

Rapport nr 4/03

# Defensiv norsk miljøpolitikk – i og utenfor EØS

Om kjemikalierregulering og biologisk mangfold

Av Rasmus Reinvang



Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt  
Utgitt i samarbeid med WWF

<b>Tittel</b> Defensiv norsk miljøpolitikk – i og utenfor EØS. Om kjemikalierregulering og biologisk mangfold	<b>Rapportnummer, utgivelsesdato</b> FIVH-rapport nr 4/2003 22.12.03
<b>Forfatter</b> Rasmus Reinvang	<b>Utgiver</b> Framtiden i våre hender, Fredensborgveien 24 G 0177 Oslo i samarbeid med WWF
<b>Prosjektstyrere</b> Dag Nagoda og Mekonnen Germiso	<b>Ansvarlig redaktør</b> Arild Hermstad
<b>Faglig kvalitetssikrer</b> Eivind Hovden	
<p>Denne rapporten er godkjent av Framtiden i våre henders forskningsinstitutt (FIFI). Instituttet har til formål å engasjere eksterne fagfolk med den nødvendige vitenskapelige kompetanse til å utføre prosjekter innen miljø- og utviklingsspørsmål. Prosjektene skal frambringe vitenskapelige utredninger som skal publiseres i FIVHs rapportserie og legges ut til offentlig debatt. Årlig utgis det 8-10 rapporter av denne typen. Rapportene kvalitetssikres og godkjennes av instituttets styre. FIFIs styre består av:</p> <p>cand. oecon. Ingeborg Rasmussen (styreleder) dr. polit. og siv. øk. Audun Ruud forskningsleder Liv Tørres cand. scient Marte O. Kittilsen cand. mag. Bjørn Sandvik</p>	

**Rapporten er utgitt med støtte fra Utenriksdepartementet**

## Sammendrag

**Rapporten viser at Norge har inntatt en passiv holdning i utviklingen av miljøpolitikken både innenfor og utenfor EØS-samarbeidet de siste 10 årene. På det totalharmoniserte kjemikalieområdet er Norge i EØS-samarbeidet redusert til å være en politisk passiv underleverandør av faglig ekspertise. På området klassisk naturvern, som ikke er en del av EØS-avtalen, viser rapporten at Norge henger etter EU, og at en innføring av EUs habitatdirektiv ville bety en vesentlig oppstramming av norsk naturforvaltning.**

### Miljøsamarbeidet i EØS har styrket norsk kjemikalielovgivning

Kjemikalier i EU reguleres i hovedsak av fire direktiver. Disse tar for seg klassifisering og merking av farlige stoffer og stoffblandinger; begrensninger i markedsføring og bruk; og evaluering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer. Europeisk miljøbevegelse og flere EU-land har påpekt den manglende viten om helse- og sunnhetseffekter av et overveiende flertal av de 100.000 kjemiske stoffene som finnes på det europeiske markedet, og dessuten at reguleringen ikke er effektiv nok.

Kommisjonen har de siste årene arbeidet med et lovforslag til ny kjemikalierregulering i EØS-området med sikte på å kartlegge virkningene til alle stoffer på markedet og utfase bruken av giftige kjemikalier. Det foregår i øyeblikket en gigantisk dragkamp i EU om den nye kjemikalierreguleringen, hvor industriinteresser står overfor miljø- og forbrukerorganisasjoner. Kommisjonen fremla sitt endelige forslag høsten 2003, som var merkbart utvannet i forhold til tidligere utkast, og Europaparlamentet og Rådet skal nå vedta loven i sin endelige form.

For Norge har det å bli tatt inn under EUs kjemikalielovgivning gitt oss et utvidet lovmakerapparat med bred kompetanse, og et lovverk vi ikke selv har hatt kapasitet til å utvikle. Det mest tydelige eksemplet er en lovregulering av biocider, som helse- og miljømyndigheter i Norge lenge etterlyste, men hvor Regjeringen valgte å avvente og la EU gjøre jobben.

Norge har hatt og har overgangsordninger på alle områder hvor norsk kjemikalierregulering har vært strengere enn EUs. Norge har fått beholde disse gjennom overgangsordninger hvor man i hovedsak har latt være å skjerpe sitt regelverk inntil EU rakk å komme opp på norsk beskyttelsesnivå. Etter siste reforhandling gjenstår dermed kun enkelte overgangsordninger. I tillegg har Norge fått noen varige unntak, spesielt i forhold til plantevernmidler, som den norske regjeringen tolker slik at Norge beholder sitt strenge regelverk inntil EUs er like strengt.

### Norge er en passiv underleverandør i utviklingen av kjemikaliepolitikken i EØS

EØS-samarbeidet var opprinnelig tenkt som et forum hvor EU og EFTA talte med hver sin likeverdige stemme, men EØS-komiteen har blitt et forum hvor EU-lovgiving rett og slett overføres til Norge. Norge har dermed ingen formell politisk innflytelse på EØS-kjemikalielovgivningen. Norge bruker samarbeidet i Nordisk Råd og uformelle kanaler for å påvirke beslutningene i Europaparlamentet og i Rådet, der EU-lovgiving vedtas. Det demokratiske underskuddet forsterkes av at norske myndigheter og folkevalgte ikke fullt ut utnytter det begrensede handlingsrommet EØS-avtalen og den tilpasningslinje som generelt er lagt i miljøpolitikken siden 1990. En rekke nasjonale unntak innenfor EU viser for øvrig at det er mulig å få gjennomslag for nasjonale hensyn innenfor EU-samarbeidet.

Norske interesseorganisasjoner er i liten grad i engasjert i folkelig bevisstgjøring mht EU-lovgiving på kjemikalieområdet eller i arbeidet for å påvirke denne. Norske aktører, (med et mulig unntak for norsk industri) deltar praktisk talt ikke i den politiske kampen om den nye kjemikalierreguleringens endelige form, til tross for at denne reguleringen blir avgjørende for norsk lovgiving de neste årtiene. Dette gjelder også norske myndigheter, som til tross for at de har erklært politiske mål knyttet til utviklingen av kjemikaliepolitikken (for eksempel bruken av substitusjonsprinsippet) verken har formulert klare politiske mål eller en strategi for hvordan disse kan fremmes mht på det ”slaget om

fremtidens kjemikalielovgivning” som i øyeblikket foregår i EU. Utslipp av kjemikalier er for øvrig en stor trussel mot Norges tredje største eksportnæring, fiskeri og havbruk.

Det klareste eksemplet på norsk passivitet har vært den avventende holdningen til å utvikle et lovverk for biocider. Norske myndigheter har imidlertid tatt enkelte initiativer (bl.a. ftalater og bromerte flammehemmere), hvor Norge er i forkant mht lovgiving og dermed er med på å sette dagsorden.

## Naturvern: EU har utviklet et moderne og ambisiøst regime

EUs habitatdirektiv er et rammedirektiv. Det erstatter ikke nasjonal naturvernlovgiving, men legger rammene for den. Det er dessuten et minimumsdirektiv, noe som innebærer at EU-land står fritt til å gå lenger enn minstekravene direktivet stiller. EUs habitatdirektiv er ambisiøst, og har medført skjerpene endringer i den nasjonale naturforvaltningen i EU-medlemslandene inkludert miljøbevisste land som Danmark og Sverige. Habitatdirektivet utgjør en forpliktende, og sektorovergripende lovgiving med målsetning å sikre vitenskapelig definerte tilstandsmål for europeiske naturtyper og arter. Vitenskapelige anbefalinger ligger i stor grad til grunn, noe som medfører at næringsinteresser i de fleste EU-land har fått redusert makt i konflikter der det står mellom næring og vern. Habitatdirektivet gir i tillegg en overnasjonal myndighet (Kommissjonen), med sanksjonsmulighet, rett til å overvåke implementeringen.

## Norge er på etterskudd mht på vern av biologisk mangfold

Norske myndigheter har ikke levd opp til sine målsettinger på området biologisk mangfold. Dette gjelder både for vern av et representativt utvalg av norske habitater, spesifikt artsvern, at forvaltningen skal være basert på vitenskapelige anbefalinger, og integrering av hensynet til det biologiske mangfoldet i lovgiving som er relevant for området. En vesentlig årsak til de manglende resultatene er at norske myndigheter i liten grad har vært villige til å prioritere beskyttelsen av det biologiske mangfoldet over blant annet fiskeri-, jord- og skogbruksnærings krav og ønsker.

Norge gjør det dårligere enn land det er naturlig å sammenligne seg med. Halvparten av artene på den nasjonale rødlista lever i skogen, men Norge har planlagt vern for en svært liten del av det produktive barskogarealet (1 prosent). EU-land som Finland og Sverige har vernet 4-5 prosent, men har til tross for dette fått krav fra EU-kommisjonen om å utvide tilfanget av verneområder. Med Stortingsmelding 47/2000-01 har det blitt tatt initiativ til en gjennomgripende forbedring av den norske prestasjonen når det gjelder beskyttelse av det biologiske mangfoldet, hvor man blant annet vil se på sektorintegrerende tiltak og lovgivingen. Norske myndigheter er imidlertid fortsatt på et innledende stadium i denne prosessen.

## Norsk tilpasning til EUs naturvernregime ville ha styrket norsk naturforvaltning

Norges naturforvaltning bygger på Bernkonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold. Disse gir ikke konkrete og juridisk forpliktende retningslinjer for oppnåelsen av målsettingene. Konvensjonene har heller ikke kontrollmekanismer og sanksjonsmuligheter overfor land som ikke oppfyller målsettingene. En overgang til EUs system ville styrket naturvitenskapelige argumenter på bekostning av næringsinteressene. Ved en integrering av habitatdirektivet i norsk lovverk ville i tillegg en overnasjonal myndighet med sanksjonsmuligheter være garantist for gjennomføring.

For det første er habitatdirektivet et nytt direktiv, som på et faglig grunnlag og ut fra ”moderne” prinsipper oppretter en lovgiving for beskyttelsen av det biologiske mangfoldet i Europa. Habitatdirektivet utgjør en sammenhengende, moderne og sektorovergripende lovgiving. Norge har enda ikke utviklet en tilsvarende lovgiving på området. En innføring av habitatdirektivet ville derfor gjennomgående medføre en oppstramming av norsk naturforvaltning og en styrking av marint vern, skogvern, artsvern, vassdragsvern, vern av norsk fjellnatur med videre.

## Innhold:

<b>INNLEDNING</b> .....	<b>7</b>
<b>EØS-POLITIKKEN PÅ KJEMIKALIEOMRÅDET</b> .....	<b>9</b>
EU-LOVGIVNINGEN PÅ KJEMIKALIEOMRÅDET .....	9
<i>Klassifisering og merking av farlige stoffer</i> .....	10
<i>Begrensninger i markedsføring og bruk av kjemikalier</i> .....	11
<i>Klassifisering og merking av stoffblandinger</i> .....	11
<i>Evaluering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer</i> .....	11
<i>Biociddirektivet</i> .....	12
<i>Ny kjemikalielovgivning i EØS</i> .....	13
EKSEMPLER PÅ NASJONALE AVVIK I EU PÅ KJEMIKALIEOMRÅDET .....	17
<i>Produktdatabladeksempelen</i> .....	17
<i>Bly-eksempelet</i> .....	18
<i>Kadmiumeksempelet</i> .....	18
<i>Miljøgarantien</i> .....	19
NORGES KJEMIKALIEPOLITIKK UNDER EØS-AVTALEN.....	21
<i>Norsk tilpasning 1988-1991</i> .....	21
<i>EØS-forhandlingene 1992-94 og norske overgangsordninger</i> .....	21
<i>Utviklingen etter 1994 og reforhandlingen av overgangsordningene</i> .....	23
<i>EØS-tilpasningen har vært positiv for norsk kjemikaliereregulering</i> .....	24
NORGES INNFLYTELSE I EØS-SAMARBEIDET .....	25
<i>EØS-avtalen og norsk passivitet</i> .....	25
<i>Norske målsettinger</i> .....	25
<i>Arbeidsgruppene under Kommisjonen</i> .....	26
<i>Nordisk samarbeid</i> .....	27
<i>Nasjonalt initiativ</i> .....	27
VIKTIGE FORHOLD OG FOKUSOMRÅDER .....	28
OPPSUMMERING - KJEMIKALIER.....	30
<b>NORGES OG EUS POLITIKK PÅ OMRÅDET BIOLOGISK MANGFOLD</b> .....	<b>33</b>
NORSK NATURFORVALTNING OG BIOLOGISK MANGFOLD .....	33
<i>Habitatvern</i> .....	35
<i>Spesifikt artsvern</i> .....	36
<i>Skogforvaltning</i> .....	37
<i>Svakheter i konvensjonen om biologisk mangfold</i> .....	38
<i>Kort oppsummering</i> .....	39
EUS HABITATDIREKTIV .....	39
<i>Habitatdirektivets bestemmelser</i> .....	40
<i>Natura 2000-prosessen</i> .....	41
<i>Erfaringene med habitatdirektivet og Natura 2000 i Sverige</i> .....	43
SKILLELINJER MELLOM HABITATDIREKTIVET OG NORSK NATURFORVALTNING .....	45
<i>Overnasjonal kontroll</i> .....	45
<i>Økosystemorientert og sektorovergripende tilnærming</i> .....	46
<i>Målsetting og visjoner</i> .....	46
<i>Faglige vurderinger</i> .....	47
<i>Fremdrift og gjennomføring</i> .....	47
<i>Lovverk</i> .....	47
<i>Nasjonal vs. regional standard</i> .....	47
HABITATDIREKTIVETS POTENSIELLE BETYDNING FOR VIKTIGE NORSKE NATURFORVALTNINGSOMRÅDER.....	48
<i>Fjellnatur</i> .....	48
<i>Kulturlandskap</i> .....	49
<i>Vassdragsvern</i> .....	49
<i>Marint vern</i> .....	50
<i>Natura 2000 ville innebære en generell styrking av norsk naturvern</i> .....	51
OPPSUMMERING – BIOLOGISK MANGFOLD .....	51
<b>LITTERATUR:</b> .....	<b>54</b>

<b>ANNEKS I: KORT OM MILJØPOLITIKK I EU OG EØS-AVTALEN.....</b>	<b>59</b>
EU OG MILJØPOLITIKKEN.....	59
EØS-AVTALEN OG NORSK MILJØPOLITIKK .....	60

# Innledning

Denne rapporten er en oppfølging av FIFI-rapporten ”Norge, EU og miljøpolitikken”, hvor de grunnleggende premissene for Norges forhold til EU på det miljøpolitiske området ble kartlagt. EU-rapporten så også nærmere på spørsmål som EU-lands og Norges handlefrihet på miljøområdet, og hvilke konsekvenser EØS-samarbeidet har hatt for norsk miljøpolitikk og miljøbeskyttelsesnivå. Et av de vesentlige forhold som kom fram, er at EUs miljølovgiving i dag legger føringene for 80-90 prosent av Norges miljølovgiving. Konklusjonen var at EØS-samarbeidet på miljøområdet overordnet sett har ført til en skjerping av det norske miljøbeskyttelsesnivået, samtidig som Norge i mindre grad enn EU-landene har innflytelse på den miljølovgivingen som utarbeides og vedtas i Brussel og blir gjeldende i EØS-området.

Vi vil i denne studien se nærmere på miljøpolitikken knyttet til kjemikalier og biologisk mangfold i et EU-Norge perspektiv. De to emnene atskiller seg rent politisk fra hverandre ved å ligge henholdsvis innenfor og utenfor EØS-avtalen. I stortingsmeldingen om Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (st. meld. 25/2002-03) omtales kjemikalier og biologisk mangfold (sammen med menneskeskapte klimaendringer) som de største miljøutfordringene. Emnene er derfor helt sentrale i norsk miljøpolitikk, og Norges prestasjoner på disse områdene gir derfor en god pekepinn på hvor norsk miljøpolitikk står.

I denne rapporten vil vi først se på kjemikalieområdet. Kjemikalier er et av de miljøområdene hvor Norge siden 1994 har vært forpliktet til å følge EUs lovgiving, med de rammer EØS-avtalen gir for å forhandle frem overgangsordninger og unntak. Området er nært knyttet til standardisering av miljøkrav til varer og reguleres derfor i EU av maksimumsdirektiver og forordninger. Denne typen regelverk åpner ikke for ytterligere skjerping i de nasjonale regelverk. Dette står i motsetning til EUs miljølovgiving generelt, som i form av minimumsdirektiver kun legger en minstestandard landene selv står fritt til å skjerpe.

Det var særlig på kjemikalieområdet at norsk miljøpolitikk atskilte seg positivt fra EUs under EØS-forhandlingene. Kjemikalieområdet er videre antagelig det miljøområdet hvor Norge har bidratt mest til den løpende utviklingen av EUs miljøpolitikk. Den norske kjemikaliepolitikken overfor EU etter 1994 blir dermed en pekepinn på Norges erfaringer, innsats og situasjon i EØS-samarbeidet på miljøområdet.

Naturforvaltning er på den annen side det eneste rene miljøområdet hvor EØS-avtalen ikke legger avgjørende føringer for norsk politikk. Det er dermed det eneste entydige miljøområdet (energi-, landbruks- og fiskeripolitikken, som ikke er omfattet av EØS, har også betydelige miljødimensjoner) hvor det er mulig å sammenligne en ”ren” norsk politikk med den politikk som føres i EU. I en vurdering av Norges miljøpolitikk kontra EUs er det derfor interessant å vurdere Norge og EU opp mot hverandre på dette området. Rapporten vil i denne sammenheng fokusere på biologisk mangfold, da forvaltningen av det biologiske mangfoldet står helt sentralt i naturforvaltningen.

Det er imidlertid ikke helt enkelt å sammenligne Norges og EUs politikk når det gjelder biologisk mangfold. Norge og EU er forskjellige politiske enheter. EUs politikk når det gjelder biologisk mangfold, er først og fremst et rammeverk. Den består ikke av lovgiving som erstatter EU-medlemslandenes nasjonale lovgiving som sådan, men består av en overordnet plan som bygger på grunnleggende prinsipper, definisjoner og retningslinjer som medlemslandenes nasjonale lovgiving tilpasses. Man kan altså ikke direkte sammenligne Norges naturforvaltning med det rammeverket for naturforvaltning som EUs direktiver på området utgjør, da de to størrelsene befinner seg på forskjellige nivåer. Det vi kan vurdere er om EUs habitatdirektiv legger andre føringer for naturvernregimet i EU-land enn det som er praksis i Norge, og om de føringer habitatdirektivet ville gitt for norsk naturforvaltning, ville gitt sterkere vern enn det vi har i dag.

Til sist er det på sin plass å takke en rekke personer med større sakskunnskap enn forfatteren selv har på forskjellige av de her behandlede emnene, som har kommentert manuskript eller på andre måter kommet med innspill. Medarbeidere i SFT og Miljøverndepartementet har tatt seg tid og vært til stor hjelp med kjemikaliekapittelet. Jeg vil i tillegg takke Christian Ege (Økologisk Råd), Maren Esmark (WWF), Arnodd Håpnes (WWF), Mikael Minter (Danmarks Naturfredningsforening), Torben Lund (medlem av Europaparlamentet for Socialdemokraterne (DK)) og Kristin Rosendal (Fridtjof Nansens Institutt). Ansvar for den endelige fremstillingen i rapporten er naturligvis helt og holdent forfatterens.



## EØS-politikken på kjemikalieområdet

Kjemikalieområdet er omfattet av EØS-avtalen, noe som innebærer at Norge er forpliktet til å innføre EU-lovgiving på området. I utgangspunktet er EUs kjemikaliepolitikk derfor også norsk kjemikaliepolitikk, eller rett og slett EØS-politikk. Kjemikalieområdet er nært knyttet til spørsmålet om varestandarder. EU vedtar derfor maksimumsdirektiver og forordninger på området (se Anneks I). Vi vil i den første delen av dette kapitlet gjennomgå hovedtrekkene i EUs/Norges kjemikaliepolitikk og hvilke utfordringer man står overfor på kjemikalieområdet.<sup>1</sup> Vi vil deretter se på hvilke muligheter et EU-medlemsland i praksis har hatt for å opprettholde høyere standarder på området, da vi med dette kan sammenligne EU-lands handlefrihet på området med den posisjon Norge er i under EØS-avtalen. I den tredje delen vil vi ta for oss de områdene hvor Norge har avveket fra EU-regelverket på kjemikalieområdet gjennom overgangsordninger, hvilke konsekvenser EØS-samarbeidet har hatt for norsk kjemikaliepolitikk og hvilken innflytelse Norge har på EU/EØS' kjemikalieavgivning.

## EU-lovgivingen på kjemikalieområdet

Produksjonen av kjemikalier har eksplodert i løpet av de siste årtiene, fra 1 million tonn kjemikalier i året i 1930 til 400 millioner tonn i året ved årtusenskiftet. Europa er verdens største produsent av kjemikalier, med ca. 120 millioner tonn kjemikalier i året. Det har blitt registrert 100 000 kjemiske stoffer på EUs marked, men det er usikkert hvor mange som egentlig er i bruk. Kommisjonens skjønn er at 30 000 av disse brukes i store mengder, men det er også skjønn som anslår at opp til 70.000 er i bruk. Kun 9 000 av disse kjemikalierne har blitt undersøkt for potensielle skadelige effekter. For restens vedkommende, dvs. opp til 85 prosent av alle de kjemiske stoffene på markedet, finnes det ingen eller veldig liten viten om miljø- og sunnhetseffektene (Boye og Ege 2001).<sup>2</sup>

Kjemikalieområdet er enormt og ressurskrevende. EUs regelverk for kjemikalier er i hovedsak systemforskrifter. Systemene bygger på en blanding av sentral rammeregulering på fellesskapsnivå og gjensidige godkjenningsordninger for nye kjemikalier eller produkter, der godkjenning av et stoff i ett medlemsland gjelder i hele EU/EØS-området. Systemet legger således opp til en arbeidsdeling landene imellom. All informasjon om kjemikalier som er undersøkt i henhold til regelverket blir rapportert og opplysningene lagres i en database som er tilgjengelig for alle EØS-land.

Kjemikalier i EU reguleres i hovedsak av 4 rettsakter:

- Direktiv 67/548. Klassifisering og merking av farlige stoffer inkl. forhåndsmelding av nye stoffer.
- Direktiv 76/769. Begrensninger i markedsføring og bruk av kjemikalier.
- Direktiv 99/45. Klassifisering og merking av farlige stoffblandinger.
- Forordning 793/93. Evaluering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer.

---

<sup>1</sup> Kjemikaliepolitikken er omfangsrik. Vi fokuserer her på EU/EØS' "interne" kjemikaliepolitikk, og ikke på regler for kjemikalieeksport og lignende. Et kontroversielt område som tilsetningsstoffer i matvarer faller også utenfor denne rapportens undersøkelsesområde, men er til gjengjeld nærmere behandlet i forrige EU-rapport (Reinvang 2003).

<sup>2</sup> Hovedkilden for beskrivelsen av EU's miljøpolitikk i dette underkapitlet er Boye og Eges (2002: 58-89) kapittel om EU's kjemikaliepolitikk. Alle tall stammer herfra, så lenge annet ikke er anført. Det henvises for øvrig til informasjonshjemmesiden "Den Europæiske Unions aktiviteter: Resumeer af lovgivningen: Miljø: Kjemiske produkter" <http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/s06017.htm>

## Klassifisering og merking av farlige stoffer

Klassifisering og merking av kjemiske stoffer i henhold til 67-direktivet, skjer enten gjennom opptak på stofflisten eller ved produsenters, importørers, og omsetteres såkalte "selvklassifisering". Stofflisten gir bindende klassifisering for ca. 3000 stoffer. Selvklassifiseringsprinsippet innebærer at produsentene, importørene eller omsetterne selv skal vurdere de informasjonene som foreligger om det stoffet de ønsker å markedsføre og deretter merke stoffet i overensstemmelse med informasjonene. Det er tradisjonelt liten kontroll med grunnlaget de forskjellige produsenter klassifiserer og merker sine kjemiske produkter på.<sup>3</sup>

Kjemikalier blir under den nåværende reguleringen klassifisert og prioritert etter graden av farlighet. Klassifiseringen er av avgjørende betydning da denne danner grunnlaget for hvordan det kjemiske stoffet eller stoffblandingen håndteres i samfunnet. Klassifisering og merking er et av de mest harmoniserte områdene i EU. Denne harmoniseringen gjelder ikke bare de stoffene som er opptatt på EUs lister, men også kriteriene for hva som er helse- og miljøskadelig og dermed hvordan den enkelte produsent/importør skal "selvklassifisere" og merke sine kjemikalier.

I direktivet er det innskrevet en såkalt sikkerhetsklausul, som gir et medlemsland mulighet for å ha strammere regler enn det som er foreskrevet av direktivet i en begrenset periode. Etter en viss tid, typisk 6 måneder, fremlegger Kommisjonen spørsmålet for en såkalt revisjonskomité, som deretter stemmer om den strammere lovgivingen på det spesifikke området skal inkluderes i direktivet. Hvis medlemslandet nedstemmes, har det ikke rett til å få saken prøvet for EF-domstolen. Gjennom EØS-avtalen har Norge fortsatt unntak for klassifisering og merking av 12 enkeltstoffer og merking av kjemikalier (stoff og stoffblandinger) som inneholder organiske løsemidler (YL-merking).

67-direktivet inneholder også regler for forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer, det vil si stoffer som ikke står på EUs liste over eksisterende stoffer. I 1981 ble de kjemiske stoffene i EU ført i manntall og oppført på den såkalte EINECS-listen (European Inventory of Existing Commercial Substances). Listen inneholder 100.000 stoffer og disse skal i utgangspunktet ikke anmeldes til myndighetene. Det betyr i praksis at den kjemiske industri har fri adgang til å bruke de "eksisterende" stoffer uten forutgående undersøkelser. Som bemerket innledningsvis foreligger det liten eller ingen informasjon om miljø- og sunnhetseffekter på opp til 85prosent av disse 100.000 kjemiske stoffene.

Når et nytt kjemisk stoff har blitt meldt og meldingen behandlet av det pågjeldende medlemsland, skal de andre medlemslandene anerkjenne resultatet (prinsippet om "gjensidig anerkjennelse") og har ikke lov til å kreve ytterligere opplysninger om et stoff før det slippes inn på deres territorium. Siden 1981 har det bare blitt registrert ca. 1800 nye kjemiske stoffer i EU (Boye & Ege 2001: 60), som er oppført på den såkalte ELINCS-listen (European List of Notified Chemical Substances). Den norske forskriften om forhåndsmelding av nye kjemiske stoffer er i Norge hjemlet i produktkontrollloven og arbeidsmiljøloven.

Kjemiske stoffer som har hormonlignende virkninger er særlig kontroversielle. Disse er omfattet av 67-direktivet, og klassifiseres under "reproduksjonsskadelige stoffer". Som følge av dette kan ikke slike stoffer under den nåværende ordningen merkes eksplisitt for deres hormonlignende egenskaper, noe som beklages av europeiske miljøorganisasjoner.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Det er her ingen vesentlig forskjell på situasjonen i EU og i Norge, da kjemikalier er en utpreget internasjonal handelsvare og norske importører og produsenter generelt følger standardiseringspraksisene i Europa. I forbindelse med standardisering kan det imidlertid oppstå variasjoner, men disse må imøtegås internasjonalt. Dette behandles nærmere i fotnote 12.

<sup>4</sup> Bl.a. Økologisk Råd (Danmark), se Boye og Ege (2001: 62, 73-79), som for øvrig også mener det bør innføres restriksjoner på bruken av slike stoffer.

## Begrensninger i markedsføring og bruk av kjemikalier

76-direktivet er et maksimumsdirektiv, hvilket innebærer at det ikke er mulig å innføre ytterligere nasjonal regulering av farlige stoffer og stoffblandinger (evt. kjemikalier) som er nevnt i direktivets bilag. Det er meningen at regelverket skal revideres jevnlig, men dette arbeidet har praktisk talt stått i stampe siden 1993 idet man har avventet resultatet av de såkalte risikovurderingene (se under). Bestemmelsene i det opprinnelige 76-direktivet og de etterfølgende endringer er tatt inn i norsk regelverk ved endring av forskrifter eller ved fastsettelse av nye forskrifter og har for nylig blitt samlet i ”forskrift om begrensninger i bruk av enkelte farlige stoffer” (vedtatt 20.12.2002).

Når det gjelder de stoffene som ikke nevnes i direktivets bilag har medlemslandene mulighet for å innføre nasjonale reguleringer. Disse skal meddeles Kommisjonen, som har mulighet for å utsette reguleringene i 1 år mens den beslutter om den vil ta skritt til å utarbeide harmoniserte regler på området. Nasjonale reguleringer kan bestå av bruksbegrensninger eller forbud.

76-direktivet ligger under Kommisjonens industridirektorat og ikke under miljødirektoratet slik de fleste kjemikaliedirektiver gjør. Det kan ha betydning for direktivets innhold, idet industridirektoratet har tendens til å prioritere hensynet til industriell vekst høyere enn hensynet til miljø og sunnhet når det treffes beslutninger om eventuelle forbud mot og begrensninger av skadelige kjemikalier (Boye & Ege 2001).

## Klassifisering og merking av stoffblandinger

I 1999 ble et nytt stoffblandingsdirektiv vedtatt i EU, som trådte i kraft i medlemslandene senest juli 2002. I det originale stoffblandingsdirektivet fra 1988 (som trådte i kraft i juni 1991) kunne produsenter og importører velge å klassifisere en stoffblending enten ved hjelp av et sett beregningsregler eller ved hjelp av tester av stoffblandingen. I det nye direktivet er det kun tillatt å bruke beregningsregler, dvs. at klassifiseringen avgjøres på bakgrunn av beregninger av hvor stort innholdet av farlige stoffer er i stoffblandingen. Med dette ble det sikret at man i mindre omfang bruker dyreforsøk i tester av kjemiske stoffer og stoffblandinger.

