



for a living planet®

En Grønn Europapolitikk!

Hvordan gjenreise Norge som miljøforegangsland i Europa

Rasmus Reinvang

Arbeidsnotat 2 / 2006
WWF



Foto (forsiden) og fakta:

Oljeplattformⁱ: Norge er verdens tredje største eksportør av klimaproblemer.

Norge er verdens tredje største eksportør av olje og gass. Bruken av fossile brennstoffer fører til klimaendringer, som på sikt utgjør en av de største truslene mot jordens arter. Norges økning i utslipp av CO₂ er per i dag ca. ti ganger høyere enn det vi forpliktet oss til i Kyoto-avtalen. Norge har forpliktet seg til at utslippene av CO₂ ikke skal stige mer enn 1 prosent i perioden 2008-2012, i forhold til referanseåret 1990. Sveriges CO₂-utslipp har sunket med over 7% i forhold til 1990-nivå.

Villreinⁱⁱ: Høyfjelllets konge.

Norge er det eneste land i Europa hvor det finnes høyfjellsplatåer med villrein. Norge har derfor et internasjonalt ansvar for å bevare arten. Villreinen og høyfjellsnaturen er desverre under sterkt press som følge av menneskelig aktivitet som ikke tar godt nok hensyn til høyfjellsartenes tålegrenser. EUs regelverk for vern av den mest truede naturen i Europa ville i større grad enn dagens norske lovverk forpliktet myndighetene til å sikre mer helhetlig forvaltning og bedre beskyttelse av villreinen.

Laksforsen, Vefsna © Vern Vefsna.

Vassdragsvern innebærer i Norge at vannstrengen i et vassdrag vernes mot kraftutbygging, og ikke nødvendigvis et vern av naturen knyttet til vassdraget. Den rødgrønne regjeringens vern av Vefsna innebar vern av vannstrengen mot kraftutbygging og ikke et vern av den verdifulle naturen langs vassdraget. Naturen knyttet til den svenske delen av Vefsna-vassdraget er på sin side vernet under EUs lovverk for vern av den mest truede naturen i Europa (habitatdirektivet). EUs regelverk for vern av trua arter er strengere enn Norges. Regelverket er ikke en del av EØS-avtalen.

Et ulovlig steinbrudd på den greske øya Salamis. © WWF / Frances Pavlidis.

På 1990-tallet ga Norge 12,1 millioner euro i støtte til utbedringer av havnen i Athen, i tråd med EØS-forpliktelser om å bidra til sosial og økonomisk utjevning i EU. Stein til arbeidet ble hentet fra et ulovlig steinbrudd på øya Salamis, i et område hvor det opprinnelig var tenkt at man skulle gjenskape skognatur. Svak oppfølging av bruken av midlene gjorde at miljøskadene ikke ble oppdaget før EUs revisjonsrett i 2003 offentliggjorde sin årsrapport, hvor bl.a. forvaltningen av norske EØS-støttemidler ble kritisert på basis av stikkprøver. Norge skal i perioden 2004-2009 stille rundt 10 milliarder kroner til rådighet for utviklingsprosjekter i primært EUs nye medlemsland.

Utgitt av: WWF Norge.

Utgivelsesdato: Desember 2006.

ISBN: 82-90980-16-7

Forfatter: Mag art. Rasmus Reinvang, Koordinator Landmiljø og Europapolitikk, WWF.

Ansvarlig utgiver: Dag Tore Seierstad, Fagsjef, WWF.

WWF Norge, Kr. Augustsgate 7A, Pb. 6784, St. Olavs plass, 0130 Oslo, Norway

Alle WWFs publikasjoner tilgjengelige på www.wwf.no under "Publikasjoner"

Rapporten er utarbeidet med støtte fra Utenriksdepartementet

Innhold

<i>Innhold</i>	3
<i>Sammendrag</i>	4
<i>WWF's Anbefalinger</i>	6
<i>1. Regjeringens europapolitiske miljømålsettinger</i>	7
<i>2. Europas natur er sterkt truet</i>	8
Norge: Mindre bestander og stadig flere truede arter	8
Riksrevisjonen: Myndighetene følger ikke opp miljøambisjoner.....	8
Europa: Natur i krise og miljøbelastningen vokser	9
<i>3. Vilkårene for EØS-landet Norge</i>	11
Europeiseringen av miljøpolitikken etter 1994	11
EØS - slagside mot forbruker- og miljøinteresser?	12
Politikere, myndigheter og 3. sektor på etterskudd	12
Så langt ingen økt støtte til frivillige organisasjoners europaarbeid.....	13
<i>4. Handlingsrommet i Europa-politikken</i>	15
Miljøregelverk = handlingsrom på felles grunnlag.....	15
Indre marked-regelverk = lobbystrategi.....	16
Politikkområder utenfor EØS = handlefrihet til å sette standarder	17
De overordnede miljødiskusjonene = delta og vise til nasjonale eksempler	21
<i>5. Miljørettet utviklingsstøtte til nye EU-land</i>	23
Utvikling forutsetter bærekraftig utnyttelse av økosystemer	23
EØS-ordningene: 2 milliarder årlig til unge demokratier i EU.....	23
Ny norsk støtte til naturrike Romania og Bulgaria	24
<i>Litteratur og kilder</i>	26

Sammendrag

Rapporten tar utgangspunktet i Regjeringens egne ambisiøse målsetninger, i hovedtrekk:

- Norge skal bli et foregangsland i miljøpolitikken (Soria Moria, Europameldingen)
- Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgiving, også der de ikke omfattes av EØS. (Soria Moria, Europameldingen)
- Regjeringen vil før en aktiv europapolitikk og øke støtten til interesseorganisasjoner som kan målbare norske interesser overfor EU-prosesser av EØS-relevans. (Soria Moria)
- Norge skal bli ledende på miljørettet utviklingssamarbeid (Soria Moria, Statsbudsjettet 2007).

Bakgrunn:

Europas regjeringer har ikke klart å frikople den økonomiske utviklingen fra økt miljøbelastning. Dagens økonomiske vekst er ikke bærekraftig. Hvis alle skulle forbruke like mange ressurser som gjennomsnittsborgeren i EØS, måtte vi ha mer enn tre jordkloder til rådighet. I Europa er over 40% av pattedyr- og fuglearter, 53% av ferskvannsfisk og 800 plantearter utrydningstruet.

Vilkår for EØS-landet Norge i miljøpolitikken

Miljøpolitikken har blitt europeisert – vi er på etterskudd

EU har blitt drivkraften i utviklingen av felles regler og standarder på miljøområdet i Europa, fra forurensing og naturvern til energieffektivisering og fornybare energikilder. EU legger føringene for 80-90 % av dagens norske miljølovgiving. At Norge ikke er medlem av EU har gjort Norge til mottaker av ferdig lovgiving og bidratt til å passivere norske myndigheter og politikere.

Slagside mot forbruker og miljøinteresser – og norsk natur

De politiske institusjonene i EU (EU-parlamentet og Rådet) legger de politiske rammene for det indre marked som Norge er en del av gjennom EØS. Norsk næringsliv er integrert i EU-økonomien men norske folkevalgte er ikke en del av de politiske strukturer som skal sikre at bredere norske samfunnsinteresser, som forbruker- og miljøinteresser, ivaretas overfor markedskreftene. Maktbalansen mellom norske næringslivsaktører og de som ivaretar bredere norske samfunnsinteresser er derfor forrykket i EØS.

Norge følger gjennom EØS-avtalen EUs regelverk som sikrer deltagelse i det indre marked, men følger ikke EU-landenes regelverk for å beskytte truet natur mot negative virkninger av dette markedet. Norges lovverk for beskyttelse av truet natur er i dag svakere enn EUs. Det betyr at EØS i dag har en slagside mot norsk natur, som er dårligere beskyttet mot EØS-markedet enn EU-landenes.

Løftebrudd: Ikke økt støtte til frivillige organisasjoners EU-arbeid

Myndighetene har kun én støtteordning for frivillige organisasjoners EU-arbeid: Utenriksdepartementets pott for "Informasjon om europeisk samarbeid" (kap 100, post 71). Denne støtteordningen ble i 2006 og i forslag til statsbudsjett 2007 stående på samme nivå som i 2005, med 5 millioner kroner. (45 % mindre enn under regjeringen Bondevik i 2004).

Handlingsrom og status mht. miljø og bærekraft i EØS-politikken

Miljøområder utenfor EØS – ikke foregangsland

Naturvernlovgiving, energi-, landbruks- og fiskeripolitikk er ikke en del av EØS. Norge har derfor stor handlefrihet på disse områdene. Dette kan brukes til å sette høye miljøstandarder. Status er at Norge ikke benytter seg nevneverdig av dette handlingsrommet. Norsk naturvernregelverk er svakere enn EU-landenes felles regelverk for truet natur (habitatdirektivet). Sammenlignet med EU-land som Storbritannia, Sverige og Tyskland er Norge ikke noe foregangsland i energipolitikken. I landbruks- og fiskeripolitikken er det gradforskjeller som gjør seg gjeldende i forhold til EU-landenes politikk. Både i Norge og EU er moderne land- og havbruk blant de største truslene mot naturmangfoldet.

Minimumsregelverk i EØS – Norge går ikke foran

Alt miljøregelverk i EU er minimumsregelverk. Det vil si at EU og EØS-land står fritt til å gå videre nasjonalt om ønskelig. Ofte legger foregangsland lista for senere revideringer av lovfestede miljøstandarder. Norge har ikke systematisk brukt handlingsrommet EØS-miljøregelverket gir til å gå foran. Tvert i mot er det mange eksempler på at norske myndigheter ofte legger seg på en minimumslinje i gjennomføringen.

EUs vannrammedirektiv ("vanndirektivet") regnes sammen med habitatdirektivet som EUs viktigste miljøregelverk. Direktivet forplikter medlemsland til å oppnå tilnærmet naturlig økologisk og kjemisk tilstand i alle vassdrag innen 2016, så fremt ikke helt særlige forhold gjør seg gjeldene. Norge gjennomfører direktivets miljøkrav med 6 års forsinkelse for 80 % av norske vassdrag.

Indre marked-regelverk – Norge ikke målrettet miljøforkjemper

EUs indre marked-regelverk er maksimumsregler: Her har medlemsland ikke lov til å gå lenger i nasjonal lovgiving. I slike saker må Norge satse maksimalt på lobbyvirksomhet for å sikre norske interesser. I mange tilfeller er slikt regelverk viktig for miljø. Kjemikalielovgivning er for eksempel indre marked-regelverk.

EU har i åtte år jobbet med et nytt og globalt banebrytende kjemikalierregelverk (kalt REACH) for EØS-området, med målet å kartlegge og fase ut alle miljøgifter. Regelverket ble vedtatt i desember 2006 og ble langt svakere en miljø, forbruker, arbeidstakerorganisasjoner, norske fagmyndigheter, Regjeringen og opposisjonen ønsket. I Norge fremsto imidlertid Miljøverndepartementet som isolerte i sine forsøk på å fremme norske miljøinteresser overfor EU-systemet, til forskjell fra Sverige hvor daværende statsminister Persson engasjerte seg i saken. Det var i 2006 ikke mulig for frivillige organisasjoner å få offentlig støtte til arbeid med "å målbære norske interesser" i saken.

