



Morten Harper

EØS og miljøvern

Kommentar til Hans Chr. Bugge: *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet* (rapport nr. 14, Europautredningen 2011)

Forord

EØS-avtalen berører miljøpolitikken på en rekke områder og er et viktig emne i diskusjonen omkring avtalens konsekvenser. Nei til EU vil derfor knytte en del kommentarer til den rapporten professor i miljørett Hans Chr. Bugge har skrevet for Europautredningen (*EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet*, rapport nr. 14 2011). Vi vil også ta opp noen momenter som rapporten ikke behandler.

Sigrud Heiberg, leder av Nei til EUs miljøpolitiske nettverk

Innhold

1. Innledende kommentar	2
2. Det indre marked og miljø	2
3. Kvotesystemet som hemske	3
4. Tvilsumme vurderinger om avfall	3
5. Naturvernet på siden av EØS	4
6. Påvirkning innenfor og utenfor EU	4
7. Refererte rapporter	5

EØS og miljøvern

Nei til EU arbeidsnotat nr. 4/2011, utgitt august 2011. Bestilling/nedlasting: www.neitileu.no.

Forsidefoto: WWF.

Notatet er skrevet av Morten Harper, utredningsleder i Nei til EU.

1. Innledende kommentar

Hans Chr. Bugge har skrevet en relativt omfattende rapport (52 sider), som inneholder mye oppsummerende fakta omkring det miljøregelverket som er innført gjennom EØS-avtalen. Rapporten har imidlertid vesentlige svakheter både når det gjelder avgrensning av tema og tendensiøs holdning til EØS og EU.

For det første: Bugge avgrenser rapporten slik at han ikke behandler noen av de mest problematiske sidene ved EØS, herunder:

- Det indre marked og de fire frihetenes innvirkning på miljøet gjennom transport og økonomisk vekst er ikke omtalt. (Eksplisitt forbehold på side 8 i rapporten.)
- Matsminkedirektivene er ikke berørt, annet enn helt sporadisk i et sitat (side 14).

For det andre rimer de gjennomgående EØS-vennlige konklusjonene i enkelte tilfeller dårlig med redegjørelsen og eksemplene som anføres. Det er særlig tydelig i omtalen av støyreguleringene. Det fremkommer en rekke eksempler på at Norge har innført strengere regler. Likevel greier Bugge å skrive: "Som konklusjon må det være grunnlag for å hevde at EØS-avtalen har hatt en positiv, men nokså begrenset, betydning for arbeidet med støyproblemet." (Side 23.)

For det tredje fremfører rapporten ganske så tendensiøs argumentasjon for norsk EU-medlemskap, se særlig den avsluttende konklusjonen side 46.

2. Det indre marked og miljø

Bugges rapport definerer altså vekk den transportkrevende handelen og veksten i det indre markedet, som er en underliggende drivkraft som gjør det vanskelig å nå klimamålene i EU/EØS.

CO₂-utslippene fra transport står for ca en fjerdedel av totalen i EU/EØS. Det europeiske miljøbyråets rapport *Transport and environment: on the way to a new common transport policy* fra 2007 dokumenterer at den samlede passasjertransporten steg med 20 prosent fra 1990 til 2004, og flytrafikken økte med over 90 prosent. Denne trenden er lik både i EU og EFTA.

Veitransport utgjør 93 prosent av klimautslippene fra transport. Samtidig er veksten størst i flytrafikken, med en økning i utslipp på 86 prosent mellom 1990 og 2004. Den samlede veksten i transportutslippene i denne perioden (når vi ikke tar med fly og sjøtransport, som ligger utenfor Kyoto-protokollen) i EU og EFTA var ca 25 prosent. Utslippene har alvorlige konsekvenser for folks helse. Miljøbyrået anslår at nesten fire millioner leveår går tapt hvert år på grunn av den sterke forurensningen.

I rapporten *Climate for a transport change* (mars 2008) kommer miljøbyrået med kritikk av EUs transportpolitikk. Hvis ikke EU nå tar tak i de stadig økende klimautslippene fra transportsektoren, vil unionen ikke ha noe håp om å nå sine klimamål for 2020, heter det i rapporten

Miljøbyrået påpeker at eksisterende EU-tiltak har fokusert på å forbedre kjøretøyenes teknologi og drivstoffkvaliteten for å redusere miljøbelastningen. «Utviklingstrender og beregninger viser tydelig at denne politikken ikke har vært tilstrekkelig for å lykkes med å redusere klimagassutslippene fra transport. Effekten av tiltakene er mer enn motvirket av økt transportvolum. For å oppnå utslippsreduksjoner, må tiltak og virkemidler derfor rette seg mot behovet for transport på en inngripende måte,» heter det i rapporten (side 4, egen oversettelse). Det er verdt å merke seg at Miljøbyrået mener de eksisterende og hittil foreslåtte tiltakene i EU, som utslippskrav til biler på 130 gram CO₂ pr. km, ikke vil gi tilstrekkelige utslippsreduksjoner. Rapporten er også klar på at veksten i transportvolumet må ned.

