at skillet mellom de to temaene ikke er helt klart, og det kan av og til være vanskelig å trekke i praksis. Spørsmålet vil kunne oppstå om en forordning eller et direktiv regulerer et spørsmål *uttømmende*, eller om det bare regulerer en del av temaet, slik at det som ikke uttrykkelig omfattes, bare reguleres av de alminnelige regler i selve traktaten.

Utgangspunktet er de alminnelige reglene i traktaten som skal sikre gjennomføring av de fire friheter. Dette gjelder for det første reglene i kapittel I Grunnleggende prinsipper under Del II Det frie varebytte, særlig prinsippet om ikke-diskriminering (EØS artikkel 4) og forbudet mot handelshindringer (EØS artikler 11–13), som må sees i sammenheng med den alminnelige lojalitetsplikten (EØS artikkel 3). Aktuelt er også Kapittel II Statsstøtte under Del IV Konkurranseregler og andre felles regler.

6.2. EØS-avtalens artikler 3, 11 og 13

På områder hvor EU/EØS ikke har vedtatt særlige regler, er det de alminnelige reglene i EØS-avtalen som setter grenser. Disse er sammenfallende med tilsvarende regler i TEUF. EØS artikkel 11, (tilsvarende tidligere EFT artikkel 28, nå TEUF artikkel 34) setter forbud mot «kvantitative importrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning». Hovedpoenget er at det er forbudt å innføre regler og andre virkemidler, el-

ler sette i verk tiltak, som enten direkte begrensninger eller indirekte virke hemmende på det frie varebyttet.¹⁹⁴

Imidlertid åpner traktaten for at regler og tiltak som kan ha en slik virkning, likevel kan tillates. Det er som kjent to grunnlag for dette.

For det *første* tolkes selve artikkel 11 slik at den tillater nasjonale regler og tiltak vedrørende produkter som – til tross for at de ikke er uttrykkelig diskriminerende – likevel indirekte kan hemme importen, dersom dette kan begrunnes i «tvingende samfunnshensyn» ("mandatory requirements")¹⁹⁵ – også kjent som "the Rule of reason"-unntaket. Blant slike tvingende samfunnshensyn godtas også tungtveiende miljøhensyn. Dette ble som kjent slått fast av EF-domstolen første gang i 1988 i den såkalte "Danske flaskepantdom", som gjaldt spørsmålet om en dansk pante- og returordning for flasker for drikkevarer var i strid med forbudet mot importhindringer.¹⁹⁶ Senere er det slått fast i en rekke saker. Dette unntaket fra det alminnelige restriksjonsforbudet var opprinnelig ment bare å gjelde regler som ikke uttrykkelig behandlet nasjonale produkter eller virksomheter annerledes enn utenlandske – "applicable without distinction". På miljøområdet har EF-domstolen imidlertid i flere saker gitt "the Rule of reason" anvendelse også på regler som innebærer forskjellsbehandling mellom nasjonale og utenlandske aktører.¹⁹⁷ Kravet om at reglene må være "applicable without distinction" synes å vike for en bredere helhetsvurdering.¹⁹⁸

For det *andre* er det hjemmel i artikkel 13 (tilsvarende tidligere EFT artikkel 30, nå TEUF artikkel 36) for uttrykkelige handelsrestriksjoner («diskriminerende») når disse er begrunnet i bl.a. «vernet om menneskers og dyrs liv og helse, plantelivet, nasjonale skatter av kunstnerisk, historisk eller arkeologisk verdi... m.v.» Lenge var disse uttrykkene tolket nokså strengt: Forståelsen var at det må foreligge en reell og aktuell fare for dyrs liv og helse eller plantelivet. Dette er noe annet enn generelt miljøvern, og betydningen av bestemmelsen på miljørettens område har vært ansett for å være tilsvarende meget begrenset. Fra de siste drøyt 10 år er det imidlertid flere saker som antyder en viss oppmyk-

194 Det er et tilsvarende forbud mot kvantitative eksportrestriksjoner og alle tiltak med tilsvarende virkning (EFT artikkel 29, EØS-avtalen artikkel 12), men dette har mindre praktisk betydning i forbindelse med det emnet som her skal behandles.

195 Opprinnelig uttrykt i Cassis de Dijon-saken.

196 Sak 302/86 Kommisjonen mot Danmark.

197 To kjente saker som gjerne trekkes fram i den sammenheng, er saken om handel med avfall, *Wallonia Waste* (Sak C 2/90) fra 1992 og saken om en tysk ordning for å stimulere fornybar energi, kjent som *Preussen Elektra* (Sak C-379/98) fra 2001.

198 Se om dette bl.a. Jans s. 245 flg..

ning og en videre tolkning. I en sak (*Bluhme*)¹⁹⁹ fant EF-domstolen at tiltak for å bevare en spesiell dyrepopulasjon med egne karaktertrekk, bidro til å verne denne arten mot utryddelse og sikre biologisk mangfold og derfor kunne tillates under dagjeldende artikkel 30. Og i *Preussen Elektra* sa retten at tiltak for å øke bruk av fornybar energi og dermed redusere utslipp av klimagasser også hadde som formål å beskytte helsen til mennesker, dyr og planter.