Det avgjørende nye i stoffblandingsdirektivet av 1999 er introduksjonen av EU-regler for miljøfareklassifisering av kjemiske stoffblandinger. Muligheten for miljømerking har inntil ikrafttredelsen av det nye stoffblandingsdirektivet kun hatt liten praktisk betydning da det kun dekket kjemiske stoffer, mens langt de største mengder av kjemikalier markedsføres som stoffblandinger. Merket for miljøfare settes på stoffer og stoffblandinger som i særlig grad er skadelige for, for eksempel, fugler, fisk og andre vanndyr. I det nye stoffblandingsdirektivet er det ikke innført nye regler som tar spesifikt høyde for kjemiske stoffers hormonlignende virkninger og grunnvannstruende egenskaper unntatt det som kommer inn under reproduksjonsskadelige egenskaper, hvilket innebærer at stoffblandinger med slike stoffer ikke kan merkes eksplisitt for dette.

## Evaluering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer

Man skjelner mellom en fare- og en risikovurdering av kjemiske stoffer i EU. En farevurdering forholder seg utelukkende til et stoffs iboende egenskaper, mens en risikovurdering også forholder seg til om et stoff for eksempel kan trenge ned i grunnvannet. Risikovurderinger tar med andre ord hensyn til hvordan mennesker og miljø påvirkes av et kjemikalie. Under 793-forordningen har 140 stoffer blitt utvalgt til risikovurdering. Risikovurderingsarbeidet varetas av medlemslandene og det har siden 1993 vært meningen at 25 stoffer skulle ferdigvurderes i året. I slutten av 2001 var kun 11 stoffer helt ferdige i risikovurderingsprosessen, mens 73 var langt fremskredne. Risikovurderingsprosessen er med andre ord ekstremt langsom, hvilket har medført at arbeidet med begrensning av kjemiske stoffers anvendelse (76-direktivet) har gått tregt. Den norske forskriften om vurdering og kontroll av risikoer ved eksisterende stoffer er hjemlet i forurensningsloven og produktkontrollloven.

## Biociddirektivet

Biociddirektivet (98/8/EF) er knyttet til EUs overordnede kjemikalielovgivning. Et biocidprodukt inneholder et eller flere aktive stoffer (biocider) som gjør at produktet kan brukes til å forstyrre, uskadeliggjøre eller på annen måte forhindre virkninger av skadelige organismer. Mange biocidprodukter har betenkelige egenskaper i forhold til helse og miljø siden det er nettopp produktene til dels giftige egenskaper som gir ønsket effekt overfor skadelige organismer som sopp, insekter eller rotter.

Biociddirektivet ble vedtatt for å øke beskyttelsen for menneskers helse og det ytre miljø ved bruk av biocidprodukter. Det har tidligere vært store forskjeller mellom europeiske land når det gjelder regulering av biocidprodukter og de harmoniserte reglene i biociddirektivet bidrar derfor også til å forenkle handelen av biocider og biocidprodukter mellom de ulike EU-landene. Direktivet trådte i kraft 14. mai 2000.

Biociddirektivet omfatter 23 produktgrupper fordelt på fire hovedgrupper: Desinfeksjonsmidler og alminnelige biocidprodukter, konserveringsmidler, skadedyrbekjempningsmidler og andre biocidprodukter. Eksempler på produkttyper som faller inn under biociddirektivets virkeområde er desinfeksjonsmidler for drikkevann, treimpregneringsmidler, rottmidler, insektrepellenter og bunnstoff til båter. Biociddirektivet omfatter ikke produkttyper som reguleres av andre godkjenningsordninger, som for eksempel legemidler, kosmetikk, plantevernmidler og tilsetningsstoffer i næringsmidler.

Direktivteksten har vedlegg over godkjente virkestoffer som opparbeides gjennom vedtak i EU. Det er omfattende krav til dokumentasjon når det gjelder virkestoffenes helse- og miljøfarlige egenskaper, samt i forhold til stoffenes ulike bruksformål. Dokumentasjonen skal benyttes i evalueringen av virkestoffene, som omfatter risikovurdering i forhold til helse og miljø, samt vurdering av behov, effektivitet, bruk og merking.<sup>5</sup>

Biocidproduktene skal godkjennes på nasjonalt nivå, i det land der produktet først skal markedsføres. De enkelte lands myndigheter er ansvarlig for risikovurderinger i forhold til helse og miljø etter direktivets krav og veiledninger. Det er egne krav til dokumentasjon når det gjelder selve produktets egenskaper. Et produkt som er godkjent i et medlemsland skal etter en forenklet søknad "automatisk" bli godkjent i de andre landene (prinsippet om gjensidig anerkjennelse). Slik gjensidig godkjenning skal være hovedregelen, men et land kan under visse betingelser begrense eller nekte godkjenning av produkter. Dette kan blant annet gjelde ved spesielle klimatiske forhold og mangel på tilstedeværelse av skadedyr. Godkjenningen av stoffer og produkter gjelder for 10 år av gangen og kan trekkes dersom ny kunnskap gjør dette nødvendig. Godkjenning kan også nektes eller trekkes tilbake dersom et virkestoff representerer en uakseptabel risiko for helse eller miljø og vesentlig bedre alternative virkestoffer og produkter finnes (substitusjonsprinsippet). Substitusjonsprinsippet er under den nåværende lovgivingen ikke inkludert i andre EU-direktiver på kjemikalieområdet.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Det er industrien som melder inn stoffer som skal bli evaluert i henhold til biociddirektivet. Det antas at det pr. mai 2000, da direktivet trådte i kraft, var ca 800 virkestoffer på det europeiske markedet. Hvor mange av disse stoffene industrien melder inn for evaluering er ikke helt klart, men vil trolig omfatte mellom 350 og 400 stoffer.\* Dette er de såkalte "notifiserte" stoffene og som planlegges å bli evaluert i ulike faser i løpet av perioden 2004-2010. Det vil ta tid før mange av de eksisterende virkestoffene eventuelt inkluderes på et av vedleggene over godkjente virkestoffer i biociddirektivet. I en overgangsperiode kan eksisterende stoffer og produkter omsettes og brukes som tidligere i henhold til eksisterende nasjonale regelverk. Stoffet som ikke er registrert innen våren 2000 vil bli behandlet som nye virkestoffer. Nye virkestoffer vil være forbudt inntil de har blitt evaluert i henhold til biociddirektivet og eventuelt inkludert på et av vedleggene over godkjente virkestoffer.  
\* Samtale i SFT 4.2.2003.

<sup>6</sup> For ytterligere informasjon om biociddirektivet, godkjennelsesprosedyrer etc. henvises det til hjemmesidene til Miljøstyrelsen ([www.mst.dk](http://www.mst.dk)) og Miljøstatus i Norge ([www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no)).

## Ny kjemikalielovgivning i EØS

EUs kjemikalieregulering har gjennom lengre tid blitt kraftig kritisert for ikke å gi forbrukerne og miljøet tilstrekkelig beskyttelse mot skadelige kjemikalier (Boye & Ege 2001: 65).<sup>7</sup> I kritikken fremheves særlig to mangler ved det nåværende systemet:

- Det mangler viten om de kjemikaliene som er i bruk. Det skyldes især at testingen av kjemikalier i det nåværende EU-systemet foregår på en ekstremt tidkrevende måte. Kjemikaliene testes ett av gangen, og klassifiseringen og merkingen av kjemikaliene er i høy grad overlatt til produsentene.
- Det mangler effektiv regulering på kjemikalieområdet. EUs risikovurderingsprogram har inntil videre kun ført til forbud mot eller utfasing av noen av de verste kjemikaliene.

Flere undersøkelser har vist at vi i dag finner miljøgifter og skadelige stoffer i dagligvarer og på steder de ikke bør være.<sup>8</sup> Formaldehyd mistenkes for eksempel for å være kreftfremkallende, men tilsettes tekstiler for å få dem til å krølle mindre. Ftalater og bromerte flammehemmere mistenkes for å være hormonhermende, men brukes i dag i henholdsvis plastleketøy og elektroniske artikler som bla. tv-apparater. Stoffer som kan skade sædkvaliteten, finnes i en rekke barne- og babyprodukter, i følge en Greenpeace-rapport bl.a. i Disney-pysjamaser (Dorey 2003).

WWF-UK (WWF-UK 2003) fikk i 2003 utført en blodtest av 155 frivillige fra hele Storbritannia hvor det ble sjekket for i alt 77 forskjellige giftige kjemikalier av typen bromerte flammehemmere (PBDE), PCB og OCP (herunder sprøytemiddelet DDT). Disse stoffene er persistente (de brytes ikke ned over tid) og bioakkumulative (de hopper seg opp i mennesker og dyr over tid). Persistente og bioakkumulative stoffer overføres til fosteret ved graviditet og gjennom amming. Slike stoffer er ofte hormonforstyrrende, dvs. at de forstyrrer hormon- og reproduksjonssystemene i mennesker og dyr. Fostre er særlig sårbare for dette. Det er dokumentert at hormonforstyrrende stoffer kan føre til tvekjønnet hos dyr.<sup>9</sup>

Alle testpersonene viste seg å ha spor av slike kjemikalier i blodet. 99 prosent hadde rester av PCB og DDT (som har vært forbudt i flere tiår). DDT anses for å være kreftfremkallende og føre til skader på nerve- og immunsystemet. 7 prosent hadde spor av bromerte flammehemmere (deka-BDE) i blodet. Kommisjonen (MEMO 03/219) offentliggjorde 6.11.03 en lignende undersøkelse av miljøkommissær Wallströms blod, som viste at hun hadde spor av 28 av disse stoffene i blodet, deriblant flere som i dag er ulovlige.

På bakgrunn av de alvorlige problemene knyttet til dagens situasjon på kjemikalieområdet fremsatte Danmark, Finland, Holland, Sverige og Østerrike i 1998 et ønske om avgjørende endringer i den nåværende EU-regulering på kjemikalieområdet. Dette startet en prosess som kulminerte med Kommisjonens hvitbok for en ny strategi på kjemikalieområdet av februar 2001.<sup>10</sup> I hvitboken foreslår Kommisjonen at alle kjemiske stoffer fra 2012 skal registreres, vurderes og godkjennes i et nytt system som kalles REACH (R – registration, E – evaluation, A – authorisation, CH – chemicals).

<sup>7</sup> Se bl.a. WWF ([http://www.panda.org/about\\_wwf/what\\_we\\_do/toxics/index.cfm](http://www.panda.org/about_wwf/what_we_do/toxics/index.cfm)) og European Environmental Bureau ([www.eeb.org](http://www.eeb.org)).

<sup>8</sup> En god innføring i problematikken er Rank et al. (2003): *Kjemikalier, Miljø og Sundhed*.

<sup>9</sup> Se for eksempel Kommisjonens egen hjemmeside om hormonhermere for eksempler og referanser ([http://europa.eu.int/comm/research/endocrine/background\\_health\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/research/endocrine/background_health_en.html)).

<sup>10</sup> Hvitboken med strategi for ny kjemikaliepolitikk i EU kan leses på [http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/wpr/2001/com2001\\_0088da01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/da/com/wpr/2001/com2001_0088da01.pdf).

Hvitboken, vedtakene om skjerpinger i miljøministerrådet, Europa-parlamentets betenkning<sup>11</sup> og innspill fra bl.a. miljøvernorganisasjoner i debatten om hvitboken skulle legge grunnen for Kommissjonens endelige lovutkast som etter planen skulle foreligge ved utgangen av 2001. Det ble dessuten vedtatt at det nye systemet skal tre i kraft senest i 2004. Prosessen har imidlertid blitt kraftig forsinket som følge av den politiske dragkampen knyttet til forslaget, og Kommissjonen la derfor først frem sitt endelige utkast til ny kjemikalielovgivning d. 29 oktober 2003.

## Det politiske spillet om den nye kjemikalielovgivningen

Miljøministerrådet fulgte opp hvitboken med en rekke konklusjoner vedrørende EUs kjemikalielovgivning i juni 2001, som rommer flere viktige prinsipper for EUs fremtidige kjemikalielovgivning.<sup>12</sup> Ministerrådet konkluderte innledningsvis med at føre-var-prinsippet og generasjonsmålet skal danne basis for EUs nye kjemikalielovgivning. Videre foreslås det at omvendt bevisbyrde skal innføres, slik at det er industrien som skal kunne bevise at de kjemiske stoffene de gjør bruk av *ikke er* farlige. Det er altså ikke sivilsamfunnet eller myndighetene som skal bevise at de *er* farlige. Det understrekes at godkjenning av særlig farlige stoffer kun er noe som skal forekomme i unntakstilfeller. Stoffer som det ikke foreligger data på virkningen av, skal dessuten ikke kunne markedsføres.

Det gikk to og et halt år fra hvitboken ble lagt frem til Kommissjonen kom med sitt endelige utkast. Denne perioden var preget av en politisk dragkamp mellom den kjemiske industrien på den ene siden og europeiske forbruker- og miljøorganisasjoner på den andre, representert i Kommissjonen ved henholdsvis industrikommissær Liikanen og miljøkommissær Wallstrøm.

1,7 millioner mennesker er ansatt i kjemisk industri i Europa, og industrien omsetter for nesten 4.000 milliarder kroner per år. Det har blitt anslått at en gjennomføring av hvitbokens REACH-lovgiving på kort sikt vil føre til en nedgang i omsetning av europeiske kjemikalieprodukter på 0,1 prosent.<sup>13</sup> Europeisk kjemikalieindustri er bekymret for at den omfattende nye lovgivingen på kjemikalieområdet vil ha negativ innflytelse på industriens vekstbetingelser. Industrien har derfor argumentert intenst for en oppmyking av de krav til industrien som gjør seg gjeldende i hvitboken og fremlagt egen dokumentasjon på at disse krav vil føre til voldsomt økte omkostninger, og at tusenvis av europeiske arbeidere må permitteres. Industrien mener dessuten at hvitboken er unødvendig detaljert i sine krav.

Europeiske miljøorganisasjoner mener på sin side at industrilobbyen grovt overdriver kostnadene og nedskjæringene i antallet arbeidsplasser ved en implementering av et nytt kjemikalierregelverk i henhold til retningslinjene i hvitboken. WWF og EEB (2003) har videre påpekt at en stram kjemikalielovgivning vil gi europeiske kjemikalieprodusenter en konkurransefordel på lengre sikt, da et stramt regime vil bringe europeiske produsenter helt i forkant av utviklingen.

Det første klare tegn på at Liikanen og industriinteressene vant frem, kom på EU-toppmøtet 16-17.10.03, hvor det (etter press fra særlig Tyskland) ble besluttet at det er de nasjonale nærings- og handelsministrene – og ikke miljøvernministrene - som skal forhandle lovgivingen om kjemikalier på plass. Det ble videre understreket i slutterklæringen at den nye kjemikalierreguleringen ikke må forverre virksomhetenes økonomi og konkurransevne. Europeiske miljøorganisasjoner frykter at dette innebærer at fokus flyttes fra miljø og helse til internasjonale konkurranseparametere i sluttforhandlingene om kjemikalielovgivning.

---

<sup>11</sup> Europaparlamentet kom med en endelig beslutning om Kommissionens hvitbok om strategi for en ny kjemikalielovgivning i november 2001 (Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens hvitbok om strategi for en ny kjemikalielovgivning (KOM(2001) 88 - C5-0258/2001 - 2001/2118(COS)).

<sup>12</sup> Rådets konklusjoner av juni 2001 kan leses i sin helhet på <http://ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max=1&bid=89&did=67096&grp=3550&lang=9>

<sup>13</sup> Politiken 29.10.03: "Miljøorganisasjoner rystet over EU's utkast til ny kjemikalielov".

Kommisjonen fremla den 29.10.03 sitt endelige utkast til ny kjemikalielovgivning, som på sentrale områder er klart svakere enn hvitboken opprinnelig la opp til. (Se under). Det er imidlertid fortsatt rom for justeringer av lovforslaget i Europaparlamentet og Rådets behandlinger de neste årene, og europeiske miljø- og forbrukerorganisasjoner oppfordrer unisont Parlamentet og Rådet til å stramme opp på forslaget.<sup>14</sup> Etter alt å dømme vil den nye kjemikalielovgivningen tidligst kunne bli gjeldende fra 2008.

Kommisjonen har utarbeidet en ”utvidet konsekvensutredning” av REACH-forslaget, hvor de samlede omkostningene for industrien og brukerne anslås til 2,3 – 5, 2 milliarder euro over en periode på 11 år. Dette overgår imidlertid av de helse- og miljøfordelene som kan forventes ved innføringen av ordningen, hvor for eksempel et bedret arbeidsmiljø alene anslås å gi en besparing i helserelaterte utgifter på mellom 120 og 400 milliarder euro. Det danske Miljøministeriet vurderer at den nye lovgivingen vil koste danske virksomheter 40 – 60 millioner i året.<sup>15</sup>

## Hvitboken og Kommisjonens endelige utkast til ny kjemikalielovgivning

Kommisjonen legger i hvitboken og det endelige utkastet opp til at alle kjemiske stoffer fra 2012 skal registreres, vurderes og godkjennes i et nytt system som kalles REACH (R – registration, E – evaluation, A – authorisation, CH – chemicals).

### Registrering

Alle stoffer som produseres eller importeres i mengder over ett tonn per produsent eller importør per år skal registreres i en sentral database.<sup>16</sup> I 2012 skal alle stoffer som produseres i kvanta over ett tonn per produsent per år, være registrert. Industrien er forpliktet til å undersøke stoffene og jo større mengde de produseres eller importeres i, desto grundigere skal undersøkelsene være. Det er myndighetenes oppgave å vurdere om det er kommet inn tilstrekkelig opplysninger.

### Vurdering

Det er myndighetenes oppgave å foreta en vurdering av de stoffene som produseres i kvanta over 100 tonn per produsent/importør i året. Myndigheten kan også vurdere stoffer som produseres eller importeres i mindre mengder, hvis det er snakk om problematiske stoffer. Disse vurderingene vil i et visst omfang basere seg på risikovurderinger.

### Godkjenning

Som noe nytt skal myndighetene gi tillatelse før særlig problematiske stoffer kan tas i bruk. For å få godkjenning til å bruke et særlig problematisk stoff kreves det at risikoen ved å bruke dette stoffet er tilstrekkelig kontrollert, de samfunnsmessige fordelene oppveier risikoen for helse og miljø, og at det ikke finnes egnede alternativer.

---

<sup>14</sup> Se for eksempel WWFs pressemelding ”Weakened European chemical law needs beefing up”, 29.10.03 ([http://www.panda.org/news\\_facts/newsroom/press\\_releases/news.cfm?uNewsID=9445](http://www.panda.org/news_facts/newsroom/press_releases/news.cfm?uNewsID=9445)), Politikens omtale av danske miljø- og forbrukerorganisasjoners reaksjoner 29.10.03, ”Miljøorganisasjoner rystet over EU’s udkast til kemikalielov” (<http://politiken.dk/VisArtikel.i.asp?PageID=292321>), og Danmarks Naturfredningsforenings høringsvar om Kommisjonens utkast til ny kjemikalielovgivning av 24.11.03 ([http://www.dn.dk/graphics/dn/dns\\_arbejde/eus\\_miljopolitik/REACH\\_MST.pdf](http://www.dn.dk/graphics/dn/dns_arbejde/eus_miljopolitik/REACH_MST.pdf)).

<sup>15</sup> Politiken 20.11.03, ”Stor besparelse ved ny EU-kemikalielov”.

<sup>16</sup> Denne databasen vil komme til å inneholde en ny og utvidet liste over farlige stoffer knyttet til 67-direktivet og klassifiseringen av disse stoffene vil bestemme behandlingen av disse stoffene i 30 spesialdirektiver. I standardiseringsfasen er det til tider et problem at forskjellige produsenter merker det samme stoffet eller særlig den samme stoffblandingen forskjellig, som følge av at de tolker kriteriene ulikt. Det er desverre en tendens over tid til en harmonisering i form av ”minste felles multiplum” fordi de som merker minst får en markedsmessig fordel av det (det er mindre downstream-effekter av klassifiseringen). I slike sammenhenger er det viktig at myndighetene (og miljø- og forbrukerorganisasjoner) har ressurser til å holde seg oppdatert på hvilke stoffer som er på listen og passer på at kriteriene konsekvent blir tolket på en måte som tar størst mulig hensyn til helse- og miljøfare. Hvis REACH skal fungere ordentlig må man altså sette av de nødvendige ressurser til å holde øye med den standardiseringsprosessen som vil følge klassifiseringen av de stoffene som klassifiseres for første gang.

I kommisjonens forslag er **de særlig problematiske stoffene** definert som

- kreftfremkallende, mutagene og reproduksjonsskadelige stoffer (de såkalte CMR-stoffene i kategori 1 og 2),
- persistente, bioakkumulerende og giftige stoffer (de såkalte PBT og vPvB-stoffene, identifisert etter fastlagte kriterier),
- i særlige tilfelle stoffer med hormonforstyrrende eller PBT og vPvB-egenskaper, og persistente (motstandsdyktige) organiske forbindelser (de såkalte POP-stoffene) som ikke oppfyller de fastlagte kriteriene.

Hvitboken ble i utgangspunktet hilst velkommen da det var allment anerkjent at noe måtte gjøres på kjemikalieområdet. I den første perioden etter at hvitboken ble lagt frem, ble det fra en rekke sider foreslått en oppstramning av Kommisjonens første utkast. Sommeren 2001 la både miljøministerrådsmøtet og miljøutvalget i Europa-parlamentet opp til en lovgiving som på en rekke områder var mer restriktiv og omfattende enn hvitboken.<sup>17</sup> Som bemerket over, medførte industriens lobbyvirksomhet imidlertid at Kommisjonens endelige og sterkt forsinkede utkast til ny lovgiving ble langt svakere enn hvitboken.

De viktigste ankepunktene mot Kommisjonens endelige utkast går på at det foreslåtte systemet ikke sikrer europeiske forbrukere full viten om miljø og helseeffekter av kjemikalier i dagligvarer og heller ikke sikrer en utfasing av de farligste kjemikaliene på markedet. Noen av de viktigste forslagene til forbedringer av Kommisjonens endelige utkast kan oppsummeres slik:

- Forenklet registrering av stoffer under ett tonn  
REACH bør også omfatte stoffer som produseres i mengder under ett tonn per produsent per år. Slike stoffer kan fort nå opp på en samlet høy produksjonsmengde selv om de produseres av forskjellige produsenter. Stoffene kan dessuten være meget farlige og ha alvorlige langtidseffekter, selv om produksjonsmengden og eksponeringen er lav. Europeiske miljøorganisasjoner anbefaler at REACH som minimum også rommer en tidsfrist for en forenklet registrering av data knyttet til stoffer som produseres i mengder under ett tonn per produsent per år.
- Sikkerhetsdata for alle registrerte stoffer  
Ifølge forslaget skal produsentene utarbeide en "Chemical Safety Report" for stoffer som produseres i mengder over 10 tonn per produsent per år, som grunnlag for en vurdering av om disse stoffene har skadelige effekter på miljø eller helse. Det er i alt ca. 30000 stoffer som produseres i mengder over ett ton per produsent per, år og hvitboken la opp til at det skulle foreligge sikkerhetsinformasjon for alle disse. Med den nye grensen på 10 tonn unndras 20.000 stoffer fra dette kravet. WWF anbefaler at kravet fra hvitboken opprettholdes med henvisning til europeiske forbrukeres rett til informasjon.
- Strammere tidsfrister  
Tidsfristen for når en basisvurdering (kalt registrering) av alle stoffer skal være på plass, er for lang (2012). Bakgrunnen for denne kritikken, bl.a. fremført av Miljøministerrådet, er at det finnes nye metoder som gjør at man raskt kan foreta foreløpige vurderinger. En metode er gruppeklassifisering, hvilket vi si at man i stedet for å klassifisere stoffer enkeltvis tar for seg en gruppe kjemisk nært beslektede stoffer på samme tid. En annen måte er dataklassifisering, hvor man gjør bruk av en datamodell (det såkalte Quantative Structure Activity Relations) for gruppeklassifisering av kjemikalier – en metode som bl.a. det danske Miljøstyrelsen gjør bruk av. Ved å bruke gruppeklassifisering og QSAR kan det være mulig å nå fram til en foreløpig klassifisering av alle kjemiske stoffer i EU omkring 2008.

<sup>17</sup> Committee on Environment, Public Health and Consumer Policy: Draft Report on the Commission White Paper on Strategy for a future Chemicals Policy. 24.07.01.



- **Substitusjonsprinsippet**

REACH bør inneholde et klart krav om at særlige farlige stoffer skal erstattes med mindre farlige stoffer eller teknologier (substitusjonsprinsippet). Ved godkjenning bør det stilles krav om dokumentasjon på at det ikke foreligger mulige alternativer. Virksomheter bør videre i hvert enkelt tilfelle legge frem utfasingsplaner for de særlig farlige stoffene som ønskes godkjent og innrapportere hvordan arbeidet med utfasingen skrider frem.

WWF mener at Kommisjonens forslag om at virksomhetene, selv når det finnes mer sikre alternativer, kun behøver å sørge for at særlig problematiske stoffer er under "forsvarlig kontroll", er helt uakseptabel. Det har gang på gang blitt konstatert at persistente og bioakkumulerende stoffer ikke kan håndteres "forsvarlig" i lukkede systemer. På tross av produsentenes påstand om sikker bruk er det for eksempel funnet stoffer som bromerte flammehemmere og ftalater i morsmelk og i arktiske områder.

- **Tidsbegrenset godkjenning**

I tilfeller hvor særlig problematiske stoffer som ikke kan substitueres skal godkjennes er det viktig at en slik godkjenning gis for et begrenset tidsrom, som for eksempel tre år av gangen. Kommisjonens utkast er ikke klart på dette punktet. Kombinasjonen av tidsbegrensede godkjenninger og substitusjonsprinsippet vil være en avgjørende drivkraft for utviklingen av mindre skadelige kjemikalier.

- **Importerte produkter omfattes ikke**

Kjemiske stoffer i importerte produkter er ikke dekket, hvilket vil si at skadelige kjemikalier i for eksempel importert tøy, leketøy og fjernsyn ikke reguleres.

## **Eksempler på nasjonale avvik i EU på kjemikalieområdet**

Kjemikalieområdet er et harmonisert område, hvilket vil si at en nasjonal lovgiving som er strengere enn EUs direktiver på området ikke er mulig. Et eksempel på dette ser vi med Belgia og Tysklands forsøk på å innføre nasjonale forbud mot TBT (tri-butyltinn). TBT er et kjemikalie som bl.a. brukes i bunnmaling til skip. TBT er vanskelig nedbrytbart, hormonforstyrrende og opphopes i mennesker og dyrs blod og vev. Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen IMO vedtok i oktober 2001 regler om forbud mot stoffet. Ifølge disse er påføring av TBT-holdig bunnmaling forbudt fra 1.1.2003, mens skip med TBT-holdig bunnmaling fortsatt kan seile inntill 2008. Belgia og Tyskland forsøkte å innføre raskere nasjonale forbud mot TBT, men fikk avslag fra Kommisjonen da den fant at det ville virke konkurranseforvridende (Boye og Ege 2001).

På den prinsipielle bakgrunn at kjemikalieområdet er harmonisert har det imidlertid i praksis vist seg at en nasjonalstat har forskjellige muligheter for å opprettholde strengere nasjonal lovgiving. Noen eksempler fra Danmark illustrerer dette:<sup>18</sup>

### **Produktdatabladeksempel**

Stoffblandingsdirektivet inneholder regler for såkalte HMS-datablad (helse-, miljø og sikkerhetsdatablad tidligere kalt produktdatablader). HMS-datablad er bruksanvisninger som følger med ved kjøp av kjemiske stoffer og stoffblandinger, og som er rettet mot korrekt bruk av kjemikalier på arbeidsplassen. Arbeidsmiljøområdet er regulert ved hjelp av minimumsdirektiver, mens kjemikalier, som nevnt tidligere er handelsvarer, er et harmonisert område i EU. De HMS-databladene som følger med kjemikaliene er derfor også regulert ved hjelp av maksimumsdirektiver. Danmark har siden 1982 hatt regler om at leverandører av kjemiske stoffer og stoffblandinger skulle utarbeide et HMS-datablad som utdyper og supplerer den merkingen som er på etiketten. Disse har også vært

---

<sup>18</sup> Eksempelene er alle hentet fra Boye & Ege (2001).

krevd på kjemikalier som ikke var anerkjent som farlige av et flertall i EU, typisk kjemikalier som inneholder kreftfremkallende stoffer og organiske løsemidler. Med stoffblandingsdirektivet av 1988 ble det klart at Danmark ikke lenger kunne kreve HMS-datablad på kjemikalier som ikke ble anerkjent som farlige av et flertal i EU. Danmark gjorde i den forbindelse i 1995 bruk av sikkerhetsklausulen. Dette medførte at Kommisjonen i juli 1996 sendte et forslag til Ministerrådet som utvidet det antall produkter stoffblandingsdirektivet tilsier det skal utarbeides HMS-datablad til. I det nye stoffblandingsdirektivet av 1999 er reglene omkring HMS-datablad utvidet til å omfatte langt flere kjemikalier enn tidligere, med det resultat at den danske Arbejdstilsynet nå anser de nasjonale danske reglene på området for overflødiggjorte.<sup>19</sup> Forløpet viser at sikkerhetsklausulen kan tas i bruk og starte en prosess hvor saksområdet vurderes av EU, samt at EU-systemet i slike tilfeller ikke er uvillig til å videreutvikle gjeldende regler.