To særlig viktige konklusjoner i rapporten:

- Godstransporten vokser nå raskere enn økonomien (BNP). Generelt har det i de landene som er tilsluttet miljøbyrået vært en nokså fast sammenheng mellom transportvolum og økonomisk vekst. Når man deler opp i regioner, ser man imidlertid at EU-15 (altså de gamle medlemslandene) har en økning i transportintensiteten. De trenger altså mer transport for å produsere det de tidligere gjorde med mindre transport. Konsekvensen av denne utviklingen er at CO₂-utslippene fra godstransporten øker raskt.
- Passasjertransporten fortsetter også å vokse, spesielt når det gjelder flytrafikk og bilisme. Økt bruk av bil og færre passasjer pr. bil motvirker effekten av de teknologiske forbedringene.

3. Kvotesystemet som hemsko

Tilslutningen til EUs kvotehandelssystem har begrenset den nasjonale handlefriheten i klimapolitikken, tvert imot Bugges konklusjon i pkt 5.13 Klima (side 36-39). Kvotesystemet utgjør om lag halvparten av CO₂-utslippene i EU/EØS. Spredte kilder som veitrafikk og oppvarming av bygninger er ikke inkludert. På industrisektoren, og snart også flytrafikken, har Norge overlatt den overordnede styringen av klimapolitikken til EU gjennom tilknytningen til kvotemarkedet.

Kvotepriisen har vært og er for lav til at systemet skal fungere etter hensikten. Prisen ligger på 100-200 kroner. Atskillig mer enn sommeren 2007 da den var nede i bare 1 krone per tonn CO₂, men likevel langt under nivået på den norske CO₂-avgiften (den varierer mellom sektorene, men er opptil 345 kroner per tonn CO₂).

Et hovedproblem er at industrien får kvotene utdelt gratis. EU-kommisjonen ønsker at slik skal systemet være i flere år fremover. Minst 90 prosent av kvotene skal deles ut gratis i perioden 2008-12. Dette bryter med prinsippet om at forurenseren skal betale.

Tildelingen av kvoter til norske bedrifter blir fastsatt gjennom en nasjonal fordelingsplan, som må godkjennes av overvåkningsorganet ESA. Etter 2012 skal denne fordelingen ikke bestemmes av de nasjonale myndighetene, men på EU/EØS-plan.

Regjeringen har varslet at Norge skal tilføre kvotemarkedet betydelig færre kvoter enn de forventede utslippene fra norske bedrifter. Maksimalt skal det gis klimakvoter tilsvarende 15 millioner tonn årlig i perioden 2008-2012. Det er om lag fire millioner tonn mindre enn utslippsnivået fra kvotepliktig norsk industri i 2005, og det er om lag syv millioner tonn lavere enn de forventede utslippene i 2010. En tredjedel av de utslippene som ellers ville komme må altså kuttes, enten ved direkte reduksjon i utslippene eller ved finansiering av kutt andre steder.

Det norske systemet avviker noe fra EU sitt. Det er færre gratiskvoter, 81 prosent mot EUs krav om minst 90 prosent, og kvotetildelingen er historisk basert. Slik er ordningen bedre egnet til å redusere utslippene enn EUs kvotesystem, men alt i alt vil effekten avhenge av utviklingen i EU og den felles kvotepriisen.

Kvotesystemet gjør det vanskeligere å målrette klimakutt i Norge. Kvoter/kutt i hele EØS-området likestilles, og systemet åpner også for kvotehandel med land utenfor EU/EØS. Dermed griper EØS inn i den viktige politiske debatten om hvor stor andel av klimatiltakene som skal gjennomføres nasjonalt.

4. Tvilsomme vurderinger om avfall

Bugge skriver: ”Oppsummert kan det slås fast at *EØS-reglene har bidratt til en skjerping når det gjelder reglene om behandling av avfall,*” (hans egen utheving, side 34) og viser til regler for deponering av avfall, forbrenning og – rett nok mer forbeholdent – behandling av farlig avfall.