Disse unntakene gjelder tilsvarende etter EØS-avtalens artikler 11 og 13. For anvendelsen av begge gjelder at tiltaket må være saklig begrunnet, nødvendig og proporsjonalt i forholdet til målet. De nasjonale myndighetene må dokumentere at målet ikke kunne vært oppnådd ved andre og mindre inngripende virkemidler. Et totalforbud mot et miljøfarlig produkt kan anses som unødvendig og uproporsjonalt hvis miljøet kan vernes effektivt for eksempel gjennom strenge regler om merking og håndtering av produktet. Reglene må heller ikke innebære en vilkårlig forskjellsbehandling av innenlandske og utenlandske varer, være en skjult handelshindring eller være i strid med diskrimineringsforbudet i artikkel 4. EF-domstolen har vurdert nasjonale regler og tiltak på miljøområdet opp mot disse kriteriene.

Norske saker?

Spørsmålet er så om disse reglene har hatt praktisk betydning ved at de har begrenset Norges handlefrihet på områder innenfor miljøpolitikken som ikke er nærmere regulert gjennom forordninger eller direktiver. Avklaringen av disse spørsmål skjer normalt på grunnlag av notifisering til ESA, eller ved at ESA tar opp saker av eget initiativ. En gjennomgang av miljøsakene i ESA siden starten viser at det har vært meget få saker av denne karakter. De fleste sakene på miljøområdet mellom ESA og Norge knytter seg til gjennomføring av direktiver eller statsstøttespørsmål. Den eneste saken av betydning som peker seg ut, er den forannevnte saken om forbud mot kjemiske stoffer i forbruksprodukter. Norske miljøvernmyndigheter fremmet som nevnt i 2008 forslag om å forby 18 stoffer, men maktet altså ikke å overbevise ESA om nødvendigheten eller forholdsmessigheten av å forby alle disse. Etter videre drøftelser er det nylig fremmet et forslag om forbud for fire stoffer.²⁰⁰

Denne saken viser at det nasjonale handlingsrommet er temmelig lite, ikke bare for norsk gjennomføring av

199 Sak C 67/97 fra 1998.

200 Jeg har fått opplyst at det også tidligere har vært noen få lignende saker om miljøskadelige stoffer og produkter, blant annet forslag om regulering av krom og arsen.

direktiver – som illustrert ved vannscootersaken – men også når det gjelder restriksjoner på *produkter som ikke er regulert av EU-regler*. Det har imidlertid vært svært få saker om dette. *Utenfor produktområdet* er handlingsrommet i utgangspunktet videre, fordi behovet for totalharmonisering da gjennomgående ikke er like sterkt. Men vi har foreløpig ikke hatt noen saker som kan gi en pekepinn om de nærmere rammene for dette. Sakene for ESA har hittil i det alt vesentlige dreiet seg om gjennomføring/mangel på gjennomføring eller tolkning av direktiver.

6.3. Statsstøtte

EØS-avtalens regler om statsstøtte, artiklene 61-64, gjengir statsstøttereglene i EF-traktaten slik de var i 1992, nå nedfelt i TEUF artiklene 107-109. Statsstøtte er i utgangspunktet forbudt, men reglene gir åpning for at støtte kan godtas til visse formål og innenfor visse rammer. Dette er ikke stedet å redegjøre for hovedinnholdet i statsstøtteretten i EØS, herunder de særlige prosedyrespørsmål, som er et meget omfattende og komplisert felt. Her skal bare kort minnes om at statsstøttebegrepet i EU-retten er vidt, og det omfatter også bl.a. fritak fra eller lettelser i en offentlig byrde som ellers gjelder, som f.eks. en avgift m.v., og som ikke er en naturlig konsekvens av "the logic of the system". Statsstøtte er som kjent et område med eksklusiv kompetanse for EU. Det er opp til Kommisjonen i EU – og ESA for EFTA-landene i EØS – å avgjøre om en støtteordning for det første omfattes av statsstøttereglene og for det andre om den kan godtas eller ikke etter disse reglene.

Statsstøtte til miljøverntiltak i forskjellige former har vært et vanlig benyttet virkemiddel i miljøpolitikken i de aller fleste vestlige land siden begynnelsen av 1970-årene. Særlig fordi varierende grad av statsstøtte til næringslivet lett skaper ulike konkurransevilkår landene i mellom, ble det tidlig tatt opp et internasjonalt arbeid for å utvikle felles retningslinjer for statsstøtte, med vekt på å begrense støtten. OECD formulerte i 1972 *prinsippet om at forurenseren skal betale*, og trakk opp generelle retningslinjer og rammer for adgangen til statsstøtte. Disse ble utviklet videre innenfor EF, som kort tid etter vedtok egne retningslinjer for statenes adgang til å benytte statsstøtte som virkemiddel i miljøpolitikken. Retningslinjene har vært endret flere ganger, og de er siden 1992 suksessivt blitt gjort gjeldende *verbatim* i hele EØS.

Dagens retningslinjer ble vedtatt av ESA i juli 2008 og representerer en viss presisering, men også en viss

utvidelse fra de tidligere. Dette omfattende dokumentet gir detaljerte rammer for lovlig støtte til forskjellige typer miljøtiltak og til tiltak for å fremme fornybar energi og energisparing. Retningslinjene søker å balansere på den ene siden behovet for miljøforbedring, fornybar energi m.v. og på den andre siden behovet for å begrense statsstøtten både ut fra hensynet til økonomisk effektivitet, offentlige budsjetter og faren for konkurransevridning. Rammene i selve traktatteksten er relativt åpne, med rom for skjønn ved vurderingen av om en bestemt statsstøtte kan aksepteres eller ikke. Heller ikke retningslinjene gir fasit for alle spørsmål, i det de forutsetter at det som hovedregel må gjennomføres en "balancing test" hvor i vårt tilfelle ESA skal foreta en avveining mellom det positive som skal oppnås med statsstøtten, og de negative virkninger bl.a. for konkurranseforholdet mellom landene. Det vil føre for langt å gå nærmere inn i disse retningslinjene her.