Systemdebatt i EU/EØS – Norge ingen tydelig røst for bærekraft

Norge skal bli et foregangsland og en internasjonal pådriver i miljøpolitikken. Disse målene gjenfinner man ikke når man leser Regjeringens arbeidsprogrammer for EU-arbeidet. Det gjenstår et arbeid med å konkretisere hva Regjeringens miljømål skal bety i praksis og hvordan det skal manifestere seg som en del av en gjennomført og sektorovergripende linje i norsk politikk overfor EU.

Milliardstøtte til nye EU-land – Norge har begynt å gå foran!

De største naturverdiene i EØS-området finnes i EUs nye medlemsland, hvor særlig de nye medlemslandene Romania og Bulgaria rommer fantastiske naturverdier (Karpate og nedre Donau). Disse naturverdiene trues av utviklingen EØS-tilpasning fører med seg, samt svake miljøverninstitusjoner og tidvis tilsidesettelse av miljøregelverk i de unge demokratiene.

Norske myndigheter har allerede tatt grep for å fremme miljø- og bærekraft i milliardstøtten til nye medlemsland. Opprettelsen av egne NGO-fond for sivilsamfunn har for eksempel gjort Norge til den største donor til sivilsamfunnene i de unge demokratiene i Sentral-Europa. Dette blir særlig viktig i kommende støtte til Romania og Bulgaria, hvor korrupsjon er særlig utbredt.

Det foreligger imidlertid fortsatt et forbedringspotensial mht å sikre midler og legge til rette for utvikling av gode prosjekter for å sikre vern og bærekraftig bruk av økosystemer, og å utarbeide retningslinjer som sikrer at støttede prosjekt faktisk fremmer bærekraftig utvikling.

WWFs Anbefalinger

WWF har følgende anbefalinger til Regjeringen i arbeidet med å følge opp sine egne målsettinger om å bli et miljøforegangsland og være en pådriver for miljø og bærekraft i europapolitikken:

Vi må ta igjen EU og EU-landene

Regjeringen bør snarest sette ned et utvalg som kan

- identifisere alt EU-regelverk som er av betydning for miljø og bærekraft, som ikke er en del av EØS-avtalen, og hvor norsk lovverk eller standarder er lavere.
- identifisere nasjonalt regelverk i EU-land som er av betydning for miljø og bærekraft, og hvor norsk lovverk og standard er lavere.

I tilfeller hvor norske standarder eller regelverk er lavere enn EUs eller EU-lands, bør Regjeringen ta initiativ til å innlemme dette regelverket i EØS-samarbeidet og kopiere nasjonale initiativ.

Tre eksempler på at Norge ligger etter EUs miljøstandarder: Regelverk for vern av den mest truede naturen (EUs habitatdirektiv), regelverk for sikring av vassdragsnatur (EUs vannrammedirektivet, som Norge gjennomfører med 6 års forsinkelse for 80% av norske vassdrag), regelverk for reduksjon av utslipp av stoffene NOX, SO2, NH3 og VOC (EUs "takdirektiv").

Det er for øvrig mange åpenbare eksempler på norsk etterslep i forhold til europeiske foregangsland. Mht klimagassutslipp, satsing på bioenergi, naturvern og jernbane, samt grønne skatter og avgifter, ligger Norge f.eks. gjennomgående etter land som Storbritannia, Sverige og Tyskland.

Vi må gå foran utenfor EØS-avtalens virkeområde

Landbruk, fiskeri, petroleum, infrastruktur: Norge har stor handlefrihet til å gå foran mht å fremme miljøvennlig naturressursutnyttelse og samfunnsplanlegging. Måten vi utnytter ressurser og bruker arealer på er i dag hovedårsak til tap av biologisk mangfold i Norge.

- Regjeringen bør be Fiskeri- og kystdepartementet, Landbruks- og matdepartementet, Olje- og energidepartementet og Samferdselsdepartementet, kartlegge og presentere en strategi for hva som skal til for at Norge kan bli et foregangsland mht miljø og bærekraft i disse sektorene.

Vi må gå foran innenfor EØS-samarbeidet

- EUs miljøregelverk er minimumsdirektiver. Regjeringen bør innføre en praksis med å sette høyere nasjonale standarder når slikt regelverk tas inn i EØS. Slik vil vi bidra til å drive frem oppjusteringer av EU-regelverket. (Norge har i liten grad spilt en slik rolle før.)
- Indre marked regelverk: Regjeringen bør identifisere drivere for henholdsvis ikke-bærekraft og bærekraft i EØS-samarbeidet. Regjeringen bør utarbeide en overordnet strategi for å påvirke EU i mer bærekraftig retning på sentrale områder, fulgt opp av målrettet lobbyinnsats.
- Norge bør som bidragsyter i milliardklassen til økonomisk og sosial utjevning i EØS-området utvikle mekanismer som sikrer at støtten fremmer drivere for bærekraftig utvikling. Når Norge nå også skal støtte Romania og Bulgaria med flere hundre millioner kroner, bør vesentlige midler øremerkes vern og bærekraftig bruk av biomangfold samt styrking av sivilsamfunn.

Norske miljø- og bærekraftaktørers europaarbeid bør styrkes

- Posten "Informasjon om europeisk samarbeid" (kap 100, post 71) i statsbudsjettet bør økes til 25 millioner og i tillegg bør rammene for støtten endres slik at midlene kan brukes til aktivt påvirkningsarbeid mot EU på prioriterte politikkområder som miljø og bærekraft. Posten er den eneste støtteordningen for norske frivillige organisasjoners arbeid opp mot EU.

1. Regjeringens europapolitiske miljømålsettinger

Grunnlaget for Regjeringens europapolitikk er lagt i Soria Moria-erklæringen (Regjeringens politiske plattform), Europameldingen (stortingsmelding 23/2005-2006) og Regjeringens Handlingsplan for Miljørettet Utviklingssamarbeid (juni 2006). Regjeringens målsetninger knyttet til miljø og bærekraft, utgjør basis for WWFs anbefalinger i dette notatet.

Sitater fra Soria Moria-erklæringen (kap. 2 og 12):

- ”Norge skal gjenreises som foregangsland i miljøpolitikken gjennom en langt mer aktiv miljøpolitikk, både nasjonalt og internasjonalt.”
- ”Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgiving, også der de ikke omfattes av EØS.”
- ”Regjeringen vil øke støtten til interesseorganisasjoner som kan målbære norske interesser overfor EU-prosesser av EØS-relevans, bygge nettverk i EU-land og bringe erfaringer fra Europa-arbeid tilbake for å stimulere til økt debatt i Norge.”
- ”Regjeringen vil stanse tapet av norsk naturmangfold innen 2010 og legge fram et forslag til ny Naturmangfoldlov.”
- ”Regjeringen vil (...) bidra til å redde naturverdier av global betydning for fremtiden.”

Sitater fra Europameldingen (s. 7):

- ”Norge skal bli et foregangsland i miljøpolitikken.”
- ”Regjeringens Europapolitikk skal bygge på prinsippet om bærekraftig utvikling”
- ”Vi vil føre en europapolitikk som bidrar til at vi forvalter ressursene på en god måte, tar vare på det biologiske mangfoldet, begrenser utslip av helse og miljøfarlige kjemikalier og reduserer utslippene av klimagasser.”
- ”Regjeringen vil følge opp gode miljøinitiativer fra EU og ta i bruk det beste i EUs miljølovgiving, også der de ikke omfattes av EØS.”

Fra Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid (kap. 2 og 4):

- ”Norge skal bli et ledende land innen miljørettet utviklingssamarbeid.”
- ”Norge ønsker å prioritere utvalgte områder for å målrette den samlede norske miljøinnsatsen (...). Hovedinnsatsen vil bli satt inn i arbeidet med biologisk mangfold og bærekraftig forvaltning av naturressurser.”
- ”Det biologiske mangfoldet er helt nødvendig for jordens videre eksistens og også for å forhindre at enda flere faller ut i fattigdom (...). Norge vil derfor styrke innsatsen på dette feltet betydelig”.
- ”Norge vil støtte vern og bærekraftig forvaltning av globalt viktige naturområder og økosystemer.”

2. Europas natur er sterkt truet

Norge: Mindre bestander og stadig flere truede arter

Norsk natur er i tilbakegang. WWF utga i 2005 rapporten "Naturindeks for Norge 2005. Langsiktige trender i norsk natur" (Teien 2005). Rapporten ga den første samlede oversikt over bestandsutviklingen for de arter hvor datamateriale er tilgjengelig over en lengre periode.

Konklusjonen var nedslående:

- I perioden 1973 – 2005 gikk norske dyrebestander i gjennomsnitt tilbake med 35%.
- Arter knyttet til ferskvann og våtmark gikk i gjennomsnitt tilbake med hele 47%.

Artsdatabanken la i desember 2006 frem den nye rødlisten over truede arter i norsk natur. Kun omtrent halvparten av de ca. 40 000 artene man kjenner i Norge er vurdert. Listen omfatter 3886 arter, en økning på rundt 800 arter i forhold til den gamle rødlisten fra 1998.

Rødlisten (Norsk Rødliste 2006) forteller at 84 arter så langt har dødd ut i Norge, bl.a. sommerfuglene lønnekveldfly og eikebladspinner, samt kornpurven og topplerken. Men det reelle tallet er antagelig høyere. Vi har nemlig så begrenset kunnskap om artene i naturen vår at mange sannsynligvis har dødd ut de siste femti årene, før vi rakk å registrere dem.

285 av artene på rødlista regnes som "kritisk truet". I denne gruppen finner vi arter som ulv, fjellrev, ål, grønnlandshval, orkideen rød skogfrue og marinøkkel. Sjansene for at disse artene vil overleve i minst ti år til, regnes som fifty-fifty.

Etter gruppa med "kritisk truede" arter, ramser rødlista opp 764 "sterkt truede" arter. Dette er arter som løper en 20 prosent risiko for å bli utryddet de neste tyve årene. Her finner vi arter som brunbjørn, jerv, hubro, edelkreps, skjeggklokkeblomst, folkemedisinurten dunmjølke, den grasiøse hvite orkideen myrflangre, og kysttorsk nord for 62. breddegrad.

Hovedtrusselen mot artene er ulike typer arealbruk som påvirker leveområdene negativt, som oftest utbygging, skogbruk og jordbruk. Dette utgjør hovedtrusselen mot 85 % av artene på rødlisten. Kun 6 % av rødlisteartene trues av negativ påvirkning fra forurensing og klimaendringer. Naturtypene med flest rødlistearter er skog (48 % av rødlisteartene), jordbrukslandskap (35 %), våtmark (13 %) og havstrand/kyst (12%).

