SOU 1994:7

EU, EES och miljön

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

BETÄNKANDE AV EG-KONSEKVENSUTREDNINGEN MILJÖ

SOU 1994:7

EU, EES och miljön

BETÄNKANDE AV EG-KONSEKVENSUTREDNINGEN MILJÖ

RefKB Occ 500

Statens offentliga utredningar
1994:7
Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön

Betänkande av EG-konsekvensutredningen
Miljö
Stockholm 1994

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13539-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och naturresursdepartementet

Regeringen bemyndigade den 4 februari 1993 chefen för Miljö- och naturresursdepartementet att tillsätta en utredning (M 1993:02) med uppdrag att analysera konsekvenserna för miljön av olika former för svensk medverkan i den västeuropeiska integrationen. Kommittén har antagit namnet EG-konsekvensutredningen Miljö.

Ledamöter i kommittén har varit generaldirektören Anders Wijkman (ordförande), direktören Lars Bern, författaren Stefan Edman, museichefen Désirée Edmar, kommunalrådet Nils Häggström, generaldirektören Kerstin Niblaeus och riksdagsledamoten Annika Åhnberg.

Som experter har deltagit miljöattachén Mats Engström, forskningsledaren Knut Per Hasund, avdelningsdirektören Kirsten Mortensen, departementsrådet Anders Lundin, departementssekreteraren Staffan Tillander och professorn Staffan Westerlund.

Författaren Per Kågeson har varit sekreterare och civilekonomen Carolina Simonsson biträdande sekreterare.

Kommittén har arbetat under stor öppenhet och genomfört flera öppna seminarier samt sänt ett utkast av större delen av betänkandet på informell remiss till såväl berörda intresseorganisationer som ja- och nej-sidans kampanjorganisationer.

Kommittén får härmed överlämna slutbetänkandet EU, EES och miljön (SOU 1994:7) inklusive bilagor. Till betänkandet fogas särskilda yttranden av ledamoten Annika Åhnberg och experten Staffan Westerlund.

Stockholm den 7 februari 1994

Anders Wijkman

/ Per Kågeson

Innehåll

1 *Inledning* 13
En snabbt föränderlig värld 13
EG/EU-konsekvensutredningarna 15
Våra direktiv 15
Ett långsiktigt perspektiv 17
Vårt referensalternativ 18
Betänkandets disposition 18

2 *Miljötillståndet i Sverige* 19
Inledning 19
Jord- och skogsbrukets miljöpåverkan 20
Luftföroreningar och buller i tätorter 22
Försurning 22
Övergödning 26
Marknära ozon och andra oxidanter 27
Metaller 28
Organiska miljögifter 29
Uttunning av ozonskiktet 30
Klimatpåverkan 31

3 *En hållbar utveckling* 33
Begreppets tillkomst 33
Villkor för hållbarhet 34
Tillämpningen i Sverige: något om de svenska miljömålen 36
Hur långt har vi kvar till målet? 38
Fyra systemvillkor för en hållbar utveckling 40
Vi behöver en ny form av tillväxt 42

4 *Miljöpolitiken i EG/EU* 45
Femte miljöhandlingsprogrammet 47
Miljöreglerna i Romfördraget 47

Miljögarantin 49
Maastrichtfördraget 50
Beslutsgång och institutioner 51
Ökad makt för parlamentet 53
Miljöreglernas rättsliga status 55
Principiella skillnader mellan EG/EU och Sverige 56
EG/EU och de internationella miljökonventionerna 56
Ekonomiska styrmedel 57
Finansiella instrument 57
Miljökonsekvensbeskrivningar 58
Miljörevision och miljömärkning 59
Forskning och utveckling 60
Energi, klimat och luftföroreningar 60
Energiprogram 61
Klimatpolitik 62
Koldioxidmål 63
CFC och skyddet av ozonskiktet 64
Försurning 64
Euratom 65
EG/EU:s transportpolitik 66
Avreglering av transportmarknaden 66
Gemensamma avgaskrav 67
Bränslekrav 68
Hastighetsbegränsningar 69
Bullerkrav 69
Beskattning av fordon och bränslen 69
Trafikens infrastruktur 70
EG/EU:s avfallspolitik 70
Radioaktivt avfall 72
Kemikaliehantering 72
Information om kemikalierisker 73
Begränsning av farliga kemikalier 74
Bekämpningsmedel 75
Biologisk mångfald och bioteknik 76
Jordbrukspolitik 77
Pris- och marknadsreglering 78
Struktur- och regionalpolitik 79
Nationella stöd 79
Reform av EG:s jordbrukspolitik 80

5 *EES-avtalet på miljöområdet* 83
Inledning 83
Fri rörlighet av varor 84
Utsläpp från motordrivna fordon 85
Farliga kemikalier 86
Bränslen 88
Dryckesförpackningar 88
Buller 88
Övergripande miljöbestämmelser 89
Miljökonsekvensbeskrivningar 90
Rätt till miljöinformation 91
Vatten 91
Luft 91
Industriavfall och olyckor 92
Bioteknik 92
Avfall 93
Samarbete vid sidan av de fyra friheterna 93
Deltagande i den europeiska miljöbyrån 94
Miljöforskning 94
Organisation och beslutsformer inom ramen för EES . . . 95

6 *Implementeringen av EG/EU:s regelverk* 99
Medlemsländernas skyldigheter 99
Kommissionens rapport 100
Överföring i nationell lag 100
Bristfällig överensstämmelse med EG:s regelverk . . 101
Felaktig tillämpning av direktiven 102
De olika länderna 103
Luftföroreningar 105
Kemikalier 106
Vattenvård 106
Avfall 107
Naturvård 107
De många klagomålen 107
Kommissionens åtgärder 108
Vilken är den praktiska betydelsen? 108
Sveriges implementering av EG/EU-regler 109
Avslutning 111

7 *Miljöpolitiken i EG/EU-länderna och kandidatländerna* 113
Miljöproblemen i Västeuropa 113
Miljöpolitiken i dag 114
Kandidatländerna 116
Partners i försurningsfrågan? 116
Effekter av långsiktig betydelse 118
Miljörörelsens ställning 119
Företagens agerande 120

8 *Miljöfrågorna i Central- och Östeuropa* 121
Miljötillståndet 121
Faktorer som kan komma att påverka utvecklingen på miljöområdet 123
Sveriges agerande 126
Bilateralt samarbete 127
Multilateralt samarbete 128
EU:s agerande 129

9 *GATT och miljön* 131
Artikel XX 132
Tvister 133
TBT-frågorna i Uruguay-rundan 134
GATT och miljökonventionerna 134
Problem med frihandel 135
GATT som begränsning? 136

10 *Medlemsskapsförhandlingarna* 139
Utfallet av förhandlingarna 139
Energiskatter och bilavgaser 140
Vår kommentar 141
Kemikalieområdet 141
Vad händer vid övergångsperiodens slut? 142
Vår kommentar 142
Klassificering och märkning 143
EG:s begränsningsdirektiv 143
Bekämpningsmedel 144
Ozonnedbrytande substanser 145
PCB/PCT-direktivet 145

Direktivet om farligt avfall 146
Euratom 146
Naturvårdsfrågorna 147
Jordbruket 147

11 *Effekter på miljön av den ekonomiska integrationen* . . . 149
Cecchini-rapporten 149
Ekonomikonsekvensutredningens bedömning 150
The Task Force Report 150
Effekter i Sverige 152
Ökade utsläpp av koldioxid 154
Svavel och kväveoxider 155
Övriga effekter 156
En internalisering av kostnaderna? 157
Effekterna på statsfinanserna 157

12 *Våra möjligheter att påverka EU:s miljöpolitik* 159
Sveriges inflytande som EU-medlem 159
Sveriges röst i ministerrådet 159
Betydelsen av Sveriges deltagande 161
Om EU utvidgas ytterligare? 162
Sverige som ordförande i ministerrådet 162
Representation i parlamentet 163
En svensk kommissionär 163
Svenska tjänstemän i kommissionen 164
Informella möjligheter att påverka 165
Sveriges möjligheter inom ramen för EES 166
Sveriges möjligheter vid ett utanförskap 167
Sammanfattning 167

13 *Våra möjligheter att agera inom miljökonventionerna* . 169
De regionala konventionerna 170
De globala konventionerna 171

14 *Vårt stöd till Central- och Östeuropa* 173
Västeuropas möjligheter att påverka 174
Vad kan Sverige tillföra? 175
Medlemskap i EU 176

EES-avtalet 177
Utanför-alternativet 178

15 *Gränser för Sveriges handlingsfrihet* 179
Subsidiaritetsprincipen 179
Beslut i frågor som inte täcks av gemensam lagstiftning 181
Valet av rättslig grund 182
Undantag genom "miljögarantin" (100a(4)) 182
Undantag genom åberopande av artikel 100a(5) 185
Det europeiska standardiseringsarbetet 186
Substitutionsprincipen 188
Miljökrav i samband med offentlig upphandling 190
Den nationella friheten i skatte- och avgiftsfrågor 191
EG/EU:s regler för notifiering 194
Kommunernas frihet 195
Restriktioner/möjligheter inom ramen för EES 196
Sverige utanför EG/EU och EES 197
Sverige som föregångsland 199

16 *Allmänhetens och intresseorganisationernas möjlighet till insyn och medverkan* 201
Offentlighetsprincipen 202
Blir svenskan ett EG-språk? 203
Massmedias bevakning av EG/EU 204
Miljöorganisationernas arbete 205
Småföretagens situation 206
Fackföreningsrörelsen 207
Allmänhetens möjligheter att klaga 207

17 *Utvecklingen inom några viktiga områden* 209
Försurningen 209
Svavelutsläppen 210
Kväveoxidutsläppen 212
Våra möjligheter att nå svavelmålet 213
Medlemskap i EG/EU 213
EES-avtalet 214
Utanför EG/EU och EES 214
Våra möligheter att minska kväveoxidutsläppen . . . 214
Medlemskap i EG/EU 215

EES-avtalet 215
Utanför EG/EU och EES 216
Sammanfattning - försurning 216
Eutrofiering 217
Våra möjligheter att agera nationellt 218
Möjligheten att påverka EU-länderna 218
Agerande gentemot Central- och Östeuropa 219
Avslutning 219
Koldioxidutsläppen och kärnkraftavvecklingen 220
Frihandel med el 221
Våra möjligheter att minska koldioxidutsläppen . . . 222
Skatter och avgifter 223
Produktionsstöd 224
Normer 225
Koncessionsprövning 225
Märkning och information 226
Slutsats - kärnkraft/koldioxid 226
Kemikalier 227
Internationellt samarbete 228
Medlemskap i EU 229
EES-alternativet 230
Utanför EU och EES 230
Möjligheten att påverka Öst- och Centraleuropa . . . 231
Slutsats 231
Avfall 232
Nationell handlingsfrihet 232
Handel med avfall 233
Påverkan på produkterna 233
Möjligheterna att påverka EU-länderna 234
Möjligheterna att påverka andra länder inom konventionsarbetet 235
Slutsatser 235
Jordbruket, djurskyddet och biotekniken 236
Fullföljandet av 1990 års jordbrukspolitiska beslut . 238
EES-avtalet 241
EU-medlemskap 242
De olika alternativens miljöeffekter på jordbrukets område 245
GATT-uppgörelsen och jordbruket 249

Sammanfattning 252
Djurskydd 253
Bioteknik 255
Allemansrätt och markanvändning 258
Markanvändning 263

18 *Sammanfattning och slutsatser* 267
Utgångspunkter för vår analys 268
Olika grad av internationellt beroende 269
Miljöfrågorna inom EG/EU 269
EES-avtalet 271
Vart är EU på väg? 271
Jord- och skogsbruket 272
Kemikalier och tungmetaller 274
Energi och trafik 277
Vad kan Sverige göra på egen hand? 280
De tre alternativen 281
Medlem i EU 281
EES-avtalet 282
Att stå helt utanför 283
Våra slutsatser 284
En självständig miljöpolitik 285
Tillståndet i miljön 285
Sveriges inflytande 286
Några rekommendationer 287
Större tyngd åt samarbetet med EU 288

REFERENSER 289

SÄRSKILDA YTTRANDEN 299

BILAGOR

Bilaga 1 Direktiv 311
Bilaga 2 Utdrag ur Rom- och Maastrichtfördraget 315
Bilaga 3 Rapport från Institute for European Environmental Policy (IEEP) 321

1 Inledning

Miljöfrågorna betyder mycket för svenska folket. SIFO har tillfrågat allmänheten om vilka frågor de spontant ser som speciellt viktiga när Sverige förhandlar med EU om medlemskap. Listan toppas av miljöfrågorna som nämns av 15 procent av de tillfrågade. Därefter följer allemansrätten (14 %), demokrati och självbestämmande (13 %), försvars- och utrikespolitik (11 %), sysselsättningsfrågor (10 %), livsmedelskvalitet och djurskydd (8 %), jämlikhet (6 %), social trygghet (6 %) och jordbrukspolitik (5 %). Det är uppenbart att svenska folket fäster mycket stort avseende vid såväl miljön som en del närstående frågor som allemansrätten och kvaliteten hos våra livsmedel. Det är därför naturligt att en av konsekvensutredningarna inför folkomröstningen om EU behandlar miljön.

En snabbt föränderlig värld

För bara 30 år sedan dominerades miljödebatten av lokala frågor; dålig vattenrening, luftföroreningar i storstäderna och utbyggnaden av vattendragen. I dag har fokus förskjutits mot gränsöverskridande föroreningar samt regionala och globala problem. Förhållandet att ingen av Rio-konferensens huvudfrågor fanns med på Stockholmskonferensens dagordning säger något om vad som hänt på 20 år. Vad vi nu ser konsekvenserna av är ett växande globalt industrisamhälle, av vilket Sverige utgör en liten del. Ett annat mått på den oerhört snabba utvecklingen är att vi använt lika mycket energi och råvaror sedan 1960 som under årtusendena dessförinnan.

Om insatserna mot de inhemska utsläppen från stora punktkällor får fortsätta kan dessa utsläpp, med undantag för koldioxidutsläppen, snart vara ett övervunnet problem. Däremot ökar betydelsen av de diffusa utsläppen från trafiken, de små punktkällorna och de areella näringarna. Insikten ökar om att utsläppen till luft och vatten från fabrikerna av kemikalier och metaller är små i jämförelse med de ofantliga

mängder av samma ämnen som lämnar anläggningarnas fabriksportar. Därmed står hela varukonsumtionen i centrum för uppmärksamheten. Mänskligheten har under de senaste årtiondena tillfört teknosfären miljontals ton av tungmetaller och organiska ämnen och större delen av denna väldiga mängd kommer förr eller senare att nå biosfären. Produktkontroll, återvinning och hårda krav på deponering och förbränning av avfall har blivit allt viktigare inslag i det tidiga 1990-talets miljöpolitik. Även frågan om den biologiska mångfalden har ökat i betydelse i takt med industrisamhällets utbredning och framväxten av ett allt mer storskaligt jord- och skogsbruk.

Miljöpolitiken kommer att fortsätta att ändra karaktär, och det är inte lätt att förutspå vilka frågor som kommer att stå högst på dagordningen om 10-20 år. Vi kan dock vara ganska säkra på att miljöfrågorna kommer att fortsätta att bli alltmer internationella. Det beror delvis på att flera av de svåraste problemen är gränsöverskridande till sin karaktär, dels på att de varurelaterade frågorna av allt att döma kommer att fortsätta öka i betydelse. Med tanke på vårt redan stora handelsutbyte med omvärlden är vi beroende av att samverka med våra viktigaste handelspartners, om vi vill minska innehållet av tungmetaller och svårnedbrytbara organiska substanser i olika konsumentprodukter. Det finns också gränser för hur stränga krav vi kan ställa på vår egen industri, så länge våra konkurrentländer inte inför likartade bestämmelser. Det finns å andra sidan också gränser för hur mycket vi kan påverka vår miljö utan att en viktig del av grunden för vår välfärd går förlorad.

Alldeles oavsett hur Sveriges relation till EU kommer att se ut i framtiden har vi således behov av att påverka miljöpolitiken i de nuvarande EU-länderna. Vi har självfallet också ett intresse av att påverka utvecklingen på miljöområdet i Öst- och Centraleuropa. Sveriges inträde i EES och vår ansökan om medlemskap i EG/EU ställer dock frågan på sin spets. Det är nu vi måste ta ställning till vilken organisatorisk form för samarbetet med EU-länderna som bäst gagnar våra möjligheter.