## Bly-eksempelet

Bly er et tungmetall som brukes i bl.a. plast (særlig PVC), byggematerialer, keramisk glasur, telys, fiskeredskap osv. og som har velkjente miljøskadelige virkninger. I 1998 gjorde Danmark Kommisjonen oppmerksom på en kommende bekjentgjørelse om forbud mot blyholdige produkter. Bekjentgjørelsen forbyr import og salg av produkter som inneholder bly hvis det finnes eller snart finnes alternativer, også selv om disse ikke er omfattet av EU-regulering. Kommisjonen reagerte i utgangspunktet ikke på Danmarks notifikasjon, men det gjorde en rekke andre EU-land. De mente ikke at det var behov for et slikt forbud og heller ikke at den danske reguleringen kunne rettferdiggjøres ved henvisning til miljøgarantien i artikkel 95.<sup>20</sup> På den bakgrunnen valgte Kommisjonen å la den vitenskapelige komiteen vurdere det danske forbudet og den støttet heller ikke Danmark. Den danske regjeringen vurderte imidlertid at det danske forbudet levde opp til traktatkravene og meddelte på den bakgrunnen at reguleringen trådte i kraft 1. desember 2000. Både medlemsstater og Kommisjonen har etter dette hatt mulighet for å innlede en traktatkrenkelsessak mot Danmark ved EF-domstolen, men dette har inntil videre ikke skjedd.

## Kadmiumeksempelet

Kadmium hører til blant de farligste tungmetallene. Kadmium er omfattet av delvise forbud i EU, men er langt mer omfattende begrenset i Danmark og Sverige. Siden midten av 1980-tallet har Danmark og Sverige hatt prinsipielle forbud mot bruken av kadmium, med en rekke unntagelser (som for eksempel bruken av kadmium i oppladbare batterier). Reglene følger i begge land et positivliste-prinsipp, hvilket innebærer at alle bruksmåter som ikke er anført som unntatt fra det prinsipielle forbudet er forbudte. Den danske forbudet trådte i kraft trinnvis fra 1987 og frametter. Man har både i Danmark og Sverige lykket med å nedbringe bruken av kadmium, til tross for at det var stor motstand fra industrien mot den danske og svenske lovgivingen. Industriens hovedargument var at de danske og svenske markedene var for små til at nasjonal lovgiving ville ha noen effekt på bruken av kadmium i en internasjonalsert bransje, noe som ikke viste seg å holde stikk (Boye & Ege 2001).

Holland og Tyskland fulgte Danmarks og Sveriges praksis i kadmiumlovgivingen, men Kommisjonen forsøkte så å få stanset de nasjonale reglene ved å fremsette et forslag til et EU-direktiv om begrensnng av bruk av kadmium. Dette ble vedtatt i 1991.<sup>21</sup> EU-reglene er imidlertid langt mindre

---

<sup>19</sup> Boye & Ege (2001: 62-63, fotnote 21).

<sup>20</sup> Miljøgarantien (artikkel 95, nr. 4-9) gir mulighet for å ha strengere nasjonale regler på områder som er harmonisert med et maksimumsdirektiv. Miljøgarantien har stått i fokus i EU-debatten i flere EU-skeptiske land, da denne sikrer EU-land enn viss handlefrihet på miljøområder som er harmonisert av EU. Det har vært en rekke uklarheter omkring omfanget av miljøgarantien i bl.a. EU-land som Danmark. Utviklingen har vist at miljøgarantien primært må forstås som en dispensasjonsmulighet som kun kan brukes i særlige unntakstilfeller, dvs. i tilfeller hvor et medlemsland står overfor et vitenskapelig dokumentert problem som av forskjellige årsaker utgjør et særlig *nasjonalt* problem. Hvis Kommisjonen avviser et medlemsland som ønsker å bruke miljøgarantien i et bestemt tilfelle kan saken ankes til EF-domstolen.

<sup>21</sup> Ministerrådets direktiv av 18 juni 1991 91/338 vedr. den tiende endring av direktiv 76/769.

vidtgående enn den danske og svenske lovgivingen, blant annet fordi de følger et negativlisteprinsipp som innebærer at alle bruksmåter som ikke nevnes i direktivet er tillatte. Dette er en avgjørende forskjell, da man i et komplisert samfunn vanskelig kan ha oversikt over alle tenkelige bruksmåter av kadmium. Hvis reglene følger et negativlisteprinsipp er det sannsynlig at visse industrier vil finne det attraktivt å finne nye måter å bruke kadmium på, med det resultat at lovgivingen konstant vil være på etterskudd i forhold til utviklingen (Boye & Ege 2001).

I forbindelse med implementeringen av direktivet avgav Danmark og Holland en felles erklæring om at de ville opprettholde strengere nasjonale regler. Det innebar at Danmark implementerte EUs lovgiving gjennom en bekjentgjørelse, men samtidig fastholdt sitt prinsipp om en positivliste samt på en rekke områder lavere grenseverdier enn direktivet.<sup>22</sup> Holland valgte å opprettholde sin strengere nasjonale lovgiving med henvisning til miljøgarantien, mens Danmark opprettholdt en fortolkning av 76-direktivet som værende et minimumsdirektiv.

Kadmium er i øyeblikket under risikovurdering i EU, noe som har medført at tiltak relatert til forbud mot bruk av kadmium i produkter avventer risikovurderingens resultat. I 1999 meddelte Kommisjonen at Sverige og Østerrike, som lik Danmark har mer restriktive nasjonale lovgivninger, kan opprettholde disse så lenge risikovurderingen av kadmium ikke er avsluttet. Når det gjelder Danmarks mer restriktive regler og tolkning av 76-direktivet som et minimumsdirektiv, har Kommisjonen forholdt seg taus, hvilket i den danske Miljøstyrelsen tolkes som ”stilltiende aksept”.<sup>23</sup>

Kadmium i batterier er regulert av et EU-direktiv fra 1991 som har vært under revisjon de siste årene. Formålet med revisjonen har bl.a. vært å få gjennomført et forbud mot kadmiumbatterier fra 2008. Da Kommisjonen fremla revisjonen i juli 2001 viste det seg at et forbud foreløpig var tatt av dagsordenen, med henvisning til at det først er nødvendig med flere undersøkelser av kadmiums skadelige egenskaper. Dette er et klart tilbakeskritt i lys av at kadmium faktisk er en av de miljøgiftene vi har størst viten om og at EU gjentatte ganger i løpet av 1990-tallet erklærte at bruken av kadmium bør utfases hvor det er mulig (Boye & Ege 2001). I EU går 80 prosent av den samlede mengde anvendt kadmium til batterier og av disse innsamles bare 4 prosent.<sup>24</sup> Særlig Frankrike, som har en stor produksjon av kadmiumbatterier, har vært mot en utfasing av bruken av kadmium i batterier og har lobbyet med suksess for å forhindre dette (ibid.). Danmark innførte på sin side i 1995 grønne avgifter på nikkelkadmium batterier, strammet opp på innsamlingsordningene og sørget for at det gis betaling for de innsamlede mengder. Resultatet har vært at man i Danmark er i stand til å innsamle 65-70 prosent av alle brukte nikkelkadmium batterier.<sup>25</sup>

Kadmiumsaken viser at Danmark har lyktes i å opprettholde strengere miljøkrav når det gjelder kadmium til tross for at dette i virkeligheten hører under et maksimumsdirektiv. Dessuten viser eksempelet at det er mulig å føre en progressiv nasjonal politikk på et bestemt miljøområde (innsamling av batterier), til tross for at den samme politikken ikke får gjennomslag i EU som helhet.

## Miljøgarantien

En rekke EU-land har gjort bruk av miljøgarantien i forbindelse med forskjellige kjemikalier. Miljøgarantien har blitt forsøkt brukt i følgende saker, hvorav de fleste har blitt akseptert av Kommisjonen:

---

<sup>22</sup> Miljøministeriets Bekendtgørelse om forbud mod salg, import og fremstilling av cadmiumholdige produkter, nr. 1199 av 23. desember 1992.

<sup>23</sup> Lotte Rahbek, Miljøstyrelsen kemikaliekontor, oktober 2001. (Referert fra Boye & Ege (2001: 69)).

<sup>24</sup> Kilder: Samtale med Lotte Rahbek, Miljøstyrelsen, august 2001 (referert i Boye & Ege 2001: 69, fotnote 33). Svar fra Kommisjonen på spørsmål fra europaparlamentsmedlem Torben Lund, Socialdemokraterne, 11.9.01.

<sup>25</sup> Boye & Ege 2001: 69. Se ellers ”Pilotprosjekt om metoder til borgerinddragelse i forbindelse med innsamlinger af batterier”, kapittel 3: ”Erfaringer med innsamling af brukte batterier”, Miljøstyrelsen, notat 2002.

År	Land	Sak	Avgjørelse
1994	Tyskland	PCP	Ja til nasjonal regel
1996	Danmark	PCP	Ja til nasjonal regel
1999	Sverige	Farge- og søtstoffer	Nei til nasjonal regel
1999	Tyskland	Mineralull	Ja til nasjonal regel
1999	Danmark	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Sverige	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Tyskland	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Nederland	Kreosot	Ja til nasjonal regel
1999	Nederland	PCP	Ja til nasjonal regel
2003	Danmark	Nitritt og nitrat	Ja til nasjonal regel
2003	Danmark	Sulfitt	Nei til nasjonal regel

I denne sammenheng kan vi bemerke bruken av miljøgarantien når det gjelder pesticidet PCP og treimpregneringsmiddelet kreosot. PCP er i prinsippet forbudt i EU, men visse unntak gjør seg gjeldende (bl.a. til behandling av tre i industrianlegg). Danmark, Nederland og Tyskland fikk aksept for et totalt nasjonalt forbud, da man (i en viss grad)<sup>26</sup> kunne dokumentere særlige nasjonale problemer med PCP (Boye & Ege 2001).

Med presiseringen av miljøgarantiens omfang i Amsterdam-traktaten (1999) syntes det klart at miljøgarantien kun kan brukes i unntakstilfeller, hvor det har oppstått et vitenskapelig dokumentert problem som i særlig grad gjør seg gjeldende for et bestemt medlemsland (Pagh 1999). EF-domstolens endelige avgjørelse i den såkalte "matsminkesaken" (mars 2003) synes imidlertid å vise at miljøgarantien vil kunne brukes i et større omfang enn man inntill nylig har trodd.

"Matsminkesaken" begynte i 1994, da Danmark stemte nei til EUs nye direktiv om tilsetningsstoffer fordi man mente de tillatte mengder av nitritt, nitrat og sulfitt var for store.<sup>27</sup> Danmark ønsket å beholde sin strengere lovgiving på området med henvisning til miljøgarantien, noe Kommisjonen avviste. Danmark klagde deretter Kommisjonen inn for EF-domstolen, for å få stadfestet sin rett til å gjøre bruk av miljøgarantien i denne saken. EF-domstolen avsa dom i 1999 og avviste Danmarks krav, bl.a. med henvisning til at saken ikke oppfylte kriteriet om at et forhold skal utgjøre "en særlig risiko" for det pågjeldende lands befolkning før miljøgarantien kan legitimere strengere nasjonal lovgiving på et harmonisert område. Danmark anket saken, samlet nye informasjonen og vant overraskende aksept for sin tolkning av miljøgarantiens bruksområde i mars i år (den foreløpige kjennelsen fra mai i fjor gikk nemlig mot Danmark). Dommen fastslo med det at Danmark har rett til å beskytte forbrukerne mot sunnhetsskadelige tilsetningsstoffer ved hjelp av strengere grenseverdier og miljøkrav enn de øvrige EU-land. Dommen avviste imidlertid de danske krav om særregler for sulfitter.

Avgjørelsen i "matsminkesaken" er av stor betydning for forståelsen av miljøgarantiens bruksområde fremover og åpner opp for at man i større grad vil kunne opprettholde strengere nasjonalt regelverk av hensyn til miljø og sunnhet, enn det som fastlegges i harmonisert EU-lovgiving som den vi bl.a. finner på kjemikalieområdet.<sup>28</sup> Spørsmålet om grensene for bruken av miljøgarantien er imidlertid avansert juss og noe som løpende vurderes (se Pagh 1999!). De neste miljøgaranti-sakene ved EF-domstolen vil vise i hvilken grad denne avgjørelsen fører til en varig utvidelse av garantiens bruksområde. Selve saken og dens forløp illustrerer hvordan EU utgjør en politisk arena hvor medlemsland ved hjelp av

<sup>26</sup> Det er uklart hvor strengt Kommisjonen og EF-domstolen vurderer kravet om særlig nasjonal relevans før miljøgarantien kan tas i bruk. PCP-avgjørelsen (og nitritt og nitrat-avgjørelsen) tyder på at dette kriteriet ikke skal tas bokstavelig (se ellers Pagh 1999, Boye og Ege 2001, Reinvang 2003).

<sup>27</sup> Nitritt og nitrat er tilsetningsstoffer som særlig tilsettes røkte kjøttvarer for å hemme veksten av farlige bakterier (som bl.a. kan forårsake pølseforgiftning). Stoffene har imidlertid også den egenskapen at de kan omdanne seg til kreftfremkallende nitrosaminer.

<sup>28</sup> Miljøgarantien er nøye behandlet i den forrige EU-rapporten (Reinvang 2003). Den endelige dommen i "matsminkesaken" falt etter at den rapporten var ferdig og fremstillingen der bør derfor suppleres med redegjørelsen over.

engasjement, faglig dyktighet og investering av ressurser over tid, har reelle muligheter for å påvirke både politikken og spillereglene på bestemte områder.

## **Norges kjemikaliepolitikk under EØS-avtalen**

EØS-avtalen (som trådte i kraft 1.1.1994) omfatter de aller fleste miljøområder. Den norske tilpasning til EUs regler på miljøområdet har generelt vært uproblematisk, bl.a. på grunn av at Norge allerede 1988 frivillig begynte å tilpasse seg EUs regelverk og avsto fra å utvikle avvikende regelverk (Dahl 1999). Denne tilpasningslinjen har like siden vært karakteristisk for Norge. Norge hadde i utgangspunktet et strammere regelverk enn EU på flere punkter knyttet til kjemikalier. Vi vil i dette underkapittelet se på hvordan dette ble løst under EØS-forhandlingene, hvordan situasjonen har utviklet seg siden 1994, hvilke konsekvenser EØS-samarbeidet har hatt for kjemikaliepolitikken i Norge og til sist hvilken innflytelse Norge har hatt i dette samarbeidet.

### **Norsk tilpasning 1988-1991**

Før EØS-forhandlingene begynte hadde Norge fra egen side tilpasset det norske regelverket til EUs regler på de områdene hvor EUs regelverk var strengere. Dette gjaldt bl. a. regler for bruk av en del farlige stoffer som tidligere ikke hadde vært regulert i Norge. Siden Norge i sin interne regelverksutvikling hadde prioritert noe annerledes enn f. eks. Sverige, fikk Norge på de fleste av disse områdene først et nasjonalt regelverk gjennom EØS-avtalen. Det gjaldt særlig kvikksølvforbindelser (bortsett fra batterier), kadmium (bortsett fra batterier og kunstgjødsel), arsenforbindelser, og pentaklorfenol. Også adapteringen til forordning 2455/92/EØF om eksport/import av farlige kjemikalier innebar en skjerping av norsk regelverk på området .

### **EØS-forhandlingene 1992-94 og norske overgangsordninger**

Selv om den norske tilpasningen til EUs regelverk på miljøområdet som følge av EØS-avtalen overordnet sett var forholdsvis uproblematisk, så var nettopp deler av regelverket for klassifisering og merking av farlige stoffer og stoffblandinger et område hvor det var forholdsvis store forskjeller mellom EUs og Norges regelverk, og hvor Norge hadde mer ambisiøse regler enn EU. Forskjellene skyldtes at Norge i større grad enn EU hadde lagt føre-var-prinsippet til grunn for utviklingen av regelverket (Dahl 1999).<sup>29</sup>

Norge hadde i utgangspunktet strengere lovgiving enn EU når det gjaldt klassifisering og merking av kreftfremkallende og allergifremkallende stoffer, merking av organiske løsemidler (YL-merking), direkte testing av produkter mht. allergifare, regler om HMS-datablad, regler om tungmetallinnholdet i batterier og forbud mot import, og omsetting og bruk av asbest og asbestholdige produkter:

- Når det gjelder merking og klassifisering var forskjellene størst for kreftfremkallende stoffer, hvor Norge hadde et eget system for klassifisering. Testing av produkter med hensyn til allergifare var ikke tillatt i Norge, da det etter norsk vurdering ikke fantes gode nok metoder for å teste sammensatte produkter. EUs regler tillot på sin side slik testing. Norge hadde strengere krav til merking av mer enn 30 ulike stoffer. I tillegg kom et antall stoffer som Norge hadde klassifisert, men ikke EU. Totalt var dette 75 stoffer
- En rekke organiske løsemidler som etter norske regler medførte helserisiko ble ikke vurdert som helsefarlige av EU, igjen primært som en følge av at EU-systemet i mindre grad enn Norge la føre-var-prinsippet til grunn for sin klassifisering. Eksponering for organiske løsemidler kan medføre alvorlige helseskader og det norske kravet om såkalt YL-merking (YL = yrkeshygienisk

---

<sup>29</sup> Det var med andre ord fra norsk side tilstrekkelig med mistanke om skadelighet for å regulere et stoff, mens det i EU's regelverk ble stilt krav til konkret dokumentasjon på et visst stoffs skadelighet for mennesker og miljø for å regulere det pågjeldende stoffet.

luftbehov)<sup>30</sup> på maling, var i norske øyne et viktig tiltak for å redusere denne type skader. EU hadde på sin side ikke tilsvarende generelle krav til merking av organiske løsemidler.

- Norsk regelverk krevde at produsenter/importører av kjemikalier skulle utarbeide såkalte HMS-datablad. Disse skal gi informasjon om risiko vedrørende helse, miljø og sikkerhet for kjemiske stoffer og stoffblandinger. Dette var i norske øyne en viktig forutsetning for å kunne forebygge ulykker og helseskader som kan oppstå ved håndtering av kjemikalier på arbeidsplassen.
- Norge hadde en lavere maksimumsgrense for kvikksølv i batterier enn EU - 0.001 prosent mot EUs 0.025 prosent. EU hadde i tillegg unntatt knappecellebatteriene.
- For asbest hadde Norge forskrifter som forbyr import, fremstilling, omsetning, bruk og annen håndtering av asbest og asbestholdige produkter. EUs regler var ikke like omfattende. EUs målsetting på området var/er å få til en utfasing og til slutt et totalforbud på linje med de norske reglene, men dette skal gjennomføres trinnvis og vil ta flere år.

Forhandlingsresultatet viste at spørsmålene ble løst på to måter. På noen felter ble det gitt overgangsordninger på i første omgang 4 år for opprettholdelse av nasjonale regler, samtidig som EU forpliktet seg til å gjennomføre en revurdering av sitt regelverk. På andre områder bekreftet EU at norske regler ikke var i strid med EUs regelverk. Overgangsordningene på 4 år og en revurdering av EUs daværende bestemmelser, gjaldt reglene for klassifisering og merking av kreftfremkallende og allergifremkallende stoffer, direkte testing av produkter med hensyn til allergifare, merking av organiske løsemidler (YL-merking), samt tungmetallinnholdet i batterier.<sup>31</sup> Ved 4-års perioden utløp ble overgangsordningene reforhandlet. Norske regler vedrørende HMS-datablad og asbest ble ansett for å ikke være i strid med datidens EU-regelverk.

Regler for bruk og merking av plantevernmidler er det eneste området i EØS-avtalen hvor Norge fikk et ikke-tidsbegrenset unntak.<sup>32</sup> Norge har en positivliste på området som omfatter ca. 120 stoffer, mens det finnes ca. 800 plantevernmidler i EU. Norge har dermed mulighet for å begrense adgangen av slike produkter til det norske markedet. EU-landene har senere blitt enige om et felles godkjenningssystem for plantevernmidler, men norske myndigheter forutsetter at det norske unntaket fra EUs regler kan opprettholdes inntil EUs system er like restriktivt som Norges (Dahl 1999).

I stortingsmelding 40/1993-94 ("Om medlemskap i den Europeiske Union") sies det om forhandlingsresultatet: "Denne løsningen gir en tilfredsstillende sikkerhet for at det norske beskyttelsesnivået på kjemikalieområdet kan opprettholdes også ved medlemskap. Erfaringer fra ekspertsamarbeidet innenfor EØS-avtalen viser at både Kommisjonen og nasjonale eksperter i dette samarbeidet er innstilt på en løpende drøftelse av endringer i regelverket, med utgangspunkt i hensynet til et høyt beskyttelsesnivå. Norge har i samarbeid med Sverige oversendt dokumentasjon for 20 allergifremkallende stoffer. Disse skal nå diskuteres i EF på ekspertnivå. Norge vil delta i drøftelsene. Etter norsk initiativ har EF også begynt å diskutere en videreutvikling av systemet for klassifisering av kreftfremkallende stoffer, og norske eksperter deltar aktivt i det pågående arbeidet på dette feltet." Det understrekes videre at dersom det skulle vise seg at EUs regler på enkeltområder ikke oppnår det ønskede sikkerhetsnivå innen utløpet av en overgangsperiode, vil Norge legge til grunn en videreføring av overgangsperioden. Norge vil (her forutsettes kommende medlemskap) dessuten bruke miljøgarantien for å sikre det nasjonale beskyttelsesnivået.

---

<sup>30</sup> YL-merkingen anngir i hvor lang tid av gangen det er forsvarlig å male med den pågjeldende type maling under forskjellige forhold.

<sup>31</sup> Tiltredelsesaktens art. 32 nr. 1 jf. vedlegg III

<sup>32</sup> D.v.s. at det ikke skal reforhandles etter fire år liksom overgangsordningene.

## Utviklingen etter 1994 og reforhandlingen av overgangsordningene

Norge har i tråd med 67-direktivet om klassifikasjon og merking av farlige stoffer også en **Stoffliste**. Stofflisten inneholder informasjon om ca. 3000 stoffer. Farlige stoffer skal merkes i samsvar med bestemmelsene gitt i Stofflisten og hvis ett eller flere stoffer som inngår i en stoffblanding er oppført i Stofflisten skal den angitte klassifiseringen for disse benyttes i merkingen av stoffblandingen. Stofflisten harmonerer med EUs stoffliste under 67-direktivet, med unntak av 12 enkeltstoffer pr. 2003. I denne sammenhengen er det dessuten verd å bemerke at Norge hadde fastsatt reguleringer av noen enkeltstoffer før EU hadde tilsvarende regelverk. Dette gjaldt bl.a. azofargestoffer og formaldehyd i tekstiler, akrylamid i injeksjonsmidler, kortkjedete klorparafiner, CCA-midler og nonyl- og oktylfenol og deres etoksilater.

Norge har dessuten utarbeidet den såkalte **Obs-listen** over spesielt helse- og miljøfarlige stoffer som benyttes i et slikt omfang at de kan representere særlige problemer på nasjonalt nivå. Obs-listen inneholder ca. 250 kjemikalier som er valgt ut på grunnlag av kunnskap om uønskede egenskaper og hvordan stoffene brukes i dag. Listen er ikke rettslig bindende, den er ingen forbudsliste og er ikke fullstendig. OBS-listen er primært tenkt som et hjelpemiddel ved substitusjon.<sup>33</sup>

Stortingsmelding 58/1996-97 presenterte også en liste over såkalte prioriterte stoffer. Prioritetslisten omfatter 28 stoffer eller stoffgrupper. **Prioritetslisten** inneholder stoffer som miljøvernmyndighetene mener utgjør særlige helse- og miljøproblemer i Norge. Den nasjonale målsetting er at utslipp av disse stoffene skal stanse eller reduseres vesentlig innen henholdsvis 2000, 2005 og 2010. For de fleste av stoffene er det inngått internasjonale avtaler om utfasing eller bruksreduksjoner (fortrinnsvis i Nordsjødeklarasjonen og Montrealprotokollen). Også Danmark og Sverige har utarbeidet lister a la Prioritetslisten og Obs-listen.<sup>34</sup>

EUs forbedret sitt regelverk på kjemikalieområdet i løpet av 1990 tallet, særlig i forhold til regulering av kreftfremkallende stoffer (stortingsmelding 27/2001-2), noe som resulterte i at Norges behov for overgangsordninger var redusert betraktelig ved reforhandlingene i 1998-99. EUs 99-direktiv om klassifikasjon og merking av farlige stoffblandinger ble mottatt positivt av norske fagmiljøer og var direkte medvirkende til reduseringen av norske unntak fra EUs regler vedrørende farlige kjemikalier.<sup>35</sup> EØS-komiteen vedtok i mars 1999 å forlenge overgangsordningene for asbest og YL-merkingen (Dahl 1999). Norge har dessuten fortsatt strengere regler enn EU på enkelte områder, bl.a. når det gjelder, HMS-datablad, bruk av formaldehyd i tekstiler, akrylamid, kortkjedete klorparafiner og nonyl- og oktylfenol og deres etoksilater. Når det gjelder Norges unntak for kvikksølv-, arsen-, og tinnorganiske forbindelser, pentaklofenol, kadmiium og batterier ble ikke forlenget fordi man vurderte EUs regelverk til å ha blitt oppgradert til norsk nivå. (Harper 2000) Også EUs regelverk for azofargestoffer i tekstiler og CCA-midler er i dag på nivå med det norske<sup>36</sup>. Det gjenstår således kun enkelte overgangsordninger på kjemikalieområdet (stortingsmelding 27/2001-2).<sup>37</sup>

<sup>33</sup> Stoffer med registrert bruk under 10 tonn per år er utelatt fra Obs-listen men mindre andre faktorer gjør bruk spesielt betenkelig. Noen stoffer (som plantevernmidler, kjemikalier i matvarer, kosmetikk, legemidler) er ikke nevnt i Obs-listen, da de er regulert av annen lovgiving eller ikke faller inn under miljøvernmyndighetenes ansvarsområder. Substitusjonsplikten ble inkludert i produktprotokoll-loven i januar 2000.

<sup>34</sup> Danmark har utarbeidet den såkalte Effektlisen, som omfatter ca. 1400 stoffer som anses som uønsket i miljøet. Av denne har man deretter laget Listen over Uønskede Stoffer, som omfatter de ca. 100 stoffene fra Effektlisen som brukes i størst mengde. (Se Miljøstyrelsens hjemmeside [www.mst.dk](http://www.mst.dk)).

<sup>35</sup> "Vi mener at EUs nye system er en god erstatning for dagens norske regler, sier seksjonsjef Marit Kjeldby i SFT (01.03.01, Høring om forskrift om kjemikalier: Færre norske unntak fra EUs regler for farlige kjemikalier).

<sup>36</sup> Samtale i SFT 20.1.03. Fremstillingen her kan ses som en oppdatering av Harpers (2000) status per mai 2000.

<sup>37</sup> Norge har strengere lovgiving enn EU for ftalater (kreftfremkallende og mistenkt for å være hormonhermende) i produkter til barn under tre år, da disse er forbudt i Norge. Ftalater brukes i en del plastikleketøy for å gjøre dette mykere, men er mistenkt for å kunne bli opptatt i småbarns spytt hvis de sutter på leketøyet. EU har siden 1999 innført et såkalt tre-måneders "nødstop" for bruken av disse i produkter til barn under tre år, et stopp som løpende (hver 3. måned) har blitt forlenget siden (ENDS 20.11.02). Selv om man enda ikke har fått et endelig

Norges kjemikalielovgivning har blitt styrket ved innlemmelsen av EUs biociddirektiv (98/8/EF) i EØS-avtalen, et område Norge ikke tidligere hadde noen lovgiving for (Dahl 1999, Bellona 2002). Biociddirektivet dekker et omfattende område. Ved å integrere EUs godkjenningssystem for biocider har Norge dermed fått en omfattende, moderne og restriktiv lovgiving for biocider, en lovgiving som det rent ressurs- og kapasitetsmessig ville ha vært vanskelig for Norge å ha utarbeidet på egen hånd (Dahl 1999).

Innføringen av biociddirektivet i Norge er en sak som er verd å merke seg av flere grunner. Prosessen illustrerer den passive og ofte pragmatiske tilnærmingen overfor EU som på mange måter har vært kjennetegnet for norsk miljøpolitikk generelt etter 1994 (Dahl 1999, Reinvang 2003). Det hadde lenge vært et uttalt behov fra norske helse- og miljømyndigheters side for å etablere et godkjenningssystem for innholdet av biocider i stoffer og produkter. Signaler om at EU hadde planer om å gjøre dette førte til at Norge ikke tok videre initiativ og heller besluttet å vente på regelverket fra EU. Innføringen av biociddirektivet i Norge er også et eksempel på at EU har blitt brukt som sydebukk for å presse frem mer ambisiøse miljøregler (Dahl 1999). Ved å vente med å innføre regelverket til EU hadde vedtatt det, slapp norske myndigheter å argumentere med kritiske nasjonale interesser. Ved å definere det nye regelverket som en konsekvens av EØS-tilpasningen kunne kritikken mot systemet dessuten kanaliseres mot EU og krav om gjennomføring fra norske myndigheter kunne tilbakeføres til Kommissjonen og eventuelle pålegg fra ESA.