Riksrevisjonen: Myndighetene følger ikke opp miljøambisjoner

Riksrevisjonen ga høsten 2006 ut rapporten "Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med kartlegging og overvåking av biologisk mangfold og forvaltning av verneområder" (Riksrevisjonen 2006). Revisjonen er meget kritisk til myndighetenes arbeid så langt og slår blant annet fast at en tredjedel av Norges vernede naturområder må regnes som truet. Andelen av truet natur i *vernede områder* har faktisk økt kraftig de siste ti årene, fra 18% i 1995. For 7 prosent av de vernede områdene er tilstanden ukjent for myndighetene.

Stortinget har vedtatt at det skal etableres en kunnskapsbasert forvaltningssystem for biologisk mangfold. Også her er Riksrevisjonen klar i sin kritikk og peker på flere vesentlige mangler. For det første mangelfulle kostnadsberegninger og bevilgninger. Det finnes ingen oppdaterte anslag på pengebehovet for å sikre en god forvaltning av våre vernete områder. Riksrevisjonen påpeker også svakheter i beslutningsgrunnlag og mangelfull gjennomføring av

planlagte tiltak. Riksrevisjonen konkluderer at myndighetenes arbeid med å bevare norsk naturmangfold "så langt har vært preget av manglende evne til å omsette høye miljøambisjoner til konkrete tiltak" (s. 16.).

Europa: Natur i krise og miljøbelastningen vokser

FNs Millennium Ecosystem Assessment (2005) påpeker at Europa er det kontinentet hvor økosystemene utnyttes hardest. Etter 1950 har mer enn halvparten av Europas våtmarker og det meste av det økologisk rike kulturlandskapet gått tapt. Europas marine økosystemer er sterkt svekket og de fleste fiskebestander er under biologisk forsvarlig minstenivå.

Utviklingen er sterkt urovekkende for Europas arter: 42 % av pattedyrartene, 43 % av fugleartene, 45 % av sommerfuglartene, 30 % av amfibieartene, 45 % av reptilartene, 53 % av ferskvannsfiskartene, og omkring 800 plantearter er utrydningstruet.

EUs miljøbyrå (EEA (*European Environmental Agency*) 2003 og 2005)) slår fast at miljøtilstanden i Europa har forbedret seg på visse områder det siste tiåret. Dette gjelder særlig områder hvor EU har utviklet en felles lovgiving og gjennomført den: forurensing til luft, forurensing til vann fra punktkilder og til dels naturvern i EU. I mange EU-land er det felles naturvernregelverket imidlertid fortsatt ikke gjennomført godt nok. Da WWF i 2006 (WWF et al. 2006b) undersøkte status for 19 truede arter og 8 naturtyper som EU-landene er forpliktet til å sikre "god bevaringsstatus" for, viste det seg at 60 % av disse fortsatt hadde status "dårlig tilstand". I EU ser man de samme utviklingstrekkene for naturmangfold som i Norge, med en gjennomsnittlig nedgang i bestander på ca. 30 % siden 1970 (UNEP 2004).

EEA stiller seg kritisk til at miljøforbedringene i EØS-området stort sett kommer fra *end of pipe*-tiltak på begrensede områder med utviklet lovgiving. *End of pipe*-tiltak begrenser effektene av forurensing uten å forandre årsaken til forurensingen. På miljøområder som er mer direkte knyttet til brede utviklingstrekk, som f.eks. avfallshåndtering, har utvikling av EU-miljølovgiving ikke medført vesentlige fremskritt. Lovverket for miljøregulering av utslipp klarer ikke å veie opp for den økte miljøbelastning som følger av våre produksjons- og forbruksmønstre samt den økonomiske utviklingen generelt.

EEA konkluderer med at Europas regjeringer (inkl. Norges) ennå ikke har klart å ta vesentlige skritt for å frikople den økonomiske utviklingen fra økt miljøbelastning. Den økonomiske veksten som regjeringene i Europa fremmer gjennom sin daglige politikk, er fortsatt ikke økologisk bærekraftig. Hvis alle skulle kunne forbruke like mange ressurser som gjennomsnittsborgeren i EØS, måtte vi ha mer enn tre jordkloder til rådighet (WWF et al. 2006a).

Øst-Europa: Store naturverdier under økende press

Mye av den naturen vi har mistet i Vest-Europa, har overlevd i de tidligere østblokklandene, som følge av en tregere økonomisk utvikling. Det er i Sentral- og Øst-Europa vi finner de største naturrikdommene i Europa. I Vest-Europa har en storskala og effektivisert naturressursutnyttelse ført til en utradering av biologisk mangfold. Det varierte småskalalandbruket i Sentral og Øst-Europa understøtter et rikt biologisk mangfold. Enger og våtmarksområder er typiske eksempler på rike habitater som nesten har forsvunnet i Vest-Europa som følge av et intensivt storskala landbruk.

I Danmark har kun ca. 2 prosent av vassdragene i dag sitt naturlige løp. Kanalisering, drenering og inndeling av jorden i effektive landbruksområder har ført til at arter som Danmarks nasjonalfugl storken i dag er meget sjelden i Vest-Europa. For hundre år siden

hadde man en storkebestand på ca. 10 000 i Danmark. I dag er det en nasjonal begivenhet og omtales i pressen når et storkepar drister seg til å slå seg ned i landet. Til sammenligning er det nye EU-landet Polen, med sitt varierte småskalalandbruk, frittflytende elver og store våtmarker, enn så lenge et paradys for storken. En fjerdedel av alle storker i verden, ca. 60 000, tilbringer sommeren i Polen.

I tillegg til det rike kulturlandskapet har man i ”det ville øst” bevart store villmarksområder uten motstykke i Vest-Europa. Eksemplene er mange. Europas største intakte våtmarksområde finnes langs den 164 km lange Biebrza-elven i Nordøst-Polen. Biebrza er av sentral betydning for mangfoldet i Europas fuglebestander. Ikke langt fra Biebrza, på grensen til Hviterussland, ligger Bialowiezsa, den siste lavlandsurskogen i Europa. Kun her har den urgamle europeiske bisonen overlevd frem til moderne tid.

Tusenvis av bjørn, ulv og gaupe vandrer fortsatt i de urørte fjell og jomfruelige bøkeskogene i Karpatene (Slovakia, Polen, Ukraina og Romania). Karpatene, som strekker seg fra Tsjekkia til Romania, rommer alene 30 prosent av artene i den europeiske floraen! Den nedre delen av Donau (Bulgaria, Romania, Serbia, Ukraina) rommer Europas rikeste ferskvannøkologi

3. Vilkårene for EØS-landet Norge

Den økonomiske modellen i EU og EØS er basert på produksjons- og forbruksmønstre som medfører en belastning på jordens ressurser som ikke er bærekraftig. Hvis alle mennesker skulle ha et forbruk som gjennomsnittseuropeeren i det indre marked, ville vi trenge tre jordkloder med ressurser for å kunne overleve på sikt. Samtidig er EU globalt sett en pådriver i utviklingen av miljøregelverk og internasjonale avtaler, for eksempel på områder som kjemikalielovgivning og utslipp av klimagasser. EUs utvikling og lovgivingen som vedtas i EU er av avgjørende betydning for miljøet i Norge og verden.

I følge Miljøverndepartementet legger EU-lovgiving føringer for 80 – 90 prosent av dagens norske miljølovgiving. EU avgjør rammevilkårene for produksjon og salg av varer på det indre marked. Dette er av stor miljømessig betydning. Slikt regelverk bestemmer for eksempel hvilke kjemiske stoffer og miljøgifter det er lov å bruke i varer og produkter som er på markedet i Norge. Samtidig er det klart at EU-beslutninger også legger føringer for norsk samfunnutvikling i bred forstand, føringer som også har miljømessig betydning.

Europeiseringen av miljøpolitikken etter 1994

Miljødimensjonen i EU-samarbeidet ble styrket betydelig i løpet av 1990-tallet. Det har forandret miljøpolitikken i Europa. EU-kommisjonen har blitt drivkraften i utviklingen av felles regler og standarder på miljøområdet, fra forurensing og naturvern til energieffektivisering og fornybare energikilder.

Medlemslandenes miljøpolitikk er i dag et supplement til de rammer EU-samarbeidet setter. Nasjonal miljøpolitikk utfyller det felles EU-regelverket og ivaretar særlige nasjonale miljøinteresser. Nasjonal miljøpolitikk er også et felt hvor nye initiativer og standarder kan prøves ut og deretter, om de viser seg virkningsfulle og er av almen interesse, spilles inn i arbeidet med å revidere EU-regelverket. De som går videre nasjonalt, bestemmer ofte i praksis tempoet i videreutviklingen og oppgraderingen av det felles miljøregelverket.

EØS-avtalen trådte i kraft 1 januar 1994. Norske miljømyndigheter gikk fra å drive med politikkutvikling av eget norsk regelverk etter signaler fra norske politikere, til i økende grad å drive med gjennomføring av EU-regelverk som myndighetene i liten grad hadde vært med å utvikle og som norske politikere verken hadde tatt initiativ til eller vært med å vedta. Det er dog viktig å bemerke i denne sammenheng, at lovgiving knyttet til naturvern, fiskeri, landbruk og energipolitikk ikke omfattes av EØS-avtalen.

EUs utvikling på miljølovgivingsområdet fulgte i løpet av 1990-tallet opp på det grunnlag de skandinaviske foregangslandene hadde lagt. Den løpende overføringen av miljølovgiving fra EU til Norge siden 1994 gjennom EØS, har derfor overordnet sett vært positiv for utviklingen av norsk miljølovgiving (EØS-meldingen 2002, Reinvang 2003).

Det er imidlertid tankevekkende at EØS har en slagside mot norsk natur. Vi følger i dag nemlig EUs regelverk som sikrer deltagelse i det indre marked, men følger ikke EU-landenes regelverk for å beskytte truet natur mot negative virkninger av dette markedet. Det regelverket har vi nemlig unntak for i EØS-avtalen.

EØS - slagside mot forbruker- og miljøinteresser?

EU er i utgangspunktet et økonomisk samarbeid, med det felles indre marked som bærende ide og realitet. De politiske institusjonene i EU arbeider for å legge til rette for dette indre marked. De overvåker imidlertid også markedet og bidrar til å utvikle regelverk som sikrer borgere og natur mot negative virkninger av markedskreftene. Norge er gjennom EØS en del av det indre marked. Norsk næringsliv (med unntak av fiskeri og landbruk) er integrert i EU-økonomien. Norske politikere er imidlertid ikke en del av de politiske strukturer som har makt til å trekke opp grensene for de økonomiske aktørene på det indre marked.

Det er derfor et spørsmål om ikke EØS-samarbeidet i praksis har en slagside mot norske interesser som er i strid med næringsinteresser: Maktbalansen mellom norske næringslivsaktører og de som ivaretar bredere norske samfunnsinteresser er forrykket, siden norske politikere og den tredje sektor ikke er integrert i de politiske beslutningsprosessene som fører til vedtak av EØS-regelverk.