EG/EU-konsekvensutredningarna

Regeringen tillsatte våren 1993 sex olika kommittéer med uppdrag att belysa konsekvenserna för Sverige av ett eventuellt medlemskap i EG/EU. Tanken är att resultatet av utredningsarbetet skall bilda en del av underlaget för medborgarnas ställningstagande i den folkomröstning som kommer att avgöra om Sverige skall inträda i den Europeiska Unionen, EU. De sex kommittéerna har haft till uppgift att belysa effekterna av ett medlemskap på:

- samhällsekonomin
- utrikes- och säkerhetspolitiken
- subsidiaritet (närhetsprincipen)
- miljön
- jämställdhet och social välfärd
- kommuner och landsting

Våra direktiv

Det nu föreliggande betänkandet är resultatet av det arbete som utförts inom "EG-konsekvensutredningen Miljö" eller, enklare uttryckt, Miljökonsekvensutredningen. Vår uppgift har varit "att klarlägga miljökonsekvenserna av ett svenskt närmande till EG". Enligt våra direktiv avser uppdraget i första hand skillnaden mellan EES och ett svenskt medlemskap i EG/EU. Vi har emellertid eftersträvat att också i möjligaste mån belysa effekterna för miljön av att stå helt utanför såväl EES som EG/EU. Vi har därför valt att så långt möjligt jämföra tre alternativ med varandra, nämligen fortsatt frihandelsavtal med EG, EES-avtalet och ett medlemskap i EG/EU.

Enligt våra direktiv, vilka återges i bilaga 1, skall vi:

- redovisa miljösituationen i Sverige
- redovisa miljösituationen i EG och hur Sverige påverkas av den
- redogöra för Sveriges möjligheter till internationellt miljösamarbete i de olika alternativen
- belysa hur den ekonomiska utvecklingen i de båda alternativen kan påverka förutsättningarna för miljöpolitiken

- redovisa miljöeffekterna till följd av utvecklingen inom en rad sektorer:
  - handel
  - transporter
  - jordbruk
  - energi
  - användning av kemikalier
  - markanvändning
  - bebyggelse
  - hushållning med markresurser
- belysa frågan om hur Sverige kan få del av EG:s strukturfonder och hur de i så fall påverkar miljön
- analysera Sveriges möjligheter som medlem respektive icke-medlem att påverka EG/EU och medlemsländernas miljöpolitik samt EG/EU:s politik gentemot Östeuropa inom miljöområdet
- belysa graden av svenskt beroende av EG/EU som medlem/icke-medlem varvid hänsyn också skall tas till begränsningar som följer av andra internationella avtal.

Vi har ansett det vara viktigt att belysa dels våra möjligheter att inom landet bedriva en ambitiös miljöpolitik, dels våra förutsättningar att kunna påverka utvecklingen i andra länder och beslut i internationella fora. En viktig utgångspunkt har i båda dessa avseenden varit att främja en hållbar utveckling.

Vi utgår i vårt arbete från att Sverige är och kommer att förbli ett land med mer än genomsnittliga ambitioner på miljöområdet. Att det alltid kommer att förbli så är ingenting som vi kan ta för givet, men i just detta sammanhang är det naturligt att ta sin utgångspunkt i en sådan hypotes. Vårt intresse är nämligen främst att studera i vilken utsträckning som EES och ett medlemskap i EG/EU kan komma att påverka våra förutsättningar att verka pådrivande i internationella sammanhang respektive utgöra en restriktion för våra möjligheter att föra en radikal inhemsk politik.

Ytterst är våra möjligheter att föra en ambitiös miljöpolitik dock bestämd av de svenska medborgarnas och de politiska partiernas inställning och deras vilja att ge miljöfrågorna prioritet. Vi utesluter i och för sig inte möjligheten att den viljan kan komma att svikta någon gång i framtiden, och det finns förvisso en del brister redan i den nuvarande svenska politiken. Men om det skulle bli så att Sveriges

politik förändras så att vi blir ett mera passivt och i internationella sammanhang t.o.m. bromsande land, måste vi konstatera att vår relation till EU kommer att bli av relativt ringa betydelse. Möjligen kan dock EU vid en sådan utveckling få viss betydelse genom att driva på utvecklingen i vårt land i en mera miljövänlig riktning.

Det har inte ingått i vårt uppdrag att belysa konsekvenserna för arbetsmiljön av ett svenskt medlemskap i EU. Inte heller hälsofrågor som sammanhänger med livsmedelskvalitet och en bra bostadsmiljö täcks av vårt uppdrag. Dessa frågor ingår snarare i den sociala konsekvenskommitténs ansvarsområde.

Ett långsiktigt perspektiv

Våra direktiv anger inte i vilket tidsperspektiv som vi bör belysa effekterna på miljön av ett svenskt medlemskap respektive icke-medlemskap. Den pågående debatten är i hög grad färgad av dagspolitikens frågor medan det eventuella medlemskapet är avsett att bli varaktigt. Vi har därför funnit anledning att söka bedöma effekterna på längre sikt. Vi har dock för att undvika rena spekulationer inte funnit det möjligt att blicka mer än ca 10 år framåt i tiden. Detta förhållningssätt innebär självfallet att även det alternativ där vi avstår från såväl EG/EU som EES analyseras i ett dynamiskt perspektiv. Vi jämför således inte de långsiktiga konsekvenserna av ett EU-medlemskap med läget som det såg ut innan Sverige ansökte om inträde i gemenskapen. Ingenting är oföränderligt. I stället analyseras samtliga alternativ i ett tioårigt perspektiv.

Viktigt i sammanhanget är inte bara frågan om vart EG/EU:s institutioner strävar och vilka de ekonomiska effekterna blir av integrationen. Avgörande är också utvecklingen inom de viktigaste medlemsländerna liksom frågan om gemenskapen kommer att utvidgas till att också omfatta en del av länderna i Central- och Östeuropa. Det senare skulle bl.a. medföra att fokus förskjuts något österut samtidigt som styrkeförhållandena röstmässigt förändras i både parlamentet och ministerrådet.

Vårt referensalternativ

Vi har haft svårt att finna en bra beteckning på det alternativ som innebär att Sverige varken är med i EES eller i EG/EU. Det kan inte betecknas som "frihandelsalternativet", eftersom samtliga tre alternativ bygger på mer eller mindre långtgående frihandel. "Frihandelsavtals-alternativet" är för långt och passar inte i löpande text. Några av de övriga konsekvensutredningarna har valt att beteckna referensalternativet som ett "utanförskap" eller ett "utanför-alternativ". Mot detta har nejsidans organisationer reagerat. Vi har emellertid haft svårt att hitta någon bättre beteckning som på ett kortfattat sätt anger att Sverige varken är med i EES eller i EG/EU.

Betänkandets disposition

Vårt betänkande inleds med en bedömning av miljötillståndet i Sverige och vår närmaste omvärld samt ett försök att analysera vad som krävs för att garantera en hållbar utveckling i vårt land. Därefter följer ett antal kapitel som beskriver EG/EU:s regler och miljöpolitik, miljöpolitiken i de enskilda EU-länderna och kandidatländerna samt några av de centraleuropeiska länderna. Eftersom GATT också kan komma att utgöra en restriktion för våra möjligheter att utforma miljöpolitiken ägnar vi ett kapitel åt avtalet med betoning på tekniska handelshinder och möjligheterna att vidta åtgärder som inte kommer i konflikt med gällande handelsregler.

Betänkandets senare del (kapitel 10-18) ägnas åt en analys av EES-avtalet respektive medlemskapet från miljösynpunkt. Det inleds med en analys av förhandlingsresultatet. Därpå följer en diskussion kring den ekonomiska integrationen och tillväxtens betydelse för miljön. Sedan följer kapitel som analyserar våra möjligheter att påverka EU, att agera inom miljökonventionerna, att bidra till en ambitiös miljöpolitik i Central- och Östeuropa samt våra möjligheter att utforma den inhemska miljöpolitiken. Allmänhetens och intresseorganisationernas möjligheter till insyn och medverkan tas också upp, och betänkandet avslutas med en analys av utvecklingen inom några för vårt land särskilt viktiga sakområden. Kapitel 18, slutligen, innehåller kommitténs slutsatser samt några synpunkter på vilka insatser som krävs för att Sverige skall kunna bidra till framväxten av en mera ambitiös europeisk miljöpolitik.

2 Miljötillståndet i Sverige

Inledning

Miljötillståndet i ett land beror på en rad olika faktorer och orsakerna till miljöproblem är många.

Lokal miljöpåverkan sker t.ex. vid kväveläckage från jordbruket, då trafiken orsakar hård föroreningsbelastning i vissa tätorter eller vid lokala utsläpp av metaller och farliga ämnen från industrier eller läckande avfallsupplag.

Många miljöproblem stannar inte vid nationsgränserna. Flera luftburna föroreningar kan transporteras 100-200 mil på bara några dagar, och orsaka skador då de faller ned långt ifrån den ursprungliga källan. Vattentransporterade föroreningar är också ofta gränsöverskridande. Således påverkas Östersjön av utsläpp inte bara från de länder som har kust mot havet, utan också från länder som Tjeckien och Vitryssland, vilka också ligger inom avrinningsområdet.

Geografisk lokalisering och klimatförhållanden är av stor betydelse för ett enskilt lands miljötillstånd. Sverige ligger i västvindsbältet och påverkas mest av luftföroreningar från väst eller sydväst. Särskilt under och efter högtryck över Nordeuropa anländer föroreningar i koncentrerad form, eftersom de inte blandats upp med så mycket ren luft under vägen från utsläppsområdena.

Naturens egen förmåga att ta hand om föroreningar är också avgörande för vilka miljökonsekvenserna blir i ett land. Ett exempel på detta är att den skandinaviska berggrunden är svårvittrad och därför ger dåligt skydd mot försurande ämnen.

Ett annat komplex av miljöproblem som också är gränsöverskridande är det som förknippas med varuhandel. En friare handel har lett till en snabb ökning av varuutbytet mellan länder. Sveriges export- och importvolym har exempelvis femfaldigats sedan slutet av 1950-talet. Handeln med andra länder i Europa dominerar.

Uttunning av ozonskiktet och klimatförändringar är exempel på globala miljöproblem, även om effekterna ser olika ut i olika länder.

Miljöproblematiken är komplex både vad gäller orsak och verkan vilket gör det svårt - eller omöjligt - att beskriva miljötillståndet i ett land utifrån enskilda variabler. En förorening påverkar kanske inte bara ett markområde eller vattendrag, utan kan ge upphov till en kedjereaktion av andra föroreningar på andra områden.

I vår beskrivning av miljötillståndet i Sverige har vi därför valt att utgå från miljöhot i vid bemärkelse. Det innebär att ett hot kan omfatta flera föroreningar och effekter på ekosystem och människors hälsa. Beskrivningen av hoten bygger på Naturvårdsverkets aktionsprogram MILJÖ '93. De är inte uppställda i någon särskild prioritetsordning. Jord- och skogsbrukssektorernas miljöpåverkan beskrivs i ett särskilt avsnitt medan övriga sektorers miljöpåverkan finns beskrivna under respektive hotområden.

Beskrivningen bygger på det som är känt i nuläget. Kunskapen för att kunna fastställa kritiska belastningsgränser[1] är fortfarande otillräcklig på många områden, liksom när det gäller effekterna av den successiva ackumuleringen av metaller och långlivade organiska ämnen.

I kapitel 3 görs en sammanfattande bedömning av miljötillståndet och effekterna på den biologiska mångfalden och människors hälsa.

Jord- och skogsbrukets miljöpåverkan

Jordbruket har genom århundraden format odlingslandskapet och därmed förutsättningarna för bl.a. dess biologiska mångfald. Under de senaste årtiondena har kraven på effektivisering och ökad produktion haft negativa miljöeffekter.

Rationaliseringen har resulterat i ökad produktion samtidigt som strukturförändringarna medfört en rad negativa konsekvenser för de växter och djur som levt i det äldre, varierade odlingslandskapet. Flera faktorer har medverkat till detta; ändrade odlingsmetoder, nedläggning av åkermark, avvecklat skogs- och hagmarksbete samt minskade arealer ängs- och betesmarker. Jordbrukslandskapet har också blivit

[1] Begreppet kritisk belastningsgräns bygger på att det finns ett samband mellan föroreningsbelastningen på ett ekosystem och graden av negativ effekt av påfrestningen. Av detta följer att det finns en minsta föroreningsbelastning, en kritisk belastning, under vilken inga allvarliga effekter uppträder.

mer enformigt genom att åkerholmar, öppna diken och småvatten tagits bort. Dessa förändringar i jordbrukslandskapet ingår i dag i hotbilden för ungefär en tredjedel av landets hotade, sällsynta eller hänsynskrävande arter.

Förändrade brukningsmetoder med ökad intensitet har medfört negativa miljöeffekter i form av näringsläckage och bekämpningsmedelsrester i yt- och grundvatten. 80-90 procent av ammoniakutsläppen i södra Sverige kommer från djurhållning. Jordbruksmarken tillförs kadmium via handelsgödsel och rötslam.

Svenskt jordbruk utvecklas i miljövänlig riktning. Åtgärder har vidtagits för att bl.a. effektivisera användningen av stallgödsel, minska användningen av bekämpningsmedel och handelsgödsel samt utsläppen av närsalter. Olika former av ekonomiska stödprogram har införts för att bevara de värdefullaste delarna av odlingslandskapet.

De stora framtida hoten mot odlingslandskapets variation och bevarandevärden är knutna till det framtida jordbrukets inriktning och omfattning och de produktionsmetoder som kommer att användas.

Skogsbruket och skogslandskapet har också omdanats. Naturskogar har ersatts med anlagd skog och arealen gammal skog med urskogskvaliteter har minskat. Det moderna skogsbruket har framför allt påverkat den biologiska mångfalden på artnivå. På längre sikt framstår hoten från luftföroreningar som allvarligt.

Under det senaste decenniet har en rad åtgärder vidtagits för ökad miljöhänsyn i skogsbruket. Omfattande utbildnings- och rådgivningsinsatser har utförts. Arealen ädellövskog har kunnat bevaras oförändrad. Dikningsverksamhet, kvävegödsling och användning av bekämpningsmedel har minskat väsentligt. Hyggesplöjning är förbjudet fr.o.m. den 1 januari 1994.

Storskogsbruket har under de senaste åren minskat inom de fjällnära områdena. Vissa ytterligare arealer befintlig urskog har avsatts som reservat. Under 1980-talet har normala årsytor kalhuggits, markberetts och planterats, vilket torde innebära att ungefär 10 procent av skogsmarksarealen berörts.

Utvecklingen har gått åt rätt håll vad gäller den allmänna medvetenheten om naturhänsyn i det brukade skogslandskapet. Däremot har den gått åt fel håll vad gäller bevarandet av skogar med urskogskvaliteter. De samlade effekterna på naturmiljön av skogsbruket har varit negativa. För att bromsa och vända denna utveckling fordras

en bred tillämpning av miljöanpassade skogsbruksmetoder och ett ökat skydd av urskogarna.

Luftföroreningar och buller i tätorter

Miljön i de svenska tätorterna är god vid internationell jämförelse. Utsläppen av svaveldioxid och sot från bostadsuppvärmning och industrin har minskat kraftigt från år 1970 till år 1990. Svaveldioxidhalterna ligger i dag normalt långt under riktvärdena och utgör knappast något hälsoproblem, bortsett från episoder då koncentrerade luftföroreningar förs in från kontinenten. Sothalterna har också minskat och ligger väl under riktvärdena. Höga halter av kvävedioxid är däremot fortfarande ett hälsoproblem, framför allt intill hårt trafikerade gator, liksom marknära ozon, vissa kolväten och inandningsbara partiklar. Halterna av kvävedioxid har förändrats obetydligt under 1980-talet.

Luftföroreningshalterna påverkas både av lokala utsläpp och av långdistanstransporterade föroreningar. Episoder med höga halter av marknära ozon är ett problem knutet till långväga transport av föroreningar. I tätorter bryts ozonet ned av kväveoxider och halterna är därför vanligen lägre än på omgivande landsbygd. Svaveldioxid- och sothalterna i södra Sverige påverkas också i hög grad av långdistanstransport. I övrigt svarar i allmänhet de lokala källorna för huvuddelen av belastningen i tätorterna. Trafiken är i dag den dominerande källan till luftföroreningar och buller i de svenska tätorterna, och bidrar i hög grad till cancerrisken. Vedeldning i små pannor spelar också en betydande roll för förekomsten av lätta och tunga kolväten.

Buller har varit och är fortfarande ett stort problem. Antalet bullerstörda har halverats sedan 1970, men fortfarande räknar man med att ungefär 1,6 miljoner människor har en bullernivå vid sin bostad som inte är acceptabel.