## **EØS-tilpasningen har vært positiv for norsk kjemikaliereregulering**

Kjemikalieområdet er enormt og alene av den grunn har integreringen av EUs lovgiving på området medført en styrking av norsk kjemikaliereregulering. Det finnes over 100.000 kjemiske stoffer på markedet i Europa og stadig nye kommer til. Arbeidet med å holde oversikt over og regulere bruken av kjemikalier er omfattende og komplisert. Ressursmessig har Norge ikke kapasitet til å utforme en egen kjemikalielovgivning som kunne utgjøre et fullverdig alternativ til EUs. Adapteringen av EUs regelverk på kjemikalieområdet har medført at Norge har innført et internasjonalt regelverk for kjemikalier av et omfang og en grundighet Norge ikke selv har kapasitet til å utvikle. Den arbeidsmengden som kreves for å gjennomføre en vurdering av miljøkonsekvenser for alle kjemiske stoffer nødvendiggjør et internasjonalt samarbeid og en internasjonal deling av arbeidsbyrden. Gjennom EØS-avtalen har Norge fått mulighet for å delta aktivt i et slikt arbeide og på faglig grunnlag påvirke de vurderingsprosesser som kommer til å ligge til grunn for politisk vedtatte reguleringer som vil vedrøre miljøet i Norge. Dette har videre vært av vesentlig betydning for de faglige miljøene på området i Norge (Dahl 1999).

Det eneste punktet hvor Norges deltagelse i EU-samarbeidet gjennom EØS-avtalen kan sies å ha hatt en negativ innflytelse på norsk kjemikaliereregulering, er i forbindelse med regelverkets tilgjengelighet for norske brukere.<sup>38</sup> Det flyter en jevn strøm av direktiver og forordninger fra EU som skal integreres i norsk lovgiving, noe som har ført til en på mange måter uoversiktlig situasjon for brukerne. Samtidig imøtekommer lovgivingens formuleringer ofte i liten grad brukernes forutsetninger for å forstå slike tekster i de forskjellige land. Denne situasjonen vil imidlertid antagelig forbedres av en ny forenkling av regelverket for kjemikalier, hvor en rekke forskjellige forskrifter om samme emne skal slås sammen til én (Miljøverndepartementet 30.12.02).<sup>39</sup>

---

vedtak om forbud mot ftalataer i slike produkter på EU-nivå, adskiller situasjonen i Norge seg imidlertid ikke fra situasjonen i EU-land som Danmark og Sverige hvor man også har innført nasjonale forbud (Miljødepartementet 11.6.99).

<sup>38</sup> Samtale i SFT 25.10.2002.

<sup>39</sup> 14 forskrifter om forbud og begrensninger for farlige kjemikalier slås sammen til én, og 7 forskrifter om begrensninger i bruk av ozonreduserende stoffer blir samlet i én forskrift



## Norges innflytelse i EØS-samarbeidet

Etter det norske nei til EU-medlemskap i 1994 har Norges direkte innflytelse på EUs kjemikaliepolitikk ligget i deltakelsen i EUs arbeidsgrupper under Kommisjonen. Et trettitalls komiteer eller grupper under Kommisjonen arbeider med forvaltning og revisjon av EUs kjemikalierregelverk. Da Norge ikke er medlem i EU er det kun i denne delen av EUs arbeid med kjemikalierregelverket at Norge er integrert og, på et faglig grunnlag, kan fremme norske interesser. I selve den formelle politiske prosessen knyttet til løpende vedtak av oppdatert eller ny lovgiving på kjemikalieområdet i EU kan Norge ikke delta, noe som begrenser Norges handlingsrom og innflytelse på lovgivingen.<sup>40</sup>

### EØS-avtalen og norsk passivitet

Man hadde i utgangspunktet fra norsk side forventet at EØS-komiteen ville kunne utgjøre et forum for ”gjensidig meningsutveksling” (stortingsproposisjon 100/1992), men som det fremgår av EØS-meldingen (stortingsmelding 27/2001-02) har ikke dette vært tilfelle. EØS-avtalen utgjør i dag en struktur for overføring av EU-lovgiving til norsk lovgiving, hvor Norge ikke er med på å vedta EU-lovgivingen og hvor Norge i EØS-komiteen ikke har mulighet for å forandre substansen i den EU-lovgivingen som gjennom EØS blir til norsk lov.

Norges mangel på innflytelse på EØS-relevant EU-lovgiving forsterkes av at norske myndigheter ikke har vært i stand til å utnytte det begrensede handlingsrommet EØS-avtalen gir fullt ut (Dahl 1999, Statskonsult 2002, Reinvang 2003) og videre av at heller ikke norske interesseorganisasjoner har vært særlig flinke til å handle aktivt innenfor det nye politiske rommet som har gjort seg gjeldende etter 1994 (Dahl 1999, stortingsmelding 27/2001-02, Reinvang 2003). Danske miljøorganisasjoner (f.eks. Danmarks Naturfredningsforening og Økologisk Råd) spiller en aktiv rolle som formidlere av EUs kjemikaliepolitikk til dansk offentlighet, engasjerer seg direkte i høringsrunder knyttet til utviklingen av EUs nye regelverk på kjemikalieområdet, er tilknyttet europeiske NGO-nettverk og forsøker å påvirke de danske myndighetenes holdning i beslutningsprosessen. Noe lignende er i langt mindre grad tilfelle for norske miljøorganisasjoner. Norske miljøvernorganisasjoner har for øvrig ikke en nasjonal myndighet hvis holdning i beslutningsprosessen de kan prøve å påvirke! Norges politiske innflytelse på den positive utviklingen i EUs kjemikaliepolitikk siden 1994 og på utviklingen av kjemikaliepolitikken i EU/EØS fremover har vært og er meget beskjeden.

Matsminkesaken illustrerer godt hvor hemmet og defensiv Norge er i forhold til EU. Til tross for sterk motstand i befolkningen, blant norske politikere og vurderinger av reell helsefare fra norske fagmyndigheters side (Reinvang 2003: 34), unnlot Norge å bruke vetoretten og aksepterte det såkalte ”matsminkedirektivet”. Følelsen var rett og slett at det ikke var noe alternativ. Som vi så tidligere i dette kapitlet protesterte Danmark på sin side mot de aspektene av direktivet som ville medføre en svekkelse av dansk lovgiving. Etter å ha ført saken for EF-domstolen over flere runder, endte danskene opp med å vinne aksept for sin tolkning av at miljøgarantien kunne gjøres gjeldende og legitimere strengere danske regler på et harmonisert område. Resultatet brukes nå politisk for å stramme opp EUs direktiv for tilsetningsstoffer generelt (Berlingske Tidende 20.3.03), og har videre lagt nye føringer for bruken av miljøgarantien i fremtiden. Norge har et mer begrenset handlingsrom i en slik sak enn Danmark, som følge av at Norge ikke er med i EU. Det er allikevel påfallende at norske myndigheter ikke på noen måter har prøvd å avseke bruksområdet for vetoretten, eller for eksempel har alliert seg med Danmark og nektet å implementere problematiske deler av direktivet til ankesaken var avgjort, når direktivet helt tydelig ble opplevd som sterkt problematisk fra norsk side.

### Norske målsettinger

---

<sup>40</sup> Spørsmål om Norges innflytelse i EØS-samarbeidet behandles mer inngående i den tidligere EU-rapporten (Reinvang 2003).

Norske myndigheter har formulert en rekke mål man har ønsket å arbeide for at blir en del av EU/EØS' miljøpolitikk, gjennom arbeidsgruppene og uformelle kanaler. I stortingsmelding 58/1996-97 (kapittel 6.4.1) fremgår det at Norge vil oppprioritere arbeidet overfor EU på kjemikalieområdet og det legges vekt på;

- at føre-var-prinsippet og substitusjonsplikten blir lagt til grunn for kjemikaliepolitikken,
- at EUs miljøstandarder kommer opp på norsk nivå hvor Norge har overgangsordninger,
- å få en streng klassifisering av løsemidler for å forhindre eller redusere yrkesmessige løsemiddelskader,
- at EU vedtar utfasing av de kjemikaliene som utgjør størst problem for helse og miljø i Norge,
- at EUs regelverk for miljøfaremerking raskest mulig bygges ut til å omfatte sammensatte kjemiske produkter.

De fleste av disse målene er i dag en del av EUs kjemikalielovgivning eller vil etter alt å dømme bli det når den nye kjemikalielovgivningen vedtas. Dette er imidlertid primært et utslag av den politiske viljen i EU-landene.

I stortingsmelding 24/2000-1 (kap. 7.3.2) understrekes det at regjeringen vil videreutvikle og intensivere innsatsen for å påvirke utviklingen av EUs regelverk på kjemikalieområdet, for å bidra til at miljøstandardene i kjemikalieområdet heves. Norge har kommet med innspill til Kommisjonens hvitbok, hvor det bl.a. fremheves at den fremtidige politikken bør være basert på generasjonsmålet og føre-var- og substitusjonsprinsippet.<sup>41</sup> Norge har ikke kunnet delta på de avgjørende politiske møtene i EU forut for Kommisjonens endelige forslag, og derfor vært avskåret fra å kjempe for at substitusjonsprinsippet kom med i forslaget.

Samarbeidsregjeringen legger i stortingsmeldingen om rikets miljøtilstand (nr. 25/2002-03) opp til å føre en mer aktiv politikk for å redusere utslip av helse- og miljøfarlige kjemikalier både nasjonalt og internasjonalt. Det heter videre at regjeringen vil "øke ambisjonsnivået og øke fokus på miljøfarlige kjemikalier" i forbindelse med det nye kjemikalierregelverket som er på vei for EU/EØS-området. Utslipp av kjemikalier er en stor trussel mot Norges tredje største eksportnæring, fiskeri og havbruk, og det er i Norges interesse generelt å sikre et rent havmiljø. Det sies imidlertid ikke noe konkret i stortingsmeldingen om strategi eller tiltak for å oppnå Norges mål på kjemikalieområdet eller hvordan Norge best kan forholde seg til den avgjørende politiske prosessen som i øyeblikket foregår på kjemikalieområdet i EU.

## Arbeidsgruppene under Kommisjonen

Norge har deltatt i ekspertgruppene under Kommisjonen på kjemikalieområdet og deltatt i arbeidsgrupper knyttet til klassifisering og merking av stoffer, regelverk for eksisterende stoffer, for nye stoffer, begrensingsdirektivet, biocider, eksport/import av kjemikalier, og prioriterte stoffer under vannrammedirektivet. Norge har også deltatt i to av arbeidsgruppene som ble nedsatt for å gi Kommisjonen råd i forbindelse med utviklingen av nytt kjemikalierregelverk (hvitboken).

De overgangsordningene som Norge (og andre daværende EFTA-land som Sverige og Østerrike) oppnådde på kjemikalieområdet under EØS-forhandlingene, forpliktet langt på vei EU til å utvikle like stramme regler på disse områdene. Norge har i arbeidet i ekspertgruppene derfor vært i en posisjon hvor man i en del saker har kunnet komme med innspill til løsninger på problemer Norge hadde erfaringer med (Dahl 1999). Kommisjonen har etterspurt norsk kompetanse på kjemikalieområdet, og Norge har hatt en nasjonal ekspert utplassert ved EUs kjemikalieinstitutt (European Chemicals Bureau) i Ispra i Nord-Italia. Norge har imidlertid avslått å delta i forskjellige arbeidsgrupper av kapasitetshensyn.

---

<sup>41</sup> Se EFTA 2002 og SFT 25.6.02 for ytterligere detaljer.

Deltagelse i arbeidsgruppene er til en viss grad en følge av initiativer og kompetanse fra enkeltpersoner i embetsverket.<sup>42</sup> Det er således klart at det på dette nivået er rom for en større aktivitet fra norske myndigheters side og at man ikke har noen desidert strategi for å sikre en maksimal utnyttelse av de muligheter for innflytelse og informasjon som arbeidsgruppene muliggjør. Dette fremgår også av EØS-meldingen (27/2001-2002).

## **Nordisk samarbeid**

Som vi har vært inne på tidligere er Norge som ikke-medlem av EU avskåret fra å delta i den formelle politiske prosessen knyttet til vedtak av bl.a. kjemikalielovgivning i EU. For å kompensere for den manglende politiske innflytelse dette medfører på områder av stor betydning for Norge, har Norge prioritert det nordiske samarbeidet. Dette foregår for det første i ordnede former i kjemikaliegruppen under Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd. Den norske miljøministeren deltar dessuten i det uformelle "frokostmøtet" de nordiske miljøministrene holder forut for møtene i Miljøministerrådet i EU.

Det nordiske samarbeidet har vist seg effektivt, arbeidsdelingen mellom landene har vært verdifull for å gi Norden en samlet større tyngde, og Norge har gjennom dette hatt større mulighet for å engasjere EU-landene Danmark, Finland og Sverige i saker av særlig norsk betydning.<sup>43</sup> Det ligger imidlertid i sakens natur at de nordiske EU-land på ingen måte er forpliktet til å arbeide for norske standpunkter i EU-systemet og at samarbeidet hviler på et interessefellesskap basert på et ønske om høy miljøprofil. Samtidig er det også klart at disse uformelle kanalene ikke kan oppveie for det faktum at Norge ikke er integrert i de formelle politiske prosessene i EU og er avskåret fra å stemme når det skal vedtas ny kjemikalielovgivning i EU, kjemikalielovgivning som gjennom EØS-avtalen blir gjeldende i Norge.

## **Nasjonalt initiativ**

En metode som både EU-land og Norge kan gjøre bruk av i forsøk på å trekke EUs kjemikaliepolitikk i en mer restriktiv retning på et bestemt område, er å ta nye initiativer i den nasjonale lovgivingen. Norsk kjemikaliepolitikk har imidlertid siden 1994 generelt fulgt den norske tilpasningslinjen over for EU, noe som bl.a. innebærer at man generelt avstår fra å videreutvikle den nasjonale lovgivingen på måter som avviker fra EUs regler på området. Det er på denne bakgrunnen at det har blitt påpekt at EØS-avtalen generelt har virket dempende på kreativiteten og initiativet internt i norsk miljøforvaltning (Dahl 1999).

Faglighet har stor tyngde i EU-systemet, noe som gjør at land som investerer i forskning og kunnskapsoppbygging knyttet til f.eks. en bestemt gruppe kjemikalier fort kommer til å legge avgjørende føringer for klassifiseringen og dermed reguleringen av disse kjemikaliene. Dette kan norske myndigheter utnytte. Hormonhermere er f.eks. en gruppe stoffer det hersker stor usikkerhet omkring, både med henblikk på hvilke stoffer som egentlig hører til gruppen og hvor farlige de pågjeldende stoffene i virkeligheten er for helse og miljø. Både i EU og i Norge er det økt fokus på hormonhermere og en begynnende regulering, men det mangler fortsatt i stor grad nøyaktig viten som kan danne grunnlag for en fullstendig og forsvarlig regulering av disse stoffene. Norge har spilt en positiv rolle så langt ved tidlig regulering av stoffer som nonylfenoler, oktylfenoler (SFT 19.10.01) og ftalater. Ved å sette av ressurser til videre forskning på hormonhermere vil Norge kunne øke sin innflytelse på reguleringen av dette området fremover.

Norge har også tatt initiativer når det gjelder bromerte flammehemmere, en gruppe kjemiske stoffer som finnes i økende grad i naturen og som anses for å være blant de farligste miljøgiftene. Bromerte flammehemmere brukes i et stort antall produkttyper, bl.a. elektroniske og elektriske produkter, tekstiler og plast i transportmidler, byggematerialer og maling. Det finnes flere slags bromerte

---

<sup>42</sup> Samtale med mangeårig norsk deltaker i Kommisjonens arbeidsgrupper på kjemikalieområdet.

<sup>43</sup> Samtale i SFT 25.10.2002, i Miljøverndepartementet 21.11.2002 og i EFTA-sekretariatet 10.11.2002.

flammehemmere og for flere er det fortsatt usikkert hvor farlige de er. Regjeringen meddelte i en pressemelding d. 30.12.02 at man vil intensivere innsatsen mot bromerte flammehemmere. Dette skal bl.a. skje gjennom forbud mot penta-, octa- og deka-BDE fra 2005 og streng regulering av TBBPA og HBCD. Det understrekes videre at Norge vil gå inn for nasjonale forbud hvis EU ikke fører en like restriktiv politikk på området.

Under det danske formannskapet i EU høsten 2002 forhandlet man seg i EU frem til enighet om et forbud mot penta-BDE og octa-BDE. Dette ble endelig vedtatt 6.2.2003 med gyldighet fra medio 2004<sup>44</sup> - altså et halvt år før Norge hadde planlagt.<sup>45</sup> Kommisjonen har også bebudet at den vil anbefale et forbud mot deka-BDE så fremt en kommende ekspertvurdering anbefaler dette.<sup>46</sup> Det er således klart at Norge ikke akkurat ligger langt i forkant av EU i utviklingen av regulering på dette området. Men regjeringens handlingsplan er et godt initiativ med mange aspekter. Norge er f.eks. i forkant med definisjonen av bromerte flammehemmere som spesialavfall og med fokuset på TBBPA og HBCD. Dette er av betydning og er med på å sette dagsorden i utviklingen på området.

## Viktige forhold og fokusområder

Kjemikaliepolitikk er et stort og komplisert område som det er liten tradisjon for å arbeide politisk med blant norske miljø- og forbrukerorganisasjoner. Det kan derfor være nyttig avslutningsvis med en kort fremheving av noen av de grunnleggende problemstillingene og perspektivene som gjør seg gjeldende i det politiske arbeidet med kjemikalier.

- Ressurser og faglighet = innflytelse

Utviklingen av lovgivingen på kjemikalieområdet er en tidkrevende og omstendelig prosess. På grunn av de store ressursene som er nødvendige for å kunne argumentere i detalj med hensyn til f.eks. skadevirkninger av bestemte stoffer og for å kunne følge opp relevante lovgivingsprosesser over år, er industrien i stor grad alene når det gjelder lobbyvirksomhet på kjemikalieområdet. Ikke bare de store bransjeorganisasjonene, men også store enkeltfirmaer deltar i møter i EUs arbeidsgrupper, i OECD og i FN når "deres" kjemikalier er til diskusjon. Dette gjør at det i stor grad i praksis blir opp til de ulike myndighetene alene å ivareta helse-, miljø- og forbrukerinteresser overfor den ressurssterke kjemikalieindustrien.

Ressurser er ofte en mangelvare hos Kommisjonen, Parlamentet og de nasjonale myndigheter så vel som hos NGOer. De fleste myndigheter har begrensede ressurser og må derfor prioritere hvilke områder hvor man har mulighet til å følge med i detaljene. Faglig begrunnede forslag tas nesten alltid inn i en beslutning. Dette gir norske myndigheter og også NGOer gode muligheter for å påvirke utviklingen i kjemikalieavgivningen dersom man er i stand til å komme med faglig begrunnede innspill. Dette gjør også at de fleste initiativ fra industrien med en "faglig profil" blir ønsket velkommen. Den skjeve ressursfordelingen gjør at industriens påstander og ekspertuttalelser i en rekke tilfeller danner grunnlag for vurderingen av forskjellige stoffer, selv om det flere ganger har vist seg at disse vurderingene ikke alltid ivaretar helse og miljø på en tilfredsstillende måte når de etterprøves.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/11/EF af 6. februar 2003 om 24. ændring af Rådets direktiv 76/769/EØF om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater (pentabromdiphenylether, octabromdiphenylether)

[http://europa.eu.int/eur-lex/da/archive/2003/l\\_04220030215da.html](http://europa.eu.int/eur-lex/da/archive/2003/l_04220030215da.html)

<sup>45</sup> I Rikets Miljøtilstand (st. meld. 25/2002-03) er tidspunktet for det norske forbudet mot penta- og octa-BDE derfor i etterkant korrigeret til 1 juli 2004

<sup>46</sup> Et sentralt problem er at deka-BDE i mye større omfang enn de to andre stoffene brukes som flammehemmer i elektroniske produkter. Det er derfor vanskelig å forby deka-BDE uten en brukbar alternativ flammehemmer. Samtidig er det klart at industrien evt. må gis en tidsfrist slik at produksjonen gradvis kan omlegges. Norske fagmyndigheter vurderer at det per i dag finnes fullverdige alternativer til deka-BDE.

<sup>47</sup> Kilde: Samtale med mangeårig deltager i Kommisjonens arbeidsgrupper på kjemikalieområdet.

- Ting tar tid

De såkalte systemregelverkene, som utgjør skjelettet i kjemikalielovgivningen, er store og kompliserte arbeidsområder hvor resultatene kommer etter lang tid. Det kan derfor være vanskelig for embetsverket, nasjonale institusjoner og NGOer å stille de nødvendige ressurser. Nasjonale myndigheter og i særlig grad NGOer er avhengige av å kunne vise til synlige resultater innenfor et overskuelig tidsrom for å kunne legitimere ressursbruken og sin egen eksistens. Dette er ofte vanskelig å få til. At et kjemisk stoff blir flyttet fra klassifiseringsgruppe tre til to får sjelden omtale i dagspressen, selv om det kan være viktig for helse og miljø. Industrien er på sin side klar over at det kan være av stor økonomisk betydning for dem å unngå eller begrense et bestemt stoffs planlagte klassifisering og merking, og at dette kan være verd flere års arbeid. 67-direktivet har innvirkning på ca. 30 andre direktiver, noe som innebærer at bare det å få utsatt en beslutning om klassifisering noen år kan gi stor økonomisk gevinst og tid til å utvikle alternative stoffer som kan sikre fortsatt inntjening.

- Vurdering av iboende egenskaper og risikovurderinger

67-direktivet er det eneste direktivet som kun tar hensyn til stoffers iboende egenskaper, noe som er viktig i og med at man aldri kan forutsi bruken og dermed eksponeringen for et bestemt stoff. Klassifiseringen av et stoff på grunnlag av en vurdering av stoffets iboende egenskaper sikrer en enhetlig forståelse av hva som f.eks. er et kreftfremkallende stoff og hva som ikke er det. I dag er det en sammenheng mellom 67-direktivet og 30 spesialdirektiver, hvor den klassifiseringen som legges til grunn i 67-direktivet forplanter seg videre til spesialdirektivene. Spesialdirektivene tar hensyn til ulike faktorer som bl.a. eksponering og dermed situasjonsbestemt risiko, noe som er hensiktsmessig i forskjellige sammenhenger. Det er imidlertid viktig at prinsippet om at man klassifiserer på basis av en vurdering av iboende egenskaper, og ikke varierende risiko, opprettholdes i den fremtidige kjemikalielovgivningen, da et stoffs helse- og miljøegenskaper ellers vil fremstå som situasjonsbestemt. Dette prinsippet utfordres imidlertid til stadighet av industrien (se f.eks. ENDS 1392 fra 25.02.03: "EU chemical labelling procedures challenged").

- Myndighetene og industrien

Hvitboken legger opp til at industrien i langt større grad skal ha ansvar for å få klassifisert og merket de kjemiske stoffene på markedet og lage en internettbasert liste over stoffene og deres egenskaper. Dette er bra siden det innebærer at industrien i stor grad må betale det koster å få vurdert disse stoffene. Det er imidlertid viktig å passe på at klassifiseringen og merkingen ikke "privatiseres" for mye. Myndighetene må følge opp at industrien fortolker reglene for klassifisering og merking på en tilstrekkelig streng måte og ikke f.eks. begynner å blande inn risikovurderinger. Når det gjelder stoffer med alvorlige helse- og miljøegenskaper (kreftfremkallende, hormonforstyrrende o.l.) er det videre viktig at det er myndighetene som fastsetter den endelige klassifiseringen.

- Kjemikalieområdet er internasjonalt

Innen kjemikalierregelverket er det liten eller ingen plass til nasjonale fortolkninger, i og med at markedet er globalt. Kjemikalier har ofte flerspråklige etiketter. Alle nordiske språk på samme emballasje er vanlig. Dermed må i hvert fall alle de nordiske myndighetene være enige for å kunne nå frem overfor industrien. ESA overvåker den norske implementeringen av kjemikalielovgivningen og EØS-domstolen kan pålegge Norge å forandre praksis i implementeringen. Industrien har visst å benytte seg av dette når det gjaldt påstander om norske spesialfortolkninger. Industrien har også trukket norske myndigheter for retten når det gjelder mulighetene for norske unntak iht. EØS-

avtalen.<sup>48</sup> Dette understreker at Norge må engasjere seg aktivt internasjonalt for å kunne sikre en best mulig kjemikalielovgivning også i Norge.

- Globale standarder (frivillig FN anbefaling)

Det er nylig vedtatt en ny frivillig rekommandasjon på FN-nivå for et globalt klassifiserings- og merkesystem. I Johannesburg i 2002 vedtok man at flest mulig land skal ta den inn i sitt nasjonale regelverk før 2008.<sup>49</sup> Hvis EU innfører de globale kriteriene i sitt regelverk og opprettholder systemet med "liste over farlige stoffer", vil dette gi EU et stort forsprang som fortolker av de nye kriteriene. USA og Canada har hittil vært sterkt imot en felles global liste over farlige stoffer. Hvis EU innkorporerer de globale kriteriene i sitt regelverk er det store muligheter for at EUs liste over farlige stoffer vil bli den listen de fleste forholder seg til.

## Oppsummering - kjemikalier

### Bakgrunn

Det finnes over 100 000 kjemiske stoffer på markedet i Europa, og stadig nye kommer til. Arbeidet med å holde oversikt over og regulere bruken av kjemikalier er omfattende og komplisert. Kjemikalier er i tillegg en internasjonal handelsvare og bidrar i stor grad til grenseoverskridende forurensning. Kun 9 000 av de kjemiske stoffene på det europeiske markedet har blitt undersøkt for potensielt skadelige effekter, hvilket vil si at det finnes veldig liten eller ingen viten om miljø- og helseeffekter av ca. 85 prosent av kjemikaliene på det europeiske markedet. Utviklingen av en effektiv kjemikalielovgivning som tar høyde for alle stoffenes miljø- og helseeffekter er en gigantisk oppgave. Norge er for øvrig som kyst og polarnasjon særlig sårbar for forurensning og utslipp av kjemikalier er en vesentlig trussel for Norges tredje største eksportnæring, fiskeri og havbruk.

### Utviklingen i EU

Til tross for at EU har et utviklet regelverk på kjemikalieområdet, har EUs kjemikalielovgivning lenge blitt kritisert av europeiske miljøvernorganisasjoner. Kritikken fremhever særlig at det fortsatt mangler viten om de kjemikaliene som er i bruk og at det mangler regulering på området. Testingen av kjemikalier i EU-systemet er ekstremt tidkrevende, klassifiseringen og merkingen overlates i stor grad til produsentene, og EUs risikovurderingsprogram har inntil videre kun ført til en utfasing av noen av de verste kjemikaliene.

Kommisjonen har som svar på kritikken utarbeidet en hvitbok 2001 med strategi for en ny kjemikalielovgivning i EU – REACH - og etter omfattende debatt et endelig utlast til ny lovgiving (2003). Miljøvernorganisasjoner i Europa har kalt hvitboken, med Europaparlamentet og Rådets vedtak om innstramninger, for et gjennombrudd for miljøkrav på kjemikalieområdet. Det fremheves bl.a. at føre-var-prinsippet og generasjonsmålet skal ligge til grunn for kjemikaliepolitikken, at det innføres omvendt bevisbyrde (industrien skal bevise at de kjemiske stoffene de bruker *ikke* er farlige), at stoffer det ikke foreligger data på virkningen av, ikke skal kunne markedsføres, at de ca. 30 000 stoffene som produseres eller importeres i kvanta av over ett tonn/år skal registreres og vurderes, at en basisvurdering av alle stoffer skal være på plass senest 2012, og at myndighetene skal gi særlig tillatelse før særlig problematiske stoffer (dvs. de kreftfremkallende, mutagene og reproduksjonsskadelige) kan tas i bruk.

---

<sup>48</sup> F.eks. saken om akrylamid, hvor industrien klaget til byretten fordi Direktoratet for arbeidstilsynet hadde gitt et pålegg om merking av stoffet mellom 0,1 og 0,01 vektprosent i en stoffblanding fordi stoffet er høypotent kreftfremkallende ifølge norske regler.

<sup>49</sup> Se for øvrig SFT 26.02.03: "Global kjemikaliemerking" og UNECE: "The Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)" (<http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs.html>) for mer informasjon.

Kommisjonens endelige utkast til ny kjemikalielovgivning fra oktober 2003 viste seg imidlertid å utvanne opplegget fra hvitboken på sentrale punkter, først og fremst ved at den fremholder at kun stoffer som produseres/importeres i kvanta over 10 tonn per år, skal registreres og vurderes med henblikk på miljø- og helseeffekter. 20 000 stoffer er dermed unndratt fra dette kravet i forhold til hvitbokens forslag. Det er videre klart at Kommisjonens forslag ikke sikrer en utfasing av farlige stoffer på det europeiske markedet, og at substitusjonsprinsippet heller ikke er lagt til grunn.

Europeiske miljøvernorganisasjoner betrakter Kommisjonens endelige forslag som et REACH-light, tvunget frem av et massivt press fra europeisk industri som frykter omkostningen ved et økende miljøansvar. WWF oppfordrer Europa-parlamentet og Rådet til å stramme opp forslaget til et nivå over det hvitboken la opp til. Den politiske tautrekkingen de to neste årene vil avgjøre REACHs endelige form. Den nye kjemikalierereguleringen trer tidligst i kraft 2008.