Forut for EU-toppmøtet om en ny energipolitikk våren 2006, var det Statoil som EU-kommisærene drøftet forsyningssikkerhet med - ikke folkevalgte fra oljenasjonen Norge. Man kan reise spørsmålet om store norske næringsaktører innen bransjer som olje, gass og shipping i dag i realiteten har privatisert norsk utenrikspolitikk på sine områder (se bl.a. Ask 2006, Rossavik 2005).

Det ligger altså ikke bare et demokratisk underskudd i EØS-avtalen, men også en skjevhet som gjør at aktører som skal ivareta brede norske samfunnsinteresser (knyttet til for eksempel, helse og miljø) stiller med handikap i forhold til de store norske næringaktørene.

Politikere, myndigheter og 3. sektor på etterskudd

Det demokratiske underskuddet i EØS forsterkes av norske politikeres og myndigheters vanskeligheter med å tilpasse seg og aktivt forholde seg til den politiske virkelighet i EØS-området (EØS-meldingen 2002, Reinvang 2003, Riksrevisjonen 2005).

EU-landenes politikere og myndigheter har i mange år vært nødt til å samarbeide og komme frem til felles løsninger på nær sagt alle nivåer og innenfor alle sektorer. Politiske miljøer i EU-landene har hatt en bratt læringskurve de siste ti årene. EØS-samarbeidet innebærer at EU er kommet til som et ekstra nivå i en stor del av norsk miljøpolitikk. Dette var det liten oppmerksomhet omkring i 1994, hvor hensynet til muligheten for nasjonalt å føre en aktiv miljøpolitikk var et hovedargument mot norsk EU-medlemskap.

Norske myndigheter mottar som EØS-medlem ferdig utviklet og vedtatt EU-lovgiving. Norske politikere og myndigheters deltaking i EU-samarbeid er langt mer ad-hoc, ofte frivillig og uten den "nerve" som ligger i at man er avhengig av å oppnå politisk enighet om vanskelige beslutninger. Mangelen på stemmerett i EUs beslutningsprosesser gjør oss mindre interessant som partner for andre EU-land. Dette gir Norge en rekke handikap i den europeiserte miljøpolitikken.

Norge har siden 1994 blitt et land på etterskudd i europeisk politikk. Dette ble godt beskrevet i EØS-meldingen. Det er innført en rekke tiltak i forvaltningen de siste årene for å styrke EØS-arbeidet. Dette har vært positivt. Vi er imidlertid fortsatt forholdsvis lite aktive og det foreligger et forbedringspotensial mht å utnytte mulighetene på den politiske arena EØS-området utgjør, noe som er en del av bakgrunnen for Regjeringens stortingsmelding 23 "Om gjennomføring av europapolitikken" (Europameldingen 2006).

De fleste forhold som hemmer norske politikeres og myndigheters arbeid opp mot EU gjør seg også gjeldende for frivillige organisasjoner. Fraværet av tydelige politiske prosesser i EØS hvor norske politikere har en klar rolle, gjør det vanskelig å stille krav til (og dermed ansvarliggjøre) norske politikere og å skape oppmerksomhet i offentligheten om utviklingen i viktige EU-miljøprosesser av EØS-relevans. Det medfører at den offentlige debatt ofte i praksis blir irrelevant for politikere og myndigheter som forvalter EØS-avtalen.

Det er først de siste årene at miljøbevegelsen har begynt å tilpasse seg de nye politiske realitetene i miljøpolitikken. Det er imidlertid ikke lett for norske frivillige organisasjoner å påvirke. Organisasjoner har ingen norske politikere de kan kontakte i Europaparlamentet og ingen Regjering med stemmer i Rådet. Organisasjonene må derfor selv bygge allianser og direkte argumentere for norske interesser overfor EU-systemet og alliansepartnere. Dette er tøft, men åpner også nye muligheter hvis man takler utfordringen (Langhelle & Laudal 2002).

Frivillige organisasjoner bør utfylle myndighetenes EU-arbeid med det som kjennetegner vårt demokratiske system; kritiske spørsmål, alternative forslag, offentlig debatt og engasjement, åpen utveksling av informasjon og kontakter, samt målrettet arbeid for norske interesser.

Konsekvensen av politikerne og frivillige organisasjoners nærmest kroniske etterskudd i europapolitikken, er at den offentlige debatten mister relevans for reell makt og dermed står i fare for å overveiende handle om symboler og ikke realiteter.

Så langt ingen økt støtte til frivillige organisasjoners europaarbeid

Regjeringen fremhever i Soria Moria-erklæringen (kap 2) at

- ”Det må legges til rette for at norske interesser kan hevdes mer effektivt og tidlig nok slik at en har muligheter for å påvirke EU- beslutninger som er av betydning for Norge enten det skjer gjennom EØS-avtalen eller på annen måte.”
- ”Regjeringen vil øke støtten til interesseorganisasjoner som kan målbære norske interesser overfor EU-prosesser av EØS-relevans, bygge nettverk i EU-land og bringe erfaringer fra Europa-arbeid tilbake for å stimulere til økt debatt i Norge.”

Myndighetene har i dag kun én støtteordning for frivillige organisasjoners EU-arbeid: Utenriksdepartementets pott for ”Informasjon om europeisk samarbeid” (kap 100, post 71). Denne støtteordningen var i 2006 på ca. 5 millioner kroner. Av UDs oversikt over tildelingen av midler (Utenriksdepartementet april 2006) fremgår det at 41 av 55 tildelinger går til organisasjoner som jobber for JA eller NEI til norsk EU-medlemskap. Ikke ett eneste av de 55 støttede prosjektene dreier seg om målrettet arbeid opp mot EØS-relevante EU-prosesser med henblikk på å ”målbære norske interesser overfor EU-prosesser av EØS-relevans”.

Ja- og Nei-organisasjonene har en naturlig og nødvendig plass i norsk europadebatt, men det er uheldig om debatt om EU og EØS-spørsmål fortrinnsvis føres innenfor rammen av spørsmålet om Ja eller Nei til norsk EU-medlemskap. Det hjelper lite at Utenriksminister Jonas Gahr Støre i kronikken ”Ny europapolitikk, nå!” (VG 1 april 2006) påpeker at ”Debatten bør speile at europeisk samarbeid dreier seg om å finne gode, praktiske løsninger på felles utfordringer: hvordan vi skal sikre fred og stabilitet, løse klima- og miljøutfordringer, sikre stabil energiforsyning, håndtere grenseoverskridende helseproblemer (...)”, når

brorparten av offentlig støtte går til kampanjeorganisasjoner med fokus på spørsmålet om norsk EU-medlemskap.¹

I VG-kronikken og foredraget "EØS-avtalen: Gir den rom for en aktiv europapolitikk?", som Jonas Gahr Støre holdt samme dag, på Europabevegelsens årsmøte 1 april, gjentok utenriksministeren løftet fra Soria Moria: "Vi vil øke støtten til de organisasjoner som er engasjert i europaspørsmål" og understreket at "Vi arbeider for et kompetanseløft i hele samfunnet." Da Regjeringen la frem statsbudsjettet for 2007 sto Utenriksdepartementets pott for "Informasjon om europeisk samarbeid" (kap 100, post 71) imidlertid på stedet hvil med 5 millioner. (Dette er for øvrig 45 % mindre enn toppnivået på 8,8 millioner for denne ordningen, under regjeringen Bondevik i 2004.)

WWF anbefaler at Regjeringen mangedobler denne støtteordningen og presiser at den også skal benyttes til arbeid med å "målbar norsk interesse overfor EU-prosesser av EØS-relevans" – løpende og aktivt påvirkningsarbeid. Kun da vil vi se et reelt løft i norske frivillige organisasjoners EU-arbeid som kan bidra til at brede norske samfunnsinteresser blir hørt i Brussel på lik linje med store norske næringsaktører.

¹ Se for øvrig WWFs svarkronikk i VG 22.4.06 "Grønn europapolitikk, nå!" (WWF-Norge 2006), hvor WWF påpeker at høye miljømål er felles for så vel Ja- som Nei-siden og at en aktiv "grønn europapolitikk" derfor kan utgjøre en felles plattform Norges politiske påvirkningsarbeid overfor EU.

4. Handlingsrommet i Europa-politikken

Hvis vi skal forstå vilkårene og mulighetene for norsk miljøpolitikk etter 1994 må vi se på hvordan EU fungerer og hva dette betyr for handlingsrommet i Europapolitikken. Norges EØS-tilknytning gir fire innfallsvinkler for påvirkning av miljøpolitikken i EØS-området.

- EØS-avtalens miljøregelverk = handlingsrom på felles grunnlag
- EØS-avtalens indre marked-regelverk = lobbystrategi
- Politikkområder utenfor EØS = handlefrihet til å sette standarder
- De overordnede miljødiskusjonene = Delta og vise til nasjonale eksempler

Miljøregelverk = handlingsrom på felles grunnlag

EUs miljøregelverk (som henviser til §175 i traktaten) er minimumsregler. EU-landene vedtar altså minimumsstandarder som skal være forpliktende for alle. Hvert land står dernest fritt til å gå så mye lenger de vil i sitt nasjonale regelverk på området. EUs miljøregelverk kan derfor ikke hindre EØS-land i å være foregangsland, hvis de skulle ønske det.

En egen dynamikk gjør seg gjeldende i politikkutviklingen knyttet til EUs miljøregelverk. Regelverket setter felles standarder og krav, men overlater i stor grad til landene selv hvordan de vil nå disse målene. Landene står fritt til å utvikle og tilpasse sine tiltak til lokale forhold og tradisjoner, og eventuelt sette seg et enda strengere mål om dette er ønsket. Hva minimumsregelverket betyr i praksis avgjøres derfor i stor grad av landene selv. Hvis enkelte land tar grep som viser seg særlig virkningsfulle blir disse landene ofte modeller for de andre. Når enkelte land viser nasjonalt at en høyere standard er mulig, blir dette ofte opphav til en revidering av EU-regelverket slik at det felles minimumskravet økes. EUs miljøregelverk legger med dette generelt opp til en positiv konkurranse og land som ønsker å være foregangsland har mulighet til å være nettopp dette.

Miljøregelverket i EØS gir altså Norge mulighet for å være foregangsland og gjennom dette legge føringer for den videre utvikling av lovverket på europeiske nivå. Dette er en viktig åpning for Norge til å gjøre innflytelse på utviklingen av miljøregelverk gjeldene. *Det er først og fremst gjennom handling at Norge kan påvirke dagsordenen og utviklingen av miljøstandardene i EØS-området.* Nasjonale initiativer må kombineres med et aktivt informasjonsarbeid overfor andre medlemsland (for eksempel arrangement av konferanser og lignende om utviklingen på det pågjeldende området), for slik å skape dynamikk og spre kjennskapet til de muligheter som har kommet frem for å forbedre miljøregelverket.