Försurning

Försurning av mark och vatten är ett dominerande föroreningsproblem i Sverige. Skogsmark, sjöar och vattendrag är värst drabbade. Försurning orsakas i första hand av utsläpp av svavelföroreningar som uppkommer vid förbränning av fossila bränslen och från industripro-

cesser. En annan orsak är utsläpp av kväveföreningar från fasta anläggningar, trafiken och åtgärder inom jord- och skogsbruket. Kvävets bidrag till försurningen har hittills varit relativt begränsat, men kan väntas öka i och med att marken, framför allt i södra Sverige, blir alltmer mättad. Inom några årtionden kan kvävet komma att bidra till försurningen i lika stor utsträckning som svavlet.

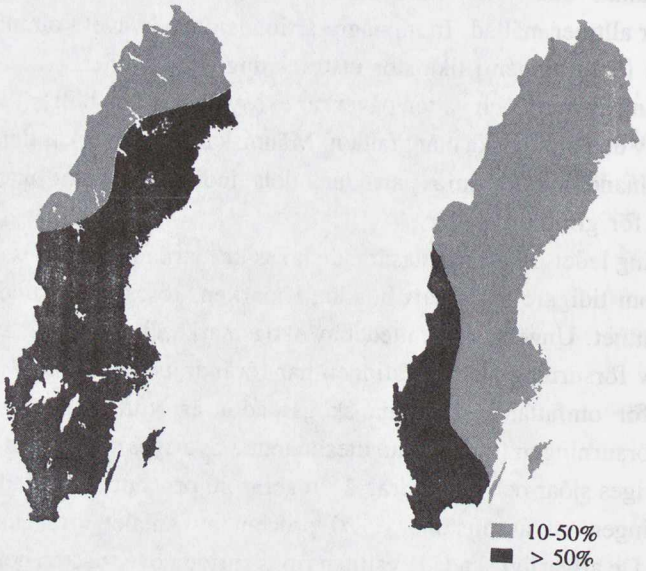
Försurning av mark och vatten påverkar ekosystemen och bidrar till utarmning av den biologiska mångfalden. Människan kan påverkas dels direkt via inandning av sura partiklar, dels indirekt genom ökad exponering för giftiga metaller.

Försurning leder till att näringsämnen lakas ur marken och att vissa metaller, som tidigare varit hårt bundna i marken, löses ut i grund- och markvattnet. Ungefär en femtedel av skogsmarken i Sverige är så påverkad av försurning att vegetationen har förändrats påtagligt eller att risken för omfattande framtida skogsskador är stor. Allvarliga skador av försurningen finns nästan uteslutande i Sveriges södra hälft.

Av Sveriges sjöar och vattendrag är ungefär 20 procent så skadade av försurningen att åtminstone 10-20 procent av antalet arter har försvunnit. De allvarligt skadade vattnen finns spridda över nästan hela Sverige, men skadorna är värst i sydväst. Genom kalkning har skadorna dämpats betydligt i cirka 5 000 sjöar, vilket utgör ungefär hälften av den försurade sjöytan, men fortfarande är omkring 13 000 av Sveriges 85 000 sjöar påtagligt försurade. Det råder oenighet om kalkningens långsiktiga effekter.

I hela Sverige överskrids i dag den kritiska belastningsgränsen för försurningsskador i känsliga områden. I alla delar av landet utom i nordvästra Norrland får mer än hälften av skogarna en belastning som överskrider den kritiska belastningen. I sydvästra Götaland och i västra Svealand får mer än varannan sjö och vattendrag en belastning som överskrider den kritiska belastningen.

a) Skogsmark b) Sjöar och vattendrag



Figur 2:1 Områden i Sverige där 10-50 % och mer än 50 % av a) skogsarealen respektive b) antalet sjöar och vattendrag får en försurande belastning som överskrider den kritiska belastningen för långsiktigt negativa effekter. Bedömningen gäller för 1990-1991 och inkluderar effekter både av luftnedfall och skogsbruk. Figurerna baseras på den s.k. 95-percentilen av de kritiska belastningsgränserna, dvs. de 5 % mest känsliga ekosystemen har undantagits och de resulterande värdena återspeglar ett "skydd" av återstående 95 %.

Källa: Försurning - ett evigt problem, eller finns det hopp?, Naturvårdsverkets rapport 4132, 1993

Av de totala utsläppen av försurande ämnen är det bara en mindre del som släpps ut i Sverige. Omkring 90 procent av svavelnedfallet och 80 procent av kvävenedfallet kommer utifrån.

Tabell 2:1 Nedfall av luftföroreningar (oxiderade kväveföreningar och svavel) över Sverige från olika regioner (medelvärde 1990-92)

Region	Oxiderade kväveföreningar[a)]	Svavel[b)]
EG-länderna	50	40
Sverige	12	12
Övriga Västeuropa	8	4
Östeuropa	12	20
Övriga källor	3	3
"Obestämt"	15	21
Totalt	100	100

Kommentarer:

a) EG-länderna inkluderar även f.d. Östtyskland.
Övriga Västeuropa är Finland, Norge, Schweiz och Österrike.
Övriga källor är främst internationell sjöfart.
"Obestämt" är bl.a. "gamla" europeiska samt amerikanska utsläpp.
Totalt nedfall över Sverige var i genomsnitt 125 000 ton N/år (plus cirka 86 000 ton N/år i form av reducerade kväveföreningar).
Sveriges utsläpp var ungefär 122 000 ton N/år (vilket motsvarar cirka 404 000 ton uttryckt som NO_2).

b) EG-länderna inkluderar även f.d. Östtyskland.
Övriga Västeuropa är Finland, Norge, Schweiz och Österrike.
Övriga källor är bl.a. internationell sjöfart och naturliga utsläpp.
"Obestämt" är framför allt "gamla" europeiska och amerikanska utsläpp.
Totalt nedfall över Sverige var i genomsnitt 197 000 ton S/år.
Sveriges utsläpp var ungefär 85 000 ton S/år (vilket motsvarar 170 000 ton uttryckt som SO_2).

Källa: EMEP/MSC-W Report 1/93

För att förhindra en försämring av nuläget i Sverige och för att klara de kritiska belastningsgränserna skulle utsläppen av försurande ämnen i Europa behöva minskas med 70-80 procent jämfört med 1990. De åtgärder som hittills överenskommits internationellt eller planeras i enskilda länder kan väntas minska den försurande belastningen på

Sverige, men är inte tillräckliga för att vända den negativa utvecklingen. Andelen skogsmark och vatten med risk för försurningsskador väntas alltså öka om inte ytterligare åtgärder vidtas.

Övergödning

Övergödning eller eutrofiering innebär en förändring mot ett näringsrikare tillstånd i mark eller vatten. Den orsakas av ökad tillförsel eller tillgänglighet av växtnäringsämnen, särskilt kväve och fosfor.

I Sverige har den ökade kvävedepositionen hittills lett till att skogens tillväxt ökat, men marken börjar nu få svårt att hålla kvar det kväve som tillförs. Den kritiska kvävebelastningen för skogsekosystemen[2] överskrids i dag i södra Sverige, särskilt i de sydvästra delarna.

Övergödning av sjöar beror oftast på ökad tillgång på fosfor, som är det tillväxtbegränsande ämnet i det sammanhanget. I vissa allvarliga fall kan effekterna av den ökade växtligheten bland annat bli fiskdöd p.g.a syrebrist eller ökad förekomst av giftiga blågröna alger. Ungefär 15 000 av Sveriges sjöar, eller 14 procent av sjöarealen, kan i dag betecknas som övergödda.

Den intensiva användningen av näringsämnen inom jordbruket har, framför allt i jordbruksbygderna, orsakat höga nitrathalter i grundvattnet. Ungefär 100 000 personer har dricksvatten med höga nitrathalter[3], vilket kan utgöra en hälsorisk framför allt för barn.

Våra omgivande hav påverkas också av alltför stor tillförsel av gödande näringsämnen. Exponeringen av näringsämnen, ökad växtlighet och ändrade ljusförhållanden leder till förändrad artsammansättning av djur och växter. I värsta fall är konsekvenserna syrebrist, utslagen bottenfauna och fiskdöd. Egentliga Östersjön, de danska sunden och Kattegatt är värst drabbade. Åtminstone en tredjedel av Egentliga

---

[2] Vid de beräkningar av kritisk kvävebelastning som gjorts för skogsekosystemen försöker man beräkna den nivå då den externa kvävetillförseln leder till långsiktigt överskott av kväve i förhållande till totalbehovet hos växter och mikroorganismer. Denna brytpunkt definieras ofta som "kvävemättnad". Även vid lägre tillförsel än denna påverkas ekosystemets artsammansättning.

[3] Dvs. nitrathalten är högre än 50 mg/liter. Enligt Livsmedelsverkets riktlinjer är sådant vatten tjänligt med anmärkning.

Östersjöns botten är praktiskt taget död[4], vilket även har sin förklaring i den dåliga vattenomsättningen p.g.a trånga och grunda utlopp. Stockholms skärgård är det i särklass mest eutrofierade kustområdet i Sverige.

Eftersom övergödningen av skogs-, ängs- och hedmark beror till cirka 80 procent på kvävenedfall från utlandet krävs minskade utsläpp av kväveoxider och ammoniak både i Sverige och i en stor del av Europa för att komma tillrätta med problemet. Övergödningen av de öppna haven kan bara bemästras genom åtgärder i alla de kringliggande länderna, medan situationen i vikar och skärgårdsområden kan förbättras framför allt genom nationella åtgärder. De höga nitrathalterna i grundvattnet i vissa områden kan sänkas genom åtgärder i Sverige, vilket också gäller för övergödning av sjöar och vattendrag.

Marknära ozon och andra oxidanter

Marknära ozon och andra fotokemiska oxidanter är luftföroreningar som bildas i atmosfären då kväveoxider och flyktiga organiska ämnen reagerar under inverkan av solljus. Flyktiga organiska ämnen släpps bland annat ut från trafiken och industrin, vid energiproduktion och bensindistribution.

Ozon är den oxidant som förekommer rikligast. Ämnet är giftigt och kan redan i måttliga mängder skada växter. Förhöjda halter av ozon kan också ge skador på byggnader och material. Vid höga halter påverkas människors hälsa, t.ex. kan andningsorganen ta skada. Ozon bidrar till växthuseffekten[5] eftersom det har en förmåga att absorbera strålning.

Bakgrundshalterna av marknära ozon har ökat i Sverige under de senaste 20 åren. Den kritiska halten för växtskador[6] överskrids i dag med 50-70 procent i södra och mellersta Sverige och i norra Sverige med 20-40 procent. Halterna av marknära ozon ligger också över de

---

[4] Enligt Nordens Miljö, Monitor 13, som gavs ut av Naturvårdsverket våren 1993.

[5] Växthuseffekten och klimatförändringar beskrivs närmare i ett separat avsnitt.

[6] Enligt Naturvårdsverket är miljömålet under vegetationssäsongen (april-september, kl. 9-16) $<50\ \mu g/m^3$.

nivåer som påverkar människors hälsa. Ozonepisoder uppträder nu oftare och med högre värden. I södra Sverige uppträder hälsofarliga halter under 10-20 gånger så lång tid som anses acceptabel[7]. I norra Sverige överskrids gränserna i mindre utsträckning, men vid Norrlandskusten förekommer episoder med oacceptabelt höga halter.

Den huvudsakliga orsaken till höga halter av marknära ozon i Sverige är utsläpp i Europa, även om större svenska utsläpp från industrier och trafik kan bidra till lokal ozonbildning. För att nå miljömålen om ofarliga halter av ozon och andra fotokemiska oxidanter krävs att utsläppen av flyktiga organiska ämnen och kväveoxider minskar med 75-80 procent i Europa. Om dagens internationella överenskommelser följs kan det leda till färre episoder med höga halter, medan bakgrundshalten kommer att öka - om än i lägre takt.

Metaller

Metaller släpps ut till luft och vatten från industri, vid förbränning av fossila bränslen och från trafiken. De metallhaltiga partiklar som frigörs vid smältnings- och förbränningsprocesser kan hålla sig svävande flera dygn innan de når marken och kan därför transporteras långa sträckor. Försurning i marken kan, som vi tidigare sett, leda till att metaller löses ut och kommer i omlopp.

Stora mängder metaller finns också samlade i varor, avfallsupplag, gruvavfall och förorenade områden. Dessa mängder ökar varje år och är många gånger större än kända utsläpp från industriproduktion. Kunskapen är i dag begränsad om de långsiktiga effekterna av att dessa stora metallmängder slutligen hamnar i naturen i form av restprodukter.

Stora utsläpp under 1960- och 1970-talen har medfört att Sverige har vissa lokalt hårt belastade områden. Ungefär ett femtiotal lokala mark- och vattenområden har så höga metallhalter att biologiska effekter befaras. Till de allvarligaste miljöeffekterna när det gäller metaller hör dessa geografiska områden, samt i ett mer storskaligt perspektiv hoten från kvicksilver, kadmium och bly. De största hälso-

[7] Naturvårdsverket har satt som miljömål att ozonhalten 120 $\mu g/m^3$ inte skall överskridas oftare än 12 timmar per år. Detta miljömål överskrids i stora delar av landet. I södra Sverige överskrids halten i medeltal 130 timmar per år, dvs. tio gånger så lång tid som anses acceptabel.

problemen har att göra med kvicksilver i fisk, kadmium i vete och lokalt förhöjda halter av bly.

Kadmium är det viktigaste tungmetallproblemet när det gäller livsmedel. Koncentrationen av kadmium i vetekärnor har troligen fördubblats under 1900-talet. Det är framför allt atmosfäriskt nedfall och kadmium i handelsgödsel som belastar åkermarken. Bidragen från dessa båda källor är ungefär lika stora i sydvästra Sverige. Där måste belastningen på åkermarken halveras för att kadmium skall sluta ackumuleras.

Blyhalten i luften har - tack vare den sänkta halten i bensin - minskat med ungefär 75 procent sedan 1970-talet på trafikerade gator. Betydande mängder finns dock lagrade i tätortsmark. Utsläppen har totalt sett minskat kraftigt i Sverige, men dagens deposition bedöms behöva minskas med mer än hälften för att balans skall uppnås i södra och mellersta Sveriges skogsmark.

Kvicksilver är en mycket lättrörlig metall, som snabbt kan förflyttas i naturen. I sura och syrefattiga miljöer omvandlas metallen till metylkvicksilver, som är en mycket giftig form för levande organismer. Omkring 40 000 av våra 85 000 sjöar beräknas ha gäddor med halter över den nivå[8] som Naturvårdsverket angett som högsta nivå med hänsyn till hälsoeffekter. Depositionen av kvicksilver från luften måste minskas med 80 procent för att klara den kritiska gränsen, varav merparten i dag kommer från utländska källor.

Metallhalterna är förhöjda i sjöar och vattendrag i försurade områden, och ligger inte sällan över lägsta kända kritiska nivåer. Östersjön är relativt högt belastad av arsenik, kadmium, kvicksilver och koppar. Halterna är dock lägre än i inlandsvattnen och inga större ekologiska effekter har dokumenterats.

Organiska miljögifter

Organiska ämnen är kemiska föreningar som innehåller kol och därför lätt kan brytas ned i naturen. Om en eller flera av kolvätets atomer ersätts med atomer av klor, fluor eller brom blir ämnet däremot stabilt och svårt att bryta ned. Kunskapen om dessa ämnen är mycket begränsad vad gäller källor, utsläppens omfattning och spridning, eller vilka

[8] 0,5 mg kvicksilver/kg färskvikt

synergieffekterna blir då olika ämnen samverkar. Det råder däremot ingen tvekan om att flertalet är att betrakta som verkliga miljögifter.

Utsläppskällor är fabriker som tillverkar eller använder dessa substanser, avloppsreningsverk, avfallshantering (deponier och förbränning), trafik, produkter och byggnader. Vissa ämnen såsom PCB och DDT kan spridas över mycket stora områden, dvs. storregionalt eller globalt, och det finns tecken som tyder på att de ansamlas i kallare områden.

I Sverige har många åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med problemen. Farliga och dåligt dokumenterade bekämpningsmedel har dragits in och ett antal industriellt framställda substanser har begränsats starkt. PCB-användningen har upphört och skogsindustrins utsläpp av klororganiska föreningar har minskat med nära 90 procent sedan år 1980. Utsläpp och användning av kända långlivade organiska substanser kommer fortsatt att minska.

Under de senaste årtiondena har halterna av PCB och DDT sjunkit i levande organismer i Sverige, vilket varit räddningen för flera av de fåglar och däggdjur som tidigare varit hotade. Problemen har dock långtifrån försvunnit och dessutom har nya problem upptäckts. Bland annat har störd fortplantning hos flera fiskarter rapporterats från flera platser i Östersjön de senaste åren, och orsaken är sannolikt långlivade organiska ämnen.