### EUs kjemikaliepolitikk og Norge

Kjemikaliepolitikken er en del av EØS-avtalen, noe som betydde at EUs kjemikaliepolitikk ble norsk kjemikaliepolitikk 1.1.1994. Samlet sett eksisterte det kun mindre forskjeller mellom Norges og EUs regelverk på kjemikalieområdet under EØS-forhandlingene. En grunn til dette var at Norge allerede hadde endret regelverket på områder hvor EUs regler representerte høyere standarder enn Norges. Dette gjaldt bl. a. regler for bruk av en del farlige stoffer som tidligere ikke hadde vært regulert i Norge (særlig kvikksølvforbindelser (bortsett fra batterier), kadmium (bortsett fra batterier og kunstgjødsel), arsenforbindelser og pentaklorfenol).

Det var imidlertid en rekke områder hvor Norge hadde strengere regler enn EU (bl.a. merking av kreftfremkallende stoffer, YL-merking, HMS-datablad, kvikksølv i batterier, i knappcellebatterier, asbest). Norge fikk overgangsordninger på de områdene hvor norsk lovgiving var strengere enn EUs, da EU hadde som målsetting å komme opp på norsk nivå. Under reforhandlingene av overgangsordningene i 1998 ble det klart at de fleste av disse var blitt overflødiggjort av utviklingen i EU, slik at Norge kun behøvde å beholde enkelte overgangsordninger. Norge har på intet område måttet svekke sin kjemikalie Lovgivning som følge av EØS-avtalen.

EUs kjemikaliepolitikk har hatt positive konsekvenser for Norge. Norge har gjennom EØS-avtalen fått en lovgiving for biocider, et område Norge ikke tidligere hadde lovgiving på. Dette er et eksempel på hvordan Norge i EØS-samarbeidet i stor grad frivillig overlater initiativet i miljøpolitikken til EU. Til tross for at helse- og miljømyndigheter lenge hadde etterlyst et norsk biocidlovverk, valgte den norske regjering å avvente EUs kommende lovverk på området fremfor å selv begynne arbeidet med å utvikle et regelverk.

Ressursmessig har Norge ikke kapasitet til å utforme en egen overordnet kjemikalie Lovgivning som kunne være et alternativ til EUs. Adapteringen av EUs regelverk på kjemikalieområdet har medført at Norge har innført et internasjonalt regelverk for kjemikalier av et omfang og en grundighet Norge ikke selv har kapasitet til å utvikle. Selve arbeidsmengden som er nødvendig for å gjennomføre en vurdering av miljøkonsekvenser for alle kjemiske stoffer, nødvendiggjør et internasjonalt samarbeid og en internasjonal deling av arbeidsbyrden. Det har vært en fordel for Norge at man gjennom EØS-avtalen har hatt mulighet til å delta aktivt i et slikt arbeid og på faglig grunnlag påvirke de vurderingsprosesser som kommer til å ligge til grunn for politisk vedtatte reguleringer som vil vedrøre miljøet i Norge.

### EU-lands og Norges innflytelse på kjemikaliepolitikken

Kjemikalieområdet er, på grunn av sin nære tilknytning til (miljø)standarder for varer, et område som er harmonisert i EUs lovgiving. Dvs. at medlemsland ikke kan gå lenger enn EU-rettsaktene på området i sin lovgiving. Vi har imidlertid sett forskjellige eksempler på at det er mulig for EU-medlemsland å være foregangsland på området, ved bruk av sikkerhetsklausulen, ved å tolke

regelverket strammere enn det i utgangspunktet er lagt opp til og ved bruk av miljøgarantien. I tillegg til dette har medlemsland mulighet for å jobbe politisk innenfor EU-systemet med henblikk på å skjerpe kjemikaliepolitikken og ved å stemme for en mest mulig restriktiv kjemikaliepolitikk i Europaparlamentet og Rådet.

Norge er som følge av EØS-avtalen underlagt EUs lovgiving på kjemikalieområdet. Norge har imidlertid ikke mulighet for å jobbe for sine synspunkter i Europaparlamentet og Rådet i EU annet enn gjennom uformelle kanaler og kan heller ikke være med og stemme når lovgiving skal vedtas. EØS-avtalen rommer muligheter for at Norge kan avvise EU-lovgiving på f.eks. kjemikalieområdet, men det har vist seg at det ikke er aktuelt for Norge å benytte seg av sin vetorett. Norges innflytelse begrenses videre av at norske myndigheter, stortingsrepresentanter og interesseorganisasjoner ikke fullt ut utnytter det handlingsrommet som er i EØS-avtalen. Det er således klart at Norge har langt mindre innflytelse på EU/EØS' kjemikaliepolitikk enn det EU-landene har, og at det dessuten er et potensial for en øking av norsk innflytelse innenfor de begrensingene EØS-avtalen gir.

Norge har forsøkt å kompensere for fraværet av formell innflytelse på beslutningsprosessene i EU gjennom å delta aktivt i arbeidsgruppene under Kommisjonen og bruke sitt nordiske nettverk, bl.a. gjennom Nordisk Råd. Norsk ekspertise har vært etterspurt fra Kommisjonenes side og norske fagfolk har bidratt positivt til utviklingen av EU/EØS' kjemikaliepolitikk i arbeidsgruppene. Norge har imidlertid i enkelte tilfeller avslått å delta i Kommisjonens arbeidsgrupper av kapasitetshensyn, noe som viser at Norge heller ikke utnytter mulighetene for innflytelse på dette nivået fullt ut. Det formelle samarbeidet gjennom Nordisk Råd og det uformelle nordiske samarbeidet på ministernivå har fungert godt omstendighetene tatt i betraktning.

Både for EU- og EFTA-land er det mulig å være et foregangsland på kjemikalieområdet ved å ta nye initiativer i den nasjonale lovgivingen. Den tilpasningslinje Norge har fulgt overfor EU siden 1988, har innebåret at Norge frivillig har avstått fra å utvikle nasjonalt regelverk på måter som avviker fra EUs på områder som omfattes av EØS. Norge har imidlertid vist initiativ i reguleringen av enkelte hormonhemmere og nylig også når det gjelder bromerte flammehemmere. I førstnevnte tilfelle har Norge vært i forkant og med handlingsplanen mot bromerte flammehemmere er Norge med på å sette dagsorden i den prosessen som foregår i EU på dette området. Det er nytt i denne sammenheng at Norge antyder at man vurderer å innføre nasjonal regulering på området så fremt EUs vurderinger ikke ender opp med å harmonere med det beskyttelsesnivå man ønsker fra norsk side. Det er positivt at Norge med dette begynner å delta mer aktivt i det politiske spillet knyttet til utviklingen av felles regelverk, innenfor de rammene EØS-avtalen legger.



## Norges og EUs politikk på området biologisk mangfold

På de aller fleste områder er norsk miljøpolitikk i utgangspunktet underlagt rammene i EUs miljølovgiving som følge av EØS-avtalen. Det eneste rene miljøområdet dette ikke gjelder for er det klassiske naturvernet (dvs. område- og artsvern). Vi vil i dette kapittelet se på Norges og EUs politikk på området biologisk mangfold.<sup>50</sup>

Både Norges og EUs politikk på biomangfoldområdet tar utgangspunkt i de internasjonale forpliktelsene definert i Bernkonvensjonen av 1979 og Konvensjonen om biologisk mangfold som ble vedtatt på Riokonferansen i 1992.<sup>51</sup> Da forhandlingene om norsk medlemskap i EU ble avsluttet i 1994 ble det konkludert at Norge ikke ville behøve å forandre på sitt daværende regime for naturforvaltning ved et EU-medlemskap (Stortingsmelding 40/1993-94). I 1994 hadde imidlertid nesten ingen EU-land implementert habitatdirektivet i sine nasjonale lovverk og man hadde heller ikke kommet i gang med implementeringen av Natura 2000-programmet (som oppretter et europeisk nettverk av verneområder for verdifull og truet natur). I dag er situasjonen derfor en annen.

Norge og EU er ikke to parallelle størrelser. EUs politikk når det gjelder biologisk mangfold er først og fremst et rammeverk. Den består ikke av lovgiving som erstatter EU-medlemslandenes nasjonale lovgiving som sådan, men består av en overordnet plan som bygger på grunnleggende prinsipper, definisjoner og retningslinjer som medlemslandenes nasjonale lovgivninger tilpasses. EUs habitatdirektiv har ikke erstattet f.eks. svensk naturvernlovgiving, men tilpasset og videreutviklet den på de områdene hvor det var nødvendig i henhold til prinsippene og premisene i et overordnet europeisk lovverk basert på felles mål. Man kan derfor ikke direkte sammenligne Norges naturforvaltning med det rammeverket for naturforvaltning som EUs direktiver på området utgjør, da de to størrelsene befinner seg på forskjellige nivåer.

Det vi kan vurdere er om EUs habitatdirektiv legger andre føringer for naturforvaltningen i EU-land enn det som er praksis i Norge, og om de føringer habitatdirektivet ville gi for norsk naturforvaltning – hvis habitatdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen eller Norge ble EU-medlem – ville være positive eller negative. Før vi ser nærmere på dette er det imidlertid på sin plass å kort gjøre opp status over det biologiske mangfold i Norge og norske myndigheters planer på området. Dernest må vi se på hvordan habitatdirektivet er bygget opp. I denne sammenheng er det dessuten av interesse å kort se på hvilken virkning implementeringen av habitatdirektivet har hatt for vårt naboland Sverige, et miljøbevisst land som vi deler naturtyper og økosystemer med.

## Norsk naturforvaltning og biologisk mangfold

Norges politikk på området biologisk mangfold bygger på Bernkonvensjonen av 1979 og Konvensjonen om biologisk mangfold av 1992. Bernkonvensjonen omhandler vern av ville europeiske dyre- og plantearter samt deres habitater. Konvensjonen om biologisk mangfold utvidet forestillingene om naturbeskyttelse, idet man nå ikke først og fremst fokuserte på vern av naturområder i form av å avgrense naturområder fra menneskelig påvirkning (verneområder), men også la vekt på bærekraftig

---

<sup>50</sup> Vi vil i denne sammenheng ikke komme inn på de kontroversielle spørsmålene om genetisk modifiserte organismer (GMOer) og patentbeskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser. For en redegjørelse for Norges og EUs politikk på dette området og den nåværende status i EUs og Norges lovgiving, henvises det til FIFI-rapporten om Norge, EU og miljøpolitikken (Reinvang 2003). Vi bør imidlertid bemerke at EUs direktiv om patentbeskyttelse av bioteknologiske oppfinnelser har blitt en del av EØS-avtalen etter at denne rapporten ble skrevet.

<sup>51</sup> Link til Bernkonvensjonen finner man på [www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no), mens Konvensjonen om biologisk mangfold kan leses på <http://www.biodiv.org/>.

bruk av naturen og en global deling av ansvaret for å bevare klodens biologiske mangfold.<sup>52</sup> Norge og de andre skandinaviske landene spilte en vesentlig positiv rolle under forhandlingene, både som brobygger mellom nord og sør og i kraft av et gjennomslag for koblingen av vern, bærekraftig bruk og et nord-sør perspektiv i selve konvensjonen (Rosendal 2003).

Stortingsmelding 46/1988-89 fremsatte en rekke mål rettet mot å sikre en kombinasjon av bærekraftig utnyttelse og bevaring av genetiske ressurser, arter og økosystemer (s. 64):

- Sikre en økologisk bærekraftig utnyttelse av ressurser slik at produktiviteten og artsmangfoldet bevares for kommende generasjoner, og, særlig, å sikre habitater for truede dyre- og plantearter.<sup>53</sup>
- Inkorporere hensynet til miljøet i all planlegging av prosjekter som innebærer utvikling eller utnyttelse av natur/naturområder.
- Sikre et representativt utvalg av norsk natur gjennom nasjonalparker, verneområder etc.
- Sikre levedyktige bestander av laks og andre nasjonale fisketyper, bl.a. gjennom etablering av oppdrettsfrie soner langs kysten for å beskytte vill-laksen.
- Verne store, sammenhengende skogområder av viktighet for det biologiske mangfold og også sikre skogområdenes produktivitet, gjennom vern og en økologisk skogforvaltning. I denne sammenheng er barskogplanen, som ble lansert allerede i 1981, et av de viktigste instrumentene for å nå disse resultatene.

Store deler av naturen i Norge er i dag nokså intakt, sammenlignet med naturen i andre land i Europa. Dette gjelder imidlertid hovedsaklig for naturen i høyereliggende områder og i nord. I lavlandet i Sør-Norge er det høyest produksjon, det største mangfoldet og færrest verneområder. De aller fleste av de truede naturtypene befinner seg nettopp i disse delene av landet. For mange naturtyper mangler det eksakte data på arealutviklingen, men det foreligger tilstrekkelig kunnskap til å anta hva som er de mest utsatte naturtypene i dag. 46 naturtyper anses av Direktoratet for naturforvaltning for å være akutt eller sterkt truet. Den nasjonale rødlista over truede og sårbare arter inneholder over 3000 arter.<sup>54</sup>

Norge står i utgangspunktet i en gunstig posisjon med henblikk på evne og mulighet for å beskytte det biologiske mangfoldet nasjonalt. Norge er et rikt land, tynt befolket og med forholdsvis mange store områder som ikke utnyttes intensivt. Norge har særlig gjort fremskritt når det gjelder utvikling av overvåkingsstrategier og kartlegging av biologisk mangfold (stortingsmelding 42/2000-01).

---

<sup>52</sup> Med konvensjonen om biologisk mangfold fulgte også en anerkjennelse av den skjeve geografiske fordelingen av biologisk mangfold og bioteknologi i verden. Det biologiske mangfoldet er, groft sagt, overveiende konsentrert i fattige tropiske land, mens den bioteknologiske sektor er konsentrert i de rike landene. Konvensjonen om biologisk mangfold introduserte derfor også en rekke mekanismer med henblikk på å fremme en mere jevnbyrdig fordeling av utgifter og fordeler blant brukerne av det biologiske mangfoldet, slik at de fattige land ikke står alene med regningen for å verne sine områder mens vestlige selskaper tjente penger på å utnytte ressursene i dem (f.eks. i farmasøytisk virksomhet).

<sup>53</sup> Stortingsmelding 27/1991-92, Rovviltmeldingen, er en oppfølging av dette punktet.

<sup>54</sup> En rødliste er en oversikt over plante- og dyrearter som på en eller annen måte er truet av utryddelse eller utsatt for betydelig reduksjon. Rødlista omfatter ikke bare arter som er i tilbakegang i dag. Den kan også omfatte arter som er i fremgang, men da ut fra en tidligere sterkt redusert bestand. Rødlista omfatter også arter som er naturlig sjeldne og av den grunn sårbare for menneskelig aktivitet. Artene er vurdert å tilhøre en av flere nærmere definerte truethetskategorier som Verdens naturvernunion (IUCN) har utarbeidet. Disse kategoriene omfatter alt fra arter som allerede er utryddet eller som står i fare for å bli utryddet, til arter som bør overvåkes på grunn av en pågående eller tidligere negativ bestandsutvikling. Den norske rødlista per 1998 inneholder 3062 arter, noe som utgjør 20,9 prosent av 14637 vurderte norske arter. (Kilde: Miljøstatus i Norge 2002).

## Truede naturtyper

Av de 46 naturtypene som betegnes som enten akutt truet eller sterkt truet, er halvparten kulturpåvirket eng eller kystlynghei. Mye av den rike variasjonen innen hovednaturtypen kulturlandskap har alt forsvunnet, og mye holder på å forsvinne, spesielt i lavlandet. De øvrige vegetasjonstypene som er sterkest truet hører i hovedsak til hovednaturtypene skog, myr og havstrand.

De ulike naturtypene er utsatt for forskjellig påvirkning fra menneskelig aktivitet. Skogsdrift, jordbruksdrift, drenering, gjenfylling, utbygging, regulering til vannkraft, spredning av fremmede organismer, sur nedbør og klimaendringer er de viktigste påvirkningsfaktorene. Mangel på jordbruksdrift eller skjøtsel forårsaker også endringer i naturtyper og artssammensetning over store arealer.<sup>1</sup>

Oppnåelsen av fastsatte mål har imidlertid ikke forbedret seg vesentlig som følge av økt viten om det biologiske mangfoldet (Rosendal 2003). I lovverket har en rekke lover blitt tilpasset hensynet til biologisk mangfold, men dette har i liten grad ført til en bedring av situasjonen (ibid.).<sup>55</sup> At dette er et problem som norske myndigheter vedkjenner seg fremgår av at regjeringen har nedsatt en ekspertgruppe som skal undersøke lovgivingen knyttet til biologisk mangfold og mulighetene for å styrke den lovmessige beskyttelsen av dette.<sup>56</sup> Utover en mangel på reell styrking av lovverket, lider den norske innsatsen for å beskytte det biologiske mangfoldet også av en mangel på avsetning av økonomiske ressurser for å sikre dette (Rosendal 2003). Adgang til nødvendige økonomiske midler til kartlegging, utvikling av forvaltningsplaner og iverksettelse av tiltak er nødvendigvis en forutsetning for å stoppe det pågående stoppe tapet av biologisk mangfold i Norge.

## Habitatvern

Verdens naturvernunion (IUCN) har som målsetting at alle land skal verne minst 10 prosent av alle naturtyper innen år 2010.<sup>57</sup> Med gjennomføring av planlagt vern vil om lag 13 prosent av Norges fastlandsareal være vernet etter naturvernloven i 2010<sup>58</sup>:

- Gjennomføring av den nye nasjonalparkplanen vil innebære at målsettingen om 10 prosent vern blir oppnådd for fjellområdene, samt at dekingen for fjord- og kystområder blir bedre. Når barskogsplanen er gjennomført, vil ca. 1 prosent av det produktive barskogsarealet være vernet.
- Gjennomføring av de fylkesvise verneplanene for myr, våtmark, edelløvskog, rik løvskog og sjøfugl vil føre til at flere kyst- og lavlandsområder vernes. Barskogsplanen ble vedtatt i 2002, de fylkesvise verneplanene skal slutføres i år 2005 og nasjonalparkplanen i år 2010.
- Stortinget har gitt klarsignal for utarbeidelse av marin verneplan. Arbeidet er planlagt gjennomført i to faser. Planarbeidet knyttet til første fase startet i 2002, og planlegges avsluttet i 2004. Fase to vil etter planen strekke seg fra 2004 og fram mot 2010.

<sup>55</sup> De lovene som er viktige for bevaring av artsmangfoldet er naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiskloven, plan og bygningsloven, skogbruksloven, forurensningsloven, genteknologiloven og straffeloven, som har en generalklausul om miljøkriminalitet.

<sup>56</sup> Biomangfoldlovutvalget ble nedsatt i 2001 og skal avlegge rapport i 2004. Mandatet for biomangfoldlovutvalget kan leses på <http://odin.dep.no/md/norsk/dep/utvalg/biomangfoldutvalget/022031-990113/index-dok000-b-n-a.html>.

<sup>57</sup> Verdens naturvernunion (IUCN) har medlemmer fra 140 land, heriblant over 70 nasjonalstater (inkl Norge), omkring 100 direktorater og over 740 NGOer. IUCN har som mål å sikre en bærekraftig forvaltning av naturressurser på verdensplan og har observatørstatus i FNs hovedforsamling.

<sup>58</sup> Alle tall og vurderinger i dette avsnittet stammer fra hjemmesiden Miljøstatus i Norge ([www.miljostatus.no/](http://www.miljostatus.no/)), en informasjonstjeneste med Statens forurensingstilsyn som ansvarlig redaktør.

Om lag 8.1 prosent av Norges fastlandsareal er per 2002 vernet etter naturvernloven. Norge har så langt ikke nådd målsettingen om å verne et representativt utvalg av Norges naturtyper. Høyfjellsområder dominerer i arealomfang. Flere viktige naturtyper er ikke tilstrekkelig fanget opp. Bare 1-2 prosent av arealene i de lavereliggende områdene sør i landet er vernet. Det er her vi finner de rikeste naturtypene med det største mangfoldet av dyr og planter. Det er også her konfliktene ved vern er størst. Kyst- og sjøområdene er foreløpig dårlig representert i det vernede arealet. Ca. 1160 km<sup>2</sup> av Norges sjøareal er vernet etter naturvernloven. Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på et utsnitt av fjord- og kystområdene som en ikke finner tilsvarende av andre steder i verden, men ingen av nasjonalparkene omfatter skjærgårdsområder og fjordområder er i svært liten grad representert.

## Spesifikt artsvern

Artsvern er særlig problematisk i befolkede områder og områder som benyttes til næringsutøvelse eller på annen måte representerer en økonomisk verdi. Svakheter i det norske lovverket blir synlige når det oppstår konflikt mellom målsetting om å sikre biologisk mangfold og økonomiske interesser.

Et godt eksempel er villaksen. Siden 1988 har norske myndigheter hatt et erklært mål om å gi villaksen en særlig beskyttelse. Bestanden har vært i sterk nedgang de siste 30 årene, og i 1997 opprettet Regjeringen et eget villaksutvalg som skulle identifisere truslene mot villaksen og komme med forslag til tiltak. Villaksutvalget oppsummerte at de norske villaksstammene var truet av vannkraftutbygging, forurensning, forurensning, ferskvannsparasitten *Gyrodactylus salaris* (som er introdusert i norske farvann), saltvannsparasitten lakselus (som blir kraftig oppkonsentrert i oppdrettsanlegg), ”genetisk forurensning” fra rømt oppdrettslaks og fysiske inngrep som flomsikring og brobygging.<sup>59</sup>

Av mange foreslåtte tiltak var det forslaget om opprettelse av nasjonale laksefjorder og laksevassdrag som vakte mest debatt. Utvalget mente at for å gi viktige villaksstammer tilstrekkelig beskyttelse måtte villaksen få fortrinnsrett i særlig viktige områder. Nasjonale laksefjorder skulle holdes frie for oppdrett for å unngå problemer med lakselus og rømt oppdrettsfisk. I de nasjonale laksevassdragene ville aktiviteter som vannkraftutbygging, klekkerier, endring av elveløp og lignende bli forbudt.

Forslaget har skapt mye konflikt mellom villaksinteressene og særlig oppdrettsnæringen. Våren 2002 vedtok Stortinget første del av en svært utvannet versjon av nasjonale laksefjorder og vassdrag. Ordningen skal ferdigstilles i 2005. Det pågår fortsatt en diskusjon om hvor strenge restriksjoner det skal være på næringsutøvelse innenfor de etablerte laksefjordene, og hittil tyder alt på at oppdrettsnæringen vinner på mange punkter. Etablerte anlegg får lov til å bli værende, og muligens også lov til å utvide driften. Det er med andre ord tydelig at norske myndigheter ikke har vært, eller i nær fremtid vil være, i stand til å oppnå målsettingen fra 1988 om å opprette helt oppdrettsfrie soner langs kysten for å beskytte villaksen.

Trusselbildet for villaksen er fortsatt grunnleggende sett uendret. Samtidig har det de siste årene vært en stigende tendens i fiskeoppdrettbransjen til å kritisere og stille spørsmålstegn ved gyldigheten av den vitenskapelige forskning på området, og dessuten til å advare mot å legge forsiktighetsprinsippet til grunn for politikktutforming på området (Rosendal 2003).

Den norske forvaltningen av den nasjonale ulvebestanden i grenseområdene med Sverige er kontroversiell sett fra et artsvernsynspunkt. Kun få og små grupper av ulv er beskyttet i Norge, noe som har ført til spørsmål om Norge egentlig legger forsiktighetsprinsippet til grunn i forvaltningen av

---

<sup>59</sup> NOU 9:1999, Til laks åt alle kan ingen gjera.

ulvebestanden og om den norske forvaltningen overholder Bernkonvensjonen.<sup>60</sup> OECD (1993) har vurdert at det mest kostnadseffektive er å avgrense tilstrekkelig store leveområder hvor dyrehold er forbudt og beskyttelsen av ulven overvåkes nøye. Norske myndigheter bruker imidlertid størstedelen av midlene knyttet til bevaring av ulv i Norge, til å betale kompensasjoner for skader forvoldt av ulv på husdyr, i hovedsak sau.

Den norske forvaltningen av gaupebestanden har også nylig vakt internasjonal oppsikt, på bakgrunn av en WWF-rapport som viser at bestanden har sunket kraftig de siste årene (WWF 4.3.03). Til tross for dette var fellingskvoten for 2003 satt til en fjerdedel av bestanden (ibid.). Et av problemene i forvaltningen er at fellingskvotene utstedes fylkesvis, uten overordnet sikring av bærekraftig forvaltning.

Det er en stigende erkjennelse av at det norske lovverket mangler paragrafer som kan sikre beskyttelsen av truede habitater og arter i forhold til bruk og utnyttelse av genetiske ressurser, introduksjon av nye arter og erstatningsforpliktelser i forbindelse med skade på biologisk mangfold (Sabima 2001, Stortingsmelding 2000-01). Mange av problemene oppstår på lokalt plan hvor Plan- og bygningsloven er involvert når det skal avveies mellom økonomiske hensyn og hensyn til biologisk mangfold. Norge er f.eks. forpliktet av Bernkonvensjonen til å beskytte truede arter som stor salamander, men er generelt ikke i stand til å gjøre dette i praksis (Rosendal 2003). Den mest vanlige forklaringen fra de ansatte på kommunalt nivå er at det ikke er noen juridisk forpliktelse i Plan- og bygningsloven rettet mot beskyttelse av spesifikke habitater med spesifikke truede arter (Rosendal 2003). Det er i dag for eksempel forbudt å plukke vernede orkidéarter, men ikke å legge slike orkideers voksesteder under asfalt.

## Skogforvaltning

Nær halvparten av artene på rødlista over truede dyrearter i Norge lever i skog. Utnyttelsen av skog i Norge er derfor en vesentlig trussel mot det biologiske mangfold i Norge (Gulbrandsen 2002: 125). I en nylig evaluering av barskogplanen anbefaler NINA (Norges Institutt for Naturforskning) og Skogforsk at Norge som et minimum må verne minst 4,5 prosent av den produktive skogen (Framstad et al. 2002). Når barskogplanen er gjennomført, vil imidlertid kun ca. 1 prosent være vernet. Evalueringsrapporten påpeker dessuten at de fleste verneområdene er små og at de ikke utgjør et representativt utvalg av skogsmiljøer og geografiske områder. Barskogplanen lever ikke opp til norske myndigheters erklærte målsetting om å basere seg på vitenskapelige anbefalinger i forvaltningen av naturressurser og heller ikke målene om sikring og beskyttelse av det biologiske mangfoldet (Rosendal 2003). Stortingsmelding 25 (2002-2003): "Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand" slår fast at skogvernet i Norge skal økes kraftig. Meldingen rommer imidlertid ingen strategi som presiserer hvor mye skog som skal vernes, tidsfrister for når dette skal skje, eller de økonomiske virkemidler for å gjennomføre dette.

Budsjettene for vern av den produktive skogen har ligget på ca. 35 millioner NOK i året, mens naboland som Finland og Sverige bruker henholdsvis 460 og 500 millioner NOK årlig (Gulbrandsen 2002, Rosendal 2003). Samtidig har budsjettet for bygging av skogsveier, som er en av de største truslene mot skogshabitatene, ligget på ca. 100 millioner NOK i året (Rosendal 2003), dog med en markert nedgang de siste par åra. Sverige og Finland har allerede vernet 4-5 prosent av sin produktive skog (Framstad et al. 2002) og Sverige har fra 2004 vedtatt å bruke omkring 900 millioner på skogvern i året de neste 10 årene. Både i 1993 og i 2001 ble Norge kritisert av OECD for ikke å verne et levedyktig utvalg av alle typer skog. I forskningsinstitusjonen ProSus' evaluering av Norges

---

<sup>60</sup> Sverige, som har den klart største delen av den felles ulvebestanden på sitt område, har tidligere bedt om at ulven kommer opp som tema på møtene knyttet til Bernkonvensjonen, noe som innebærer et politisk press mot Norge og den norske praksisen på området (Ulfstein 2001).

oppfølging av Riokonferansen i 1992 nevnes bl.a. områdene skogbruk og marin biodiversitet som områder hvor den norske innsatsen har vært sporadisk (Lafferty & Nordskog 2002: 180).<sup>61</sup>

Konvensjonen om biologisk mangfold har medført en dreining i Norge mot en skoglovgivning som i større grad enn tidligere vektlegger verdien av biologisk mangfold i skog, men dette har foreløpig mer vært en anerkjennelse av overordnede prinsipper og målsettinger i konvensjonen enn konkrete tiltak for å følge opp forpliktelsene i konvensjonen (Gulbrandsen 2001). Hensynet til biologisk mangfold har blitt innarbeidet i formålsbestemmelsene i skogbrukslovens forskrifter, men har ikke blitt nedfelt i forpliktende bestemmelser overfor skogbruket (Gulbrandsen 2001). Landbruksdepartementet har vært motstander av opprettelsen av et juridisk bindende lovverk som kan sikre en bærekraftig utnyttelse av det biologiske mangfoldet i norsk skog, noe som er en av årsakene til at de juridiske instrumentene for å sikre biologisk mangfold er lite utviklet (Gulbrandsen 2001).<sup>62</sup>

Som i fiskeoppdrettbransjen har det vært en økende tendens de siste årene til at motstanderne av miljøhensyn og skogvern kritiserer og stiller spørsmålsteget ved gyldigheten av den vitenskapelige forskning på området og dessuten advarer mot å legge forsiktighetsprinsippet til grunn for politikktutforming (Rosendal 2003).

Det kan ses som i tråd med dette at Landbruksdepartementet ikke har utformet noe ”føre-var-prinsipp” i forslaget til ny skoglov fra desember 2003. Forslaget til ny skoglov har synliggjort et miljøansvar i formålsparagrafen, men følger ikke opp med en konkretisering av miljøambisjoner eller miljømål. Miljøbegrepet er dermed ikke gitt noe substansielt innhold, og det er uklart hva miljøansvaret vil bety i praksis. Forslaget til ny skoglov legger også opp til en fortsatt bit-for-bit-forvaltning på bestandsnivå og ikke en moderne forvaltning basert på landskapsøkologiske prinsipper og overordnede økosystemhensyn.