På linje med andre europeiske land hadde Norge ikke ubetydelige støtteordninger for blant annet opprydding i forurensende industri på 1970- og delvis 1980-tallet, men disse ble gradvis bygget ned, og det var lite igjen da EØS-avtalen ble inngått. Bildet var nokså parallelt i EU-landene. Imidlertid har særlig behovet i de siste par tiår for å redusere utslipp av klimagasser og stimulere utvikling og utbygging av *fornybar energi* og øke energieffektivitet medført at mange land har sett det som naturlig med nye støtteordninger, og dette er reflektert i utviklingen av retningslinjene. De fleste EU-land har tatt i bruk ganske omfattende subsidie- og andre støtteordninger på dette området, noe som viser at rammene her faktisk er ganske vide.

Også i Norge er det etter hvert energifeltet som er blitt det viktigste feltet for statsstøtte, gjennom etableringen av Energifondet og Enova og støtteordningene under dette systemet til utvikling av fornybar energi og tiltak for energieffektivisering både i næringslivet og husholdningene. Flere av disse støtteordningene – herunder også selve ordningen med Energifondet – har vært nærmere vurdert av ESA. ESA åpnet formell undersøkelse av Energifondet i 2005, og Norge ble da kritisert av ESA for ikke å ha notifisert ordningen til ESA før den ble satt i verk. ESA har satt noen vilkår,²⁰¹ og det har vært nødvendig med noen justeringer i ordningene.²⁰² Støtte til bioenergiutvikling og støtte til strømsparing og omlegging til fornybar energi til oppvarming i husholdningene er blitt godtatt (2009).

201 Avgjørelse av 3. mai 2006.

202 Emnet er nylig behandlet i en masteravhandling av Vilde Hannevik Lien: *Norske myndigheters handlingsrom ved statsstøtte til fornybar energi – en vurdering av Norges støtteordning med særlig fokus på finansieringens betydning*, Oslo 2010 (upubliseret).

Senest i desember 2010 godtok ESA både en midlertidig forlengelse av ordningen med Energifondet (for å få tid til videre vurdering), og støtten som var blitt gitt til en rekke vindkraftprosjekter. Jeg går ikke nærmere inn på detaljene i dette, siden temaet primært hører hjemme under vurderingen av EØS-avtalens betydning på energiområdet.

Det sier seg selv at EØS-avtalen med sine generelt strenge rammer for statsstøtte begrenser Norges handlingsfrihet når det f.eks. gjelder å subsidiere miljøtiltak eller innføre forskjellige former for graderte økonomiske stimulanser innenfor miljøpolitikken. Men det er vanskelig å vurdere og karakterisere betydningen av denne begrensningen. Et utgangspunkt er nemlig, som nevnt, at det siden begynnelsen eller midten av 1980-tallet har vært en gradvis avvikling av støtteordninger på miljøområdet, og dette ville neppe endret seg vesentlig om vi hadde stått utenfor EØS. Til dette hører forøvrig også det forhold at statsstøtte også begrenses av WTO-regelverket, selv om reglene og systemet der er mindre klart og langt mindre effektivt enn systemet i EØS.

Helt siden begynnelsen har det reist seg saker om statsstøtte til miljøvern under EØS-avtalen. I 1994 gjennomgikk ESA de tilskuddsordningene som da fantes, nemlig tilskudd til utvikling av miljøteknologi i næringslivet, tilskudd til spesialavfallssystemer m.m. og (oppfyllelse av) garantiansvar for miljøvernlån. ESA fant at disse ordningene i for stor grad var basert på skjønnsmessige avgjørelser av de respektive støttemyndigheter. For å sikre større konsekvens i praktiseringen, forutsigbarhet og "transparency", var det nødvendig å fastsette nærmere retningslinjer. Disse måtte tydelig bygge på og reflektere de retningslinjer for statsstøtte til miljøtiltak som da gjaldt i EU.²⁰³ Norge ble også pålagt å rapportere til ESA om den videre oppfølging og gjennomføring.

Siden da har flere saker vært vurdert av ESA med vekslende resultat. Da regjeringen Jagland i 1998 opprettet et nytt fond – Statens miljøfond – som et virkemiddel for å stimulere virksomheter til å ta i bruk og videreutvikle ny miljøvennlig teknologi, ble dette vurdert og godkjent av ESA.²⁰⁴ Større vanskeligheter møtte en ordning som ble innført i 1995 med siktemål å stimulere resirkulering av drikkevareemballasje i glass. Slik emballasje ble fritatt for den avgift som ellers gjaldt for engangs drikkevareemballasje, men denne ordningen ble ikke godkjent av ESA. En tids-

begrenset støtte til etablering og markedsføring av et firma som skulle drive utleie av elektriske biler (Miljøbil Grenland AS) ble derimot godkjent i 2000 under EØS-avtalens artikkel 61 nr. 3 c ("lette utviklingen av enkelte næringsgrener").