Erfaringen viser dessverre at Norge ikke har brukt muligheten til å være foregangsland i noen nevneverdig grad etter 1994. Norge har tvert imot fulgt en "tilpasningslinje" (Dahl 1999). Det er også eksempler på at Norge har unnlatt å gå foran på områder hvor det ville være naturlig å gjøre det. Ett eksempel er minimumsregelverket for luftforurensing, hvor fagmyndigheter på slutten av 1990-tallet oppfordret norske politikere til å gå videre enn minimumsdirektivet la opp til på grunn av de særlige problemene i norske storbyer. (Bruk av piggdekk om vinteren er en faktor som bidrar til de særlige problemene i Norge på området.) Norske myndigheter valgte imidlertid heller å avvente eventuelle oppjusteringer fra Brussel (Dahl 1999).

Norge er i disse dager i ferd med å innføre vannrammedirektivet (2000/60/EF), som regnes som et av EUs mest ambisiøse miljødirektiver. Direktivet setter ambisiøse krav til medlemslandene om å oppnå tilnærmet naturlig miljøtilstand for vassdrag innen 2016.

Innføringen av direktivet i Norge har blitt sterkt forsinket og norske politikere har så langt bevilget minimalt med midler til arbeidet med å forberede gjennomføringen (Reinvang et al. 2004). Resultatet er at Norge nå vil gjennomføre direktivets miljøkrav med opp til 6 års forsinkelse for 80 prosent av norske vassdrag (Forskrift om rammer for vannforvaltningen 15.12.2006).

Norge har så langt i liten grad, om overhodet, utnyttet mulighetene EØS-avtalen gir til å bevisst gå foran og systematisk heve standarder ved gjennomføring av felles miljøregelverk.

Indre marked-regelverk = lobbystrategi

Kjernen i EØS-avtalen og EU-samarbeidet er det indre markedet. Alt lovverk som er knyttet til det indre markedet (lovverk som refererer til §95 i traktaten) skal være helt likt i EU. Lovgivning knyttet til det indre marked sies derfor å være "totalharmoniserende". Slikt regelverk kalles også ofte "maksimums-regler", siden det er det de er i praksis. EØS-landene har ikke lov til å gå lenger i nasjonal lovgiving enn det nivå som fastsettes i denne typen regelverk. Når det gjelder indre marked-regelverk er det derfor kun én ting norske aktører kan gjøre for å påvirke: Drive lobbyvirksomhet fra så tidlig et tidspunkt i den politiske prosessen som mulig.

Det kanskje beste eksemplet på koblingen mellom indre marked-regler og miljø er regelverket for kjemikalier og miljøgifter. Dette regelverket avgjør hvilke stoffer det er lov å putte i de varene vi bruker, spiser og omgir oss med daglig. EU startet i 1998 arbeidet med en ny, omfattende kjemikalielovgivning kalt REACH. Loven ble etter flere år med harde drakamper mellom miljø, forbruker og arbeidstakerinteresser på den ene siden og næringsinteresser på den andre, endelig vedtatt i desember 2006. REACH avgjør bl.a. om det fortsatt skal være mulig å bruke kjemiske stoffer vi mistenker for å være hormonhermende og kreftfremkallende i forbruksvarer (Reinvang et al. 2005). Utfallet av REACH-dragkampen hadde derfor stor betydning for om Regjeringen oppnår sine målsettinger på kjemikalieområdet om å sikre en "giftfri hverdag" slik de er uttrykt i Soria Moria-erklæringen (kap. 12). Dessverre måtte miljøvernminister Helen Bjørnøy 18. desember slå fast at "Regelverket har ikke blitt så godt som vi hadde håpet. (...) Jeg er skuffet over at noen av de mest helsefarlige stoffene skal kunne brukes selv når det finnes alternativer." (Miljøvernminister Helen Bjørnøy 2006).²

I denne typen miljøsaker må norske myndigheter og politikere alliere seg med aktører som deler norske synspunkter i arbeidet med å påvirke EU-systemet: EU-kommisjonen, EU-landenes regjeringer (som møtes i Rådet) og Europaparlamentet. Her foreligger en bred vifte av muligheter for å bygge allianser på forskjellige nivåer; til bestemte generaldirektorater (eller embetsmenn) i EU-kommisjonen, til bestemte EU-lands regjeringer (eller ministre) og til politikere fra likesinnede partier i Europaparlamentet og nasjonale parlamenter i EU-land.

Nettverksbygging medfører dialog og koordinering av synspunkter med partnere i EØS-samarbeidet. Det er i tillegg særlig effektivt hvis man klarer å iverksette konkrete initiativer sammen med partnere, initiativer som kan sette dagsorden og "flytte" debatten om et emne i den retning man ønsker. I REACH-saken kunne danske og norske miljømyndigheter for eksempel gått sammen om å fremskaffe og presentere nytt materiale om oppkonsentrasjonen av miljøgifter i arktiske strøk. På det grunnlag kunne man synliggjort omfanget av kjemikalieutfordringen bedre og argumentert overfor europeisk offentlighet for nødvendigheten av en streng REACH-lovgiving.

² Du kan lese mer om REACH på WWFs hjemmeside <http://detox.panda.org/>

REACH-saken er for øvrig et eksempel på en sak hvor det var et stort sammenfall mellom norske myndigheters politikk og miljø-, forbruker- og arbeidstakerorganisasjoners krav til et nytt kjemikalierregelverk i EØS. REACH-saken ga mulighet for alliansebygging med sivilsamfunnsaktører for å fremme norske synspunkter. Slike muligheter utnyttes sjelden i dag. For eksempel erfarte WWF i 2005 og 2006 at det ikke var mulig å skaffe offentlig støtte til REACH-arbeid som kunne målbære norske interesser overfor EU-systemet, til tross for at det var tverrpolitisk enighet i Norge om at et strengt REACH-regelverk var ønskelig.³

Miljøverndepartementet har jobbet aktivt for å sikre et strengt REACH-regelverk innefor de rammene som mhar vært til rådighet. Men hvis Norge skal markere seg som et miljøforegangsland, slik Regjeringen har som mål, bør Miljøverndepartementets europaarbeid styrkes ytterligere, med kompetanse og ressurser til å opprettholde relevante nettverk samt midler til å støtte gagnlig aktivitet fra relevante partnere i viktige prosesser. Samtidig må Norges miljøinnsats overfor EU forankres bedre i Utenriksdepartementet og andre sektordepartementer, slik at miljøinnsatsingen fremstår som et gjennomført og sentralt trekk ved Norges Europa-politikk.

I Soria Moria står det at ”Regjeringen skal arbeide for at folk skal oppleve en giftfri hverdag” (vår uthevelse). Hvorfor overlot regjeringskollegene Stoltenberg, Støre og Eriksen det da til Bjørnøy alene å kjempe mot fortsatt bruk av miljøgifter? På svensk side engasjerte daværende statsminister Persson seg i saken, for nettopp å understreke hvor viktig saken var for Sverige.

Regjeringens arbeidsprogrammer for europapolitikken

Regjeringen slår i Europameldingen fast at norske prioriteringer innenfor ulike fagområder skal nedfelles i arbeidsprogrammer som oppdateres jevnlig. Arbeidsprogrammene på Europaportalen (www.odin.dep.no/europaportalen) inneholder ”korte omtaler av enkeltsaker på EUs dagsorden der godt samspill mellom ute- og hjemmeapparatet vil kunne øke våre påvirkningsmuligheter overfor EU.” De kortfattede fremstillingene bærer preg av å være en kortfattede orienteringer, snarere enn beskrivelser av Regjeringens politikk, overordnede mål og strategiske arbeid for å få gjennomslag for den. Overordnede mål, som at Norge skal bli en internasjonal miljøpådriver og et foregangsland på miljøområdet, nevnes ikke og heller ikke hvordan arbeidet på de forskjellige saksområdene på en systematisk måte kan bidra til å oppnå disse målene. Regjeringens europapolitikk forblir fragmentert og diffus for folk flest.

Realiteten er at det må skapes fallhøyde hvis EØS-politikken skal bli interessant for norsk offentlighet. Offentligheten må orienteres om myndighetenes overordnede mål og strategi for å oppnå disse målene, med definerte milepæler hvor innsatsen kan evalueres. Kun da kan man forvente at man i norsk offentlighet løpende kommenterer, vurderer og debatterer myndighetenes arbeid med EU-prosesser av EØS-relevans.

Politikkområder utenfor EØS = handlefrihet til å sette standarder

Naturvernlovgiving, energi-, landbruks- og fiskeripolitikk ikke er en del av EØS. Norge har derfor stor handlefrihet på disse områdene. Handlefriheten kan brukes til å ta andre grep og sette høyere miljøstandarder enn det EU operer med. På denne bakgrunnen kan Norge dernest øve innflytelse på EU gjennom å aktivt spille gode erfaringer inn i EU-systemet.

³ WWF søkte i 2005 fire forskjellige departementer om støtte til å informere om og arbeide for et strengt REACH-regelverk: Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet, Barne og likestillingsdepartementet (som også er ansvarlig for forbrukerspørsmål) samt Helse og omsorgsdepartementet.

Vi skal i det følgende først og fremst fokusere på Norge og EU-landenes innsats for å verne den mest truede naturen. Til sist vil vi kort kommentere status på energi-, landbruk- og fiskeriområdet.

Naturvern: Mer EU-samarbeid som springbrett

EU-landene vedtok i 1992 et felles naturvernregelverk for den mest truede naturen, som en felles oppfølging av Konvensjonen om biologisk mangfold. Et nettverk av verneområder, kalt Natura 2000, for den mest truede naturen i EU skulle stå klart i 2004. I 1994, da EØS-avtalen trådte i kraft, hadde arbeidet med Natura 2000 knapt kommet i gang og det var forholdsvis liten forskjell på naturverninnsatsen i Norge og andre nordeuropeiske land. I dag, 12 år etter at EØS-avtalen trådte i kraft, har EU fått sitt felles naturvernregelverk på plass og det er alment anerkjent at Norge har sakkett etter i naturvernarbeidet.⁴

WWF har dokumentert at Norge ligger langt etter EU-landene når det gjelder rammer og regelverk for naturvern (Reinvang & Teien 2006). Dette til tross for at de samme internasjonale forpliktelsene, Bernkonvensjonen og Konvensjonen om biologisk mangfold, ligger til grunn for politikken i Norge og EU-landene. EU-landenes felles lovgiving for vern av den mest truede naturen (habitatdirektivet) er strengere og mer faglig forankret enn norsk naturvernlovgiving. EU-direktivet opererer med lister over de mest truede artene og naturtypene i EU-landene og forplikter landene til å sikre levedyktige bestander og utbredelse av disse. Regelverket utgjør en stadig mer dominerende og innflytelsesrik minimumsstandard for naturforvaltning i Europa.⁵

Norsk naturvern har ikke gjennomgått en lignende oppgradering de siste ti årene. Norsk naturforvaltning er et lappeteppes av verneområder og lovverk som har vokst frem over tid og som til sammen ikke sikrer at naturmangfoldet er vernet. Mens EU-15, de "gamle" EU-landene, har vernet 18% av sitt areal i henhold til habitatdirektivet, har Norge kun vernet ca. 13%. Langt størsteparten av verneområdene i Norge er imidlertid lite artsrike fjellområder.