## **Svakheter i konvensjonen om biologisk mangfold**

En del av bakgrunnen for Norges forholdsvis begrensede suksess med implementeringen av målene i Konvensjonen om biologisk mangfold ligger i en rekke svakheter i selve konvensjonen. Konvensjonen om biologisk mangfold er i utgangspunktet en bindende, internasjonal regulering med sikte på å løse det globale problemet med tap av biologisk mangfold, men den er prosessorientert og bærer preg av å være en rammekonvensjon som krever mer konkrete protokoller og oppfølgingsforpliktelser (St. prp. 56/1992-93: 3, Koester 1997: 187). Konvensjonens kanskje største svakhet er at forpliktelsene er relativt generelle og ikke inneholder konkrete standarder for vurdering av effektene av forskjellige implementeringstiltak (Rosendal 2003). Dette gjør i konkrete saker konvensjonen sårbar i forhold til den bruk av det biologiske mangfoldet som styres av økonomiske hensyn, da det i stor grad overlates til statene selv å avgjøre hvordan den skal følges opp, noe som forsterkes av at kontroll- og sanksjonsmekanismene under konvensjonen er svært dårlig utviklet (Schei 1997: 252). Konvensjonen rommer ingen myndighet som kan overvåke om de tiltredende landene i praksis overholder konvensjonens prinsipper og heller ingen myndighet som eventuelt kan pålegge land sanksjoner hvis de ikke overholder prinsippene.

Fraværet av et *konkret*, forpliktende ytre press fra Konvensjonen om biologisk mangfold forklarer på den annen side ikke hvorfor Norge ikke i større grad har vært i stand til å oppnå de mål man satte seg i 1989. Stortingsmelding 13/1992-93, FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro, erklærte at en nasjonal strategi og handlingsplan for sikring av det biologiske mangfoldet i Norge skulle

---

<sup>61</sup> OECDs *Environmental Performance Reviews* (2001) viser at Norge gjør det dårligere enn land det er naturlig å sammenligne oss med (bl.a. Kanada, Nederland, Tyskland og Storbritannia) på området bærekraftig utvikling. Det har også blitt bemerket at det i Norge har vært en tydelig bevegelse bort fra bruken av begrepet ”bærekraftig utvikling” i de implementerende organer og i prosedyrene disse følger, noe som står i kontrast til utviklingen i andre OECD-land og i EU generelt (Lafferty & Nordskog 2002: 179).

<sup>62</sup> I stortingsmelding 17/1998-99 har Landbruksdepartementet imidlertid anerkjent at bevaring av biologisk mangfold er et overordnet mål i skogforvaltningen, på linje med økonomisk utnyttelse.

utvikles. Til tross for den vesentlige rolle og høye profil Norge inntok under forhandlingene om konvensjonen, var det først ni år etter at denne ble vedtatt at norske myndigheter kom med en stortingsmelding om biologisk mangfold (47/2000-01) som utgjør en egentlig plan for oppfølging av konvensjonen.

## Kort oppsummering

Norges resultater på området biologisk mangfold har så langt ikke vært imponerende. Norske myndigheter har ikke vært i stand til å leve opp til sine egne målsetninger på området, verken når det gjelder vern av et representativt utvalg av norske habitater eller spesifikt artsvern. Det har også blitt reist spørsmålsteget ved om Norge faktisk overholder Bernkonvensjonen i rovdyrforvaltningen. Norske myndigheter har heller ikke levd opp til sin egen målsetning om at vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet skal være basert på vitenskapelige anbefalinger. Norske myndigheter har dessuten heller ikke vært i stand til å integrere hensynet til bevarelse av det biologiske mangfoldet i den lovgiving som er relevant for området. Den vesentlige oppbyggingen av viten om det biologiske mangfoldet som har funnet sted i Norge har i liten grad medført et korresponderende bedre vern av det biologisk mangfoldet. Med stortingsmelding 47/2000-01 har det blitt tatt initiativ til en gjennomgripende forbedring av den norske prestasjonen når det gjelder beskyttelse av det biologiske mangfoldet, hvor man bl.a. vil se på sektorintegrerende tiltak og lovgivingen. Norske myndigheter er imidlertid fortsatt på et innledende stadium i denne prosessen.

Beskyttelsen av det biologiske mangfoldet kommer ofte i konflikt med fiskeri- og skogbruksnæringens ønsker. En vesentlig årsak til de manglende norske resultatene på området er at norske myndigheter i slike situasjoner i liten grad har vært villige til å prioritere beskyttelsen av det biologiske mangfoldet stilt overfor disse næringenes krav og ønsker.

## EUs habitatdirektiv

Fugledirektivet (79/409/EØF) og habitatdirektivet (92/43/EØF) om bevaring av livsmiljøer samt ville dyr og planter, utgjør EUs viktigste lovverk for bevaring av det biologiske mangfoldet i Europa. Habitatdirektivet bygger på Bernkonvensjonen og Konvensjonen om biologisk mangfold, og utgjør det sentrale regelverket i EU for arbeidet med å sikre naturtyper og arter innenfor unionens territorier. Den overordnede målsetningen i direktivet er å opprettholde eller gjenskape gunstig bevaringsstatus for de naturtyper, dyr og planter som omfattes av direktivets vedlegg.<sup>63</sup>

Utvelgelsen av naturtyper og arter i habitatdirektivet representerer alle de arter og naturtyper som man anser for å være truet og som representative for europeisk natur. Det samme sett av naturtyper og arter vil imidlertid ikke bli vernet i alle land og verneformene kan også variere fra land til land. I praksis får noen land ansvaret for noen naturtyper og arter, alt ettersom hva de enkelte landene kan by på av den naturen som er spesifisert i direktivets vedlegg. I vurderingen av hva et medlemsland må opprette av verneområder spiller representativiteten for den biogeografiske regionen og andelen av det naturlige utbredelsesområdet stor betydning.

Habitatdirektivet er et minimumsdirektiv. Det betyr at direktivet inneholder juridisk bindende minimumsregler som hvert medlemsland skal implementere i sin lovgiving. Habitatdirektivet representerer ikke et komplett naturvernlovverk, bl.a. fordi det kun regulerer forvaltningen av avgrensede verneområder og arter. Hvert medlemsland står fritt til å vedta strengere og mer langtrekkende regelverk på grunnlag av habitatdirektivet, og dessuten til å tilpasse utformingen av sin naturforvaltning ut fra nasjonale særtrekk.

---

<sup>63</sup> For et sammendrag av de viktigste konvensjonen samt EU's lovgiving på området, se Activities of the European Union. Summaries of legislation: Protection of Nature and Biodiversity, (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/s15006.htm>).

Habitatdirektivet er et ambisiøst direktiv. Det utgjør kjernen i EUs oppfølging av Bernkonvensjonen og Konvensjonen om biologisk mangfold, og en effektiv gjennomføring av direktivet anses som viktig for EUs miljøanseelse på globalt plan.<sup>64</sup>

Hovedkravene i direktivet er samlet i artiklene 3-11 vedrørende ”bevaring av naturtyper og arters habitater”, og artiklene 12-16 om ”bevaring av arter”. De verneverdige naturtypene og artene er angitt i habitatsdirektivets vedlegg 1 og 2, som inneholder henholdsvis ca. 170 naturtyper og 620 arter. Verning av disse skal oppnås gjennom opprettelse av et sammenhengende europeisk nettverk av særskilte bevaringsområder, det såkalte Natura 2000. Direktivet angir dessuten forbud mot å fange, drepe, plukke eller forstyrre en rekke arter (vedlegg 4), det angir arter som kan bli gjenstand for særlige restriksjoner i forbindelse med innsamling og utnytting (vedlegg 5), og det forbyr visse jakt-, fangst- og transportmetoder (vedlegg 6).

Hvert enkelt medlemsland står fritt i valget av hvilke mekanismer som skal brukes for å best mulig innfri kravene i habitatsdirektivet. I verneområder som inngår i Natura 2002 vil det for eksempel være mulig for det enkelte medlemsland å velge hvordan bevaringstiltak skal reguleres. Det foreligger ingen krav om at teksten i habitatdirektivet skal overføres ordrett til nasjonale bestemmelser, så lenge kravene i direktivet blir gjort gjeldende og er gjennomførbare.

## Habitatdirektivets bestemmelser

I direktivets artikkel 1 forklares bla. hva som menes med ”naturtyper og arter av fellesskapsinteresse”, ”gunstig bevaringsstatus”, ”område av fellesskapsinteresse” (SCI) og ”særskilt bevaringsområde” (SAC). Artikkel 2 sier at hensikten med direktivet er å bidra til å sikre det biologiske mangfoldet i EU gjennom å bevare/gjenskape gunstig bevaringsstatus for naturtyper, ville dyr og planter innenfor EUs territorium. Det heter videre at vedtak i henhold til direktivet skal ta hensyn til økonomiske, sosiale og kulturelle behov, samt til regionale og lokale særtrekk.

For arter er bevaringsstatus gunstig når:

- data for bestandsutvikling viser at arten kan overleve på lang sikt i sine naturlige omgivelser.
- utbredelsesområdet ikke reduseres.
- det er og vil i fremtiden være tilstrekkelig store habitater til populasjonens overlevelse på lang sikt.

For naturtyper er bevaringsstatus gunstig når:

- utbredelsesområdet er stabilt eller økende.
- forekomsten innenfor utbredelsesområdet er stabil eller økende.
- særlig strukturer og særlige funksjoner som har å gjøre med organiseringen av økosystemet og som er nødvendige for opprettholdelse på lang sikt er til stede (f.eks. andelen død ved i skog) og vil være det i overskuelig fremtid.
- bevaringsstatus for karakteristiske arter i naturen er gunstig.

Artikkel 3 i habitatdirektivet sier at et sammenhengende nett av særskilte bevaringsområder skal opprettes under navnet Natura 2000. Dette skal sikre Europas mest truede natur gjennom å identifisere områder av fellesskapsinteresse (SCI) for naturtypene i vedlegg 1 og artene i vedlegg 2. Disse områdene skal avses som særskilte bevaringsområder (artikkel 4), der medlemslandet skal vedta nødvendige tiltak som sikrer gunstig bevaringsstatus for de respektive naturtypene og artene (artikkel 6). Særskilte verneområder etter fugledirektivet (SPA) skal også inngå i Natura 2000.

Utvelgelsen skal sørge for at naturen i ulike biogeografiske regioner blir tilfredsstillende representert i Natura 2000. Hver medlemsland skal bidra i en utstrekning som står i forhold til utbredelsen på sitt territorium av de naturtyper og habitater for arter som omfattes av vedlegg 1 og 2. Hver enkelt art og

---

<sup>64</sup> Naturrådets vurdering af og forslag til ”Forslag til supplerende udpegning af Habitatområder”, København. ([www.naturraadet.dk](http://www.naturraadet.dk)).



naturtype vil få opprettet flere områder. Kriteriene for utvelgelse er gitt i artikkel 3, hvor det understrekes av kun økologiske hensyn skal bestemme utpekingen og avgrensingen av områder.

## Natura 2000-prosessen

Habitatdirektivet ble vedtatt i 1992 og implementeringen skal fullføres i 2004. Natura 2000 gjennomføres i tre etapper:

- I første etappe (pSCI-fasen) fremlegger medlemslandene, på grunnlag av kriteriene i artikkel 3, en liste over områder som huser de naturtyper og arter som angis i vedlegg 1 og 2.
- I andre etappe (SCI-fasen) skal Kommisjonen i samråd med de respektive land komme frem til en liste over områder av fellesskapsinteresse (SCI) som deretter vedtas av Kommisjonen. Listen over områder av fellesskapsinteresse (SCI-listen) skal opprettes innen seks år etter direktivets ikrafttreden.
- Tredje etappe (SAC-fasen) begynner umiddelbart etter at Kommisjonen har opprettet SCI-listen, hvor de pågjeldende områdene omfattes av direktivets krav til beskyttelsestiltak (nærmere angitt i artikkel 6.2-6.4). Så snart som mulig og innen seks år skal medlemslandene ha implementert beskyttelseskravene og utpekt området til særskilt bevaringsområde (SAC). Med dette er Natura 2000 ferdig utbygd.

### Viktige forkortelser

- SCI (Site of Community Interest): Område av fellesskapsinteresse som er vedtatt av Kommisjonen.
- pSCI (proposed Site of Community Interest): Område av fellesskapsinteresse som er foreslått av et medlemslands regjering til Natura 2000, men som ikke er vedtatt av Kommisjonen.
- SAC (Special Area of Conservation): Særskilt bevaringsområde for SCI i Natura 2000.
- SPA (Special Protection Area): Særskilt verneområde i Natura 2000, med henvisning til fugledirektivet.

Natura 2000-prosessen foregår med andre ord i et samspill mellom medlemslandene og Kommisjonen. Hvis Kommisjonen ikke er tilfreds med gjennomføringen i et medlemsland, får landet påpekning om dette. Hvis landet velger ikke å forbedre situasjonen i tråd med Kommisjonens påpekning, kan Kommisjonen trekke landet for EF-domstolen. Ifølge Kommisjonen skal hvert land utpeke minst 20 prosent av en angitt naturtypes forekomst i landet til bevaringsområde. 30-50 prosent anses generelt som tilstrekkelig, men kun hvis over 60 prosent av området for en bestemt naturtype blir utpekt, vil Kommisjonen ikke beskjefte seg mer med den aktuelle naturtypen i landet.<sup>65</sup>

Natura 2000-nettverket skal som sagt være ferdigstilt i hele EU i 2004. Kommisjonen vurderer at Natura 2000 kommer til å dekke over 12 prosent av EUs samlede geografiske område, med avvik i de enkelte land avhengig av biodiversiteten i arter og naturtyper i de enkelte biogeografiske områder.<sup>66</sup> Medlemslandene hadde i begynnelsen av 2002 foreslått over 12 000 områder av fellesskapsinteresse (pSCI), med et samlet areal på 390 000 kvadratkilometer. I noen land utgjør disse områdene over 17 prosent av landets areal, mens det i enkelte land er helt nede i 3-4 prosent (Hustad 2002).

<sup>65</sup> Naturrådets kommentarer til "Forslag til supplerende udpegning af Habitatområder", København. ([www.naturraadet.dk](http://www.naturraadet.dk)).

<sup>66</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Biodiversity Action Plans in the areas of Natural Resources. Com 2001/162 final.

Det har vært forsinkelser i de fleste land, både med hensyn til Natura 2000-prosessen og med implementeringen av direktivets bestemmelser i de nasjonale regelverk. Takket være press fra Kommissjonen, nasjonale myndigheter og miljøvernorganisasjoner har det imidlertid blitt gjort betydelige fremskritt i implementeringen de siste årene (Hustad 2002). Det har vært flere viktige rettssaker hvor medlemsland har blitt trukket for EF-domstolen for ikke å følge opp habitatdirektivet. Disse har resultert i viktige prinsippavgjørelser om hvordan direktivet skal tolkes. Noen av de viktigste sakene er:

- I 1993 vurderte EF-domstolen at Spania hadde brutt direktivet, dels ved ikke å ha erklært et våtmarksområde i Santona for Natura 2000-område, og dels fordi man ikke hadde tatt de nødvendige skritt for å beskytte dette området. Domstolen slo fast at det kunne kreves renseanordninger hos virksomhet utenfor dette våtmarksområdet, fordi urensset avløpsvann ble vurdert til å ha en negativ effekt på de økologiske forholdene innenfor området. Dommen ga svært viktige prinsipielle føringer for implementeringen av direktivet. For det første slo domstolen fast at lokaliteter som ut fra vitenskapelige kriterier bør være klassifisert som Natura 2000-område, skal beskyttes av habitatdirektivets bestemmelser. For det andre slo dommen fast at virksomhet utenfor et Natura 2000-område kan bli gjenstand for tiltak med henblikk på å sikre bevaringsstatusen i området.
- I 2000 trakk Kommissjonen Frankrike for EF-domstolen for ikke å ha innført de lover, reguleringer og administrative tiltak som var nødvendige for å imøtekomme artikkel 6.3 og 6.4 i habitatdirektivet. Domstolen ga Kommissjonen medhold, og Frankrike ble nødt til å tilpasse sitt nasjonale lovverk bedre til direktivet.
- I en annen dom fra 2000 understreket EF-domstolen at kun økologiske forhold skal ligge til grunn for et lands utvelgelse og avgrensning av områder av felleskapsinteresse (pSCI) som det foreslår for Kommissjonen, og at økonomiske, samfunnsmessige og kulturelle hensyn ikke skal spille inn.

WWF European Policy Office (WWF-EPO) utga i 2001 en rapport som gir en kritisk vurdering av de forskjellige medlemslandenes gjennomføring av habitatdirektivet.<sup>67</sup> Overordnet sett vurderer WWF-EPO at habitatdirektivet og Natura 2000-prosessen generelt blir for lavt prioritert i medlemslandene, og at de foreslåtte vernelokalitetene ikke gir god nok representativitet for artene og naturtypene på direktivets lister. WWF-EPO mener videre at de foreslåtte lokalitetene er for få og små, og påpeker at særlig marin natur er underrepresentert. Et annet ankepunkt i rapporten er at medlemslandene i for liten grad informerer berørte aktører om viktigheten av direktivet og de potensielle samfunnsmessige, miljømessige og økonomiske fordelene.

Den kommende EU-utvidelsen med 10 nye land fra 1 mai 2004 vil innebære en stor utvidelse av virkeområdet for Natura 2000. Tiltredelseslandene rommer i mange henseende naturverdier som er unike i en europeisk målestokk og som i stor grad har gått tapt i Vest-Europa, først og fremst som følge av en langsommere økonomisk utvikling i disse landene i etterkrigstiden. Tiltredelseslandene er i øyeblikket i full gang med å utpeke områder til Natura 2000.<sup>68</sup>

Tiltredelseslandene arbeider i øyeblikket hardt for å være klar til å tre inn i EU-fellesskapet 1 mai 2004. I Kommissjonens statusrapport 5.11.03 vurderes det at tilpasningen til EUs miljøregelverk i store

---

<sup>67</sup> I rapporten kommer Danmark, Nederland, Storbritannia og Østerrike best ut. Belgia, Frankrike og Sverige befinner seg mitt på treet, mens Hellas, Irland, Portugal, Spania og Tyskland er sinkene. Statusen rangerer landene etter hvordan de ligger an i en dynamisk prosess frem mot oppnåelse av målsettingene i habitatdirektivet, graden av tilpasninger i det nasjonale lovverket, antall og representativitet for foreslåtte Natura 2000-områder, ressursbruk for å sette planene ut i praksis etc.

<sup>68</sup> EU-tilpasning betyr generelt en strammere miljølovgiving i tiltredelseslandene som er til det gode for miljø og natur. Det er imidlertid paradoksalt at EU-tilpasningen samtidig innebærer en økonomisk utvikling av samfunnene som innebærer et økt press mot naturressursene og en nedlegging av tradisjonelle og bærekraftige former for naturressursutnyttelse (European Environment Agency 2003).

trekk går etter planen. Enkelte store og viktige land i denne sammenheng, mest merkbart Polen, har imidlertid ikke enda vist seg å være villige til å sette av de nødvendige ressursene til å implementere bl.a. habitatdirektivet ordentlig (WWF 4.11.03). Det er allerede tydelig at prosessen i tiltredelseslandene etter alt å dømme vil minne om prosessen i EU-15: Tiltredelseslandene vil levere sine nasjonale lister over Natura 2000-områder til Kommisjonen, som deretter vil kreve at disse utvides med områder som dekker underrepresenterte naturtyper.

Til tross for en rekke problemer knyttet til effektiv implementering av habitatdirektivet er europeiske miljøorganisasjoner grunnleggende positive til direktivet: "WWF strongly supports the Habitats Directive and is working to ensure that the sites selected for Natura 2000 are adequate to achieve the aims of the Directive. WWF believes it is the most important nature conservation legislation in Europe because:

- the Directive represents a real attempt to conserve Europe's biodiversity based on sound scientific evidence. The sites will not just be a collection of national or regional parks designated for a variety of reasons;
- the sites to be designated under the Directive are intended to protect a representative sample of all Europe's most threatened habitats and species – as listed in the annexes of the Directive;
- it does not seek to rule out economic activities in Natura 2000 areas but rather aims to promote sustainable activity in support to the conservation objectives for these areas." (WWF EPO 2000).

## **Erfaringene med habitatdirektivet og Natura 2000 i Sverige**

Det svenske arbeidet med å implementere habitatdirektivet og bygge opp Natura 2000 nettverket startet da Sverige ble medlem av EU i 1995. Sverige er som de andre EU-landene i slutten av forslagsfasen. Denne fasen skulle ha vært tilbakelagt langt tidligere, men forsinker har inntruffet i de fleste land. Det svenske arbeidet er utført i samarbeid mellom länstyrelsene (no. fylkesmennene) og Naturvårdsverket (no. Direktoratet for naturforvaltning). Til nå har 3420 områder blitt foreslått for Kommisjonen som Natura 2000-områder (Naturvårdsverket 2002). De foreslåtte områdene skal dekke de rundt 90 naturtypene og noe over 100 artene som står på direktivets lister og forekommer i Sverige (Löfroth 1997, Cederbergh & Löfroth 2000).

Sverige og Finland har i fellesskap utarbeidet forslag til forandringer av naturtypenes definisjoner i tolkningsmanualen, slik at de passer bedre til nordiske forhold.<sup>69</sup> Dette forslaget er godkjent av Kommisjonen. Sverige har videre fått godkjenning for et tillegg på 18 nordiske naturtyper og rundt 50 nordiske arter i habitatdirektivets vedlegg 1 og 2 (Löfroth 1997, Cederbergh & Löfroth 2000).

Ifølge Naturvårdsverket har prosessen med å velge ut områder vært vanskelig. Arbeidet har vært preget av brudd på tidsfrister, problemer med å tolke direktivets naturtyper, dårlige tilpasninger til nordiske forhold, samt et manglende kunnskapsgrunnlag om et stort antall av de berørte naturtypene og artene. Dette gjelder særlig for natur som ikke har vært ansett som truet nasjonalt og derfor har vært dårlig undersøkt, men som i habitatdirektivets europaperspektiv er oppført på listene over truet natur (Löfroth 1997, Cederbergh & Löfroth 2000).

I 1999 og 2000 konstaterte Kommisjonen en rekke svakheter i Sveriges bidrag til Natura 2000. Sverige hadde ikke foreslått et tilstrekkelig antall områder for visse naturtyper og arter (Naturvårdsverket 2002). 66 prosent av direktivets naturtyper og arter som forekommer i Sverige var mangelfullt representert (WWF European Policy Office 2000). Bar- og edelløvskog, myrer, elver, flere viktige marine miljøer og gressmarker i kulturlandskapet er eksempler på naturmiljøer som i for

---

<sup>69</sup> Habitatdirektivets lister over truede arter og naturtyper ble hovedsaklig opprettet før Sverige og Finland ble medlemmer av EU. Listene bærer derfor preg av trusselsituasjonen i sentral- og sør-Europa, og er dominert av arter og naturtyper i de kontinentale, oceaniske eller mediterrane biogeografiske regioner. Sverige og Finlands medlemskap har medført at en ny "nordisk" biogeografisk region, den boreale, har blitt inkludert i habitatdirektivet (Löfroth 1997, Cederbergh & Löfroth 2000).

liten utstrekning var inkludert i det svenske forslaget (Hustad 2002). Villaks og elveperlemusling var blant de mange artene som var for dårlig representert (Naturvårdsverket 2002).

Etter påtrykk fra Kommisjonen ga den svenske regjeringen länsstyrelsene og Naturvårdsverket i oppgave å komplettere forslaget, noe som medførte at flere hundre nye områder ble foreslått. I tillegg har Sverige vært nødt til å korrigere og forbedre den økologiske informasjonen i Natura 2000-databasen for en rekke naturtyper og arter (Naturvårdsverket 2002).

Sverige har fått kritikk fra Kommisjonen for at den svenske miljølovgivingen ikke i tilstrekkelig grad innebar en garanti for at kravene i direktivet fikk effekt (Sveriges Miljödepartement 2000: 111). Kritikken gikk blant annet på at bestemmelsene i svensk lovgiving ga domstolene og myndighetene for vide rammer for interesseavveininger og i for liten grad spesifiserte krav som kunne *garantere* at direktivets bestemmelser ble innfridd. Kommisjonen kunne ikke godta at svensk lovgiving bare ga ytre rammer for tillempling, i stedet for stringente krav til oppfølging av direktivet. Kommisjonen savnet dessuten i svensk lovgiving en forpliktelse til å overvåke Natura 2000-områdenes status i forhold til virksomhet som ikke krever særskilt tillatelse fra myndighetene.

Sverige har derfor vært nødt til å gjennomføre endringer i sitt lovverk på området. Endringene innebærer at all virksomhet som risikerer å påvirke artene og naturtypene i Natura 2000-områder negativt, krever særskilt bedømmelse slik direktivet foreskriver. Den som planlegger virksomhet eller tiltak av typen over, må derfor utføre en miljøkonsekvensanalyse og tillatelse kan først gis etter at man har forvissnet seg om at den planlagte aktiviteten ikke vil medføre skade på Natura 2000-området (Sveriges Miljödepartement 2000).

Endringene i svensk miljølovgiving innebærer en strengere beskyttelse av de vernede områdene og gjør det i prinsippet umulig å gjennomføre virksomhet eller tiltak som kan skade naturtypene og artene områdene er satt av for, inklusive de økologiske funksjonene som støtter verneobjektene (Svenska Naturskyddsföreningen 2001). Endringene, som trådte i kraft 1.7.2002, har også slått igjennom i relevante deler av svensk sektorlovgiving, slik at de samme forpliktelsene til å sikre naturverdiene i Natura 2000-områdene også gjelder der (Hustad 2002).

Bestemmelsene gjelder selv om et Natura 2000-område ikke har status som naturreservat eller lignende, og også for områder som er foreslått til Natura 2000 men som enda ikke er opprettet. Dette avviker fra forholdene før endringene i lovverket (Hustad 2002). Det er også nytt at alle Natura 2000-områdene skal ha status som "riksinteresseområdet". Dette innebærer at anvendelse av land og vann ikke tillates dersom bruken er i motstrid med målene for et Natura 2000-område. De svenske kommunene må derfor i sin detaljplanlegging gjøre vurderinger av hvordan planlagt arealbruk kan komme til å påvirke et slikt område (Hustad 2002).

EUs habitatdirektiv og Natura 2000-prosessen har gitt nasjonale miljøpolitiske aktører som miljøvernorganisasjoner gode kort på hånden i forhold til de nasjonale myndigheter. EUs habitatdirektiv er ambisiøst og har vist seg å være strengere i sine krav til naturvern enn den nasjonale lovgivingen man hadde i både Danmark og Sverige.<sup>70</sup> Danske og svenske miljøvernorganisasjoner har derfor med habitatdirektivet i hånden kunnet overvåke de nasjonale myndighetenes oppgradering av det nasjonale lovverket til å overensstemme med EUs habitatdirektiv, og true med å ta konkrete saker til Kommisjonen så fremt de nasjonale myndighetene ikke implementerer direktivet.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> For en gjennomgang av mangler ved implementeringen av habitatdirektivet i Danmark, se Naturrådet 2001a og 2001b. Danmark fremla i 2000 en liste over 194 naturområder som skulle ha særlig beskyttelse i fremtiden for Kommisjonen, men Kommisjonen vurderte at det ikke var nok områder av bl.a. naturtypene skog, eng, og stenrev. I november 2002 presenterte de danske myndighetene derfor en ny og utvidet liste på 254 naturområder, som ble godkjent av Kommisjonen. Danmarks naturfredningsforening er tilfreds med resultatet. Det vurderes at pleien av de 254 naturområdene over de neste 10 årene vil beløpe seg på flere milliarder kroner. (Berlingske Tidende 2.11.2002).

<sup>71</sup> Ett eksempel er Danmarks Naturfredningsforenings (DN) "Status for dansk implementering af EF habitat- og EF fuglebeskyttelsesdirektivet" fra 6.11.2002, hvor DN påpeker mangler i den danske implementeringen og

## Natura 2000 i Norge

Det finnes begrenset systematisert kunnskap om forholdet mellom Natura 2000 og situasjonen i Norge. Biomangfoldlovutvalget fikk imidlertid høsten 2002 utarbeidet en rapport som kartlegger Natura 2000 i Norge. Rapporten (Fremstad 2002) presenterer en tolkning og tillempling av Natura 2000-enheten til norske forhold. Beskrivelsen av norske naturtyper omfattet av Natura 2000 er utarbeidet med den svenske tillemplingen til Natura 2000 (Löfroth 1997) som mal.

Rapporten viser at Natura 2000-listene over natur- og vegetasjonstyper ikke alltid er i stand til å avspeile norske forhold fullt ut. På samme måte som Finland og Sverige fikk tilpasset disse listene til naturforholdene i sine land (se under), vil en viss tilpasning/inkludering av norske forhold være nødvendig ved en norsk deltagelse i Natura 2000. Det har i naturforvaltningen vært ytret bekymring om vegetasjonstyper som kun finnes i Norge, ville falle utenfor et europeisk nettverk (bl.a. kystgranskog og kystfuruskog), men rapporten påpeker at også disse i Natura 2000-systemet vil fanges opp innenfor mer overordnede kategorier (i dette tilfellet boreal gammelskog).