Det er eksempler på at Norge har skrinlagt forslag om støtteordninger på grunn av innvendinger fra ESA. Ett eksempel er et forslag om en støtteordning for å stimulere bruk av energi fra avfallsbehandlingsanlegg (2004). Et annet er et forslag om å fritta fra CO₂ avgift bruk av naturgass og LPG til andre formål enn oppvarming av bygninger (2009).

Flere andre saker som har vært tatt opp til formell undersøkelse av ESA, er blitt avsluttet med at ESA har godtatt ordningene. Eksempler er redusert mineraloljeavgift for papir- og celluloseindustrien i en 5-årsperiode (2004), fritak for CO₂-avgift for bruk av kull og koks som energikilde i sement og lecaindustri (2004), unntak fra elektrisitetsavgift for visse industrier (2004), herunder spesielt for selskaper som deltar i et energieffektiviseringsprogram (2005), og forlengelse av en støtteordning for å redusere utslipp av nitrogenoksider fra fartøyer i Det norske skipsregister (2007).²⁰⁵ Også den viktige ordningen som er knyttet til en avtale mellom Miljøverndepartementet og industrien om reduksjon av nitrogenutslipp ("NO_x-avtalen") er blitt godtatt av ESA (2008). Ordningen går ut på en generell avgift på NO_x-utslipp, og inntektene fra avgiften fordeles innen industrien til tiltak for å redusere utslipp. ESA fant at også dette var å anse som statsstøtte, men at den kan godtas innenfor rammen av Retningslinjene for statsstøtte til miljøtiltak.²⁰⁶ Jeg viser også til omtalen av statsstøtten til utvikling av CO₂-teknologi på Mongstad og Kårstø ovenfor.

Selv om ESA som vist har grepet inn og stoppet enkelte norske forslag til statsstøtte på miljøområdet, er hovedinntrykket at de retningslinjene som nå gjelder for statsstøtte i EØS, er temmelig vide, og gir muligheter til å bruke slike virkemidler innenfor rimelige rammer. Gjeldende støtteordninger i Norge er alt i alt nokså begrenset, og jeg vil slett ikke utelukke at myndighetene kunne bruke dette virkemidlet i større grad uten å komme i konflikt med EØS-regler.

²⁰⁵ Jeg må her ta den reservasjon at jeg ikke har hatt tid og kapasitet i denne utredningen til å gå nærmere inn i alle disse sakene for å finne ut hvordan diskusjonen har gått, og f.eks. hvilke justeringer av ordningene det eventuelt har vært nødvendig å foreta for å få ESAs godkjennelse.

²⁰⁶ Avgjørelse 16. juli 2008.

²⁰³ Beslutning av ESA av 14. desember 1994.

²⁰⁴ Statens miljøfond ble avviklet etter ca. 5 års drift.

7. Oppsummering

Det er vanskelig å trekke sikre og enkle konklusjoner om EØS-avtalens betydning for norsk miljøpolitikk og miljørett fordi temaet er komplisert og bildet sammensatt. Det synes likevel å være et godt grunnlag for å hevde at *EØS-medlemskapet alt i alt har ført til en mer ambisiøs norsk miljøpolitikk – altså et høyere beskyttelsesnivå – enn dersom vi ikke hadde måttet tilpasse oss EU-regler gjennom EØS-avtalen*. Dette gjelder særlig innenfor sentrale deler av forurensnings- og avfalls politikken, og for reglene om konsekvensutredninger. Betydningen vil trolig bli enda tydeligere framover, og særlig når Vannrammedirektivet for alvor begynner å få virkning. På kjemikalie- og produktområdet er bildet noe mer blandet. Her lå vi langt fremme og til dels foran EU da EØS-avtalen ble inngått, og har fortsatt å ligge i front. I og med innføringen av REACH-systemet er det imidlertid vanskelig å hevde at Norge i det lange løp ville kunne hatt et strengere og bedre system. Og det er en stor gevinst for miljøet her i landet – og globalt – at det nå er et omfattende felles europeisk system for kontroll med kjemikalier.

Disse viktige delene av norsk miljøpolitikk er altså sterkt preget av regelutviklingen i EU. Det er deklaring for å hevde at *det aller meste av ny regelgivning på forurensnings- og avfallsområdet Norge i de senere år har vært gjennomføring av EU-regler som er inntatt i EØS-avtalen*. Norge har tilpasset seg de reglene som er vedtatt i EU, selv om gjennomføringen til dels har tatt lang tid.²⁰⁷ Både forordningene og flere av de ”tunge” direktivene på disse områdene er gjennomført på enkleste vis ved inkorporasjon (”henvisningsforskrift”): EU-reglene ”gjelder som forskrift”. Men det er også en del eksempler på direktiver som har krevet tilpasninger av ulike formelle grunner, noe som kan begrunne at gjennomføringen har tatt tid. Stort sett dreier det seg om nye eller endrete forskrifter, og en del av reglene har et temmelig teknisk preg. Men det er også eksempler på at EØS-reglene har vært av mer ”politisk” art og også krevd lovendringer.

Det er et dominerende trekk at EØS-reglene har gjort de norske reglene *mer presise*, med mindre rom for skjønn for forvaltningen. Detaljeringsgraden, og for eksempel kravene til presisjon i nasjonal gjennomføring av direktiver, kan kanskje av og til virke som ”pirk”. Men nettopp dette sikrer *større forutsigbarhet* for relevante aktører – noe som er et klart mål med mye av EUs regulering på miljøområdet, og som har nær sam-

menheng med målet om enhetlige regler og behovet for lik praktisering av reglene i medlemslandene. Det må også kunne hevdes at dette, sammen med Kommisjonens og ESAs aktive overvåking og oppfølging, og muligheten til i siste instans å prøve saker for EF- og EFTA-domstolene, bidrar til å gjøre miljøregelverket *mer effektivt* i den betydning at regelverket følges og de miljøpolitiske målene nås.