Den rødgrønne regjeringen har lovet å vedta en ny naturmangfoldlov. WWF har påpekt at den kommende loven antagelig ikke vil sikre at norsk naturvern kommer opp på EU-nivå, siden lovforslaget mangler mekanismer som sikrer at målsetninger om å beskytte truet natur ikke må vike for andre, som regel økonomiske, interesser. EUs naturvernlovverk har en slik mekanisme: I EU overvåker en overnasjonal myndighet (EU-kommisjonen) landenes gjennomføring av verneforpliktelsene. En overnasjonal institusjon (EF-domstolen) har mandat til å innføre sanksjoner som dagbøter, hvis et medlemsland anses å ikke etterleve naturvernregelverket. Dette er en av hovedårsakene til at EU-landenes naturvern har et langt

⁴ Dette var et av hovedtemaene på Direktoratet for Naturforvaltnings fagdag høsten 2006, hvor bl.a. Naturvårdsverket orienterte om det løft EUs naturvernregelverk har medført for svensk naturvern. Da NOU-forslaget (NOU 2004) til den kommende naturmangfoldloven ble presentert av daværende miljøvernminister Knut Aril Hareide i desember 2004, uttalte han at Norge med denne loven skal ta igjen EU-landene. WWF har også dokumentert etterslepet i utviklingen av norsk naturvernlovgiving sammenlignet med EU-landenes (bl.a. Reinvang & Teien 2006).

⁵ Habitatdirektivet er etter WWFs mening et stort skritt i riktig retning, men samtidig er det klart at dette lovverket alene ikke er nok til å stanse tapet av naturmangfold i EU. Til det er det stadig økende presset på naturen som følge av den økonomiske utviklingen for stort. Habitatdirektivet er derfor ikke i seg selv nok til å redde EU-landenes natur. Nøylene gjennomføring er også et problem i flere land.

sikrere grunnlag enn norsk naturvern. Flere EU-land har blitt dømt for manglende gjennomføring av naturvernregelverket og deretter iverksatt ytterligere tiltak.⁶

EU-regelverket legger en felles minimumsstandard for forvaltningen av truet natur i 27 land omkring oss, inklusive land med brukstradisjoner og store villmarksområder lik de norske. Det er vanskelig å se at Norge skal kunne bli et foregangsland på naturvernområdet ved å gå en annen vei enn den habitatdirektivet legger basis for. En innføring av habitatdirektivet i Norge vil tvert imot gi Norge og EU-landene en felles plattform for naturvernarbeidet. WWF anbefaler derfor Regjeringen å ta initiativ overfor EØS-partnerne Island og Liechtenstein til å innlemme EUs habitatdirektiv i EØS-avtalen. EØS har per i dag en slagside mot norsk natur, siden vi følger regelverk som sikrer deltagelse i det indre marked men ikke følger regelverk som beskytter truet natur mot negative virkninger av dette markedet.

EUs regelverk omfatter vel og merke kun den naturen som er mest truet i et Europa-perspektiv. Hverdagsnaturen og natur som er av særlig betydning fra et nasjonalt perspektiv, men som ikke er sjelden sett med "Europa-briller", gjelder direktivet ikke for. WWF anbefaler derfor videre at Regjeringen bruker den kommende naturmangfoldloven til å gi norsk natur den beste nasjonale naturlovgivingen i Europa. På naturvernområdet innebærer grønn europapolitikk mer samarbeid med EU og at vi går foran nasjonalt.

Det blir stadig vanskeligere å se det naturlige i at habitatdirektivet ikke er en del av EØS-avtalen – hvis da ikke norske myndigheters ønske er at truet norsk natur skal ha et svakere lovmessig vern enn truet natur i resten av EØS-området, for eksempel for å sikre større handlingsrom for økonomiske interesser.⁷

Energi og utslipp: Mer EU-samarbeid + nasjonal satsing

Det blir for omfattende og krevende her å risse opp det kommende miljøforegangslandet Norges energipolitikk overfor EU, men et par bemerkninger kan være nyttige: Norge er ledende på miljøteknologi knyttet til oljeutvinning, men ligger langt etter EU og EU-land når det gjelder satsing på energieffektivisering og nye fornybare energikilder. Et naturlig første skritt i prosessen med å gjenreise foregangslandet Norge, vil være for Norge å ta til seg EUs direktiver og målsettinger på området (bl.a. kvotedirektivet og biodrivstoffdirektivet) samt å matche innsatsen til klimapolitiske foregangsland som Storbritannia, Tyskland og Sverige.

Norges økning i utslipp av CO₂ er per i dag ca. ti ganger høyere enn det vi forpliktet oss til i Kyoto-avtalen. Norge har forpliktet seg til at utslippene av CO₂ ikke skal stige mer enn 1 prosent i perioden 2008-2012, i forhold til referanseåret 1990. Foregangslandet Sveriges CO₂-utslipp har til sammenligning sunket med over 7% i forhold til 1990-nivå.

⁶ For eksempel annonserte den tyske miljøvernminister Sigmar Gabriel 16 februar 2006 vern av 21 nye områder, etter at EF-domstolen truet med dagbøter for mangelfull oppfølging av habitatdirektivet.

⁷ Det er et åpent spørsmål om det på sikt vil være mulig for Norge å ikke følge habitatdirektivet. Det står i EØS-avtalen at Norge skal samarbeide tett med EU på miljøområdet. Det står ikke at Norge har noe unntak for naturvern- eller naturforvaltningsregelverk. Men det har hersket en slags forståelse mellom EU-Kommisjonen og Norge om at et slikt unntak foreligger. Nå er imidlertid et annet EU-naturforvaltningsregelverk, vannrammedirektivet, på vei inn i EØS-avtalen med norske myndigheters velsignelse. Det underminerer argumentet at habitatdirektivet ikke er EØS-relevant. Et svakere naturvernregime i Norge vil for øvrig snart kunne vise seg å ha konkurranse-vridende virkninger til fordel for næringer som skog, havbruk og vannkraft. Da vil ESA måtte vurdere klager om at Norges lavere naturvernstandarder er konkurranseforvridende og i strid med EØS-avtalen.

EUs Takdirektiv setter nasjonale utslippstak for stoffene NOX, SO₂, NH₃ og VOC. Norsk lovverk er svakere enn EUs. Norge ligger ikke an til å nå reduksjonsforpliktelser for NOX og SO₂ (Gøteborg-protokollen).

Norge har som oljenasjon et særlig moralsk ansvar for å fremme energieffektivisering og nye fornybare energikilder. Norge har både kunnskapsmiljøer og ressurser til å lansere en storsatsing på å utvikle fremtidens energisektor. I første omgang synes et nærere samarbeid med Sverige å være en vei frem. Svenske myndigheter er med sin ambisiøse målsetting om å gjøre seg uavhengige av fossilt brensel innen 2020, en opplagt partner på innsiden av EU.⁸

Landbruk: De samme hovedutfordringer gjør seg gjeldende

Det blir også for omfattende og krevende her å risse opp det kommende miljøforegangslandet Norges landbrukspolitikk overfor EU, men et par bemerkninger kan være nyttige: Hovedutfordringene i landbrukssektoren er i dag de samme i Norge og i EU-landene. WTO presser på for omlegginger i landbruket. Staten subsidierer produksjon av mer mat enn borgerne, på måter som fører til store forurensingsproblemer og til at tradisjonelt kulturlandskap med en rekke sjeldne arter og landskapskvaliteter forsvinner. Det anslås at milliardbeløp er nødvendig de neste ti årene, alene til tiltak som skal begrense norsk landbruks forurensing av næringsstoffer til vassdrag. Hvis Norge kan ta grep som legger om landbruksstøtte til å fremme et miljøvennlig landbruk, da har vi mye å fortelle til EU-landene.

Bevaring av landskapskvaliteter og truede arter i kulturlandskapet er en av få typer begrunnelser som kan være legitime i en stadig mer WTO-preget landbrukspolitikk. Men da må noen gå foran og utvikle metoder for registrering og bevaring av landskaper og arter. Dette er fortsatt på begynnerstadiet i Europa. Med en offensiv satsing kan Norge lage metodikk som begrunner og forsvarer et naturnært småskala jordbruk også internasjonalt. Dette er for øvrig særlig interessant med henblikk på Norges rolle som donor til Sentral og Øst-Europa (se neste kapittel). Norge er kanskje det rike, vestlige land hvis kulturlandskap ligner mest på det vi finner i Sentral og Øst-Europa. En WTO-holdbar distriktspolitikk som ivaretar bosetting, lokale tradisjoner og kulturlandskap, vil være en eksportvare Norge kan være stolt av og et betydelig bidrag til å stanse tapet av biologisk mangfold i Europa.⁹

Økologiske matvarer er for øvrig fortsatt et smalt nisjeprodukt i Norge (Hille 2005). 0,9 prosent av all melk som selges i Norge er økologisk. 1 prosent av maten den skandinaviske Coop-kjeden selger i Norge likeså. I Sverige er økologisk mat etablert på markedet. 8-9 prosent av all melk som selges er økologisk og 6 prosent av maten Coop-kjeden selger. Også på landbruksområdet er det et betydelig læringspotensial for Norge i forhold til EU-land.

⁸ I 2005 var miljøteknologi Sveriges fjerde største eksportnæring i 2005. WWF Sverige og seks svenske energiselskaper utga nylig en rapport (WWF Sverige 2006) om hvordan Sverige ytterligere kan utvikle bærekraftige løsninger på energiområdet og utvikle en milliardeksport knyttet til miljøteknologi.

⁹ Du kan lese mer om WWFs arbeid for å bevare kulturlandskapet i Europa på hjemmesiden til WWF-prosjektet "One Europe More Nature". Prosjektet kobler sammen erfaringer fra pilotprosjekter mht å fremme lokal utvikling og bevaring av naturmangfold i syv områder i Europa: Väinameri (Estland), Geldersee Port (Nederland), Ardenne (Belgia), Tisza (Ungarn/Romania), Donana (Spania), Sinca Noua (Romania) og Prespa (Hellas), og jobber samtidig mot å påvirke EUs distrikts- og landbrukspolitikk i mer bærekraftig retning. Les mer på: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/epo/initiatives/agriculture/one_europe_more_nature/index.cfm

Fiskeri – Norge har gode miljøerfaringer å eksportere

Det blir også for omfattende og krevende her å risse opp det kommende miljøforegangslandet Norges landbrukspolitikk overfor EU, men et par bemerkninger kan være nyttige: Norsk fiskeriforvaltning er miljømessig betraktelig bedre enn EUs, til tross for at også norsk fiskeriforvaltning har vesentlige svakheter. Her er det et stort overføringspotensial av gode norske miljøerfaringer. Som eksempler kan nevnes Norges forbud mot utkast av bifangst (som minsker overfiske), samt rask og effektiv stenging av områder for fiske når innslaget av ungfisk blir høyt. Som fiskerinasjon av internasjonal betydning står Norge i en god posisjon til å vise veien til fremtidens bærekraftige fiskeriforvaltning, men norske myndigheter jobber i liten grad sammen med relevante norske aktører for å fremme bærekraftig havbruk i EU.