En hel del återstår att göra på detta område och problemen med dagens kemikalieanvändning kvarstår. Till detta hör de förråd av ämnen som byggts upp i avfallsupplag och markområden kring industrier och tätorter, och som kommer att belasta miljön under en lång tid framöver när de läcker ut.

Uttunning av ozonskiktet

Ozonskiktet i stratosfären (15-50 km höjd över jordytan) skyddar livet på jorden mot farlig ultraviolett strålning. Om det tunnas ut påverkas djur och växter och för människans del ökar risken för bland annat hudcancer, ögonsjukdomar och nedsatt immunförsvar.

Ozonskiktet påverkas av ett antal kemiska ämnen som reagerar med ozonet och bryter ned det. Klorfluorkarboner (CFC), eller i dagligt tal "freoner", förekommer inte naturligt utan är helt och hållet skapade av människan. CFC används t.ex. som köldmedium i kyl- och frysanläggningar, i skumplast och som tvättvätska vid kemtvätt. Andra ämnen

som påverkar ozonskiktet är haloner (som används som brandsläckningsmedel), lösningsmedlen koltetraklorid och 1,1,1-trikloretan, de s.k. HCFC-föreningarna (som tillverkats för att ersätta CFC) och bekämpningsmedlet metylbromid.

Sedan 1970-talet har en markant uttunning av ozonskiktet påvisats, speciellt över Antarktis. De senaste åren har flera kortvariga episoder med extremt låga ozonvärden, s.k. minihål, förekommit över bl.a. Norden under vinter och förvår. Den fortsatta uttunningen av ozonskiktet väntas bli större vid höga breddgrader, och därför kan den relativa ökningen av UV-strålning också väntas bli stor hos oss. Toppbelastningen av ozonnedbrytande ämnen väntas om cirka 10 år, och episoder med extremt låga ozonvärden över Norden kan bli vanliga under 1990-talet. Därefter är förhoppningen att halterna kommer att sjunka som resultat av internationella överenskommelser om att förbjuda och begränsa produktion och användning av ozonnedbrytande ämnen. Inte minst viktigt i detta sammanhang är att länderna i tredje världen följer överenskommelserna.

Klimatpåverkan

Koldioxid frigörs vid förbränning av fossila bränslen och på grund av dess långa livslängd i atmosfären sprids gasen globalt. Koldioxid bidrar till växthus- eller drivhuseffekten genom att absorbera värmestrålning från jorden som annars skulle ha sänts tillbaka ut i rymden. Förutom koldioxid finns det andra gaser med drivhusverkan som ökar i atmosfären. Andra växthusgaser är t.ex. metan, dikväveoxid och stabila fluorföreningar (FC och HFC-föreningar). CFC-föreningarnas växthuseffekt är osäker. Nedhuggning av skogar minskar upptaget av koldioxid och ger därmed upphov till ett nettotillskott till atmosfären.

Så länge koldioxid och andra växthusgaser fortsätter att släppas ut förstärks drivhuseffekten, vilket på sikt väntas höja medeltemperaturen globalt[9]. Om detta sker kommer det i sin tur att leda till stora förändringar med avseende på väderlek, havsytans nivå och ekosystemen. De potentiella effekterna är långtgående. Eftersom gaserna omsätts lång-

[9] Enligt FN:s expertgrupp Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) pekar nuvarande utveckling mot en temperaturhöjning på cirka 0,3 grader (mellan 0,2 och 0,5 grader) per decennium under nästa århundrade.

samt i atmosfären får vi räkna med fortgående klimatförändringar under en överskådlig framtid. Risken för språngvisa förändringar är dessutom betydande.

I Sverige stod koldioxid för ca 80 procent av det samlade antropogena (av mänskligt ursprung) bidraget till växthuseffekten år 1990, och utsläppen härrör till helt övervägande del från användningen av fossila bränslen. De svenska koldioxidutsläppen har sammanlagt minskat med ungefär en tredjedel mellan år 1970 och år 1990. Det är industrins och energisektorns utsläpp som har minskat. Trafikens utsläpp har ökat såväl relativt som i absoluta tal.

Enligt NUTEK:s[10] energiprognoser från år 1992 kommer koldioxidutsläppen i Sverige att öka med cirka 10 procent till år 2000 jämfört med 1990 års utsläpp även om vi inte avvecklat kärnkraften[11]. Hur utvecklingen verkligen kommer att se ut beror på en rad faktorer som utvecklingen i kärnkraftsfrågan, transportpolitiken, energieffektivisering och skogsbruket. Skogstillväxten svarar i dag för ett nettoupptag av 40 miljoner ton koldioxid per år, vilket motsvarar ungefär två tredjedelar av de årliga utsläppen från fossila bränslen och industriprocesser. Denna ackumulation beräknas kunna pågå i ytterligare 20-60 år beroende på avverkningstakten. Hur det kommer att se ut på lång sikt är däremot osäkert. Tilläggas bör de möjligheter som kan föreligga att binda stora mängder kol i mull och humus i jord- och skogsbruksmark.

[10] Närings- och teknikutvecklingsverket

[11] Korrigerat till ett från klimatsynpunkt normalt år blir utsläppsökningen cirka 5 % till år 2000.

3 En hållbar utveckling

Detta kapitel behandlar begreppet hållbar utveckling. Vi skall titta på hur begreppet uppkommit, hur det tillämpats i samband med de svenska miljömålen och var vi befinner oss i dag i förhållande till dessa mål. Vi tar också upp villkoren för hållbarhet, fyra systemvillkor för en hållbar utveckling samt avslutningsvis behovet av en ny form av tillväxt.

Begreppets tillkomst

Vid den världsmiljökonferens som anordnades 1972 i Stockholm undertecknades en deklaration där det slogs fast att det är regeringarnas uttryckliga ansvar att skydda och förbättra miljön till gagn för både nuvarande och kommande generationer. Detta var också kärnan i FN-rapporten *Vår gemensamma framtid*, som den s.k. Brundtlandkommissionen presenterade år 1987. Det centrala temat i rapporten är "sustainable development", på svenska vanligen "hållbar utveckling". I rapporten definieras detta som "en utveckling som tillfredställer dagens behov utan att äventyra möjligheterna för framtida generationer att tillfredsställa sina behov".

Brundtlandkommissionen menar, att en grundläggande förutsättning för ett hållbart utvecklingsskede är att det inte hotar de naturliga system som allt liv på jorden bygger på, dvs. atmosfären, vattnet, jordarna och organismerna. För att lyckas med en sådan utveckling krävs djupgående förändringar i både attityderna till och målsättningarna för miljöpolitiken, liksom av lagstiftningen och de institutionella ramarna. Ekonomiska och ekologiska överväganden måste samordnas i alla beslutsprocesser, så att de ekologiska aspekterna beaktas på samma gång som t.ex. de ekonomiska, handels-, energi- och jordbrukspolitiska. Det är med andra ord nödvändigt att anlägga ett vidare perspektiv på miljöproblemen och miljöpolitiken. Enligt Brundtlandkommissionen bottnar många miljöproblem i den sektoriserade ansvarsfördelningen,

genom att de organ som har ansvar för miljöskydd och förvaltning av naturresurserna är skilda från de som har ansvar för den ekonomiska förvaltningen.

Begreppet hållbar utveckling har fått ett mycket starkt genomslag världen över. Vid världskonferensen om miljö och utveckling i juni 1992 i Rio de Janeiro var hållbar utveckling huvudtema. Riodeklarationens första princip lyder: "I strävan mot en hållbar utveckling står människan i centrum. Hon har rätt till ett hälsosamt och rikt liv i samklang med naturen." Tyngdpunkten i deklarationen ligger på miljö- och utvecklingsproblematiken i utvecklingsländerna. Av de principer som tar sikte på miljöarbetet inom industriländerna framgår att "även kommande generationers behov av utveckling och miljö måste tillgodoses på ett rättvist sätt"; att "skyddet av miljön måste utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen" och att staterna "bör begränsa och undanröja produktions- och konsumtionsmönster som inte är långsiktigt hållbara".

Hållbar utveckling är också central princip i det globala handlingsprogrammet Agenda 21. Där framhålls att den viktigaste orsaken till miljöförstöringen på jorden är att konsumtions- och produktionsmönstren i framför allt industriländerna, och att den efterfråga på naturresurser som detta föranleder är ohållbar. Det framtida miljöarbetet bör inriktas på att använda naturens resurser på ett effektivt sätt, att minimera förbrukningen av dessa och att minska utsläppen av föroreningar.

Villkor för hållbarhet

Livets evolution har under tre miljarder år skapat huvuddelen av jordens reala tillgångar. Dessa består av materiella värden i form av de samlade naturresurserna och en natur som är strukturerad på ett för människan gynnsamt sätt samt immateriella värden i form av en betydande genetisk och kulturell kunskapsbank. Naturens uppbyggnad av värden har skett och sker i ett raffinerat kretslopp mellan olika livsformer, där djur och växter lever i ett ömsesidigt beroende och där ny kunskap ständigt tillförs i en till synes evig genetisk och kulturell anpassningsprocess. Allt detta sker i det materiellt slutna system som vi kallar biosfären och med hjälp av energi från solen.

I flertalet industriländer kunde man under 1800-talets mitt iaktta ett ekonomiskt trendbrott som var början till industrisamhällets kraftiga tillväxt, en tillväxt som dock ej motsvaras av någon nettoökning av värden ur ett ekologiskt perspektiv. Den monetära tillväxten som mäts som BNP representerar i huvudsak en accelererande hastighet i förbrukningen av de naturresurser som tidigare byggts upp i naturen. I dag överskrider denna förbrukning med bred marginal hastigheten med vilken samma naturresurser återskapas, vilket innebär att vi blir fattigare. Detta uppvägs till någon del av den ökning av kunskap och information som även ingår i BNP-måttet. Samtidigt går dock genetisk information förlorad genom artutrotning och minskad biodiversitet. De värden som dagens industrisamhälle tillskapar uppväger inte de värden som förbrukas sett i ett längre ekologiskt perspektiv.

De stora multinationella företagen är drivkrafterna bakom de snabbt växande globala flödena av material och varor. Dessa företag har skapat underlaget för välfärdsstaten genom sin teknik för snabb omvandling, förflyttning och förbrukning av jordens lagrade naturresurser. Naturresursbasen för vårt samhälle eroderar på detta sätt i snabb takt.

Det har tagit lång tid för människan att reagera. Tekniken med arbetsdelning och specialisering har berövat oss överblicken och kontakten med tidigare generationers bildning och förståelse av sambanden i naturen och dess kretslopp. Först nu efter över hundra år har vi åter börjat komma till insikt om dessa ekologiska samband och vi börjar inse att vi successivt sågar av den gren vi sitter på, att det vi kallar välstånd ofta är en i längden oacceptabel förbrukning av naturens reserver.

Det accelererade linjära flödet av varor och andra materiella resurser går från gruvor, fossil och andra källor i jordskorpan via industrisamhällets användning till olika typer av avfall. Medlen som skapar detta flöde utgör den direkta och indirekta källan till större delen av miljöförstöringen. Ett exempel är de starkt miljöpåverkande transport- och drivmedelsindustrierna som är världens största industrier. Inte långt efter kommer byggmaterial- och entreprenadindustrierna som, med sin tunga infrastruktur, är på väg att asfaltera och cementbelägga en allt större del av jordens produktiva gröna ytor.

Flertalet av världens stora städer är planerade så att miljontals människor tillbringar en betydande del av varje dygn i bilar eller andra transportmedel. Transporter och resor betalar inte på långa vägar det

fulla priset för sin direkta och indirekta förbrukning av naturresurser och trafikflygen drabbas allt oftare av "trafikinfarkter" på grund av överbelastning. Hela denna apparat slukar ett mycket stort resursflöde för tillverkning av transportmedel, förbränning av fossila drivmedel och byggnadsmaterial för att belägga nya grönytor. Varje investering i den tunga infrastrukturen i form av kringfartsleder, landningsbanor och broar underlättar materialflödena ytterligare och visar sig därmed alltid som en ökning av de vilseledande BNP-måtten och av avfallsmängderna.

Frihandeln - i kombination med friheten att fritt utnyttja viktiga naturresurser - har skapat ett system där vi fraktar lågförädlade produkter kors och tvärs över kontinenter och mellan kontinenter, produkter som utan problem skulle kunna produceras lokalt i mer eller mindre slutna kretslopp. Friheten att fritt förfoga över naturresurserna har medverkat till strategier som "just-in-time", som fått som konsekvens att industrins lager flyttar ut på vägarna.

I takt med att marknaderna växer och en frihandel som ej anpassats till miljöns krav accelererar hastigheten i resursflödena, vilket illustreras av Europas igenkorkade flygplatser och motorvägar. Sambanden mellan människornas välfärd och accelererande flöden och förbrukning av naturresurser blir med tiden allt svagare.

Uthålligt välstånd och sysselsättning får vi bara med en fri marknad där varor och service belastas med kostnaden för alla naturresurser som tas i anspråk. Det innebär att kostnaderna för vatten, luft och grönytor samt inlemmande av alla materialflöden i det naturliga kretsloppet räknas in i priset. Ingen företagare skulle vara så dum att han prissatte sina varor efter vad det skulle kosta att hämta dem på lagret. Det innebär t.ex. att fossil energi måste prissättas efter sitt verkliga värde och inte efter kostnaden för att pumpa eller gräva fram den.

Fri handel är i sig positivt. Men när flertalet naturresurser är felaktigt eller inte alls prissatta blir den ett allvarligt hot mot miljön.

Tillämpningen i Sverige: något om de svenska miljömålen

I Sverige har miljöanpassad samhällsutveckling använts synonymt med hållbar utveckling. Enligt 1991 års miljöproposition måste samhälls-

byggandet ske så att miljöproblemen förebyggs eller begränsas och en långsiktigt god resurshushållning främjas. "Det gäller att skapa miljöanpassade energisystem, en miljöanpassad trafikförsörjning och avfallshantering samt att bedriva ett jordbruk och skogsbruk som hushållar med naturresurserna och bevarar mångfalden av arter och naturtyper". Vidare; "Den ekonomiska politiken skall bidra till att ställa om produktion och konsumtion för att säkra en långsiktig balans mellan ekonomisk tillväxt och miljö.---En ansvarsfull hushållning med naturresurserna är ett villkor för en god ekonomisk utveckling.---En hållbar utveckling förutsätter att myndigheter och företag som är verksamma inom alla samhällssektorer ansvarar för och bekostar det nödvändiga miljövårdsarbetet som en naturlig del av verksamheten.---En hållbar utveckling är med detta synsätt en utveckling där framtida generationer får ta över en nationalförmögenhet som är minst lika stor som i dag".

Enligt kretsloppspropositionen (1992/93:180) behöver samhället förändras från att vara förbrukande och belastande till att bli ett kretsloppssamhälle för att vi skall uppnå en långsiktigt hållbar utveckling. Alla beslut i miljöpolitiken skall vara inriktade mot ett sådant samhälle och skapa förutsättningar för en mer effektiv resurshushållning inom alla samhällsområden.

I Naturvårdsverkets aktionsprogram MILJÖ '93 definieras en uthållig/miljöanpassad utveckling som "en utveckling där verksamheterna inom olika delar av samhället ryms inom de ramar som ges av miljömålen". Aktionsprogrammet syftar till ett miljöanpassat samhälle, där den samlade miljöpåverkan skall rymmas inom ramarna för vad människan och naturen tål. Det finns olika typer av miljömål:

* *Övergripande miljömål* anger i allmänna termer vilken miljösituation som är önskvärd i olika ekosystem/områden och för människors hälsa

* *Miljökvalitetsmål* anger vilken miljökvalitet (vilket miljötillstånd) som skall uppnås i en viss given situation. Det definieras utifrån en eller flera mätbara biologiska, kemiska och fysikaliska storheter i miljön med angivande av vad dessa skall ha för "värde" eller tillstånd

* Mål beträffande *kritisk belastning* eller fysisk påverkan uttrycker vilken fysisk påverkan som maximalt kan accepteras om övergripande miljömål och kvalitetsmål skall säkras. Kritiska nivåer har definierats framför allt för halter av föroreningar i luften - t.ex. ozon - och för belastningen på olika ekosystem - t.ex. svavel och kväve.

* *Åtgärdsmål* anger det resultat (t.ex. en viss minskning av svavelutsläppen, en viss nivå på tekniska åtgärder, en viss skyddad areal) som vissa åtgärder skall leda till inom en bestämd tidsperiod.