Det er lite tvilsomt at norske miljøvernmyndigheter i sum har hatt en klar fordel av EØS-avtalen i utviklingen og gjennomføringen av viktige sider av miljøpolitikken. Vi kommer ikke bort fra at Norge på sentrale områder er blitt tvunget til å innføre og gjennomføre regler som det i beste fall er tvilsomt om vi ville gjort uten medlemskapet – ut fra nasjonale prioriteringer og nasjonale politiske forhold. Her er innsatsen mot vannforurensning/vannforvaltning, avfallsreguleringen og arbeidet med luftkvalitet gode eksempler. Sannsynligvis ville det som nevnt også vært en fordel for arbeidet med å verne viktige naturområder og truede arter at EUs naturverndirektiver hadde vært en del av EØS-avtalen.

Det litt provokatoriske spørsmål kan reises om innføringen og gjennomføringen av EØS-reglene alt i alt har vært ”fornuftig miljøpolitikk” for Norge. Er noen av kravene unødvendig strenge, og hadde andre og lempeligere krav vært mer effektivt i en samfunnsøkonomisk forstand – en riktigere bruk av samfunnets ressurser? Dette spørsmålet er krevende og ligger uansett utenfor det som skal behandles i denne utredningen. Det har vel også bare teoretisk interesse. De fellesregler som vedtas i EU, er resultatet av en omfattende prosess. Et stort antall aktører deltar i denne prosessen, og det er mange og ofte motstridende interesser som skal forenes. Særlig vil reglene være rettet mot å finne en god balanse mellom forskjellige mål, i første rekke mellom målet om bedre vern av miljøet i Europa og mål om økonomisk vekst, arbeidsplasser, fri handel og konkurranse m.v. Dette er store og felles utfordringer for landene i Europa. Mange av EU-landene, og ikke minst noen av de nyeste, har store utfordringer med å gjennomføre EUs regelverk på miljøområdet. I dette ”store bildet” kan en diskusjon om vi heller burde hatt svakere norske regler på noen områder, virke temmelig irrelevant og navlebeskuende.

På den annen side har Norge ikke vært særlig opptatt av å benytte det *handlingsrommet for strengere regler* som minimumsharmoniseringen innebærer på miljøområdet.²⁰⁸ Dette gjelder forøvrig generelt i EU;

²⁰⁷ Norge har ifølge ”Scoreboards” i årenes løp likevel gjennomgående ligget over gjennomsnittet i EØS når det gjelder implementering av EU-regelverket.

²⁰⁸ Noen eksempler er dog nevnt ovenfor, bl.a. på feltene miljøin-

medlemslandene har i liten grad innført strengere regler enn de reglene som vedtas som fellesregler (såkalt "gold-plating").²⁰⁹ Dette kan ha både gode og mindre gode grunner. Det er i utgangspunktet klart at det kan være vanskelig å begrunne nasjonale norske regler på områder som er regulert i EU-retten, og hvor reglene er resultatet av en lang og komplisert prosess både mellom alle medlemslandene og mellom Kommissjonen, Rådet og Europa-Parlamentet. Man må regne med å måtte nedlegge et betydelig arbeid med å begrunne og forsvare slike regler, formelt overfor ESA, men reelt også overfor EU-kommisjonen og EU-landene. Samtidig er det en arbeids- og kapasitetsmessig side ved dette. Norske myndigheter vil ofte allerede ha lagt ned et betydelig arbeid i forbindelse med beslutningsprosessen i EU. Mange av direktivene er kompliserte og nasjonal gjennomføring kan i seg selv kreve en stor faglig innsats. Det skal naturligvis være gode grunner for å nedlegge ytterligere arbeid i tillegg for å utvikle og få aksept for nasjonale regler. Men det står ikke til å nekte at dette også kan brukes som unnskyldning for ren pragmatisme og "makelighet" – for ikke å bruke sterkere ord.

I denne forbindelse må man ha klart for seg at regulering på miljøområdet ofte er kontroversielt internt i Norge, og med reelle interessemotsetninger som blant annet gir seg utslag i diskusjoner mellom de forskjellige sektormyndigheter/departementer. Ikke sjelden møter Miljøverndepartementet motstand fra andre departementer. I dette lyset vil EØS-reglene langt på vei være en gitt størrelse som ikke gir særlig rom for diskusjon, og som samtidig kan utgjøre et akseptabelt kompromiss internt. En eventuell tautrekking kan kanskje begrenses til å gjelde nærmere detaljer i måten de implementeres på, behovet for visse tilpasninger m.v.

Nettopp dette er nok et stadig viktigere moment, etter som EU-direktivene på miljøområdet blir stadig mer omfattende og sektorovergripende både i direkte anvendelsesområde og i samfunnsmessige virkninger. "Miljødirektivene" angår som nevnt ofte mange sektorer og mange deler av forvaltningen.