Rapporten understreker at et hovedproblem i Norge ligger i at det ikke finnes pålitelige data for de samlede arealene, verken mhp de enhetene Natura 2000 legger vekt på, eller for naturtyper som har vært gjenstand for verneplaner (for eksempel typer av edelløvsskog, typer av myr, barskog eller vårmark). Vernekatalogen (og den databasen som ligger til grunn for listen) inneholder i svært mange tilfeller ikke de nødvendige opplysningene om hvilke naturtyper eller vegetasjonstyper som finnes i de enkelte verneområdene og har følgelig heller ikke arealopplysninger for typene. I mange tilfeller er hensikten med vernet ikke basert på en presis kvantitativ og kvalitativ vurdering av forekomst, men uttrykt som vern av "særegent barskogsområde", "et større myrområde dominert av nedbørsmyr", "best mulige vilkår for sjøfugl" osv.

En tilpasning eller implementering av Natura 2000 i Norge vil kreve en større arbeidsinnsats for å bearbeide de arealdata som faktisk foreligger, og for å fremskaffe et vesentlig bedre datatilfang om arealer av naturtyper generelt og verneområder spesielt.

## Skillelinjer mellom habitatdirektivet og norsk naturforvaltning

Norge er i dag internasjonalt forpliktet av blant annet Bernkonvensjonen og Konvensjonen om biologiske mangfold. Disse tilsvarer i stor grad bestemmelsene i habitatdirektivet og slik sett er det grunnleggende sett liten forskjell mellom norsk naturforvaltning og habitatdirektivet. Det finnes begrenset systematisert kunnskap om forholdet mellom bestemmelsene i habitatdirektivet og gjeldende norsk regelverk, praksis og status innen naturforvaltning. Det synes allikevel å være et grunnlag for å påpeke grunnleggende skillelinjer mellom norsk naturforvaltning og habitatdirektivet.

### Overnasjonal kontroll

En vesentlig forskjell mellom habitatdirektivet og norsk naturforvaltning, er at habitatdirektivet gir en overgripende lovmessig regulering av den nasjonale naturforvaltningen. Med dette står EU-landene i en annen situasjon enn Norge. De internasjonale konvensjonene Norge har ratifisert er intensjonsavtaler uten en reell regulerende mekanisme. Norges gjennomføring av de internasjonale prinsippene og målsettingene nedlagt i avtalene kan med andre ord ikke prøves for et internasjonalt dømmende organ, som f.eks. EF-domstolen. I EU-land er situasjonen en annen. Med habitatdirektivet i hånden kan Kommisjonen overstyre nasjonale prioriteringer som ikke oppfyller habitatdirektivets retningslinjer, og kreve sanksjoner mot land som ikke overholder regelverket eller oppnår målsettingene. I tilfelle av mangelfull implementering kan Kommisjonen be EF-domstolen ilagge det

---

kommer med anbefalinger til de danske myndigheter. Et annet eksempel er Harritz (2002) hvor nye avgjørelser i EF-domstolen knyttet til habitatdirektivet, brukes til å kreve en stramming av dansk naturvernlovgiving.

på gjeldende land bøter.<sup>72</sup> Kommisjonen har også i noen tilfeller truet med innkorting i EUs strukturfond til land med ufullstendige lister til Natura 2000.<sup>73</sup>

## Økosystemorientert og sektorovergrepene til nærming

Habitatdirektivet har en økosystemorientert tilnærming til naturvern (Naturrådet 2001a). Det er et hovedkrav at den økologi som støtter verneobjektet skal sikres. Det er med andre ord ikke naturverdiens geografiske avgrensning eller deres sektortilhørighet som bestemmer hvordan naturen skal beskyttes eller hvilke virksomheter som skal reguleres. Som det fremgår av direktivets artikkel 6 og av rettsaken om Santona våtmarker i Spania, er det den potensielle *virkingen* på et område som er avgjørende, uavhengig av om eventuelle påvirkningsfaktorer ligger utenfor eller innenfor et særskilt bevaringsområde i Natura 2000.

Dette atskiller seg fra norsk naturverntradisjon. Verneområdebestemmelsene i naturvernloven om forbud mot skadelige aktiviteter gjelder *i* selve området og ikke *for* området som i habitatdirektivet. I vernede vassdrag er for eksempel kun selve vannstrengen vernet, og aktivitet som skogsdrift og veibygging i vassdragsfeltets nedbørsfelt omfattes ikke av vernet. Truede naturtyper som våtmarker og deltaer er gode eksempler på at det er virkingen på området som bør være fokus for vernet og ikke den geografiske avgrensningen. Det vil etter alt å dømme være vanskeligere i Norge å prioritere bort økologiske hensyn hvis bestemmelsene i habitatdirektivet gjelder.

Habitatdirektivet krever at det skal tas høyde for kumulative effekter av virksomhet når planer og prosjekter med potensiell negativ virkning skal konsekvensvurderes eller godkjennes. Dette innebærer at virksomhet som i seg selv ikke er skadelig, kan bli stoppet av habitatdirektivet fordi summen av flere aktiviteter kan gi en negativ virkning. I Norge har vi intet lovfestet hensyn til kumulative effekter.

Habitatdirektivet bryter ned grensene for tradisjonell sektoroppdeling med sin økologiske tilnærming og ville i Norge kreve en innsats i forhold til både naturvernloven, forurensingsloven, viltloven, plan og bygningsloven, skogloven, vannressursloven etc. Kjernepunktet i habitatdirektivet er at gunstig bevaringsstatus i nærmere angitte områder og for nærmere angitte arter og naturtyper *skal* oppnås. Habitatdirektivet kan således benyttes til å bygge ned en del institusjonelle barrierer som måtte eksistere mellom forskjellige forvaltningsområder (Naturrådet 2001a).

## Målsetting og visjoner

Habitatdirektivet stiller gjennomgående strenge krav til å innfri kvalitative *tilstandsmål*. Medlemslandene forplikter seg for eksempel til å sikre at nærmere angitte naturtyper og arter skal ha en utbredelse og et omfang som ikke skal være mindre enn i dag, og at økologiske forhold skal være slik at artene og naturtypene kan bli/forbli livskraftige på lang sikt. Kravene til gunstig bevaringsstatus er vidtrekkende og av overordnet betydning i forhold til hvilke midler medlemsland benytter seg av for å oppnå denne statusen.

Norsk naturforvaltning har også nedfelt målsettinger for hvordan naturens tilstand skal være. Det er imidlertid de omfattende *handlingsmålene* som dominerer den praktiske naturforvaltningen i Norge (Hustad 2002). Norsk naturforvaltning har omfattende og detaljerte planer for hva som skal gjøres, men er i mindre grad forpliktet i forhold til hvordan resultatet skal være. WWF-Norge har tidligere påpekt at det ikke er nok å fokusere på at midlene (for eksempel utpeking av verneområder,

---

<sup>72</sup> “Wild Birds and Habitats Directives: Commission takes legal action against Austria and Portugal”, EU-Kommisjonen 21.10.03 (IP/03/1426).

<sup>73</sup> Report on the implementation of Directive 92/43/EEC on habitats (2000/2111 (INNI). Nr. A5-0387/2000. Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy. The European Parliament.

konsekvensutredninger, bærekraftig høsting) til å nå målene er på plass, og at norsk naturforvaltning i større grad bør forplikte seg i forhold til kvalitative tilstandsmål (Hustad 2002).

## Faglige vurderinger

Fagbiologers vurderinger har sterkt gjennomslag i EU, som følge av at sakene forelegges en egen vitenskapelig komité (Habitats Committee). Direktoratet for naturforvaltning (DN) spiller en lignende rolle i Norge, men er et organ som også må gjøre avveininger mellom politiske og faglige hensyn. I tillegg har DN en vanskelig dobbeltrolle som både fag- og klageinstans. I et overnasjonalt regime med større distanse kan man lettere gjøre rent faglige vurderinger (Jødal 1994). Dette er viktig, siden en del miljøsaker ikke egner seg for lokal forvaltning, for eksempel når det gjelder naturtyper som er utbredt lokalt men sjeldne nasjonalt eller internasjonalt. Det gjelder også for kontroversielle saker som for eksempel store rovdyr og saker hvor miljøhensyn står i motsetning til økonomisk utnyttelse av naturverdier i distriktene, hvor en politisert situasjon kan gjøre at faglige hensyn får mindre gjennomslagskraft.

## Fremdrift og gjennomføring

OECD-rapporten om norsk miljøpolitikk fra 2001 konkluderer med at Norge har omfattende lovgiving, målsettinger og planer for naturvernet, men at gjennomføringen og fremdriften er for dårlig. Et eksempel kan være fremdriften i vern av områder (Hustad 2002): I 1986 forelå utredningen fra Statens Naturvernråd, som la grunnlag for en landsplan for nasjonalparker og en rekke store landskapsvernområder. I revidert form foreslo utredningen 20 nye nasjonalparker og en rekke store landskapsvernområder. 15 år etter at utredningen lå på bordet, ved utgangen av 2000, var bare 3 av de foreslåtte 20 områdene vernet. I 1996 hadde miljøvernmyndigheten ambisjoner om ca. 650 nye verneområder innen år 2000, men kun 243 nye områder ble etablert i denne perioden (Hågvar & Berntsen 2001). EUs Natura 2000-program skal være på plass i 2004, mens Norges nåværende verneplaner skal være gjennomført i 2010.

## Lovverk

Det mangler i dag et lovverk som fullt ut sikrer levestedene til de mest truede artene i Norge. Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (Sabima) har bemerket at denne mangelen på beskyttelse forsterkes av at Norge ikke er en del av EUs miljøsatsing på området (Sabima 2001). Gjennom fugle- og habitatdirektivet er EU-medlemslandene direkte pålagt å sikre levestedene til truede arter.<sup>74</sup>

## Nasjonal vs. regional standard

Da habitatdirektivet ikke gjelder i Norge innebærer dette at Norge har et nasjonalt naturvernregime, bygget på norske forvaltningstradisjoner og premisser. Habitatdirektivet legger på sin side avgjørende føringer for hvordan naturforvaltningen utformes i snart 25 land rundt Norge, inkludert våre nærmeste naboer, og etablerer dermed en regional standard. Dette innebærer at det på mange måter vil bli komplisert for Norge å opprettholde en egen nasjonal standard for naturforvaltning i fremtiden.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Sabima fremholdt allerede i 2001 at Norges passivitet på området, sammenlignet med EU-landenes, går ut over Norges miljøtroverdighet i utlandet.

<sup>75</sup> Et relatert, men mer generelt poeng, er at EU-regelverk som er eller blir gjeldende i Norge som følge av EØS-avtalen i større eller mindre grad kan være tilpasset bestemmelsene i habitatdirektivet. Det er en økende tendens i EU til å samordne regelverk i brede sektorovergrepene initiativer, og Norge møter dermed utfordringer ved at EØS-regelverk refererer til EU-lovverk som ikke er inkludert i EØS-avtalen. Vannramme-direktivet (2000/60/EF) og direktivet om miljøkonsekvensutredninger (2001/42/EF) er eksempler på direktiver som skal implementeres i norsk lovverk og har klare referanser til habitatdirektivet. Norge får unntak fra de delene av slike direktiver som refererer til direktiver som ikke inngår i EØS, men det er allikevel klart at Norge ikke kan avvike for mye fra EU-måten å tenke på hvis Norge skal kunne gjennomføre direktivene effektivt og konsistent.

Habitatdirektivet legger grunnleggende føringer for naturforvaltningen i land Norge deler viktige terrestriske naturområder og arter med, så vel som land Norge deler viktige marine økosystemer med. Norge vil bli direkte påvirket av habitatdirektivet på sentrale områder, som følge av at nabolands naturforvaltning påvirker norsk natur. F.eks. vil utviklingen av Norges felles rovdyrbestander med Sverige og Finland i stor grad være avhengige av de føringene habitatdirektivet legger for felling, samt EUs håndhevelse av regelverket. Habitatdirektivet vil etter alt å dømme medføre en restriktiv avskyting av rovdyr i våre naboland, noe som også vil føre til økte bestander av rovdyr i Norge. Samtidig er det klart at habitatdirektivet vil måtte ligge til grunn for norsk samarbeid med land som Sverige og Finland, f.eks. i forbindelse med samarbeidsprosjekter for å bevare felles dyrebestander.

Europeiske samarbeidsfora som Norge deltar i på naturforvaltningssiden, f.eks. Nordisk Råd og Barentsrådet, vil også med stor sannsynlighet legge prinsipper fra habitatdirektivet til grunn for sine anbefalinger og beslutninger. I de fleste sammenhenger der europeisk natur og biodiversitet er på dagsordenen, vil det refereres til Natura 2000-nettverket som en felles hovedplattform for naturvern.

## **Habitatdirektivets potensielle betydning for viktige norske naturforvaltningsområder**

Det finnes som nevnt tidligere få systematiske studier av hvilke konsekvenser en implementering av EUs habitatdirektiv i Norge ville ha for det norske naturforvaltningsregimet. WWF-Norge utga i 2002 en rapport som vurderer konsekvensene av en norsk tilpasning til EUs regime på en rekke viktige områder (Hustad 2002).

### **Fjellnatur**

Norge har Europas største høyfjellsplatå og Europas siste gjenværende høyfjellsøkosystem der bestander av villrein, jerv og fjellrev inngår. De fleste vernede arealene i Norge finnes i fjellet og en rekke områder huser arter og naturtyper som ville ha vært omfattet av Natura 2000 i henhold til habitatdirektivet.

Norske fjellområder er under sterkt press, til tross for vern. Fjellområdene er oppsplittet, tilgangen på egnet habitat er redusert for flere arter og den menneskelige aktiviteten i områdene er steget som følge av økt tilgjengelighet. Veier, jernbaner, vassdragsreguleringer, kraftlinjer, hyttebygging og ferdsel har endret landskapet betydelig. Også vernede områder er under press, på grunn av aktivitet som hyttebygging, skogsdrift, veibygging, og motorisert ferdsel i randsonen av verneområdene. Innenfor enkelte verneområder har det forøvrig blitt anlagt traktorslep og veier, til tross for strenge vernebestemmelser (Hågvar & Berntsen 2001).

Blant de viktigste utfordringene for norsk fjellnatur er manglende helhetstenkning og en oppdelt forvaltning som ikke tar høyde for kumulative effekter av inngrep. Det er også en mangelfull regulering av inngrep og aktivitet utenfor verneområdene, som kan ha effekt på naturverdiene innenfor. Desentralisert myndighet til kommunene fører til mange små og isolerte inngrep rundt og i verneområder, som hver for seg virker uskyldige men som samlet kan gi negative effekter.

Sentrale prinsipper i habitatdirektivet ville legge føringer for forvaltningen av norsk fjellnatur, som i større grad enn det norske regelverket ville ta høyde for en rekke viktige problemstillinger:

- For at desentralisert myndighet til lokalt plan skal lykkes i å ta vare på storskala naturverdier i norske fjellområder, må man ha strenge overordnede retningslinjer med tilhørende sterke overordnede styringsredskaper og sanksjonsmuligheter. Habitatdirektivet har dette.
- Dagens norske lovverk krever kun konsekvensutredninger for enkeltprosjekter. Habitatdirektivets krav til konsekvensutredninger er på sin side sektorovergripende, krever at det tas høyde for kumulative effekter i forbindelse med aktiviteter som i seg selv ikke er truende for verneområdet,



og krever også at virksomhet utenfor verneområdet som kan antas å ha effekt på verneområdet konsekvensutredes.

- Kravet om gunstig bevaringsstatus i habitatdirektivet, samt at forvaltningsplaner og regelverk skal motsvare de økologiske *behovene* hos naturtyper og arter, gir klarere føringer for biologisk forankrede helhetsvurderinger enn det som er tilfelle i forvaltningen av norske fjellområder i dag.

## Kulturlandskap

En rekke kulturbetingede naturtyper og arter i Norge er avhengige av menneskelig aktivitet som beitbruk og slått. Kystlynghei er et eksempel på en slik naturtype som fortsatt finnes i Norge, til tross for at den så og si er utryddet i Europa. Naturtypen er truet som følge av bl.a. moderniseringen i landbruket og uønsket nitrogengjødsling gjennom sur nedbør (Hågvar & Berntsen 2001). For å verne slike kulturbetingede naturtyper i Norge, kan det gjennom naturvernloven kun benyttes mindre strenge verneformer som tillater aktiv bruk, som landskapsvernområde. Det er imidlertid ingen lovbestemt plikt til å innføre skjøtsel- eller forvaltningstiltak for å ta vare på eller gjenskape kystlyngheier og andre kulturlandskap.

Habitatdirektivet faser ikke ut bærekraftig bruk av Natura 2000-områder, selv om direktivet rommer strenge krav om å bevare gunstig bevaringsstatus. Tvert imot anfører Kommisjonen til direktivet at det i mange tilfeller er ønskelig å fremme menneskelig aktivitet for å ta vare på biologisk mangfold. En rekke kulturlandskapstyper inngår i habitatdirektivet, bl.a. kystlynghei som i tillegg er en prioritert type. Det strenge Natura 2000-vernet gjelder også selv om aktiv bruk er en forutsetning for bevaring av en særlig naturtype. Direktivet krever sågar skjøtsel- og forvaltningstiltak med henblikk på å gjenskape gunstig bevaringsstatus også for kulturlandskapstyper, hvis de ikke allerede har det. Habitatdirektivet ville derfor ha forpliktet Norge til å sette i verk tiltak for å opprettholde kystlynghei i Norge.

## Vassdragsvern

I Sverige har habitatdirektivet medført at flere ferskvannsmiljøer og –arter har fått et bedre vern, ettersom det i Natura 2000 inngår flere ferskvannsmiljøer enn i det nasjonale verneopplegget.<sup>76</sup> Dette er bl.a. en følge av at vannressursene i Europa generelt er mye mer presset enn i Norge og Sverige, og at direktivet derfor fokuserer særlig på verneverdige og truede naturtyper og arter i ferskvann.

I Norge er en rekke ferskvannsmiljøer i sterk tilbakegang, som elvedeltaer, naturlig fisketomme innsjøer og tjern, kroksjøer, meandrerende elvestrekninger og våtmarker. Norge har ingen samlet strategi for bevaring av f.eks. elvedeltaer og det er ikke satt noen bestemte mål for forvaltningen av denne naturtypen (Miljøstatus i Norge 2002). Nærmere 70prosent av Norges vannkraftpotensial er bygget ut. 341 verneobjekter er vernet gjennom Verneplan IV, men dette innebærer bare at selve vannløpet er vernet mot kraftutbygging (Hågvar & Berntsen 2001). Mange vernede vassdrag blir fortsatt negativt påvirket av inngrep langs og i vassdraget, som følge av f.eks. fjerning av kantvegetasjon, anlegging av veier, uttak av sand og grus. Vernede vassdrag påvirkes dessuten av aktiviteter i nedbørsfeltet i form av forurensing, erosjon og endret drenering fra jord- og skogbruk. Over 700 arter med tilknytning til vassdrag er oppført på den nasjonale rødlista over truede arter (Miljøstatus i Norge 2002).

For å sikre naturverdiene i vernede vassdrag er det vedtatt overordnede rikspolitiske retningslinjer, som blant annet skal hindre inngrep i en 100-meters sone langs vassdragene. Det er også påbegynt arbeid med registreringer av verdier i nedbørsfeltet til varig vernede vassdrag. De overordnede retningslinjene har imidlertid i liten grad blitt fulgt opp (Hågvar & Berntsen 2001), og det mangler et

---

<sup>76</sup> Kilde: Samtale med M. Löfroth, sitert i Hustad 2002: 24.

sentral lovverk som tvinger grunneiere, kommuner og andre aktører til å unngå inngrep som kan påvirke de økologiske funksjonene som bærer naturverdiene i vernede vassdrag (Hustad 2002).

Habitatdirektivets sterke kobling mellom økologi og lovverk, samt kravet om gunstig bevaringsstatus, ville kunne medføre en streng beskyttelse av vannøkosystemet i norske vassdrag som strakte seg utover beskyttelse av selve vannstrengen. Habitatdirektivet vurderes dessuten å med stor sannsynlighet ville medføre en økning i vernet av truede ferskvannstyper og –arter i Norge, slik det medførte i Sverige (Hustad 2002).

## Marint vern

Den første fasen i arbeidet med en norsk marin verneplan startet våren 2002 og skal være ferdig i 2004. Planen skal være gjennomført i 2010. De marine verneområdene skal sikre naturverdier i sjøen, først og fremst bentisk økologi og biodiversitet, men muligvis/forhåpentligvis også viktige pelagiske lokaliteter med høy produktivitet eller betydning som gyte- og oppvekstområder.

Det har blitt bemerket at habitatdirektivet har begrensninger når det gjelder omfanget av marine naturtyper. De rent marine naturtypene på direktivets lister er utelukkende undersjøiske sandbanker og korallrev, samt noen laguner, viker og estuarier. Marine lokaliteter er i tillegg svært mangelfullt representert i medlemslandenes forslag til Natura 2000-områder (WWF EPO 2000, 2001).

Habitatdirektivet har imidlertid reist en svært viktig problemstilling i EU som også er relevant for Norge, nemlig spørsmålet om habitatdirektivet er gjeldende utenfor en nasjons territorialfarvann, dvs.. i landenes økonomiske sone. Spørsmålet er av stor prinsipiell betydning, i særlig grad for Norge da Norge driver med betydelig olje-, gass- og fiskevirksomhet utenfor norsk territorialfarvann.

Til tross for stor uenighet EU-landene imellom har Kommisjonen kommet frem til at habitatdirektivet automatisk er gjeldende for marine naturtyper og arter i medlemslandenes territorialfarvann (opp til 12 miles). Kommisjonen bemerker imidlertid videre, at hvis et medlemsland benytter seg av sine suverene rettigheter i en større eksklusiv økonomisk sone (for eksempel i forbindelse med rettigheter for oljeutvinning), da skal habitatdirektivet også gjelde for denne sonen (European Commission 1999).<sup>77</sup> Hvis man hevder rettigheter over et område følger det med andre ord også plikter, ifølge Kommisjonen. Dette prinsippet ligger ikke til grunn for Norges forvaltning av sin økonomiske sone utenfor norsk territorialfarvann.

Det finnes en rekke verneverdige koraller og undersjøiske sandbanker i norsk økonomisk sone som ville vært omfattet av habitatdirektivet (WWF-UK 2001), men som i dag ikke er omfattet av norsk naturvernlovgiving. Hvis Kommisjonens prinsipp skulle gjøre seg gjeldende i Norge, ville det medføre at naturvernloven og kanskje også en tilpasset versjon av viltloven, ble gjort gjeldende i norsk sone. Den nye biomangfoldloven måtte dessuten åpenbart også gjelde havområdene og svalbardmiljøloven trolig uinnskrenket ut til 12 nautiske mil fra Svalbard.

En konkret sak der WWF-Norge har krevd utvidet vern av marin natur, er i forbindelse med Sularevet utenfor Mørkysten. For å beskytte revet er det opprettet en trålfri sone, men revet trues allikevel av blant annet utslipp fra borevirksomhet. I forbindelse med tildeling av konsesjon til olje- og gassvirksomhet i 17. Konesjonsrunde, krevde WWF-Norge at borevirksomhet måtte plasseres slik at influensområdet fra eventuelle utslipp ikke dekket revet. Habitatdirektivet ville forpliktet Norge til å

---

<sup>77</sup> "The provisions of the Habitats Directive automatically apply to marine habitats and species located in territorial waters (maximum 12 miles). However, if a Member State exerts its sovereign rights in an exclusive economic zone of 200 nautical miles (for example, the granting of a drilling license for a drilling platform), it thereby considers itself competent to enforce national laws in that area, and consequently the Commission considers in this case that the Habitats Directive also applies, in that Community legislation is an integral part of national legislation." (European Commission 1999).

planlegge og utøve virksomhet slik at gunstig bevaringsstatus for Sularevet ikke ville være truet, også selv om slik virksomhet skulle ha en annen geografisk plassering enn revet.

## **Natura 2000 ville innebære en generell styrking av norsk naturvern**

WWF undersøkelse fra 2002 viste at en implementering av prinsippene i habitatdirektivet i Norge også etter alt å dømme ville medføre en skjerping av det norske naturvernregimet på områder som artsfredning, store rovdyr og villrein. Med henblikk på skogforvaltning ville habitatdirektivet trolig innebære at Norge skulle frede bevaringsområder for de truede artene som lever i norsk skog (halvparten av artene på rødlista), noe som ville nødvendiggjøre at barskogplanen måtte utvides med en rekke nye områder. Skogtyper som Norge har et internasjonalt ansvar for å sikre (f.eks. kystregnskog i Midt-Norge) og som det i dag ikke er noen lovhjelmede krav om å spare, ville dessuten inngå i Natura 2000.

At habitatdirektivet gjennomgående ville medføre en styrking av norsk naturforvaltning kan grunnleggende sett forklares ut fra to omstendigheter. For det første er habitatdirektivet et nytt direktiv, som på et faglig grunnlag og ut fra "moderne" prinsipper oppretter en lovgiving for beskyttelsen av det biologiske mangfoldet i Europa. Habitatdirektivet er med andre ord en sammenhengende, moderne og sektorovergripende lovgiving. Norge har på sin side vært langt langsommere i sin oppfølging av Konvensjonen om biologisk mangfold, og har enda ikke utviklet en tilsvarende lovgiving på området.

Samtidig er det klart at vern av biologisk mangfold ofte står i et motsetningsfylt forhold til økonomisk utnyttelse av det samme mangfoldet eller dets leveområder. Dette gjør at det i politiserte situasjoner i Norge, både lokalt og nasjonalt, er en tendens til at hensynet til å bevare det biologiske mangfoldet taper. Dette forholdet ligger også bak mye av motstanden mot å etablere et juridisk forpliktende regelverk i Norge for beskyttelse av det biologiske mangfoldet, i tillegg til at det styrer allokeringen av ressurser. EU er i denne sammenheng en overnasjonal institusjon med sanksjonsmuligheter som ikke behøver å ta slike hensyn i etableringen av minstekrav til vernet av biologisk mangfold på basis av vitenskapelige vurderinger, noe som har medført at medlemslandene gjennomgående har vært *nødt* til å stramme opp den nasjonale lovgivingen og sette av nødvendige midler til å overholde habitatdirektivet.

## **Oppsummering – biologisk mangfold**

### Bakgrunn

Det klassiske naturvernet er det eneste rene miljøområdet som ikke omfattes av EØS-avtalen, og hvor Norge dermed står fritt til å føre en annen politikk enn EU. Både Norge og EUs politikk med henblikk på biologisk mangfold er imidlertid basert på Bernkonvensjonen og Konvensjonen om biologisk mangfold, og det er derfor i utgangspunktet ingen vesentlig forskjell mellom Norges og EUs målsettinger på området. Når det gjelder lovgiving, virkemidler og tilstandsmål, er det imidlertid vesentlige forskjeller mellom Norge og EU.

### Norsk politikk og resultater på området biologisk mangfold

Norske myndigheters resultater på området biologisk mangfold har ikke vært imponerende. Norske myndigheter har ikke vært i stand til å leve opp til sine egne målsettinger på dette området, verken når det gjelder vern av et representativt utvalg av norske habitater eller spesifikt artsvern. Det har også blitt reist spørsmål ved om Norge faktisk overholder Bernkonvensjonen i rovdyrforvaltningen. Norske myndigheter har heller ikke levd opp til sin egen målsetting om at vern og bærekraftig bruk av det biologiske mangfoldet skal være basert på vitenskapelige anbefalinger. Norske myndigheter har dessuten heller ikke vært i stand til å integrere hensynet til bevarelse av det biologiske mangfoldet i den lovgiving som er relevant for området. Den vesentlige oppbyggingen av viten om det biologiske

mangfoldet i Norge som har funnet sted, har ikke medført et tilsvarende bedre vern av dette mangfoldet.

Med stortingsmelding 47/2000-01 har det blitt tatt initiativ til en gjennomgripende forbedring av den norske prestasjonen når det gjelder beskyttelse av det biologiske mangfoldet, hvor man bl.a. vil se på sektorintegrerende tiltak og lovgivingen. Norske myndigheter er imidlertid fortsatt på et innledende stadium i denne prosessen. Beskyttelsen av det biologiske mangfoldet kommer ofte i konflikt med forskjellige næringers ønsker. En vesentlig årsak til de manglende norske resultatene på området er at norske myndigheter i slike situasjoner i liten grad har vært villige til å prioritere beskyttelsen av det biologiske mangfoldet stilt overfor næringers krav og ønsker. Dette er f.eks. tydelig når det gjelder vern av villaks og av skog, hvor norske myndigheter ikke har vært i stand til å leve opp til egne miljømål.

Norge har vernet en langt mindre del av det produktive barskogarealet enn EU-land som Finland og Sverige, noe som ikke vil være forandret når barskogplanen for vern er gjennomført i 2010. Dette til tross for at norske fagmiljøer anbefaler at Norge kommer på nivå med Finland og Sverige. Omtrent halvparten av plante- og dyreartene på rødlista lever i skogen. I tråd med svakhetene i Konvensjonen om biologisk mangfold, bærer norsk skoglovgiving i større grad preg av en anerkjennelse av overordnede prinsipper og målsettinger i konvensjonen, enn konkrete tiltak for å følge opp forpliktelsene i konvensjonen.

Norges politikk på området bygger på Bernkonvensjonen og konvensjonen om biologisk mangfold. Svakheter ved disse konvensjonene er at de ikke gir konkrete og juridisk forpliktende retningslinjer for oppnåelse av målsettingene og verken rommer kontrollmekanismer eller sanksjonsmuligheter overfor land som ikke oppfyller målsettingene. Disse svakhetene avspeiler seg i Norges resultater på området.