Vi kommer i detta kapitel inte att redogöra i detalj för miljömålen, vidtagna åtgärder och återstående åtgärdsbehov på olika områden[1]. Här följer dock ett exempel för att illustrera hur målen kan uttryckas:

De politiskt fastställda målen för utsläppsminskningar i Sverige innebär bl.a. att utsläppen av kväveoxider skall minska med 30% mellan 1980 och 1995. Internationellt har Sverige åtagit sig en minskning med 30% till år 1998 jämfört med valfritt år 1980-1986. Enligt Naturvårdsverket är dock en ytterligare minskning av nedfallet och därmed också av utsläppen nödvändig med hänsyn till vad naturen tål. Ett mål på 50% till år 2000. Naturvårdsverkets bedömning är att hittills beslutade svenska åtgärder minskar kväveoxidutsläppen med strax under 30% till år 2000. Med andra ord kommer varken de åtaganden som gjorts nationellt eller internationellt att uppfyllas, än mindre de nivåer som skulle krävas med utgångspunkt från den kritiska belastningsgränsen.

Hur långt har vi kvar till målet?

Naturvårdsverkets generella bedömning är att vi med hittills beslutade åtgärder har långt kvar till vad som skulle kunna kallas ett miljöanpassat samhälle. Avståndet till det långsiktigt önskvärda miljötillståndet kommer att förbli stort i fråga om:

---

[1]En sådan beskrivning finns i Naturvårdsverkets åtgärdsprogram MILJÖ '93 och i Naturvårdsverkets resultatredovisning (rapport i anslutning till anslagsframställningen för 1992/93 - 1993/94)

* de storregionala problemen med försurning, övergödning, marknära ozon, organiska miljögifter och vissa metaller. Här är utsläppen från andra länder det största problemet. De beslut som hittills har fattats i Europa är långt ifrån tillräckliga. Andra osäkerhetsfaktorer är utvecklingen i öst och det faktum att miljöproblemens bromssträcka är lång. Nationellt återstår mycket att göra för att minska utsläppen av i första hand kväve till luften och för att åtgärda de organiska miljögifterna

* utsläppen av koldioxid: här är avståndet till långsiktigt nödvändiga åtgärder stort både nationellt och internationellt

* omställningen till en miljöanpassad hantering av varor, kemikalier och avfall. Här är det många gånger frågan om en fördröjd miljöpåverkan och vi har ännu inte sett de fulla effekterna. Här krävs ett förebyggande arbete för att miljöanpassa framtida produktion och konsumtion och betydande insatser för att bemästra problemen med gamla produkter, avfall och förorenad mark

* buller och i viss mån cancerframkallande ämnen i tätorterna; nya systemlösningar, övergång till tystare och renare fordon liksom bullerskyddade åtgärder kommer att ta tid att genomföra

* förlusterna av biologisk mångfald: mer miljöanpassade skogs- och jordbruksmetoder är avgörande för att vi skall kunna stoppa detta.

När det gäller de samlade effekterna på människors hälsa och för den biologiska mångfalden görs följande bedömning.

Nivåerna av hälsofarliga föroreningar är förhållandevis låga i Sverige vid internationell jämförelse. Det beror i hög grad på att vi är en liten befolkning på en stor landyta. De problem som berör många människor eller innebär allvarliga risker för känsliga grupper är i första hand luftföroreningar och buller i tätorter, metaller i föda och dricksvatten, organiska miljögifter i födan och nitrat/nitrit i dricksvatten. På kort sikt (ca 10 år) finns inga tecken på ökade hälsorisker för människan, med undantag från UV-strålningen som p.g.a. det uttunnade ozonskiktet kan bli en växande hälsorisk. På flera områden bör situationen snarare kunna förbättras, eftersom många hälsorisker hänger samman med lokal påverkan och de lokala utsläppen minskar.

När det gäller den biologiska mångfalden är situationen allvarlig. Sammantaget är fem till tio procent av landets vilda växt- och djurarter hotade i det avseende att deras långsiktiga överlevnad inte kan anses säkrad. Dessutom finns ett stort antal arter i kategorierna "sällsynta" eller "hänsynskrävande".

På längre sikt kan effekterna av ett uttunnat ozonlager, ökande halter av växthusgaser i atmosfären, utlakning av näringsämnen i skogsmarken och förekomsten av organiska miljögifter få allvarliga konsekvenser för allt levande.

Fyra systemvillkor för en hållbar utveckling

En förutsättning för hållbar utveckling är att inlemma samhället i naturens kretslopp, vilket innebär balans mellan nedbrytande och uppbyggande processer. Enligt naturlagarna är det omöjligt för samhället att på egen hand åstadkomma detta utan att uppfylla följande fyra systemvillkor.

1. Ämnen från jordskorpan från gruvor, oljekällor och andra "döda förråd" under jordens yta får inte förbrukas i sådan takt att de sprids i form av ökande halter av molekylsopor. Trots återvinningsansträngningar hamnar avsevärda mängder "vid sidan om". Förr eller senare kommer hela det utvunna innehållet att ligga i naturen i oordnad och spridd form. Detta leder i sin tur till haltstegringar, eftersom våra uttag från naturens förråd starkt överstiger den långsamma inbindningen tillbaks till jordskorpan genom bl.a. sedimentationsprocesser. På grund av komplexitet och fördröjningsmekanismer kan vi inte ens säga "det har gått bra hittills" - det vet vi helt enkelt inte. Samhället har t.ex. redan dragit på sig så stora mängder farliga metaller, att vi inte vet säkert ifall vi kommer att klara de framtida haltstegringarna som blir resultatet av läckaget från samhället. Exempel på effekter av detta systemfel är ökningen av fosfat i sjöarna, svavelsyra i skogen, koldioxid i atmosfären samt metaller i jordarna och i våra egna kroppar. Naturen i den form som människan är en del av, tål inte en sådan systematisk ökning.

2. Av människan framställda ämnen får inte produceras, önskat eller som oönskade föroreningar, i sådan omfattning och form att de inte hinner tas om hand av naturens kretslopp. Skälet är detsamma som för systemvillkor 1, dvs. halterna av de resulterande molekylsoporna i naturen kommer att öka systematiskt tills vår produktion understiger naturens långsamma kvittblivningsprocesser. I detta fall handlar det om att dagens tillförsel storskaligt överträffar de långsamma nedbrytningshastigheterna av molekylerna sedan dessa läckt ut. Toleransnivåerna för långlivade naturfrämmande ämnen ligger ofta ännu lägre än för t.ex. metaller, eftersom livet aldrig träffat på dem tidigare. Här finner vi också en rad stabila, toxiska ämnen t.ex. vissa dioxiner, PCB, DDT, freoner, klorparaffiner, ftalater m.m. I praktiken innebär detta systemvillkor att vissa av dessa ämnen måste fasas ut helt.

3. Det fysiska underlaget för naturens kretslopp och mångfald måste bevaras. Kränkning av detta villkor gäller intrång, medan kränkning av de två första gäller kemisk belastning. Naturens produktiva ytor får inte systematiskt skadas eller undanträngas rent fysiskt, eftersom all produktivitet står och faller med dem. Vi får inte hantera naturen så att skogsskövling, jordbruksnedläggning, våtmarksutdikning, artutrotning, uttorkning, jorderosion, ökenspridning, soptippsspridning och asfaltering till slut lämnar en för liten grönyta och för lite rent vatten kvar. Marginalerna är med dagens befolkningsmängd inte stora.

4. De tre föregående systemvillkoren sätter gränser för hur stor nettoomsättningen av naturresurser i det bärkraftiga samhället kan vara. För att utvecklingen dit skall kunna bli attraktiv, får inte resursomsättningen i samhället fortsätta att vara ineffektiv. Den får inte heller fördelas, så att vissa delar av mänskligheten tappar kontakt med grundläggande mänskliga behov, medan andra delar av mänskligheten utarmas på resurser för att tillfredsställa samma behov. Utvecklingen måste ske genom att kombinera teknisk effektivisering i hela världen med en resurssnål livsstil i industriländerna. Vid sådan planering blir förbrukningen av naturresurser lägre för att åstadkomma samma nytta, och det blir mindre spill för naturen att ta hand om.

Dessa fyra systemvillkor är en direkt följd av målet om en hållbar utveckling och av naturlagarna. Naturlagarna måste rimligen anses överordnade de av människorna stiftade lagarna. Insikten om systemvillkoren blir därmed uppfordrande och utmanande möjligheter snarare än moralfrågor. De utgör förutsättningarna för hela vår existens och de fundament på vilka samhällsekonomin måste byggas, om den skall vara hållbar.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att konsekvenserna av lagen om materiens oförstörbarhet automatiskt leder fram till kretsloppsprincipen, som är den minsta gemensamma nämnaren för alla uthålliga samhällen: De avfallsprodukter som vi låter läcka från samhället till naturen måste kunna processas och upparbetas av kretsloppen där. När ett hållbart samhälle är i materialbalans, innebär lagen om materiens oförstörbarhet att precis samma materiemängd som vi importerar från naturen till samhället i form av resurser måste lämnas tillbaka till naturen i form av restprodukter för upparbetning. Den minsta gemensamma nämnaren för hållbara samhällen kan kort uttryckas: Materialomsättningen i samhället inpassas som en integrerad del i naturens kretslopp och på naturens villkor.

Vi behöver en ny form av tillväxt

Vi befinner oss i dag långt ifrån målet om en hållbar utveckling. Vår livsstil i form av kortsiktig konsumtion ger upphov till enorma mängder avfall och restprodukter som tänjer gränserna för de livsuppehållande systemen alltmer, något som bl.a. klimatförändringar, uttunnat ozonskikt och döende skogar vittnar om.

Den beskrivning som här har gjorts är Sverigecentrerad. Ur ett globalt perspektiv utgör den snabba befolkningsökningen, u-ländernas benägenhet att imitera våra produktions- och konsumtionsmönster samt den expanderande världsekonomin att trycket på biosfären snabbt ökar.

Det traditionella sättet att möta problem som dessa har varit att kräva mera tillväxt. Därigenom skapas ökade resurser för miljöinvesteringar. Dessutom gynnas framväxten av ny och effektivare teknik.

Det finns två avgörande svagheter med detta resonemang. För det första att hundraprocentig effektivitet ej går att nå. Med ökad volymtillväxt äts effektivitetsvinsterna successivt upp. För det andra att

erfarenheterna hittills visar att de vinster som görs i och med effektivare energi- och materialhantering regelmässigt används för att efterfråga mera energi i andra delar av ekonomin.

För att komma tillrätta med problemen räcker det inte med att se till de tekniska orsakerna. Vad som behövs är en bredare ansats till problemen och en helhetssyn/-strategi för att lösa dem. Det krävs en ny typ av utveckling, med genomgripande förändringar av politiska och sociala mönster, för att vårt samhälle skall rymmas inom det globala ekosystem som vi utgör en liten del av.

Vi har därför all anledning att ifrågasätta det klassiska västerländska tillväxtbegreppet, som hittills varit dominerande i Sverige och inom EG. Både Sveriges och EG:s utvecklingsmodell bygger framför allt på ökad specialisering och ökade transporter. Såsom den nu ser ut gör den det svårt att ställa om utvecklingen till att bli hållbar.

Lösningen är inte mer av samma tillväxt av det traditionella slaget, som trots våra negativa erfarenheter fortsätter att förespråkas. Vi behöver en ny form av tillväxt som skiljer sig från den vi hittills erfarit, och som sker inom naturens ramar i stället för på bekostnad av denna. Miljön måste få ett pris. Tankarna är ingen nyhet, som framgått av detta kapitel. Handlingsprogram för hållbar utveckling har upprättats både i Sverige, inom EG och i vissa av dess medlemsländer. Förslag om skatteväxling, dvs. minskad skatt på arbete och höjd på utsläpp av föroreningar och förbrukning av naturresurser har förts fram i många sammanhang. Men hittills har den politiska viljan att gå från ord till handling i dessa frågor varit liten.

Vi återknyter till diskussionen om de övergripande långsiktiga målen och våra möjligheter att uppnå en bärkraftig samhällsutveckling i kapitel 17.

4 Miljöpolitiken i EG/EU[1]

Miljöpolitiken inom EG/EU-länderna består dels av ländernas nationella politik och dels av beslut inom gemenskapen. Den gemensamma politiken avgörs inte bara i Bryssel, där EU-kommissionen har sitt huvudkontor. Bonn, London, Madrid och Paris är minst lika viktiga platser, eftersom medlemsländerna beslutar om gemensamma regler på grundval av nationella prioriteringar. Även EG/EU:s beslut inom områden som energi-, trafik- och jordbrukspolitiken påverkar i hög grad miljön.

Inriktningen av EG/EU:s miljöpolitik anges främst i EG:s miljöhandlingsprogram. Den juridiska grunden finns i Romfördraget från 1957, som närmast kan betraktas som EG:s grundlag. De första decennierna innehöll Romfördraget inga särskilda artiklar om miljöskydd. Redan på 1960-talet tog emellertid EG beslut om de första gemensamma miljöreglerna, t.ex. om klassificering och märkning av farliga kemikalier (1967). Dessa regler grundades på Romfördragets artikel 235, vilken är en slags reservartikel för områden som saknar egen legal grund. Genom enhetsakten (1987) tillkom en rad nya bestämmelser som preciserar den legala grunden för beslut i miljöfrågor. Även Maastrichtfördraget kommer att medföra ändringar och tillägg till Romfördraget av betydelse för miljön.

Det var först vid ett EG-toppmöte 1972 som statscheferna beslöt att skapa en gemensam miljöpolitik. De beställde ett miljöhandlingsprogram, som fastställdes ett år senare. Programmet redovisade hur EG:s grundläggande miljölagstiftning borde utvecklas och arbetet att ta fram ramdirektiv för avfall, farliga kemikalier och utsläpp av luftföroreningar från fasta anläggningar påbörjades. Nästa miljöhandlingsprogram antogs 1977.

Den ekonomiska stagnationen under 1970-talet innebar dock att EG:s miljöarbete fick en långsam start. Det var först med det tredje

---

[1] Detta kapitel är till stor del baserat på boken "Sverige och den europeiska miljöpolitiken", Naturvårdsverkets Förlag 1993.

miljöhandlingsprogrammet 1983 som en mer heltäckande miljöstrategi presenterades. Det förebyggande arbetet betonades och man framhöll att alla samhällssektorer måste ta sitt miljöansvar. Miljökonsekvensbeskrivningar pekades ut som ett strategiskt verktyg.

1987 antogs det fjärde miljöhandlingsprogrammet varvid miljöstrategin utvecklades ytterligare, och nya områden som naturskydd och bioteknik tillfördes. Samtidigt tillkom enhetsakten, vilken förändrade beslutsgången. Nu krävs inte längre enhällighet för att fatta beslut om miljökrav på produkter. Denna förändring liksom det ökade trycket från den allmänna opinionen har gjort det lättare att införa nya regler inom miljöområdet.

Maastrichtfördraget ger formella förutsättningar att stärka EG/EU:s miljöpolitik, bl.a. genom att hänsyn till miljön blir en del av EU:s grundläggande mål och genom att fler miljöbeslut än tidigare kommer att kunna fattas med kvalificerad majoritet.

EG/EU:s regelverk kan i rättsligt avseende indelas i följande typer av regler:

- Romfördraget
- förordningar
- direktiv
- beslut
- råd och rekommendationer

En förordning är med omedelbar verkan bindande i samtliga medlemsländer och kan därmed betraktas som rena EG/EU-lagar. Direktiven riktar sig till medlemsländerna som är skyldiga att införa reglerna i sin egen lagstiftning. De får emellertid själva välja formerna för detta. Beslut riktar sig till en eller flera adressater. Dessa kan vara ett eller flera medlemsländer men också enskilda företag. Endast adressaterna är direkt bundna av besluten. Förutom dessa former av bindande regler finns rekommendationer och uttalanden som skall vägleda länderna när de utformar sin nationella miljöpolitik. Trots vissa svårigheter att komma överens om en gemensam miljöpolitik har EG/EU infört fler än 250 miljöregler till skydd för vatten, luft och mark. Miljöreglerna handlar om allt från att märka kemiska produkter till handel med utrotningshotade djur. De allra flesta av dem är utformade som direktiv.

Femte miljöhandlingsprogrammet

EG:s femte miljöhandlingsprogram ("Towards Sustainability") antogs 1993 och innebär att hänsyn till miljön skall finnas med vid alla politiska beslut inom gemenskapen. I programmet slås också fast att EG/EU skall sträva mot en långsiktigt hållbar utveckling, dvs. fortsatt ekonomisk och social utveckling utan att skada miljön och naturresurserna. Programmet är ett viktigt strategiskt instrument, men det är inte juridiskt bindande och bör därför närmast betraktas som en politisk avsiktsförklaring som medlemsländerna enats om.