Et annet spørsmål som kan reises, er om EØS-medlemskapet har hatt en viss passiviserende virkning på norske miljømyndigheter – blitt en "sovepute" – i den forstand at man primært har sett hen til og til dels "ventet på" hva som ville komme fra EU. Det er også

spørsmål om vi kanskje ville hatt en friskere miljøpolitisk debatt og mer engasjement fra miljø- og næringsorganisasjoner og andre berørte interesser dersom bestemmelsene i ikke så stor grad ble bestemt i Bryssel. Det har jo vært en utstrakt vilje hos norske myndigheter til å tilpasse seg EU-reglene. For eventuelt å kunne dokumentere slike forhold, måtte det gjennomføres langt grundigere undersøkelser enn det som er mulig innenfor rammen av denne utredningen.²¹⁰ Det kan være noe i en slik påstand. Men mitt inntrykk er likevel at de miljøspørsmålene som nå reguleres gjennom EØS-avtalen, ikke er av den typen som påkaller den store debatten eller engasjementet. Dels dreier det seg om viktige og helt fornuftige tiltak som de fleste vil være enig i, med forbindelser til helse og sikkerhet – som utviklingen på kjemikalieområdet. Dels er det snakk om nokså tekniske regler. Selv et så viktig tema som Vannrammedirektivet har en karakter som ikke innbyr til det store folkelige engasjementet.

Vi ser da også at det har vært stor grad av enighet og liten debatt i Stortinget om gjennomføringen av EU-regler på miljøområdet.²¹¹ Dette kan gi grunnlag for et spørsmål og en refleksjon: Hva skyldes det? De viktigste tilpasningssakene er blitt fremmet for Stortinget i egne proposisjoner. Her fremstilles sakene som oftest nærmest som et *fait accompli*, og de er da også gjennomgående gått gjennom i Stortinget uten mye debatt. Det er imidlertid også bemerkelsesverdig å konstatere at det er vanskelig å forstå betydningen av EØS-avtalen på miljøområdet dersom man bare leser miljøpolitiske stortingsmeldinger og -proposisjoner. Betydningen er gjennomgående nokså beskjedent og fragmentarisk omtalt. Etter min mening er EØS-avtalens betydning på miljøområdet til dels noe underkommunisert. Om dette nærmest er en tilfældighet eller "glipp", eller et bevisst politisk valg, må jeg la stå ubesvart.

Har utviklingen på miljøområdet i EØS etter hvert har gått ut over det man må ha sett for seg da avtalen ble inngått? Det kan for eksempel spørres om det kunne forventes slike konsekvenser av avtalen som de som følger av Vannrammedirektivet, som blant annet stiller krav til selve *organiseringen* av vannforvaltningen i Norge. Det kan nok argumenteres for at vi i og med

formasjon, konsekvensutredning og EE-avfallsregulering.

209 Se Jan H. Jans, L. Squinani, Alexandra Aragão, Richard Macrory and Bernhard Wegener: 'Gold Plating' of European Environmental Measures? i Journal for European Environmental and Planning Law, 6:4, 2009.

210 Spørsmålet er blant flere som drøftes av Dahl i analysen fra 1999, og hun hevder blant annet at "[d]et at norske myndigheter altså har hatt klare insentiver til ikke å være bedre enn EF/EU på miljøområdet, har virket dempende på kreativiteten og initiativet internt i miljøforvaltningen" (Dahl s. 141). Jeg synes nok dette er noe for kategorisk uttrykt i forhold til situasjonen i dag, og når man ser på hele miljøvernfeltet.

211 Dette er påpekt også av Dahl, s. 140.

slike spørsmål i alle fall er kommet i ytterkant av den naturlige rammen for "de fire friheter", og at Norge kunne ha hevdet at dette ikke skulle tas inn i EØS-avtalen av den grunn. Men etter min mening blir også dette en urealistisk diskusjon, og problemstillingen blir for snever. Allerede i 1992 tok vi inn betydningsfulle direktiver på miljøområdet, som blant annet satte krav til omfattende tiltak for å redusere vannforurensning, forbedre luftkvaliteten i byene gjennom miljøkvalitetssnormer, og styrke vårt konsekvensutredningssystem – for å nevne noe.

De reglene som er kommet i EU etter hvert, bygger videre på og styrker systemer som forelå allerede den gang, riktignok i noe enklere og mindre krevende former. De stadig mer omfattende og sektorovergripende strategier er resultatet av en modningsprosess med større forståelse av sammenhengene i miljøproblemene og betydningen av mer fundamentale grep – en prosess som vi kan se paralleller til i Norge. Her har naturligvis Norge og EU helt den samme forståelse og ambisjon – vi er med andre ord i samme båt. Det ville være lite logisk, etter min mening, om Norge på et visst stadium i denne utviklingen skulle erklære noe i retning av at "en grense nå er overskredet – nå er vi utenfor en naturlig ramme for EØS-avtalen". Det er heller ikke praktisk mulig, fordi EUs regelsystem på miljøområdet har så mange indre sammenhenger og forbindelseslinjer.

Det er ikke dermed sagt at ikke problemstillingen er relevant. Miljøarbeidet i EU har etter hvert fått en karakter som kan utfordre og reise spørsmål både om "EØS-relevans" og om den "to-pillar"-konstruksjonen som er sentral i hele EØS-ordningen. Arbeidet har stor bredde og kompleksitet. Det både påvirker mange sektorer og er i økende grad integrert i disse sektorene og i EUs økonomiske politikk. Det er også en klar tendens i retning av mer overnasjonalitet blant annet ved at Kommisjonen tillegges viktige forvaltningsmessige funksjoner i oppfølging, gjennomføring og kontroll av strategier og regelverk.²¹² Et fremtidig felles klimakvotestystem administrert fra Bryssel er et godt eksempel – og samtidig et eksempel på at Norge i realiteten ikke har noe valg, men må finne en ordening for deltagelse i denne utviklingen.