Han overser det norske flaskepantsystemet, med enestående høy returandel. Her har EØS tvert imot vært en kraft for å underminere systemet gjennom ESAs krav om å fjerne avgifter på engangsemballasje – der overvåkingsorganet heldigvis ga seg etter at norske myndigheter tok til

motmæle.

Han underdriver også foregangskvalitetene i den norske ordningen for retur og innsamling av elektriske og elektroniske produkter (EE-avfall), som utgjør en svært stor del av problemavfallet. Det norske systemet går langt utover EØS-reglene ved å omfatte alle produkter og tilby gratis innlevering for forbrukerne. Norge samler inn åtte ganger så mye avfall som det EU-direktivet krever. OECD trekker dette frem som et viktig foregangstiltak i rapporten *Environmental Performance Reviews: Norway 2011*.

5. Naturvernet på siden av EØS

Av en eller annen grunn bruker Bugge en god del plass på EUs regelverk på naturvernområdet, selv om dette ikke er en del av EØS-avtalen. Han postulerer: ”Slik utviklingen har gått siden 1991, er det fra et miljøvernsynspunkt klart uheldig at naturvern er utenfor EØS-avtalen.” (Side 39.) Han mener at særlig ville reglene vedrørende områdevern måtte skjerpes.

Han vedgår at den nye naturmangfoldloven gir et godt utgangspunkt, men:

”... loven gir i seg selv ingen sikkerhet for dette; det avgjørende blir hvordan den blir anvendt. Vi ser her igjen et eksempel på at vi har norske regler som *kan* gi samme beskyttelsesnivå som i EU, mens EU-reglene er mer presise og forpliktende.” (Side 39-40.)

Dette er en svært tendensiøs tilnærming til naturmangfoldloven. Loven har en langt mer helhetlig innretning enn EUs regelverk og introduserer bl.a. føre var-prinsippet i naturforvaltningen. Den nevnte OECD-rapporten fremhever loven som et internasjonalt forbilde.

6. Påvirkning innenfor og utenfor EU

Bugge skriver avslutningsvis:

”Det er klart at det for selve innflytelsen er en betydelig ulempe å stå utenfor EU og ikke kunne delta i den politiske beslutningsprosessen på linje med EUs medlemsland. Dette oppveies bare delvis av at vi nok stort sett kan opptre mer selvstendig på den internasjonale arena enn EU-landene, som ofte vil være bundet av en samordnet EU-posisjon.” (Side 46.)

Eksempler på norsk innsats for bl.a. et globalt bindende kvikksølvregime, vern om nasjonale rettigheter ved utnyttelse og patentering av genressurser og i de internasjonale klimaforhandlingene gjør ikke særlig inntrykk på ham, ser det ut som. Den tidligere nevnte OECD-rapporten legger derimot stor vekt på Norges rolle som internasjonal ”spyspiss” (uttrykk rapportens side 13).

Denne rapporten dokumenterer også at Norge uten medlemskap påvirker EU: «Selv uten å være medlemsland i EU har Norge påvirket EUs miljøpolitikk, og har på en del områder innført tiltak som er strengere enn de EU har fastsatt.» (OECD-rapporten side 21, egen oversettelse.) Påvirkningen skjer på flere nivå. Norge deltar i EU-kommisjonens ekspertgrupper og uformell dialog med EU-parlamentet og medlemslandene. Rapporten beskriver Norge som en «leder» i utviklingen av EUs miljøpolitikk på flere områder, blant annet kjemikalier og maritim politikk. Norge påvirker EU også gjennom det nordiske samarbeidet, spesielt i forhold til forurensning og klimautfordringer i nordområdene.

Bugge viser til at EU i enkelte tilfeller overtar oppgaver fra andre internasjonale organer, og nevner OSPAR som et eksempel. Jeg har ikke vært borti andre eksempler og resonnerer om at dette understreker betydningen av å delta fullt ut i EU-samarbeidet må sies å være relativt kuriøst.

7. Refererte rapporter

Hans Chr. Bugge: *EØS-avtalens rolle og betydning på miljøvernområdet* (rapport nr. 14, Europautredningen 2011).

Det europeiske miljøbyrået (EEA): *Transport and environment: on the way to a new common transport policy* (2007).

Det europeiske miljøbyrået (EEA): *Climate for a transport change* (2008).

OECD: *Environmental Performance Reviews: Norway 2011* (2011).