Det femte miljöhandlingsprogrammet syftar till att förebygga miljöproblemen och miljöhänsyn skall integreras i alla samhällssektorer. En målsättning är att minska luftföroreningarna till den nivå naturen långsiktigt tål, s.k. kritiska belastningsgränser. Som etappmål skall kväveoxidutsläppen minska med 30 procent till år 2000 jämfört med 1990 och flyktiga kolväten minska med lika mycket till 1999.

Viktiga miljöproblem som tas upp i det femte miljöhandlingsprogrammet är risken för klimatförändring, försurning, luft- och vattenföroreningar samt skyddet av naturresurserna och den biologiska mångfalden. Vidare behandlas tätortsmiljön, hoten mot kustzonerna och avfallsproblemen. Även den ökande turismen tas upp som problem. Särskilt nämns medelhavsområdet, där avfallsproblemen samt vatten- och avloppsfrågorna måste få en bättre lösning.

För att nå fram till miljömålen föreslås ett flertal styrmedel:

- fortsatt lagstiftning i form av minimikrav
- utveckling av standards inom gemenskapen
- förbättrad planering
- marknadsanpassade styrmedel och integrering av miljökostnaderna i priserna för varor och service
- utbildning, information och forskning

Miljöreglerna i Romfördraget

EG/EU:s miljölagstiftning grundas på Romfördraget. Rättsligt är fördraget en konvention, alltså en överenskommelse mellan fria länder.

1987 ingick de 12 EG-länderna ytterligare en överenskommelse kallad Enhetsakten, som ändrade Romfördraget och vars huvudsyfte

var att införa den gemensamma marknaden 1993. I och med Enhetsaktens ikraftträdande infördes särskilda regler om miljön i Romfördraget (artikel 130r-t). En annan viktig ändring var att beslut om harmoniserande krav på varor nu kan fattas med kvalificerad majoritet (artikel 100a).

Romfördraget kompletterat genom Enhetsakten och Unionsfördraget ligger till grund för EU:s miljöregler:

- Artikel 130r anger de allmänna målsättningarna vad gäller miljön; skydda och förbättra miljökvaliteten och människors hälsa, principen att förorenaren skall betala samt att miljöskyddet skall integreras i EG:s övriga politik. Här fanns också redan före Maastricht den s.k. subsidiaritetsprincipen, som innebär att gemenskapen skall vidta åtgärder när målsättningen om en god miljö kan uppnås bättre på gemenskapsnivå än på nationell nivå.

- Artikel 130s innehåller regler om hur miljöbeslut skall fattas. Före Maastricht krävdes att alla beslut enligt denna artikel skulle vara enhälliga, vilket innebar att varje enskilt land hade vetorätt.

- Artikel 130t ger länderna möjlighet att införa strängare regler än de beslut som fattats enligt artikel 130s. Beslut fattade enligt artikel 130s kallas därför minimiregler.

- Artiklarna 30 och 36 innehåller grundläggande regler om bl.a. varors fria rörlighet. Principen är att alla handelshinder skall tas bort. För produkter som inte är särskilt reglerade i EG/EU:s lagstiftning tillåts nationella krav enligt artikel 36 om syftet är att skydda människor, djur och växter. En förutsättning är dock att de inte bryter mot de allmänna bestämmelserna i Romfördraget. Bestämmelserna har stor betydelse inom områden som saknar EG/EU-lagstiftning. Om det däremot finns gemensamma regler, t.ex. i form av direktiv, tar dessa över de allmänna bestämmelserna i artikel 30 och 36.

- Artikel 100a utgör grunden för beslut om harmoniserade regler för varor. Beslut enligt artikel 100a fattas med kvalificerad majoritet (70% av rösterna i ministerrådet) och kräver alltså inte enhällighet. Besluten skall utgå från en hög hälso- och miljöskyddsnivå. Till

skillnad från vad som gäller enligt artikel 130s är regler som beslutas enligt artikel 100a i allmänhet harmoniserade, dvs. enskilda länder har inte rätt att ställa högre miljökrav. Dock kan undantag göras enligt den s.k. miljögarantin i artikel 100a punkt 4 (se nedan). Artikel 100a punkt 5 innehåller en säkerhetsklausul som gör det möjligt för medlemsländerna att tillfälligt avvika från rättsakten.

- Vissa speciella områden kan regleras med stöd av särskilda artiklar. Det gäller exempelvis bekämpningsmedel, vilka normalt regleras via artikel 43 som avser hela jordbruksområdet. Besluten fattas med kvalificerad majoritet. Artikel 43 saknar dock en motsvarighet till miljögarantin i artikel 100a.

Viktiga delar av miljöpolitiken ligger emellertid kvar hos medlemsländerna. Det gäller exempelvis lokalisering av industrier, kraftverk och vägar. EG/EU:s regler kan dock medföra vissa minimikrav, som länderna måste följa, t.ex. på tillstånd för vissa industrier och miljökonsekvensbeskrivningar. Inom en del områden har medlemsländerna möjligheter att välja hur reglerna skall förverkligas. Medlemsländerna bestämmer exempelvis själva om villkoren för tillstånd så länge anläggningarna uppfyller EG/EU:s minimikrav. Den administrativa utformningen av tillsyn och rättsskipning är helt och hållet en nationell angelägenhet. De från miljösynpunkt viktigaste artiklarna i Romfördraget återges in extenso i bilaga 2.

Miljögarantin

Artikel 100a punkt 4 innehåller den s.k. miljögarantin, som innebär att länder av miljöskäl har rätt att behålla och möjligen också att införa hårdare krav än EG/EU:s direktiv. Undantagsregeln tillkom under förhandlingarna om enhetsakten. Anledningen var att Tyskland och Danmark inte kunde acceptera att majoritetsbeslut om harmoniserade regler skulle tvinga dem att sänka sina miljökrav. Men miljögarantin gäller endast under vissa villkor, och det är fortfarande oklart hur regeln skall tolkas (se också kapitel 15).

Miljögarantin är bl.a. tillämpbar på regler som handlar om miljö- och hälsoskydd samt arbetsmiljö. Ett lands strängare bestämmelser får dock inte utgöra godtycklig diskriminering eller förtäckta handelshin-

der. Kommissionen skall underrättas om de strängare reglerna. Klagomål på hur miljögarantin används tas upp direkt av EG-domstolen. Hittills är det bara Tyskland och Nederländerna som använt miljögarantin). Tyskland vill upprätthålla strängare bestämmelser om saluförande och användning av pentaklorfenol (träimpregneringsmedel) än vad som krävs i EG:s direktiv. Frankrike har dragit kommissionen inför EG-domstolen för att den godkänt tyskarnas begäran. Domstolens utslag i denna fråga kommer att få stor betydelse för tolkningen av miljögarantin.

Nederländerna har begärt att få utnyttja miljögarantin när det gäller kadmium och pentaklorfenol, men kommissionen har ännu inte yttrat sig med anledning av detta. Nederländerna har också för avsikt att åberopa miljögarantin för att kunna gå längre än vad den gemensamma lagstiftningen tillåter beträffande differentierad försäljningsskatt på lätta distributionsfordon.

Maastrichtfördraget

Med det nya unionsfördraget, om vilket medlemsländerna kom överens 1992 i den nederländska staden Maastricht, blir miljön av grundläggande betydelse för EG/EU. Beslutsgången för miljöärenden enligt artikel 130s ändras väsentligt. Inom flertalet områden kommer besluten att fattas med kvalificerad majoritet. Inom följande områden kommer miljöbeslut dock fortsatt kräva enhällighet:

- miljöskatter
- stadsplanering, markanvändning och vattenresurser samt
- åtgärder som starkt påverkar ländernas energiförsörjning.

I Maastrichtfördraget slås fast att miljöbeslut skall utgå från en hög miljöskyddsnivå. Målsättningen om en hållbar tillväxt och hänsyn till miljön ("sustainable and non-inflatory growth respecting the environment") skrivs in i artikel 2, som anger EU:s grundläggande mål. Försiktighetsprincipen kommer att bli en del av artikel 130r. Maastrichtfördraget innebär också etablering av en s.k. utjämningsfond (Cohesion Fund) ur vilken de "fattigaste" medlemsländerna skall kunna erhålla stöd. Stödet avser miljöprojekt och investeringar i trafikinfrastruktur. Fonden var en förutsättning för att EG:s fattigare

länder skulle gå med på att miljöbeslut fattas med kvalificerad majoritet samt att miljöreglerna skall utgå från en hög miljöskyddsnivå.

För att få del av utjämningsfondens medel måste det berörda medlemslandet ha fullgjort sina skyldigheter rörande beslut som avser den ekonomiska integrationen. En del kritiker menar att skyldigheterna även bör omfatta miljöförpliktelser gentemot EG/EU. Enligt preliminära beslut kommer utjämningsfonden att tilldelas 15 miljarder ECU (ca 135 miljarder kr) under perioden 1993-2000.

Beslutsgång och institutioner

EG/EU:s miljöregler formas i ett samspel mellan flera olika aktörer. Den formella beslutsgången innefattar kommissionen, ministerrådet, parlamentet samt den Ekonomiska och Sociala kommittén. Domstolen tolkar reglerna. EU-domstolen har betydligt större makt än svenska domstolar. Detta gäller särskilt det oreglerade området. Tusentals lobbyister från olika intresseorganisationer och företag försöker påverka kommissionen, parlamentet och ministerrådet. En del ärenden följs av en intensiv mediabevakning.

Den beslutade men ännu inte inrättade europeiska miljöbyrån (European Environmental Agency, EEA) kommer att bli ett ytterligare instrument i EU:s framtida miljöarbete. Miljöbyrån skall förse EU och medlemsländerna med objektiva, tillförlitliga och jämförbara uppgifter om europeiska miljöförhållanden. Kemikaliebyrån (European Chemical Bureau), som förlagts till Ispra i Italien, skall ha tekniska, vetenskapliga och uppföljande uppgifter i anslutning till EU:s direktiv på kemikalieområdet.

EU-kommissionen har en nyckelroll i EU:s miljöpolitik, eftersom den är ensam om rätten att lägga fram förslag för beslut. Kommissionen har också rätt att dra tillbaka förslagen om den är missnöjd med ministerrådets hantering. Medlemsländerna kan därmed inte tvinga fram några beslut. De kan däremot påverka kommissionen genom uttalanden, direkta kontakter och genom att presentera egna förslag i de arbetsgrupper som arbetar med olika frågor. Såväl ministerrådet som parlamentet kan begära att kommissionen ska presentera förslag inom något visst område, men det är kommissionen som avgör om de läggs fram och hur förslaget i så fall ska se ut.

EU-kommissionen är uppdelad i olika generaldirektorat (DG), vilka ungefär motsvarar våra departement. Miljödirektoratet (DG XI) har huvudansvar för miljöfrågorna men samarbetar ofta med andra direktorat i enskilda miljöfrågor. Kommissionen tar ofta hjälp av s.k. nationella experter, som de olika länderna placerar i Bryssel under två till tre år. Det kan därmed bli stor skillnad på förslagens utformning beroende på vem som skriver eller lämnar underlag.

Förslagen lämnas till kommissionsledamöternas personliga rådgivare (kabinetten), som lägger ett bredare politiskt perspektiv på dem. De slutliga förslagen granskas av kommissionens jurister och läggs så småningom på kommissionsledamöternas bord för beslut. Kommissionsförslagen lämnas sedan till ministerrådet, och därefter börjar medlemsländerna förbereda sina nationella ställningstaganden, s.k. positioner.

Processen som följer beror på vilken legal grund reglerna skall ha. Kommissionen föreslår vilken artikel i Romfördraget som skall användas, t.ex. 100a om den inre marknaden eller 130s om miljöskydd. I båda fallen går förslaget vidare till parlamentet och den Ekonomiska och Sociala kommittén (arbetsmarknadens parter) för synpunkter. Artikel 130s krävde före Maastricht enhälliga beslut om inte ministerrådet enhälligt beslutade annorlunda. Kommissionen och parlamentet har ofta föredragit artikel 100a, eftersom det är lättare att nå fram till överenskommelser som inte kräver enhällighet. Av betydelse har också varit att parlamentets roll (före Maastricht) varit beroende av om besluten baserats på artikel 130s eller 100a. De enskilda länderna har däremot ofta föredragit beslut enligt artikel 130s, som ger dem större nationell frihet.

I allmänhet tas beslut som gäller produkter på grundval av artikel 100a, medan beslut avseende verksamheter (t.ex. punktkällor) och miljökvalitet baseras på 130s. Gränslinjen är dock diffus. Direktiv om CFC (freoner) respektive avfall har t.ex. baserats på artikel 130s, medan titandioxiddirektivet baserades på 100a efter att parlamentet klagat på att man avsåg använda 130s. Domstolen baserade sitt utslag på att direktivet skulle komma att få stor betydelse för konkurrensen mellan de fåtaliga tillverkarna av titandioxid. Ministerrådet beslutade emellertid att utnyttja möjligheten att medge medlemsländerna rätt att ställa högre krav än de obligatoriska.

Efter yttrande från de olika parterna arbetar kommissionen om förslaget med hänsyn till de ändringar som föreslagits. Först när det

omarbetade förslaget kommer från kommissionen är det möjligt för ministerrådet (i detta fall miljöministrarna) att fatta ett principbeslut. Det tar lång tid - ofta ett par år från det att kommissionen lagt fram sitt förslag till dess rådet fattar ett formellt beslut. Det land som för tillfället är ordförande i ministerrådet har stort inflytande över processen och kan påverka såväl dagordningen som förslagens utformning.

Därefter ska texten justeras och översättas innan den formellt kan antas av ministerrådet. Trots denna komplicerade beslutsprocess har EG de senaste åren fattat beslut om 10 till 15 nya miljöregler per år.

Ökad makt för parlamentet

Parlamentet får genom Maastrichtfördraget en viktigare roll. De flesta miljödirektiv kommer efter Maastricht att avgöras med kvalificerad majoritet. I beslut som baseras på artikel 130s ska parlamentet därvid medverka i enlighet med den s.k. samarbetsproceduren (the Cooperative Procedure, artikel 189c). Besluten fattas enligt följande modell:

1. Kommissionen presenterar ett förslag till lagstiftning.
2. Parlamentet antar "i en första läsning" ett uttalande med enkel majoritet (50 %).
3. Ministerrådet antar med kvalificerad majoritet (70 %) en gemensam position (common position).
4. Parlamentet får tre månader på sig att antingen instämma i rådets position eller presentera tillägg till det eller avslå det ("andra läsningen"). Tillägg eller avslag fordrar därvid en absolut majoritet (= minst hälften av samtliga ledamöter).
5. Kommissionen har därefter rätt att inom en månad omarbeta sitt förslag så att det tar hänsyn till parlamentets förslag.
6. Rådet måste inom tre månader från parlamentets andra läsning välja någon av följande åtgärder:
   - anta kommissionens reviderade förslag med kvalificerad majoritet. Om parlamentet avslagit kommissionens förslag, krävs enhällighet för att rådet ska kunna anta det.
   - enhälligt anta de av parlamentets förslag som inte tillstyrkts av kommissionen.

- med egna tillägg enhälligt anta kommissionens förslag.
- avstå från att avgöra frågan.

Om kommissionen accepterar parlamentets förslag till tillägg kan de båda organen gemensamt utöva avsevärd press på rådet, som i det läget bara kan ändra förslaget genom ett enhälligt beslut.

Maastrichtfördraget innebär vidare att beslut som grundas på artikel 100a måste antas genom den s.k. medbeslutandeproceduren (co-decicion procedure, artikel 189b). Samma beslutsordning krävs för beslut om allmänna aktionsprogram baserade på artikel 130s. Medbeslutandeproceduren är mera komplicerad än den ovan redovisade samarbetsproceduren. Om rådet och parlamentet är av olika uppfattning, ska frågan hänskjutas till en förlikningskommitté (conciliation committee) med uppgift att försöka hitta en kompromiss. Om parterna trots detta inte kommer överens, har parlamentet möjlighet att inlägga veto mot förslaget. Beslutsgången ser ut på följande vis:

1. Kommissionen presenterar ett förslag till lagstiftning.
2. Parlamentet yttrar sig över förslaget.
3. Ministerrådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.
4. Beslutet underställs parlamentet, som med absolut majoritet (av samtliga ledamöter) kan avslå förslaget.
5. Om detta sker sammankallas en förlikningskommitté med möjlighet att presentera ett kompromissförslag.
6. Parlamentet bekräftar sitt avslag (absolut majoritet) eller föreslår förändringar i förslaget.
7. Ministerrådet beslutar anta det ändrade förslaget eller avslår detsamma.
8. Om kommissionen avgivit ett negativt yttrande över ändringsförslagen, krävs dock enhällighet vid ett positivt beslut i ministerrådet.
9. Om ministerrådet förkastar parlaments förslag, inkallas förlikningskommittén på nytt.
10. Kommitténs nya förslag antas om det får stöd av parlamentet (absolut majoritet) och ministerrådet (kvalificerad majoritet).
11. Om inte båda institutionerna godkänner förslaget, faller det.
12. Om förlikningskommittén inte kan enas om en text, faller förslaget, såvida inte ministerrådet inom sex veckor bekräftar sin tidigare ståndpunkt och parlamentet inom ytterligare sex veckor

accepterar detsamma. Parlamentet har i detta läge möjlighet att med absolut majoritet fälla förslaget (vetorätt).