Om Norges reelle påvirkningsmuligheter og innflytelse overfor EU på miljøområdet vil det nok være delte meninger. Det er i alle fall sikkert at en reell påvirkning krever betydelig innsats på flere plan, og man må delta

fra de tidlige faser i prosessen. Regjeringen beskriver selv dette slik:

"Hvilke saker Norge særlig skal søke å påvirke, velges ut fra en samlet vurdering av norske interesser, fortrinn og muligheter for påvirkning. Påvirkningsarbeid er særlig krevende, og Norge kan bare ha reell mulighet for gjennomslag der vi har gode miljøpolitiske og faglige grunner og legger ned en betydelig innsats gjennom hele perioden, fra kommisjonsforslag til vedtakelse og evt. videre forvaltning. I tråd med dette prioriterer den norske innsatsen overfor EU for tiden klima og energi, kjemikalier og havmiljøforvaltning.

...

Effektiv deltakelse og påvirkning forutsetter imidlertid utvikling av nasjonale posisjoner tidlig i prosessen. Det krever aktiv dialog og deltakelse i EUs beslutningsprosesser på et tidspunkt der saken ikke diskuteres i norske medier og utfallet er uklart. Det forutsetter med andre ord en langsiktig strategisk tilnærming, prioritering av ressurser til aktiv deltakelse fra tidlig i beslutningsprosessen og fram til endelig vedtak, noe som kan ta mange år."²¹³

Det er klart at det for selve innflytelsen er en betydelig ulempe å stå utenfor EU og ikke kunne delta i den politiske beslutningsprosessen på linje med EUs medlemsland. Dette oppveies bare delvis av at vi nok stort sett kan opptre mer selvstendig på den internasjonale arena enn EU-landene, som ofte vil være bundet av en samordnet EU-posisjon. Regjeringen har selv vist til arbeidet med et globalt bindende kvikksølvregime, arbeidet med rettigheter knyttet til bruk og patentering av genressurser og klimaforhandlingene som eksempler på dette.²¹⁴ Men den fordelene blir igjen mindre der EU overtar initiativ og oppgaver fra organer under viktige konvensjoner, slik det i noen grad gjelder for eksempel OSPAR. I konvensjonssammenheng har Norge ofte en ganske sterk stilling, og er en aktiv pådriver. Innflytelsen svekkes hvis konvensjonsorganets rolle svekkes til fordel for EU. Spissformulert: Det er bedre å spille rolle som aktiv part i en konvensjon, enn "å sitte på gangen" i EU. Dette understreker ytterligere ulempen ved å stå utenfor de politiske beslutningsprosesser i EU på miljøområdet.

212 Jfr. her den sentrale Rådsbeslutning 1999/468/EF om prosedyrer for utøving av gjennomføringsmyndighet som tillegges Kommisjonen ("...procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission").

213 St.meld. nr. 15 (2008–2009) Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk (Utenriksmeldingen), kap. 16.5, s. 143.

214 Ibid.

Kilder

Meldinger og proposisjoner til Stortinget

- St.meld. nr. 46 (1988-89), Innst. S. nr. 273 (1988-89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport
- St.prp. nr. 100 (1991-92), Innst. S. nr. 248 (1991-92) Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) med vedlegg
- Ot.prp. nr. 24 (1994-95), Innst. O. nr. 30 (1994-95), Om lov om endringer i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77. Bestemmelser om konsekvensutredninger
- St.meld. nr. 58 (1996-97), Innst. S. nr. 150 (1997-98) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling
- St.prp. nr. 4 (1997-98), Innst. S. nr. 62 (1997-98) Samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 27/97 av 30. april 1997 om endring av vedlegg XX til EØS-avtalen om integrert forebygging og begrensning av forurensing
- Ot.prp. nr. 59 (1998-1999), Innst. O. nr. 4 (1999-2000) Lov om endring i lov av mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- St.meld. nr. 8 (1999-2000), Innst. S. nr. 256 (1999-2000) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr. 24 (2000-2001), Innst. S. nr. 295 (2000-2001) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr. 54 (2000-2001), Innst. S. nr. 240 (2001-2002) Norsk klimapolitikk
- St.meld. nr. 12 (2001-2002), Innst. S. nr. 161 (2002-2003) Rent og rikt hav
- St.meld. nr. 15 (2001-2002), Innst. S. nr. 240 (2001-2002) Tilleggsmelding til St.meld. nr. 54 (2000-2001) Norsk klimapolitikk
- St.meld. nr. 27 (2001-2002), Innst. S. nr. 24 (2002-2003) EØS-samarbeidet 1994-2001
- St.meld. nr. 25 (2002-2003), Innst. S. nr. 46 (2003-2004) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr. 21 (2004-2005), Innst. S. nr. 228 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.meld. nr. 14 (2006-2007), Innst. S. nr. 180 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø
- St.meld. nr. 26 (2006-2007), Innst. S. nr. 132 (2007-2008) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
- Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), Innst. O. nr. 57 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- St.prp. nr. 75 (2007-2008), Innst. S. nr. 131 (2008-2009) Rammer for Fellesskapets vannpolitikk, vanddirektivet.
- St.meld. nr. 15 (2008-2009), Innst. S. nr. 306 (2008-2009) Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk (Utenriksmeldingen),
- Ot.prp. nr. 19 (2008-2009), Innst. O. nr. 39 (2008-2009) Om endringer i klimavoteloven
- Ot.prp. nr. 52 (2008-2009), Innst. O. nr. 100 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Andre offentlige dokumenter