De overordnede miljødiskusjonene = delta og vise til nasjonale eksempler

Norge er en del av Europa og Europa er i dag politisk sett i hovedsak likt med EU. Det som skjer i EU påvirker oss direkte. EU-landene debatterer hele tiden de store linjene i EU- og EØS-samarbeidet. Hvordan skal man innrette det indre markedet? Hva slags økonomisk system skal EU fremme? Hvordan skal man regulere økonomisk vekst innenfor rammer av sosiale hensyn og miljøhensyn? Skal man overhodet regulere økonomisk vekst innenfor slike rammer? Alt dette er spørsmål EU-landene kontinuerlig stiller seg selv og hvor EU er i en løpende politisk prosess som meisler ut fundamentet for fremtiden i EØS-området.

EU har lansert Lisboa-strategien, som skal sikre at EU innen 2010 blir verdens mest konkurransedyktige og kunnskapsbaserte bærekraftige økonomi. Dette skal skje gjennom en prosess hvor EU-landene gjennomfører reformer nasjonalt og jevnlig sammenligner hverandres resultater for slik å fremme positiv konkurranse og erfaringsoverføring. Lisboa-prosessen er en del av EUs oppfølging av strategien for bærekraftig utvikling.

En såkalt ”høynivågruppe” under ledelse av Nederlands tidligere statsminister Wim Kok utga i 2004 en rapport med anbefalinger til Lisboa-prosessen. Rapporten (Kok 2004) anbefaler at Lisboa-reformene må føre til at EU-landene utvikler en økonomi som er økologisk bærekraftig, gjennom intelligente og gradvise reformer som sikrer at Europa også bevarer konkurransedyktighet og økonomisk momentum i omstillingsprosessen. Kok anfører at traktatfestelsen av målsettingen om å bærekraftig utvikling i EUs ”grunnlov” (EU-traktaten) atskiller EU fra de andre store økonomiene i verden. Dette er Europas *unique selling point* og kan sikre Europa en ledende rolle i en verden hvor stadig flere land møter omkostningene ved økonomisk utvikling på bekostning av miljøhensyn.

Lisboa-prosessen går tregt og miljødimensjonen har gradvis kommet i bakgrunnen i de aller fleste EU-land og i debatten knyttet til strategien. Lisboa-prosessen illustrerer imidlertid godt hvordan EU-landene forsøker å ta tak i store overordnede problemstillinger knyttet til miljø og bærekraft. EU er et samarbeid som benytter seg av en rekke forskjellige verktøy utover lovgiving i arbeidet med å utvikle og samordne felles innsats på en rekke områder.

Det er gjennom fremvisning av suksesshistorier og politisk engasjement fra medlemsland at utviklingen i EU trekkes i den ene eller den andre retningen. EUs miljøhandlingsprogrammer, utviklingen av en felles marin politikk, diskusjonene om en felles energipolitikk, arbeidet med nye utslippsmål for begrenning av klimagasser og Lisboa-strategien er noen eksempler på denne typen prosesser. Hva er det viktig for Norge å fremme i disse prosessene? Når er det viktig at vi er på banen? Hvordan fremmer vi norske synspunkter? Kan vi vise til eller utvikle gode eksempler som vil kunne spilles inn i prosessene og fremme våre mål? Hvem kan vi alliere oss med? Hva er vår strategi for å fremme vårt syn på dagens miljøutfordringer?

I fora knyttet til disse prosessene foregår diskusjoner og utvekslinger av erfaring som det er viktig for Norge å følge med på. Her foregår det diskusjoner hvis utfall vil være av betydning for Norge. Forente posisjoner blir i neste omgang omsatt i konkret politikk. Det vil være nyttig for Norge å avstemme egne initiativer på områder som er viktige for oss med de uformelle og formelle prosessene som foregår på miljøområdet i EU.

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen tydelig signalisert at ett av emnene Norge skal satse på er miljø og bærekraftig utvikling. En strategi for hvordan Norge skal fremme utviklingen av et økologisk bærekraftig samfunn innen rammene av EØS, bør derfor være en del av Regjeringens arbeid med å gjenreise Norge som miljøforegangsland.

5. Miljørettet utviklingsstøtte til nye EU-land

Utvikling forutsetter bærekraftig utnyttelse av økosystemer

Norge kan gjøre en forskjell i arbeidet med å nå offisielle målsetninger om bærekraftig utvikling i EØS-området. Det forutsetter imidlertid at vi har visjoner for Europa, legger politisk tyngde i målsettinger om å fremme bærekraft og forstår det politiske landskapet.

Bærekraftig utnyttelse av økosystemer er forutsetningen for utvikling, velstand og sikkerhet, slår FNs Millenium Ecosystem Rapport fast. Regjeringen understreker det samme i Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid. Europa er det kontinentet hvor økosystemene utnyttes hardest. Etter 1950 har mer enn halvparten av Europas våtmarker og det meste av det økologisk rike kulturlandskapet gått tapt. Europas marine økosystemer er sterkt svekket og de fleste fiskebestander er under biologisk forsvarlig minstenivå.

Mye av den naturen vi har mistet i Vest-Europa, har overlevd i de tidligere østblokklandene, som følge av en tregere økonomisk utvikling. Det er i Sentral- og Øst-Europa vi finner de største naturrikdommene i Europa. Hva slags utvikling EUs landbruksstøtteordninger og regionale utviklingsfond, EØS-støtten og andre den utviklingsmekanismer fremmer, vil være avgjørende for miljø og bærekraft i fremtidens Europa. Utfordringen er å unngå å kopiere de feil man har gjort i Vest-Europa, å hoppe bukk over utviklingsmodeller vi vet er miljøskadelige og sørge for en integrasjon med Vest-Europa som sikrer bevaring av landenes kultur- og naturarv (Reinvang 2005).

Gitt Regjeringens utviklingspolitiske målsettinger, blir det viktig å operasjonalisere prinsippene og målsetningene i Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingssamarbeid i utviklingsstøtten til nye EU-land.

Regjeringen understreker her bl.a at: a) Norge skal bli et ledende land innen miljørettet utviklingssamarbeid, b) Hovedinnsatsen vil bli satt inn i arbeidet med biologisk mangfold og bærekraftig forvaltning av naturressurser, og c) Norge vil støtte vern og bærekraftig forvaltning av globalt viktige naturområder og økosystemer.

EØS-ordningene: 2 milliarder årlig til unge demokratier i EU

Norge stiller gjennom EØS-avtalen nesten 2 milliarder kroner til rådighet for ”økonomisk og sosial utjevning” i EØS-området. I praksis er dette utviklingsstøtte til de relativt sett fattige landene i EØS: de 10 nye medlemslandene som kom til i 2004 samt Hellas, Portugal og Spania. Norge er med dette en vesentlig donor og aktør i utviklingen av det nye EU.

EUs nye medlemsland står med ett ben i den moderne markedsøkonomien EU representerer og ett ben i sitt gamle samfunnssystem. De nye medlemslandene huser de økologisk rikeste områdene i EØS og er i gang med en voldsom omstilling. Landbruket skal bli mer effektivt og økonomisk etter vest-europeisk modell. Et nettverk av motorveier, jernbaner og kanaler skal binde EØS-markedet sammen. Til tross for miljøforbedringer på en rekke områder i de nye medlemslandene, særlig når det gjelder forurensing fra punktkilder, går den overordnede utviklingen mot et stadig større ikke-bærekraftig press på naturressurser.

De nye medlemslandene er unge demokratier. I EUs fond for sosial og økonomisk utjevning er det store problemer knyttet til demokratiunderskudd, tilsidesettelse av EU-traktatens mål om bærekraftig utvikling, samt lovbrudd og overkjøring av miljøhensyn ved bruken av

midler. EUs revisjonsrett (2003) har påpekt at også tidligere norske EØS-støtteordninger har lidd under mangel på kontroll med bruk av midler og har finansiert prosjekter som har medført omfattende miljøskader, bl.a. på den greske øya Salamis (Reinvang 2005).

Øremerking av midler og styringsverktøy for bærekraft

EØS-finansieringsordningene er et komplisert felt. Norge har formelt sett liten innflytelse over hvordan de nye EØS-ordningene vil bli brukt. De overordnede prioriteringene er nedfelt i EØS-avtalen, og innenfor rammen av disse er EØS-midlene mottakerstyrt. EØS-avtalen rommer allikevel et handlingsrom. Gjennom engasjement, dialog og tilrettelegging kan Norge legge føringer for planleggingen av og bruken av de norske støttemilliardene i mottagerlandene.

Norge kan henvise til at EØS-støtten, i tråd med EØS-avtalen og felles overordnede målsettinger om bærekraft, skal fremme bærekraftig utvikling. Dette bør utmynte seg i at man fra norsk side insisterer på at vesentlig midler øremerkes grunnleggende tiltak for å sikre bærekraft, så som gjennomføring av naturvern- og miljølovgiving knyttet til økosystemer (bl.a. EUs habitatdirektiv og vannrammedirektiv).

Norge har videre rett til å konkretisere retningslinjer og mekanismer som kan sikre at ordningene de facto fremmer mer bærekraftig utvikling. Dette kan i utgangspunktet bestå av forholdsvis enkle prinsipper og metoder, som kan videreutvikles under de årlige evalueringene av EØS-ordningene. Utviklingen av slike styringsverktøy vil være banebrytende i europeisk sammenheng. Norge har flere forskningsmiljøer og -programmer som utreder og samler erfaringer med bærekraftig utvikling i Norden, som for eksempel Senter for Utvikling og Miljø (SUM) ved Universitetet i Oslo. Dette er miljøer som kunne trekkes inn i arbeid med å utarbeide styringsmodeller som kan bidra til å sikre at Norges EØS-støtte reelt fremmer bærekraftig utvikling.

Norge viser vei: NGO-fond i EUs nye medlemsland

Ett eksempel som illustrerer mulighetene for norsk innflytelse er opprettelsen av egne NGO-fond under EØS-ordningene. Hvert mottagerland har satt av en del av EØS-støttemidlene til et eget fond for frivillige organisasjoner i det pågjeldende land. Fondet skal støtte prosjekter som bidrar til bærekraftig utvikling og styrker demokratiske prosesser. Dette var en ny ide som ble lansert fra norsk side og som mottagerlandene aksepterte, i noen tilfeller etter en del drøftelser med norsk side.