Miljöreglernas rättsliga status

EG/EU:s lagstiftning har inte förarbeten av den typ som är vanlig i svensk lagstiftning. Varje direktiv och förordning är dock försedd med en ingress, som beskriver syftet med de nya bestämmelserna. Det kan ibland vara svårt att exakt veta hur reglerna skall tolkas innan EG-domstolen tagit upp ett konkret fall. Det lämnar ett betydande utrymme för länderna och kommissionen att göra egna tolkningar, och i svårtolkade fall får domstolen stor makt. Motsvarande problem finns ofta vid tolkning av nationell lagstiftning.

Romtraktatet innebär att medlemsländerna förbinder sig att följa den gemensamma lagstiftningen, och EG/EU:s miljöregler är i allmänhet tvingande. Krav på kommunal avloppsrening medför t.ex. att Spanien måste bygga ut sådan, oavsett om landet vill eller inte. Länder med låga miljöambitioner eller svaga miljömyndigheter följer dock inte alltid de bestämmelser man kommit överens om. Inget land har ännu infört 100 procent av de regler som följer av de olika direktiven (se också kapitel 6). Detta ger upphov till många konflikter. Kommissionen är övervakningsmyndighet, men har i allmänhet endast agerat efter påstötningar från något enskilt land eller dess medborgare. Miljöbyrån (EEA) kan bli ett viktigt komplement när det gäller att överblicka miljösituationen i de olika länderna.

Kommissionen har hittills inte haft några formella sanktionsmöjligheter om medlemsländerna inte följer fattade beslut. När kommissionen misstänker brott mot reglerna skickas en skrivelse till det berörda landet med en begäran om förklaring. Om kommissionen inte godtar förklaringen skickas en ny skrivelse där kommissionen delger landet sin uppfattning om brott mot reglerna (reasoned opinion). Nästa steg är att kommissionen tar frågan till domstolen. På miljöområdet sker det i ett tiotal fall om året. Om domstolen ger kommissionen rätt utdöms dock inget straff. Däremot innebär detta ett moraliskt fördömande mot landet, vilket ibland kan vara tillräckligt kännbart. Dessutom kan landet bli tvunget att betala skadestånd till den som lider ekonomisk skada på grund av att man inte tillämpar EG/EU-reglerna.

Genom Maastrichtfördraget förbättras möjligheterna att vidta sanktioner (böter) mot försumliga medlemsländer.

Domstolen kan också pröva om beslutade EG/EU-regler är förenliga med Romfördraget och om de har rätt legal grund. Domstolen har t.ex. funnit att regler om avfall från titandioxidindustrin skall ha artikel 100a som legal bas trots att rådet använde 130s. Domstolen har däremot godkänt rådets beslut att grunda ramdirektivet om avfall på artikel 130s.

Principiella skillnader mellan EG/EU och Sverige

Inom EG:s lagstiftning på miljöområdet infördes tidigt *miljökvalitetsnormer*, vilka anger vilken högsta belastning av föroreningar som är tillåten i t.ex. badvatten, annat ytvatten, grundvatten och luft. Först under senare tid har dessa grundläggande direktiv följts av en del direktiv som anger hur höga de specifika utsläppen från olika typer av anläggningar och fordon får vara. Miljökvalitetsnormer har däremot inte tidigare använts i svensk miljölagstiftning. Vi har i stället använt riktvärden som vägledning för myndigheternas arbete.

En annan viktig skillnad mellan svensk rättstradition och förhållandena inom EG/EU är möjligheterna att i domstol pröva och vid behov uttolka lagstiftningen. Medborgarna i EU har också mera långtgående rättigheter i detta sammanhang. De kan klaga hos kommissionen och under vissa omständigheter också hos domstolen. I Sverige har medborgarna hittills bara haft rätt att överklaga beslut i sammanhang där de i egenskap av fastighetsägare betraktats som sakägare.

EG/EU och de internationella miljökonventionerna

EG/EU har ofta ställning av observatör i internationella organisationer. Gemenskapen har t.ex. sådan status i Förenta Nationerna och dess regionala organ samt i flertalet av fackorganen. I FAO är EG/EU dock fullvärdig medlem sedan 1991. Samtidigt kvarstår dock de enskilda EU-länderna som medlemmar. EU har också observatörsstatus i Europarådet och OECD.

EG/EU har genom Romfördragets artikel 113 ensam behörighet att företräda medlemsländerna i förhandlingar inom handelsområdet. I GATT har EG/EU därigenom förvärvat ställning som "medlem". EG-

domstolen har i domar från 1971 och 1977 fastslagit att EG har rätt att ingå internationella avtal också utanför de områden som uttryckligen nämns i Romfördraget. EG/EU:s allt mer aktiva insatser på det internationella planet bekräftas också beträffande miljöområdet av Maastrichtfördraget genom ett tillägg till artikel 130r.

Det vanliga är att EG/EU i internationella konventioner företräder medlemsländerna i frågor som är föremål för gemensam lagstiftning. I takt med att allt fler områden blir föremål för gemensamma regler ökar således EG/EU:s avtalskompetens. I en del fall kan kompetensen dock vara delad mellan EG/EU och medlemsländerna. Så var t.ex. fallet beträffande Montrealprotokollet om ozonnedbrytande ämnen. EG företrädde i detta sammanhang medlemsländerna i frågan om hur snabbt utsläppen skulle reduceras, medan medlemsländerna (i avsaknad av gemensamma beslut) företrädde sig själva i bl.a. frågan om etablerandet av en fond för finansiering av åtgärder i u-länderna.

Ekonomiska styrmedel

Såväl kommissionen som ministerrådet har i olika sammanhang givit uttryck för önskemål om en mer omfattande användning av ekonomiska styrmedel. Trots detta har inga förslag utöver energi/koldioxidskatten och ett utkast till riktlinjer för medlemsländernas användning av styrmedel inom avfallsområdet presenterats. Punktskatterna på diesel och bensin kan möjligen också räknas dit, men miniminivåerna är så låga att de knappast kan sägas ha någon betydelse från miljösynpunkt. De gemensamma regler som begränsar möjligheterna att differentiera försäljningsskatten på bilar diskuteras närmare i en senare del av detta kapitel.

Finansiella instrument

EG/EU har särskilda pengar för stöd till olika miljöprojekt. Några tidigare mindre fonder samordnas sedan 1992 i miljöfonden LIFE. Fonden finansierar satsningar på naturvård, skydd av havsområden, miljöanpassad teknik och vissa insatser i länder som gränsar till EU (främst Östeuropa och norra Afrika). Under 1992 fick ett nittiotal

projekt dela på ungefär 600 miljoner kr. Huvuddelen av pengarna har gått till naturvård, varav större delen använts till insatser i Spanien.

Regionalpolitiskt satsar EG/EU omfattande belopp på mindre utvecklade områden, framför allt genom de s.k. strukturfonderna. Pengarna används delvis till miljösatsningar, bl.a. genom programmet ENVIREG. Men det har också hänt att fonderna finansierat vägbyggen genom känsliga naturområden. Ibland har det till och med skett i strid med EG/EU:s regler om fågelskydd och innan ordentliga miljökonsekvensbeskrivningar utförts.

Det femte miljöhandlingsprogrammet uppmärksammar dessa problem och poängterar att fondernas medel skall användas med så stor hänsyn som möjligt till miljön. Mottagarländerna har dock stor frihet att använda bidragen efter eget gottfinnande. Spanien och andra länder, som får stora anslag, vill behålla den nationella handlingsfriheten.

Frågan får ännu större betydelse genom att EU:s budget för resten av 1990-talet anslår mer pengar än tidigare till strukturfonderna. Dessutom inrättas den nya s.k. utjämningsfonden. Under 1993 satsade EG 21,3 miljarder ECU eller ungefär 190 miljarder kr på regionalpolitiken, varav ca 15 miljarder kr gick till den nya utjämningsfonden. Beloppen växer sedan något för varje år fram till sekelskiftet.

Miljökonsekvensbeskrivningar

EG införde regler om miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) tidigare än Sverige och EG/EU:s regler är också mer omfattande än våra. EG/EU:s regler gäller endast individuella exploateringsprojekt och inte planer och program. Reglerna garanterar bl.a. allmänheten en tidig insyn i planerade projekt och medborgarna ges rätt att yttra sig innan beslut fattas.

Medlemsländerna kan i undantagsfall undanta vissa projekt från MKB men måste i sådana fall informera kommissionen, som vidarebefordrar rapporten till de övriga medlemsländerna. Militära projekt är helt undantagna från kravet på MKB. Medlemsländerna kan också välja att fatta beslut om vissa projekt genom att stifta särskild lag. Kravet på MKB ska i sådana fall garanteras inom ramen för den för projektet i fråga gällande lagen. Det var denna möjlighet som Danmark använde för Öresundsbron.

För vissa i bilaga I till direktivet uppräknade projekt skall en MKB alltid upprättas. Dit hör bl.a. kraftverk av olika slag, järn- och stålverk, kemiska industrier, motorvägar och större järnvägslinjer, flygplatser, hamnar och anläggningar för hantering eller förbränning av avfall. I en bilaga II förtecknas verksamheter för vilka en MKB inte är obligatorisk men där en konsekvensutredning kan föreskrivas av det enskilda medlemslandet. EG/EU:s regler om MKB har inte alltid följts av medlemsländerna. Allmänheten och olika miljögrupper har bl.a. klagat på att miljön är dåligt utredd för flera vägprojekt i Storbritannien och för den planerade Öresundsbron. Det har också tagit lång tid för medlemsländerna att införa regeln om miljökonsekvensbeskrivningar i den nationella lagstiftningen.

Miljörevision och miljömärkning

EG/EU-länderna har kommit överens om gemensamma regler för miljörevision. Systemet gäller endast tillverkande industrier och är frivilligt. Företagen kan peka ut industrianläggningar som de anser uppfyller särskilt höga miljökrav, vilka sedan utsätts för kontroll. Granskningen utförs av oberoende experter. Företag som ansluter sig till systemet får hänvisa till detta i årsredovisningar, brevpapper m.m., men inte i annonser för sina varor. Några motsvarande regler finns inte i Sverige.

1992 fastställde ministerrådet vilka regler för miljömärkning som skall gälla inom EG/EU. Nu pågår arbete med kriterier för ett tjugotal olika produktgrupper. De första tvätt- och diskmaskinerna med EG:s miljömärke, en blomma med 12 stjärnor som kronblad, kom ut på marknaden under 1993. Avsikten är att den gemensamma miljömärkningen inom några år helt ska ersätta de nu i vissa medlemsländer existerande nationella systemen. Frågan skall tas upp till förnyad diskussion efter fem år. En eventuell harmonisering av bestämmelserna för officiell miljömärkning av produkter innebär dock inte något förbud mot miljömärkning i idéella organisationers regi.

Forskning och utveckling

EU satsar betydande belopp på forskning. Ett ramprogram anger de generella riktlinjerna. Det nuvarande tredje ramprogrammet avsätter sammanlagt ca 4,5 miljarder kr under fyra år till miljöforskning. Det är ungefär en tiondel av EU:s totala bidrag till forskning. Miljöforskningen inriktas f.n. på fyra områden:

- förändringar av den globala miljön
- teknikutveckling
- ekonomiska och sociala aspekter samt
- riskvärdering.

Svenska forskare deltar redan i flera av EU:s forskningsprogram. För perioden 1992 till 1994 uppgår kostnaderna för svenskt deltagande i dessa projekt till omkring 40 miljoner kr. Med EES-avtalet kommer vi dessutom att kunna delta i programarbetet och därmed mer aktivt vara med och besluta om forskningens inriktning.

Genom programmet CORINE samlar kommissionen in uppgifter om läget för miljön från de olika länderna. Dessa mätvärden och observationer utgör en viktig grund både för att kontrollera miljösituationen och för miljöforskningen. Det svenska miljökontrollprogrammet deltar redan i denna verksamhet. EU:s verksamhet inom detta område skall byggas ut kraftigt, när den europeiska miljöbyrån (EEA) sätter igång sitt arbete.

Energi, klimat och luftföroreningar

I EG/EU:s femte miljöhandlingsprogram finns särskilda avsnitt om klimatpåverkan och försurning. Energisektorn anges som en av fem samhällssektorer som spelar en avgörande roll för möjligheterna att lösa miljöproblemen.

EU har ett särskilt direktorat för energifrågor (DG XVII). Ändå har energipolitiken inte fått någon framträdande roll i gemenskapen. Det beror bl.a. på svårigheter att ena länderna, vilket också bidrog till att energifrågorna inte kom med i Maastrichtfördraget. Ett avgörande problem är att energisystemet i de flesta länder betraktas som en nationell angelägenhet, inte minst av säkerhetspolitiska skäl. Därmed har det statliga inflytandet förblivit starkt och det har varit svårt att

integrera energin i den gemensamma marknaden. En omsvängning är dock på gång.

Ministerrådet satte 1986 som mål att minska energiintensiteten - dvs. kvoten mellan den slutliga energianvändningen och BNP - med 20 procent fram till 1995. Samma år beslöt ministerrådet att försöka bryta upp befintliga monopol inom energisektorn för att skapa en friare och bättre fungerande marknad. I beslutet låg också en satsning på ökad användning av fasta bränslen och förnybara energikällor. Därmed hoppades ministerrådet åstadkomma en förbättrad konkurrenssituation på energimarknaden med positiva effekter såsom ökad handel, reducerade priser, ökad säkerhet och effektivare energianvändning.

Statliga subventioner för kol, el och naturgas skulle avvecklas för att öppna möjligheterna till jämförelser av priserna (pristransparens). En harmonisering av skatterna ansågs också önskvärd. För att luckra upp konkurrenshindren har ministerrådet föreslagit att samtliga kolsubventioner skall redovisas till och kontrolleras av kommissionen. Det har emellertid mött kraftigt motstånd från flera länder och branschorganisationer. På grund av det politiska motståndet har den energipolitiska målsättningen reviderats.

Beslutet om transiteringsplikt eller skyldighet för ett land att upplåta högspänningsnät och naturgasledningar för överföring av energi till ett annat land är ett första steg mot en gemensam marknad. Flera länder motsätter sig dock en fortsatt avreglering och menar att en fri energimarknad kan äventyra landets försörjningstrygghet och skada de små konsumenternas intressen. Denna oenighet gör sannolikt att införandet av den fria energimarknaden försenas något.

Energiprogram

Forskning och utveckling för att minska energiförbrukningen och öka användningen av förnybara energikällor prioriteras alltmer inom EG. Fortfarande dominerar dock forskning kring kärnkraft, fusionsenergi och fossila bränslen. Hushållningsprogrammet SAVE (SEK 63 milj/år) var avsett att fortlöpande kompletteras med detaljerade förslag på olika punkter. Det blev dock svårt att nå enighet om förslagen. Därför har nu många av besluten överlämnats till medlemsländerna, men med skyldighet till rapportering vart tredje år. Thermie är ett annat pro-

gram som bl.a. syftar till effektivare energianvändning och förbättrat miljöskydd. Ekonomiskt stöd ges till teknik som tillämpas första gången samt till introduktion av ny teknik på marknaden. Budgeten uppgår f.n. till ca 1.5 miljarder svenska kronor per år. Pengarna går till övervägande del till hushållning, förnybara energikällor samt förbättrad användning av fossil energi.

ALTENER är en satsning på förnybar energi. Det årliga anslaget uppgår till ca 75 miljoner kronor. Målsättningen är att öka de förnybara energikällornas andel av energitillförseln från 4 procent till 8 procent fram till 2005. Detta innebär bl.a. att elproduktion baserad på förnybara energikällor (exklusive stora vattenkraftverk) skall tredubblas och användningen av biobränslen till fordon stimuleras. Målet är att de skall nå en marknadsandel på 5 procent år 2005. En förutsättning för att lyckas är att de enskilda länderna även satsar egna resurser.

Samtliga program skall pågå under fem år och den sammanlagda budgeten är på 775 miljoner ECU eller nästan 7 miljarder kr. Av dessa går 700 miljoner ECU till Thermie.

Klimatpolitik

EG/EU tar allt allvarligare på de globala problemen med risk för klimatförändring och uttunningen av ozonskiktet. Det har emellertid varit svårt för medlemsländerna att komma överens när det gäller åtgärderna. Förslaget om en energi/koldioxidskatt har varit stötestenen.