”Påvirkningsarbeidet overfor EU – Miljøverndepartementets strategi 2010”

Handlingsplan mot støy 2007-2011

NOU 2000:1 Et kvotesystem for klimagasser

NOU 2001:2 Retten til miljøopplysninger

NOU 2010:9 Et Norge uten miljøgifter

Klimakur 2020. Tiltak og virkemidler for å nå norske klimamål mot 2020

Litteratur

Aulie, Cathrine: Vern av naturmangfold i EU og Norge. En sammenligning med vekt på myndighetenes plikter og ansvar etter EUs naturverndirektiver og naturmangfoldloven, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/2011

Backer, Inge Lorange: Naturmangfoldloven, Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 3 årgang 5 (2009) s. 186.

Bugge, Hans Chr.: Forurensningsansvaret, Oslo 1999.

Bugge, Hans Chr. og Robin Thrap-Meyer: EØS-avtalen i miljørettslig perspektiv - med særlig vekt på adgangen til nasjonal regulering, 2. utg., IUSEF nr.7, Universitetsforlaget 1995.

Bugge, Hans Chr. og Morten Foss: Behovet for endringer i plan- og bygningslovens kap. VII-a om Konsekvensutredninger, på bakgrunn av EF-direktiv 85/227 om miljøkonsekvensutredninger, utredning for Miljøverndepartementet 1994.

Bugge, Hans Chr. og Lisa Maria Løvold Ihle: Rettslige spørsmål ved innføring av et norsk kvotesystem for klimagasser, en utredning for Kvoteutvalget, desember 1999.

Dahl, Agnethe: Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt, i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.): Utenfor, annerledes og suveren. Norge under EØS-avtalen, ARENA, Oslo 1999.

Eilertsen, Tonje Eilertsen: Tredjepartsadgang til transportnett og lagringsområder for CO₂. Implementering av Europaparlaments- og rådsdirektiv om geologisk lagring av CO₂ i norsk rett, MarLus nr. 392, Sjørettsfondet, Oslo 2010.

de Sadeleer, Nicolas: Environnement et marché intérieur, Institut d'Etudes Européennes, Bruxelles, 2010.

Fauchald, Ole Kristian: Genetically Modified Organisms and precaution in Norwegian Law, i Nicolas de Sadeleer (ed.) Implementing the Precautionary Principle. Approaches from the Nordic Countries, EU and USA, Earthscan, London, 2007.

Hallenstvedt, Nina K. Hallenstvedt: Statlig finansiering av CO₂-håndteringsprosjekter. Statens handlingsrom etter EØS-avtalens forbud mot statsstøtte, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 7/2010.

Jans, Jan H. and Hans H. B. Vedder: European Environmental Law, 3rd ed., Europa Law Publishing, Groningen, 2008.

Jans, Jan H., L. Squinani, Alexandra Aragão, Richard Macrory and Bernhard Wegener: 'Gold Plating' of European Environmental Measures? i Journal for European Environmental and Planning Law, 6:4, 2009.

Jordan, A.: The politics of a multi-level environmental governance system: European Union environmental policy at 25, CSERGE Working paper, PA 98-01.

Lien, Vilde Hannevik: Norske myndigheters handlingsrom ved statsstøtte til fornybar energi – en vurdering av Norges støtteordning med særlig fokus på finansieringens betydning, Oslo 2010 (upublisert).

Macrory, Richard (ed.): Principles of European Environmental Law, Europa Law Publishing, Groningen, 2004.

Macrory, Richard (ed.): Reflections on 30 years of EU Environmental Law, Europa Law Publishing, Groningen, 2006.

Martinsen, Eldbjørg Håkonsen: IPPC-direktivet, masteravhandling, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 1/2008, Oslo 2008.

Myhre, Jonas W.: Financing of CCS Demonstration Projects - State Aid, EEPF and NER Funding - An EU and EEA Perspective, University of Oslo Faculty of Law Legal Studies Research Paper Series No. 2011-02.

Krämer, Ludwig: EC Environmental Law, sixth edition, London 2007

Scott, Joanne (ed.): Environmental Protection. European Law and Governance, Oxford University Press, Oxford 2009.

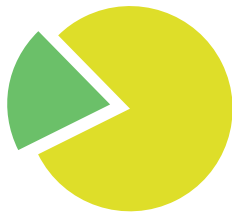
Sejersted, Fredrik: "Rådsdirektiv 90/313 og retten til miljøinformasjon etter norsk rett", Tidsskrift for Rettsvitenskap 1999, s. 148-189.

Sejersted, Fredrik, Finn Arnesen, Ole Andreas Rognstad, Sten Foyn og Olav Kolstad: EØS-rett, 2. utg., Universitetsforlaget, Oslo 2004.

Schütz, Sigrid Eskeland: Miljøkonsekvensutgreiing av planar og tiltak, doktoravhandling, Universitetet i Bergen, 2007.

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 udfordring 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



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 978-82-93145-26-4 (trykt) • ISBN 978-82-93145-27-1 (nett)