Norge er gjennom NGO-fondene som er opprettet under EØS-ordningene blitt den største donor til frivillig samfunn i Sentral-Europas unge demokratier. Sveits skal nå til å opprette en lignende støttemekanisme som EØS-finansieringsordningene for EUs nye medlemsland. Sveitsiske myndigheter har i samtaler med myndigheter og sivilsamfunn i disse landene (desember 2006) annonsert at de vil følge Norges eksempel og også sette av egne midler til å styrke sivilsamfunn og bærekraft. Opprettelsen av NGO-fond for de nye medlemslandene er en fjær i hatten for engasjerte norske embetsmenn og for Norge som miljønasjon.

Ny norsk støtte til naturrike Romania og Bulgaria

Romania og Bulgaria ble medlem av EU 1 januar 2007. Norske myndigheter forhandler i disse dager om en utvidelse av EØS med disse landene, men forhandlingene har trukket i langdrag som følge av uenighet om det beløp Norge skal stille til rådighet for ”økonomisk og

sosial utjevning”. (Mediene forteller at Norge kun er villig til å stille 250 millioner kroner til rådighet per år, men at EU-kommisjonene ønsker 500 millioner.)

For den kommende EØS-støtten til Romania og Bulgaria gjelder de samme bemerkningene som for EØS-støtten til de 10 nye medlemslandene av 2004. Det er imidlertid verd å bemerke seg at Romania og Bulgaria i særlig grad rommer naturverdier av global betydning. Karpatene, ”det europeiske naturmangfoldets festning”, ligger til stor del i Romania. Donau er Europas største elv og i den nedre delen i Romania og Bulgaria er naturen i sjelden grad bevart. Donau-deltaet i Romania rommer alene 98 prosent av ferskvannsaunaen i Europa!

Samtidig er Romania og Bulgaria i enda større grad enn de nye medlemslandene av 2004, unge demokratier plaget av korrupsjon og dårlig styresett. WWF har nylig startet en kampanje med fokus på at pengesterke utbyggere utvikler og selger eiendommer i vernede naturområder til, ofte uvitende, investorer fra vesten. I Bulgaria har WWF samlet inn over 30 000 underskrifter til et opprop til myndighetene om å forbedre lovverk, forvaltning og overvåking slik at den ulovlige ødeleggelsen av nasjonens naturarv kan stanses. Den samme type problemer gjør seg gjeldende i Romania.¹⁰ Romania og Bulgaria er på flere måter fortsatt i en overgangssituasjon, hvor det gamle systemet og lovverket har mistet gjennomslagskraft og hvor de nye EU-miljøreglene enda ikke er gjennomført. Det fører på en del områder til et kappløp, hvor noen aktører ut fra egeninteresser satser sterkt for å få mest mulig ut av felles naturverdier mens det er mulighet.

Dette understreker behovet for at man fra norsk side insisterer på klare føringer for bruken av den kommende EØS-støtten i Romania og Bulgaria, som bl.a. kan sikre

- Vesentlige øremerkede midler til bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold, inklusiv gjennomføring av habitatdirektivet, vannrammedirektivet og bærekraftig utvikling på landsbygda.
- NGO-fond til sivilsamfunnsorganisasjoner, som i de nye medlemslandene av 2004.

Erfaringen med EØS-støtten til de nye medlemslandene av 2004 har for øvrig vist at det er forholdsvis vanskelig for norske aktører å bli del av EØS-finansierte prosjekter, siden bruken av midlene er mottagerstyrt. Hvis Norge i ordningen for Romania og Bulgaria sørger for større inngrep med forvaltning og tildeling av midler, ville det være mulig å i større grad bruke ordningene til å fremme en norsk miljø- og bærekraftprofil samt styrke bilateralt samarbeid og kompetansebygging om europaspørsmål for norske aktører.

¹⁰ *Investing in Bulgaria? Buyer beware!*, WWF Donau-Karpatene Programmet 18.12.06. På nett: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/danube_carpathian/index.cfm?uNewsID=88660. Du kan også her lese mer på nett om WWFs arbeid og kampanje i Romania: http://www.panda.org/about_wwf/where_we_work/europe/what_we_do/danube_carpathian/our_work/forests_and_protected_areas/romania_protected_areas_campaign/index.cfm

Litteratur og kilder

Ask, A.O. (2006): "Privatisert oljediplomati", kommentar i *Aftenposten* 31.03.06.

Dahl, A. (1999): "Miljøpolitikk – full tilpasning uten politisk debatt" i Claes, D.H. & Tranøy, B.S. (red.) (1999): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*, Fagbokforlaget, s. 127 – 150.

EU-kommisjonen (2006): *Halting the loss of biodiversity by 2010 – and beyond. Sustaining ecosystem services for human well-being*, COM 216 / 2006.

Europameldingen (2006): *St.meld. nr. 23 (2005-2006): Om gjennomføring av europapolitikken*, Utenriksdepartementet.

European Environmental Agency (2003): *Europe's Environment: The Third Assessment*, København 2003.

European Environmental Agency (2005): *The European Environment. State and Outlook 2005*, København 2005.

European Environmental Agency (2006): *Greenhouse gas emission trends and projections in Europe 2006*, EEA Report No 9/2006, København 2006.

EØS-meldingen (2002). *St.meld. nr. 27 (2001-2002): Om EØS-samarbeidet 1994-2001*, Utenriksdepartementet.

EUs revisjonsrett (2003): *Annual report concerning the financial year 2002*, EU Court of Auditors, Official Journal of the European Union C 286/01.

FN (2005): *Millenium Ecosystem Assessment Synthesis Report*, Millenium Ecosystem Assessment 2005.

Forskrift om rammer for vannforvaltningen 15.12.2006.

Haga, Å. (2005): *Norge og det nye EU*, N.W. Damm & Søn AS.

Hille, J. (2005): *100 år uten Sverige – et miljøproblem? En sammenligning av norsk og svensk miljøpolitikk*, Jubileumsskrift 7. juni 2005, Framtiden i våre hender.

Kok, W. (2004): *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

Langhelle, O. & Laudal, Th. (2002): *The role of NGOs in Norwegian-European Relations*, Rapport 2002 / 231, Rogalandsforskning.

McCormick, J. (2001): *Environmental Policy in the Europaen Union*, Palgrave.

Miljøvernminister Helen Bjørnøy (2006): ”Nytt kjemikalierregelverk vedtatt i EU”, pressemelding 18.12.06, Miljøverndepartementet.

Norsk Rødliste 2006, utgitt av Artsdatabanken desember 2006.

NOU 2004: *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)*, Norges Offentlige Utredninger 2004: 28.

Regjeringens handlingsplan for miljørettet utviklingsarbeid (2006), Utenriksdepartementet juni 2006.

Reinvang, R. & Teien, K. (2006): *Er det EU som skal redde norsk natur? Om ny naturmangfoldlov og EUs habitatdirektiv*, arbeidsnotat 1 / 2006, WWF.

Reinvang, R. et al. (2005): *Får vi en framtid uten miljøgifter? EU, Norge og kampen for en framtid uten miljøgifter*, rapport utgitt av WWF og LO.

Reinvang, R. (2005): *Norske EØS-milliarder: Til bærekraft – eller naturrasering?*, WWF fagrapport 1 / 2005.

Reinvang, R., Steel, Chr., Dønnum, B.O. (2004): *Vanndirektivet – et miljøløft med startvansker*, rapport utgitt av WWF, SABIMA og Norges Jeger og Fiskerforbund.

Reinvang, R. (2003): *Norge, EU og miljøpolitikken*, Framtiden i våre hendes forskningsinstitutt, rapport 1 / 2003, Framtiden i våre hender.

Riksrevisjonen (2005): *Riksrevisjonens undersøkelse av forvaltningens arbeid med utformingen av EØS-relevant regelverk*, Administrativ rapport nr. 2 2005 (2005-2006)

Rossavik, F. (2005): *Hei til EU*, Spartacus.

SFT (2005): *Forslag til forskrift om rammer for vannforvaltningen* (inkl. vedlegg), Statens Forurensingstilsyn 2005.

Skjærseth, J.B. (red.) (2004): *International Regimes and Norway's Environmental Policy: Crossfire and Coherence*, Ashgate Studies in Environmental Policy and Practice, Ashgate.

Stortingets Utenrikskomite (2006): *Innstilling fra utenrikskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2007 vedkommende Utenriksdepartementet mv.*, Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006-2007).

Soria Moria-erklæringen (2005). Regjeringspartienes politiske plattform. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, Soria Moria 13. oktober 2005.

Swenson, J. et al. (2000): *Action plan for the conservation of the Brown Bear (Ursus arctos) in Europe*, Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (Bern-Convention), Nature and environment 114, Council of Europe Publishing 2000.

Teien, K.T. (2005): *Naturindeks for Norge 2005: Langsiktige trender i norsk natur*, WWF fagrapport 3 / 2005.

Transport & Environment (T & E) (2003): *Trans-European Transport Networks, Options for a Sustainable Future*, Transport & Environment 2003.

UNEP (2004): *Biodiversity Trends & Threats in Europe*, UNEP World Conservation Monitoring Centre and Netherlands Environmental Assessment Agency (RIVM) 2004.

Utenriksdepartementet (2006): *Informasjon om europeisk samarbeid – tildeling av midler*, Utenriksdepartementet 4 april 2006.

Utenriksminister Jonas Gahr Støre (2006): “*Ny europapolitikk, nå!*”, kronikk i VG 1 april 06.

Utenriksminister Jonas Gahr Støre (2006): “*EØS-avtalen: Gir den rom for en aktiv europapolitikk?*”, Foredrag på Europabevegelsens årsmåte 1 april 2006.

WWF (2005): *Europe 2005. The Ecological Footprint*, WWF European Policy Office, Brussel 2005.

WWF (2006): *Investing in Bulgaria? Buyer beware!*, WWF Donau-Karpatene Programmet 18.12.06.

WWF-Norge (2006): “*Grønn europapolitikk, nå!*”, kronikk av Rasmus Hansson og Rasmus Reinvang, VG 22. april 2006.

WWF et al. (2006a): *Living Planet Report 2006*, WWF International, Zoological Society of London, Global Footprint Network 2006.

WWF et al. (2006b): *Towards European Biodiversity Monitoring*, WWF, IUCN, NABU, Birdlife, RSPB, Plantlife, KORA, Veronica, The Bat Conservation Trust, The Herpetological Conservation Trust, Countdown 2010 og Daphne. På nett: <http://www.panda.org/species>.

WWF Sverige (2006): *Sverige som en globalt hållbar energiaktör*, WWF Sverige 2006. På nett: http://www.wwf.se/source.php/1025407/PowerSwitch_rapport_web_kompr.pdf

ⁱ WWF har ikke vært i stand til å identifisere rettighetshaverne til alle bildene brukt på forsiden. Rettighetshaver bes kontakte WWF mht verifisering av bildebruk.

ⁱⁱ WWF har ikke vært i stand til å identifisere rettighetshaverne til alle bildene brukt på forsiden. Rettighetshaver bes kontakte WWF mht verifisering av bildebruk.