#### EUs politikk på området biologisk mangfold:

EU har på området biologisk mangfold vedtatt fugle- og habitatdirektivet. Begge direktiver er såkalte minimumsdirektiver, som fastlegger en minstestandard alle EU-land skal opprettholde. Habitatdirektivet opererer videre med tilstandsmål, noe som overlater det til medlemslandene å utforme den nasjonale naturforvaltningen som de vil så lenge tilstandsmålene oppnås. Sentralt i habitatdirektivet står Natura 2000 programmet, som gjennom etableringen av et sammenhengende europeisk nettverk av bevaringsområder skal sikre vern av de naturtyper og arter som er angitt i direktivets vedlegg. Kommisjonen har vurdert at Natura 2000-nettverket kommer til å dekke over 12 prosent av EUs samlede geografiske område når det er ferdigstilt i 2004.

Habitatdirektivet har vist seg å være et ambisiøst direktiv som har medført omfattende endringer i den nasjonale naturforvaltningen i EU-medlemslandene. De aller fleste EU-land har blitt forsinket i prosessen med å utpeke nye verneområder i henhold til kriteriene i direktivet. Kommisjonen har i denne prosessen vist seg å være en aktiv pådriver, og flere medlemsland har blitt trukket for EF-domstolen for mangelfull implementering av direktivet. Miljøbevisste land som Danmark og Sverige har erfart at den nasjonale implementeringen av habitatdirektivet har ført til at man måtte opprette et langt større antall nye verneområder enn man hadde trodd. Videre har habitatdirektivet ført til en styrking av vernehensyn i de nasjonale lovgivingene. Habitatdirektivet utgjør en forpliktende, sammenhengende, moderne og sektorovergripende lovgiving for å sikre det biologiske mangfoldet i Europa, med sanksjonsmuligheter for de EU-medlemsland som ikke overholder lovgivingen.

#### Norsk biomangfoldslovgiving sammenlignet med EUs:

Norge har gått langsommere frem enn EU i sin oppfølging av Konvensjonen om biologisk mangfold og er i startfasen med å utvikle en sammenhengende, moderne og sektorovergripende lovgiving for beskyttelse av det biologiske mangfoldet. Som følge av dette legger EUs lovgiving på området mer konsekvente og omfattende føringer enn den lovgiving og praksis som i dag gjør seg gjeldende i norsk

naturforvaltning. Habitatdirektivet inneholder en rekke føringer som ville ha styrket norsk naturforvaltning.

Habitatdirektivet representerer i langt større grad enn norsk naturforvaltning en økosystemorientert og sektorovergripende tilnærming, og habitatdirektivet stiller gjennomgående strengere krav til å innfri kvalitative tilstandsmål. I EU har naturfaglige vurderinger sterkere gjennomslag i utformingen av lovverket enn tilfellet er i Norge, lovverket er mer utbygget og konsekvent på gjennomføringen av tilstandsmål. Fremdriften og gjennomføringen av habitatdirektivet har klare tidsfrister som er forut for de norske verneplanene, og gjennomføringen overvåkes av et overnasjonalt organ med sanksjonsmuligheter overfor manglende gjennomføring.

## Litteratur:

- Bellona, [www.bellona.no](http://www.bellona.no).
  - ”Innspill til Stortingets høring om EØS-meldingen”, 14.10.02.
- Berlingske Tidende, [www.berlingske.dk](http://www.berlingske.dk).
  - EU blåstempler danske naturperler, 20.11.2002.
  - Sejr til danske forbrugere i opgør om madsminke, 20.3.2003.
- Boye, M.: *Kemikalier i søgelyset*, Danmarks Naturfredningsforening, Det Økologiske Råd, og Forbrugerstyrelsen, 2001. (Kan downloades på [www.ecocouncil.dk](http://www.ecocouncil.dk)).
- Boye, M. & Ege, Chr.: *EU's miljøpolitik med fokus på miljøkrav til produkter*, Det Økologiske Råd 2001.
- Cederberg, B. & Löfroth, M. (red.): *Svenska djur och växter i det europeiska nätverket Natura 2000*, Artdatabanken, SLU, Uppsala, 2000.
- Chemical Awareness, [www.chemical-awareness.com](http://www.chemical-awareness.com). (Hjemmeside for en europeisk NGO-kampanje for en stramning av EU's kjemikaliepolitikk).
- Claes, D. H. & Tranøy, B. S., *Utenfor , annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget 1999.
- Dahl, A.: ”Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt”, i Claes og Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget 1999: 127-150.
- Dahl, A.: ”National Freedom of Action in EU Environmental Policy: The Cases of Denmark and the Netherlands”, *Environmental Politics* 6/3: 68-98, 1997.
- Danmarks Naturfredningsforening, ([www.dn.dk](http://www.dn.dk)).
  - Høringssvar om EU's nye kemikaliereregulering – REACH (KOM(2003)644), 24.11.2003. ([http://www.dn.dk/graphics/dn/dns\\_arbejde/eus\\_miljopolitik/REACH\\_MST.pdf](http://www.dn.dk/graphics/dn/dns_arbejde/eus_miljopolitik/REACH_MST.pdf))
  - Status for dansk implementering af EF habitat- og EF fuglebeskyttelsesdirektivet, 6.11.2002. ([http://www.dn.dk/graphics/dn/dns\\_arbejde/eus\\_miljopolitik/habitat\\_status.doc](http://www.dn.dk/graphics/dn/dns_arbejde/eus_miljopolitik/habitat_status.doc)).
- De Sa, A.: ”The Prospects for an International Environmental Agreement on Forests”, *International Environmental Affairs*, 10 (1): 18-39.
- Den Europæiske Unions aktiviteter: Resumeer af lovgivningen: Miljø (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/s15000.htm>).
  - Beskyttelse af naturen og den biologiske mangfoldighed (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/s15006.htm>)
  - Kemiske produkter (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/da/s06017.htm>).
- Direktoratet for naturforvaltning, ([www.dirnat.no](http://www.dirnat.no)).
- Dorey, C. W.: *Chemical Legacy. Contamination of the Child*, Greenpeace 2003. ([http://www.greenpeace.org/international\\_en/multimedia/download/1/328533/0/legacy.pdf](http://www.greenpeace.org/international_en/multimedia/download/1/328533/0/legacy.pdf))
- EFTA, [www.efta.int](http://www.efta.int).
  - EEA EFTA Comments on the Commission White Paper on the Strategy for a Future Chemicals Policy”, SC I/L 12/02, 18.02.02.
- ENDS. Europe's Environmental News Service ([www.environmentdaily.com](http://www.environmentdaily.com))
  - ”EU chemical labelling procedures challenged”, 1392/ 25.02.03.
  - ”Chemicals overhaul plan 'can be ready by March’”, 1361/13.01.03.
  - ”EU phtalates in toys ban extended again”, 1333/20.11.02.
- Europaparlamentet, [www.europaparl.eu.int](http://www.europaparl.eu.int)
  - Europa-Parlamentets beslutning om Kommissionens hvidbog om strategi for en ny kemikaliepolitik (KOM(2001) 88 - C5-0258/2001 - 2001/2118(COS)), november 2001.
- Europa-parlamentets utvalg om Miljø, Sunnhetsanliggender og Forbrukerspørsmål, [www.europaparl.eu.int](http://www.europaparl.eu.int).
  - Draft Report on the Commission White Paper on Strategy for a future Chemicals Policy. 24.07.01.
- European Chemicals Bureau, <http://ecb.jrc.it/>.

- European Commission
  - “Wild Birds and Habitats Directives: Commission takes legal action against Austria and Portugal”, press release 21.10.03, IP/03/1426.
  - “Presence of persistent chemicals in the human body results of Commissioner Wallstrom's blood test, press release 06.11.03. MEMO/03/219.
  - *Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU-membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*, 5.11.2003.
  - *Hvidbog: Strategi for ny kemikaliepolitik*, KOM (2001) 88 endelig, Bruxelles 27.2.2001.
  - *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Fisheries Management and Nature Conservation in the Marine Environment*, COM (1999) 363 final.
- European Environment Agency
  - *Europe's Environment: The Third Assessment*, Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003.
- European Environmental Bureau. Federation of Environmental Citizen Organisations, [www.eeb.org](http://www.eeb.org)
  - *Is EU Chemicals Policy Reform Still Within Reach?*, Metamorphosis (EEB Newsletter) 27/2002.
  - *Delay and indecision as Prodi Commission fails to protect us from hazardous chemicals*, press release with Friends of the Earth, Greenpeace and WWF 7.5.03.
- Europæisk Miljønyt. Nyhedsbrev om miljøpolitikken i EU, [www.dn.dk/eunyt](http://www.dn.dk/eunyt)
- EU's hjemmeside om naturvern, (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/nature/home.htm>).
- Framstad, E., Økland, B., Bendiksen, E., Bakkstuen, V., Blom, H. & Brandrud, T. E.: *Evaluering av skogvernet i Norge*, NINA, Fagrapport 54, 2002.
- Framtiden i våre hender (FIVH): ”Villaksen trenger arealvern”, (sammen med Bellona, Den Norske Turistforening, Greenpeace, Natur og Ungdom, Norges Bondelag, Norges grunneigar og sjølaksefiskerlag, Norges Jeger- og Fiskeforbund, Norges Lakseelver, Norges Naturvernforbund, SABIMA, WWF), pressemelding 12.11.02.
- Fremstad, E.: *Natura 2000 i Norge*, Rapport botanisk serie 2002-5, Vitenskapsmuseet Norges teknisk-vitenskapelige universitet, Trondheim 2002.
- Gulbrandsen, L.: ”Environmental Policy Goals Meet Sectoral Interests”, Lafferty, W. M., Nordskog, M., Aakre, A. A. (ed.s): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*, Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (Pro Sus), 2002: 125-142.
- Gulbrandsen, L. H.: *Konvensjonen om biologisk mangfold og norsk skogbruk. Strategisk, normativ eller ingen tilpasning?*, FNI report 17/2001.
- Harper, M.: *Norske overgangsordninger for farlige stoffer i EØS-avtalen. Status per mai 2000*, Nei til EU, 2000.
- Harritz, P.H.: ”Thi kendes for ret: Styrk naturbeskyttelsen”, *Europæisk Miljønyt* 24/2002.
- Hindar, K.: *Interactions of cultured and wild species*, Marine Aquaculture and the Environment, University of Massachusetts Boston, 2001.
- Hustad, H.: *EU's habitatdirektiv og norsk naturforvaltning*, forundersøkelse WWF-Norge, mars 2002.
- Hågvar, S. & Berntsen, B.(red.): *Norsk Naturarv. Våre naturverdier i et internasjonalt lys*, Andresen & Butenschøn AS, Oslo 2001.
- Jødal, M.: *Naturvern og EU. Konsekvenser av norsk medlemskap*, WWF-Norge, Oslo 1994.
- Koester, V.: ”The Biodiversity Convention Negotiation Process and Some Comments on the Outcome”, *Environmental Policy and Law*, 27 (3): 175-192.
- Konvensjonen om biologisk mangfold, (<http://www.biodiv.org/>).
- Lafferty, W. M., Nordskog, M., Aakre, A. A. (ed.s): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*, Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (Pro Sus), 2002.

- Lafferty, W. M. & Nordskog, M: "Concluding Perspectives on Governing for Sustainable Development in Norway", Lafferty, W. M., Nordskog, M., Aakre, A. A. (ed.s): *Realizing Rio in Norway. Evaluative Studies of Sustainable Development*, Program for Research and Documentation for a Sustainable Society (Pro Sus), 2002: 169-183.
- Löfroth, M. (red.): *Svenska Naturtyper i det europeiske nätverket Natura 2000*, Naturvårdsverkets Förlag, Stockholm 1997.
- Miljödepartementet, [www.miljo.regeringen.se](http://www.miljo.regeringen.se).
  - "Ftalater förbjuds i leksaker och barnartiklar", 11.6.99.
- Miljøministerrådet i EU
  - Kemikaliepolitik: Rådets konklusioner, juni 2001, (<http://ue.eu.int/Newsroom/loadDoc.asp?max=1&bid=89&did=67096&grp=3550&lang=9>)
- Miljøstatus i Norge, [www.miljostatus.no](http://www.miljostatus.no).
  - Bernkonvensjonen.
  - Biociddirektivet.
  - Tema: Biologisk mangfold.
  - Tema: Kjemikalier (inkl. EØS-avtalen på kjemikalieområdet).
- Miljøstyrelsen, Danmark, [www.mst.dk](http://www.mst.dk).
  - EU's biociddirektiv.
  - Indikator 5.2: Bevaringsstatus for arter og naturtyper omfattet af NATURA 2000 områder opgjort i 2000.
  - "Pilotprojekt om metoder til borgerinddragelse i forbindelse med indsamlinger af batterier", kapittel 3: "Erfaringer med indsamling af brugte batterier", notat 2002.
- Miljøverndepartementet, [www.odin.dep.no/md/](http://www.odin.dep.no/md/)
  - Tema: Biologisk mangfold
  - Tema: EU/EØS
  - "Behov for innsats mot utslipp av miljøgiften bromerte flammehemmere", 16.01.03.
  - "Regjeringen vil gjøre en innsats mot bromerte flammehemmere", 30.12.02.
  - "Forbedrer reglene for kjemikalier", 30.12.02.
  - "Biologisk mangfold en forutsetning for bærekraftig utvikling. Norske prioriteringer for partsmøtet under konvensjonen om biologisk mangfold." Tale av miljøvernminister Børge Brende, Akershus festning 2. april 2002.
- Minter, M.: "Tilbageslag for EU's kemikaliepolitikk", i *Europæisk Miljønyt* 26/mai 2003.
- Naturrådet, [www.naturraadet.dk](http://www.naturraadet.dk)
  - Naturrådets vurdering af og forslag til Habitatdirektivets gennemførelse i Danmark, København 2001a.
  - Naturrådets kommentarer til "Forslag til supplerende udpegning af Habitatområder", København 2001b.
- Naturvårdsverket, [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se).
  - Natura 2000 (hjemmeside med dokumenter vedr. Natura 2000-prosessen i Sverige), 2002.
- Norsk Institutt for Naturforskning, [www.nina.no](http://www.nina.no).
- OECD
  - *Environmental Performance Reviews: Norway*, Paris: OECD Publication Service, 1993.
  - *Environmental Performance Reviews. Achievements in OECD countries*, Paris: OECD Publication Service, 2001.
  - *Environmental Performance Reviews: Norway*, Paris: OECD Publication Service, 2001.
- Politiken
  - "Danmark lover kamp om kemilov i EU", 22.12.03
  - "Stor besparelse ved ny EU-kemikalielov", 20.11.03
  - "Miljøorganisationer rystet over EU's udkast til kemikalielov", 29.10.03
  - "Miljøorganisationer er bestyrte over EUs kemiplan", 23.10.03
- Rank, J. et al.: *Kemikalier, Miljø og Sundhed.*, Det Økologiske Råd 2003.
- Reinvang, R.: *Norge, EU og miljøpolitikken*, FIFI-rapport, Fremtiden i Våre Hender, 2003.



- Rosendal, G. K.: "Norwegian Biodiversity Policy under crossfire: International bungiejump – domestiv bungle", manus 15. Januar 2003, under utgivelse i Skjærseth et al.: *Norwegian environmental-foreign policy under crossfire*, Fritjof Nansen Instituttet, 2003.
- Sabima. Samarbeidsrådet for Biologisk Mangfold, [www.sabima.no](http://www.sabima.no)
  - Naturarven er fritt vilt. Pressemelding 18.5.2001.
- Schei, P. J.: "Konvensjonen om biologisk mangfold", Lafferty, W. M, Langhelle, O. S., Mugaas, P. & Holmboe Ruge, M. (eds.): *Rio + 5: Norges oppfølging av FN-konferansen om miljø og utvikling*, Oslo: Tano Aschehoug.
- Skogforsk. Norsk Institutt for Skogforskning, ([www.nisk.no](http://www.nisk.no)).
- Statens Forurensingstilsyn, [www.sft.no](http://www.sft.no)
  - "Action plan for reduced emissions of brominated flame retardants", 09.01.03.
  - "Global kjemikaliemerking", 26.02.03.
  - "SFTs forslag til norske standpunkter vedrørende EU's hvitbok om strategi for fremtidig kjemikaliepolitikk", 25.06.02.
  - "Ny forskrift om hormonhermende stoffer", 19.10.01.
- Statskonsult, [www.statskonsult.no](http://www.statskonsult.no).
  - "EØS-arbeidet i norsk forvaltning", rapport 2002:5.
- Stortingsmeldinger
  - nr. 46 (1988-1989): Om miljø og utvikling.
  - nr. 13 (1992-1993): Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro.
  - nr. 40 (1993-1994): Om medlemskap i den Europeiske Union.
  - nr. 58 (1996-1997): Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.
  - nr. 12 (2000-2001): Om Norge og Europa ved inngangen til et nytt århundre.
  - nr. 42 (2000-2001): Biologisk mangfold. Sektoransvar og samordning.
  - nr. 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001.
  - nr. 25 (2002-2003): Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand.
- Stortingsproposisjoner
  - nr. 100 (1992)
  - nr. 1 (2002-2003): For budsjett-terminen 2003.
- Svenska Naturskyddsföreningen, [www.snf.se](http://www.snf.se).
  - *Natura 2000 skyddar redan i dag*, Hållbart 4/2001.
- Sveriges Miljödepartement 2000.
  - Regeringens proposition 2000/01: Skyddet för vissa djur- och växtarter och deras livsmiljöer.
- Ulfstein, G.: *Bernkonvensjonen som rettslig ramme for norsk rovdyrpolitikk*, manuskript 2001 (siteret fra Rosendal 2003).
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe)
  - "The Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals (GHS)" (<http://www.unece.org/trans/danger/publi/ghs/ghs.html>).
- Utenriksdepartementet, [www.odin.dep.no/du/](http://www.odin.dep.no/du/)
- WWF European Policy Office (EPO).
  - "EU Accession Countries must redouble environmental efforts", press release 4.11.03.
  - "Weakened European chemicals law needs beefing up", press release 29.10.03
  - *A New Chemicals Policy in Europe – New Opportunities for Industry*, A discussion paper from WWF European Toxics programme and the European Environmental Bureau (EEB), January 2003.
  - *A Race to Protect Europe's Natural Heritage. European Snapshot report on the status of implementation of the Habitats Directive*, Brussel 2001.
  - *Habitats directive: European Shadow List*, Brussel 2000.
- WWF-Norge
  - "Gaupejakta vekker internasjonal oppsikt", 4.3.03.
  - "WWF-Norge kritisk til politisk forlik som vil oppheve verneområder for villaksen", 12.2.03.

- WWF-UK:
  - National Biomonitoring Survey 2003, WWF 2003.  
(<http://www.wwf.org.uk/filelibrary/pdf/biomonitoringresults.pdf>)

## Anneks I: Kort om miljøpolitikk i EU og EØS-avtalen

Dette annekset beskriver kort hvordan miljøpolitikk formes i EU og de rammene EØS-avtalen legger for norsk miljøpolitikk. Kapittelet er et kort sammendrag av vesentlige punkter i FIFI-rapporten "Norge, EU og miljøpolitikken" (Reinvang 2003) og det henvises til denne for en mer fylldig redegjørelse med referanser.

### EU og miljøpolitikken

EU har omfattende myndighet på miljøområdet og det er i dag over 400 miljøregler som medlemslandene er forpliktet til å gjennomføre.

I EU utformes miljølovgivingen på to overordnede måter:

- **Direktiver:** Et direktiv inneholder regulering for et særlig område. Et direktiv er bindende for ethvert medlemsland når det gjelder de mål som beskrives i det, men form og midler som sikrer en gjennomføring av dette i praksis overlates til de nasjonale myndigheter. Det er to typer miljødirektiver:
  - **Minimumsdirektiver:** Miljøregler som ikke vedrører det indre marked (som f.eks. utslipp fra faste anlegg, normer for spillevann og utslipp fra fabrikker eller kraftverk), reguleres av minimumsdirektiver, dvs. i form av direktiver som fastsetter en obligatorisk minimumsstandard og gir medlemsland mulighet for å gå i spissen med strengere regler hvis de ønsker det.
  - **Maksimumsdirektiver:** Miljøregler som berører det indre markedes funksjon, typisk miljøkrav til varer, reguleres av maksimumsdirektiver (også kalt totalharmoniseringsdirektiver), dvs. i form av direktiver som nøyaktig fastlegger miljøkravene på bestemte områder og hindrer medlemslandene i å innføre strengere regler.
- **Forordninger:** En forordning inneholder på samme måte en regulering av et særlig område, men atskiller seg fra et direktiv ved at den er bindende i alle enkeltheter og er umiddelbart gjeldende i alle medlemsstater.

Direktiver og forordninger vedtas ved flertallsbeslutninger. Kommisjonen har initiativretten i forbindelse med nye lovforslag. Dette skal godkjennes av Europaparlamentet, mens Rådet (med representanter fra medlemslandene) har den endelige beslutningsmyndighet. Hvis Rådet er enig i Kommisjonens utkast og Europaparlamentets eventuelle forslag til endringer, kan et direktiv vedtas ved såkalt "kvalifisert flertall" – det vil i EU-15 si 62 av de 87 stemmene i Rådet. (Medlemslandenes stemmer i Rådet er vektet etter en bestemt nøkkel som sikrer de mindre landene flere stemmer enn de ville ha hatt hvis stemmene ble ved fordelt i henhold til befolkningstall.) Det er imidlertid tre miljøområder hvor vedtak krever enstemmighet i Rådet: Innføring av miljøavgifter, fysisk planlegging og forvaltning av vannressurser, og valg av energikilder.

Det lovforberedende arbeidet foregår for øvrig i arbeidsgrupper under Kommisjonen, noe som er viktig i en norsk sammenheng da EØS-avtalen åpner for norsk deltagelse i denne delen av den politiske prosessen.

**Miljøgarantien** (artikkel 95, nr. 4-9) gir mulighet for å ha strengere nasjonale regler på områder som er harmonisert med et maksimumsdirektiv. Miljøgarantien har stått i fokus i EU-debatten i flere EU-skeptiske land, da denne sikrer EU-land enn viss handlefrihet på miljøområder som er harmonisert av EU. Det har vært en rekke uklarheter omkring omfanget av miljøgarantien i bl.a. EU-land som Danmark. Utviklingen har vist at miljøgarantien primært må forstås som en dispensasjonsmulighet

som kun kan brukes i særlige unntakstilfeller, dvs. i tilfeller hvor et medlemsland står overfor et vitenskapelig dokumentert problem som av forskjellige årsaker utgjør et særlig *nasjonalt* problem. Hvis Kommisjonen avviser et medlemsland som ønsker å bruke miljøgarantien i et bestemt tilfelle kan saken ankes til EF-domstolen.

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

Det har vært stor aktivitet på miljøområdet i EU i 1990 årene. EUs viktigste overordnede handlingsplaner og strategier på miljøområdet utgjøres bl.a. av den såkalte Cardiff-prosessen vedrørende sektorintegrasjon av miljøhensyn, EUs sjettemiljøhandlingsprogram, EUs strategi for bæredyktig utvikling og Lisboa-prosessen.

## **EØS-avtalen og norsk miljøpolitikk**

Avtalen om opprettelsen av det europeiske økonomiske samarbeidsområdet EØS trådte i kraft 1. januar 1994. EØS-avtalen har til formål å sikre EFTA-landenes fulle deltagelse i EUs indre marked. Dette innebærer i utgangspunktet at all EU-lovgiving som vedrører det indre markeds funksjon også omfatter EFTA-landene. De fleste EU-rettsakter som omhandler forurensingsspørsmål og miljøbestemmelser knyttet til det indre marked er inkludert i EØS-avtalen. EØS-avtalen omfatter ikke naturforvaltning, fiskeri- og landbrukspolitik.<sup>78</sup> Den norske handlefriheten er overordnet sett begrenset av at norske regler ikke må være til hinder for det indre markeds funksjon, liksom det også er tilfelle for de enkelte EU-medlemsland.

EUs miljøbestemmelser er i svært mange tilfeller overført i sin helhet til EØS-avtalen, noe som betydde at store deler av EUs miljølovgiving ble en del av norsk miljølovgiving fra 1. januar 1994. EUs direktiver på miljøområdet legger føringer for 80-90prosent av norsk lovgiving på miljøområdet. Norge har primo 2003 integrert 152 EU-miljørettsakter i norsk lovgiving som følge av EØS-avtalen.

EU utarbeider i prinsippet kun maksimumsdirektiver på områder knyttet til det indre markedet og det er således kun i forbindelse med miljøregulering knyttet til dette at det er en fare for at Norge kan bli tvunget til å redusere sitt beskyttelsesnivå. På andre miljøpolitiske områder utarbeider EU minimumsdirektiver, hvilket vil si at Norge i slike saker står fritt til å opprettholde eller innføre strengere standarder (så fremt de ikke er til hinder for det indre markedet) – på samme måte som EU-landene gjør det. Under EØS-forhandlingene har Norge og de andre EFTA-landene hatt mulighet for å oppnå overgangsordninger og unntak i forhold til EU-regelverk omfattet av EØS, noe Norge har benyttet seg av på bl.a. kjemikalieområdet.

Overordnet sett har tilpasningen av Norges miljølovgiving til EUs miljølovgiving vært udramatisk. Under forhandlingene om EØS-avtalen fikk Norge overgangsordninger og unntak på de enkeltområdene hvor Norges lovgiving var sterkere enn EUs. Disse ble gjenforhandlet i 1998, hvor overgangsordningene ble forlenget for det mindretall av saker hvor EUs lovgiving ikke hadde kommet

---

<sup>78</sup> De andre områdene som ikke er inkludert i EØS-avtalen, men som har mindre betydning for miljøspørsmål, er avgifts- og skatteharmonisering, pengeunionen, justissamarbeidet, handelspolitikken overfor land utenfor EU og EU's felles sikkerhets- og utenrikspolitik.

opp på norsk nivå. Alt i alt har EØS-avtalen medført en styrking av det norske miljøbeskyttelsesnivået.<sup>79</sup>

EØS-avtalen har medført en passivisering i norsk miljøpolitikk. Utviklingen av norsk miljøpolitikk har siden 1994 primært foregått i EU-regi, med den følge at norske miljømyndigheter i større grad enn før har blitt et implementeringsorgan. Samtidig har norske myndigheter på en rekke områder inntatt en passiv holdning, valgt å avvente EUs utspill på kontroversielle reguleringsområder og lagt seg på EUs minimumsstandarder i den nasjonale lovgiving. Norge har ikke fullt ut utnyttet det handlingsrommet EØS-avtalen gir Norge på miljøområdet, verken til å føre en mer progressiv nasjonal miljøpolitikk eller til å jobbe aktivt for en stramming av EUs miljøpolitikk.

EØS-samarbeidet rommer en rekke problematiske forhold for Norge. Det første og viktigste er at Norge er avskåret fra å delta i de formelle politiske prosesser som fører frem til vedtak av EU-direktiver som gjennom EØS-avtalen blir norsk lov. Dette innebærer at Norges innflytelse på vedtak av EU-lovgiving er begrenset til uformelle kanaler og i hvilken grad Norge får lov til å delta i det lovforberedende komitéarbeidet under Kommisjonen. Verken regjering, folkevalgte eller interesseorganisasjoner er i dag integrert i de politiske prosesser som fører til vedtak av EU-lovgiving som gjennom EØS-avtalen blir til norsk lovgiving.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> I løpet av 1990 tallet gikk EU foran i videreutviklingen av sitt miljøregelverk, med den følge at implementeringen av EUs miljøregelverk i norsk lovgiving medførte skjerpelser av norsk miljøregulering på flere vesentlige områder (bl.a. på utfasing av ozonnedbrytende stoffer, biocider, luft- og drikkevannskvalitet, og miljøkonsekvensutredninger). Et unntak er EUs direktiver om tilsetningsstoffer i matvarer, som medførte at Norge innførte et lavere beskyttelsesnivå enn man hadde før, og egentlig ønsket å beholde. I tillegg oppleves EUs lovgiving for GMOer (enda ikke inkludert i EØS-avtalen) og patent på bioteknologiske oppfinnelser (nettopp inkludert i EØS-avtalen), som problematiske fra norsk side. EUs GMO-lovgiving har enda ikke funnet sin endelige form og samtidig kompliseres både GMO- og bioteknologispørsmålet av at utviklingen i WTO presser både Norge og EU mot et mer liberalt regelverk.

<sup>80</sup> I teorien gir Norges vetorett i EØS-komiteen Norge mulighet til å nekte å innføre EU-regler Norge ikke måtte ønske, men i praksis har det vist seg at norske regjeringer avstår fra å bruke denne muligheten. Stortinget er også tildelt en meget passiv rolle i prosessen knyttet til vedtak av EØS-relatert EU-lovgiving, da den formelle strukturen gjør at Stortinget kommer inn i beslutningsprosessen på et alt for sent tidspunkt til å ha noen egentlig innflytelse. Heller ikke norske interesseorganisasjoner er integrert i beslutningsprosessen, da disse i liten grad har etablert internasjonale nettverk med henblikk på å påvirke EU-systemet. De nasjonale høringene er i praksis begrenset til spørsmål om hvordan rettsaktene skal implementeres. Det er en pussig omstendighet at norske interesseorganisasjoner i dag faktisk har større mulighet enn norske myndigheter for å delta i EUs beslutningsprosesser, noe organisasjonene imidlertid i liten grad har benyttet seg av (med unntak av Bellona). Disse emnene er behandlet nærmere i den forrige EU-rapporten (Reinvang 2003).