Våren 1992 enades kommissionen om en strategi för att begränsa risken för klimatförändring. Förutom programmen om effektivare energianvändning och ökad användning av förnybara energikällor presenterade kommissionen förslag till en energi/koldioxidskatt, förslag om skattelättnader för biobränslebaserade drivmedel samt förslag om övervakning av utsläppen av växthusgaser inom EG/EU. Enligt förslaget skall de enskilda länderna utarbeta nationella program för att nå EG/EU:s gemensamma mål att år 2000 stabilisera koldioxidutsläppen på 1990 års nivå.

Koldioxidmål

Kommissionens förslag till en energi/koldioxidskatt avser all fossil energi använd som bränsle eller drivmedel samt el från vattenkraftverk större än 10 MW och kärnkraftverk. Skatten skall tas ut till 50 procent som energiskatt och till 50 procent som koldioxidskatt. Vattenkraft och kärnkraft behöver endast betala energiskatt, eftersom denna elproduktion inte medför utsläpp av koldioxid. Biobränslen undantas helt från beskattning.

Vid den miniminivå som enligt förslaget skall vara uppnådd år 2000 motsvarar koldioxidskatten 8,5 öre/kg koldioxid och den sammanlagda skatten motsvarar då ca 17 öre/kg koldioxid för olja. Detta kan jämföras med den svenska koldioxidskatten som uppgår till 32 öre/kg för hushåll och transporter och 8 öre/kg för industrin från och med 1993. Intäkterna skall gå till medlemsländerna, men det är tänkt att skatterna skall införas inom ramen för en statsfinansiellt neutral omläggning av ländernas beskattning. Med andra ord skall skatten inte resultera i någon nettoökning av skatteintäkterna.

Möjligheter till skattelättnad skall finnas, exempelvis för särskilt energiintensiv industri. Det förutsätter dock att företagen vidtar åtgärder för att förbättra energieffektiviteten så att koldioxidutsläppen minskar.

Ett villkor för att införa skatten är dock att andra OECD-länder (främst USA och Japan) vidtar liknande åtgärder. Men flera EG-länder kräver dock att EG inför skatten oavsett vad USA och Japan gör. Förslaget har diskuterats vidare under 1993 och kommissionen har presenterat ett förslag som innebär att de fyra fattigaste länderna inte behöver införa skatten förrän deras utsläpp nått en viss nivå. Kravet på att införa skatten är också till viss del kopplat till deras ekonomiska utveckling. Storbritannien motsätter sig fortfarande av främst principiella skäl ett beslut om en gemensam skatt. Hur USA och Japan kommer att agera är liksom den ekonomiska utvecklingen i Europa också viktigt för utgången av detta drama.

Vid sidan av förhandlingarna inom EU vidtar de enskilda länderna egna åtgärder. Danmark och Nederländerna har redan infört nationella energi/koldioxidskatter, den nederländska är dock på symbolisk nivå. Dessa har godkänts av EG-kommissionen, liksom nedsättningsregler för energiintensiv industri och statsstöd till energihushållning och förnybara energikällor.

CFC och skyddet av ozonskiktet

Vid tillkomsten av Montrealprotokollet till skydd för ozonskiktet 1987 var EG den bromsande kraften, medan USA drev på. Sedan dess har rollerna snarast blivit omkastade. Kommissionen strävar nu efter att ta ledningen i denna fråga. Kommissionen har valt att lägga fram direktiv som reglerar produktion och import av CFC och andra ozonnedbrytande kemikalier i stället för att reglera användningen (som bl.a. Sverige gör), trots att en reglering av användningen visat sig leda till en snabbare och effektivare avveckling.

De senaste två åren har EG/EU successivt ökat hastigheten i CFC-avvecklingen och även tagit med HCFC i avvecklingsplanerna. I december 1992 kom miljöministrarna i EG överens om en ny avvecklingsplan, vilken går fram snabbare än den revidering av Montrealprotokollet som fastställdes bara några veckor tidigare. Avvecklingstakten är nu i huvudsak den samma inom EG som i Sverige beträffande CFC, haloner, koltetraklorid och 1,1,1-trikloretan. Sverige har beslutat att HCFC från och med 1.1.1994 bara får användas inom kylsektorn och för viss isolering. EG-kommissionen presenterade våren 1993 ett förslag med innebörd att HCFC ska förbjudas från 2015. Dessförinnan ska försäljningen ha minskat med 15 procent år 2000 och 55 procent 2004 jämfört med 1989.

Försurning

I centrala Europa motsvarar nedfallet av försurande ämnen upp till tio gånger mer än vad naturen tål. EU-länderna har därför anledning att se allvarligt på försurningsproblematiken och mer kraftfulla åtgärder har börjat sättas in för att minska dessa utsläpp. I EG/EU:s femte miljöhandlingsprogram anges att utsläppen inte bör överstiga vad naturen tål. I programmet anges att svavelutsläppen skall reduceras med 35 procent till sekelskiftet, medan utsläppen av kväveoxider skall minska med 30 procent mellan 1990 och 2000. Båda målen gäller EG/EU som helhet. Flera medlemsländer har dock beträffande svavel beslutat gå väsentligt längre än så, medan andra inte visat sig vara beredda att åta sig att uppnå detta mål. EU saknar som framgår av tabell 4:1 mål för en minskning av ammoniakutsläppen.

Tabell 4:1 Försurningsrelaterade miljömål i Sverige och EG/EU

	Sverige	EG/EU
Svavel	- 80% 1980-2000	- 35% 1985-2000
Kväveoxider	- 30% 1980-1995	- 30% 1990-2000
Kolväten	- 50% 1988-2000	- 30% 1990-1999
Ammoniak	- 25% 1990-1995	Saknas
Koldioxid	Stabilisering på 1990 års nivå till 2000	

Stora förbränningsanläggningar står för en avsevärd andel av de försurande utsläppen i EU. Reglerna för sådana anläggningar har därför stor betydelse. Efter ett omfattande förhandlingsarbete fastställde EG 1988 direktiv som anger hur mycket varje land skall minska sina utsläpp. Sverige har i EES-avtalet anslutit sig till de mer långtgående reduktionerna för befintliga anläggningar, som bl.a. skall uppnås av länder som Belgien, Frankrike, Nederländerna, Tyskland, Danmark och Italien. EU saknar i motsats till Sverige krav som begränsar svavelhalten i tunga eldningsoljor. Detta hindrar dock inte enskilda länder att införa sådana krav, vilket t.ex. Tyskland gjort.

Euratom

Den europeiska gemenskapen består egentligen av flera gemenskaper. Vid sidan av den ekonomiska gemenskapen (European Economic Community, EEC) finns Euratom samt Kol- och Stålunionen. Euratomfördraget upprättades 1957, samtidigt med Romfördraget. De olika institutionerna - parlamentet, domstolen, ministerrådet och kommissionen - är gemensamma för Euratom och den ekonomiska gemenskapen.

Euratoms övergripande uppgift var ursprungligen att bidra till en snabb tillväxt av kärnkraftsindustrin. Det är emellertid bara häften av medlemsländerna som valt att skaffa sig kärnkraftverk. Euratom har i dag bl.a. till uppgift att säkerställa gemenskapens försörjning med kärnbränsle, att övervaka strålskyddsarbetet och kärnsäkerheten. Försörjningen med malm, råmaterial och klyvbart material ska enligt fördraget säkerställas enligt principen om lika tillgång till resurserna och en gemensam försörjningspolitik. En särskild byrå, Euratom

Supply Agency, fullgör denna uppgift och har optionsrätt på all malm och allt klyvbart material som produceras i medlemsländerna. Byrån har också ensamrätt på att ingå avtal om leverans av sådant material från länder inom och utom gemenskapen. På grund av den goda tillgången på klyvbart material tillämpas optionsrätten för närvarande inte.

Euratom sköter genom egna inspektörer tillsynen av atomanläggningar i medlemsländerna. Sverige har ändrat sina strålskyddsregler i enlighet med den internationella strålskyddskommissionens (ICRP) rekommendationer från 1991. EU har ännu inte anpassat sina rättsakter till den nya rekommendationen. Detta förväntas ske tidigast 1995-96.

EG/EU:s transportpolitik

Trots att Romfördraget framhåller vikten av en gemensam transportpolitik, så var det först i mitten av 1980-talet som EG på allvar inledde arbetet med att utveckla en sådan. Enhetsakten förutsätter nämligen att transporterna blir en del av den inre marknaden. EG/EU:s målsättning för transportpolitiken innebär bl.a. att:

- ett nätverk etableras av väl fungerande transportleder mellan medlemsländerna (såväl vägar och järnvägar som inre vattenleder)
- konkurrensen ökar mellan olika transportslag och mellan transportföretag från olika länder
- tekniska bestämmelser och beskattning harmoniseras
- regional utveckling får stöd genom investeringar i ny infrastruktur
- transportlänkar till länder utanför EU (t.ex. ScanLink) byggs
- gemensam transportforskning (t.ex. DRIVE-projektet) utvecklas
- påfrestningarna på miljön minskar genom gemensam lagstiftning.

Avreglering av transportmarknaden

Avregleringen av trafiken innebär att EU successivt avskaffar nuvarande begränsningarna i rätten för utländska åkare att driva inrikestrafik i ett annat medlemsland. Meningen var att dessa s.k. cabotagerättigheter skulle vara fullt etablerade 1993, men kommer nu att införas först från och med 1998. Skillnader i nationella skatter och avgifter anges som ett av skälen till fördröjningen.

Den övriga samordningen på vägtrafikområdet gäller bl.a. gemensamma bestämmelser för fordonsvikter och fordonslängder liksom för buller och avgaser. Införandet av gemensamma regler för typgodkännande gör att en bilmodell, som godkänts i ett EU-land, automatiskt får säljas i de övriga länderna.

Avregleringen inom järnvägsområdet går väsentligt långsammare än inom de övriga transportslagen. Anledningen är främst ekonomiska svårigheter för flertalet järnvägsbolag. Kommissionen har föreslagit att järnvägsbolagens ekonomiska ansvar skall begränsas till driften och att infrastrukturen skall överföras till särskilda statliga myndigheter efter svensk förebild. Nuvarande subventioner av järnvägstrafiken skall, enligt ett nytt förslag, ersättas av kontrakt mellan berörda järnvägsföretag och nationella myndigheter. Därmed kan bolagen få ersättning för att de upprätthåller viss olönsam trafik (s.k. public service obligations). Detta system är redan genomfört i Sverige.

Även luftfarten avregleras stegvis med ökade möjligheter till nyetablering samt öppnande av nya flygrutter. Avregleringen är dock ännu inte lika långtgående som den som redan genomförts i USA. Sjöfarten är redan förhållandevis avreglerad, vilket i synnerhet gäller frakter på de inre vattenvägarna. Där föreligger redan cabotage på de flesta leder.

Gemensamma avgaskrav

EG/EU:s avgaskrav är i huvudsak desamma som kraven i USA och Sverige. De baseras dock på en testcykel som avviker från den som används i USA och i flertalet EFTA-länder. EU:s testcykel motsvarar något hårdare krav på reduktion av kolmonoxid och partiklar (de senare avser utsläpp från dieselfordon), men lägre krav på reduktion av kväveoxider och kolväten jämfört med förhållandena i USA och Sverige.

De svenska hållbarhetskraven utgör en annan betydelsefull skillnad. Enligt de svenska bestämmelserna för personbilar är tillverkaren eller importören ansvarig för att utrustningen klarar uppställda gränsvärden under 5 år eller 80 000 km (beroende på vilket som inträffar först). Om inte fordon som uttagits till kontroll klarar kraven, kan tillverkaren eller hans representant i Sverige tvingas återkalla samtliga fordon för kompletterande åtgärder. Motsvarande bestämmelser finns inte

inom EU. Däremot har Nederländerna krav som liknar de svenska. Man utför tester på fordon som är i bruk och har genom frivilliga överenskommelser i vissa fall fått tillverkarna att återta fordon för kompletterande åtgärder. Planer finns på att införa en ändring i lagstiftningen som gör det möjligt att avkräva tillverkaren/importören ett ekonomiskt ansvar för sådana åtgärder.

Miljöklassning av fordon är tillåtet inom EG/EU, dock begränsas åtgärderna till två klasser och skatteskillnaden får inte motsvara mer än en mindre del av merkostnaden för den dyrare avgasreningen. Klasserna får bara avse framtida kravnivåer som EG/EU beslutat om. Ytterligare skärpta avgaskrav inom EU förväntas från och med 1996/97.

Miljöministrarna fattade 1993 med kvalificerad majoritet ett beslut om framtida avgaskrav för lätta lastbilar och bussar. Tyskland och Nederländerna motsatte sig beslutet, eftersom de ansåg att gränsvärdena var för lindriga och utrymmet för ekonomiska styrmedel för litet. Kraven motsvarar ungefär de nuvarande svenska, men är inte förenade med hållbarhetskrav och tillverkaransvar.

Kraven på tunga fordon har redan fastställts av ministerrådet. De svenska kraven, som träder i kraft 1995 (avseende 1996 års modeller) överensstämmer i huvudsak med EU 96- och USA 94-kraven, men är något mera långtgående beträffande kolväten och kolmonoxid. Inte heller för tunga fordon finns hållbarhetskrav och tillverkaransvar.

Bränslekrav

Bestämmelser om högsta blyhalt i bensin och högsta svavelhalt i dieselolja finns. Däremot finns ingen motsvarighet till den svenska miljöklassningen av dieselbränslen. För bunkeroljor till sjöss, vilka ofta har mycket hög svavelhalt, finns inga bestämmelser vare sig i EU eller Sverige.

Krav på energiförbrukningen för nya bilar diskuteras och olika förslag har förts fram av medlemsländerna. Åsikterna går något isär om hur snabbt energieffektiviteten hos de nya bilarna kan öka. Den specifika energiåtgången beräknas dock kunna sänkas med 30 till 40 procent till år 2005. Förmodligen kommer någon form av ekonomiskt styrmedel att användas för att stimulera övergången till mer energisnåla fordon.

Hastighetsbegränsningar

EG-parlamentet har med hänsyn till miljön och trafiksäkerheten krävt gemensamma hastighetsgränser inom gemenskapen. Detta har dock ännu inte arbetats fram av kommissionen och ministerrådet, däremot har EG-länderna enats om att lastbilar (>10 ton) och bussar skall förses med "speed-restrictors", som gör det omöjligt att överskrida en viss hastighet. Gränsen skall sättas vid 85 km/h för lastbilar och 100 km/h för bussar.

Bullerkrav

EG/EU har krav på högsta tillåtna buller från fordon, vilka överensstämmer med de svenska kraven. Tyskland och Nederländerna har infört bidrag till dem som köper lågbullrande lastbilar. Från 1996 kommer EG:s krav på vägfordon att skärpas. Högbullrande flygplan får inte användas inom EG efter 2002, och flera europeiska länder har infört bulleravgifter på större flygplatser.

Beskattning av fordon och bränslen

Harmoniseringen av beskattningen av fordon och bränslen inom EG/EU har ännu inte hunnit särskilt långt. De nivåer som övervägs eller redan har fastställts har genomgående karaktär av minimitariffer. Från och med 1993 finns en miniminivå för beskattningen av bensin och diesel.

Kommissionen presenterade redan 1990 ett förslag som innebar att fordonsskatten skulle höjas ett antal steg så att de tunga fordonen därigenom skulle nå upp till en nivå som gör att de betalar en större andel av kostnaderna för vägnätet. Avsikten var att fordonsskatten skulle täcka skillnaden mellan de genomsnittliga vägkostnaderna, som skall betalas genom drivmedelsskatten, och de högre vägkostnader som den tunga trafiken förorsakar. Detta förslag förkastades av ministerrådet, som 1992 också avvisade ett modifierat förslag. Våren 1993 kom transportministrarna till slut överens om att att de länder som inte har vägtullar inför ett gemensamt system med "motorvägskort" (road disc) för fordon över 12 ton. Kostnaden för kortet kommer dock att bli så låg att den bara motsvarar ca en dryg procent av den årliga kost-

naden för att hålla en långtradare i trafik. De fem länder som redan har motorvägstullar får rätt att behålla dem. Kommissionen får genom beslutet uppdrag att senast 1997 presentera ett bättre och mera enhetligt system som bygger på territorialitetsprincipen (fordonen ska betala skatt i det land där de framförs) och troligen får formen av en elektronisk kilometerskatt.

Trafikens infrastruktur

Ministerrådet beslutade 1990 att inrätta ett treårigt program för finansiering av transporternas infrastruktur. Programmet prioriterar bl.a. höghastighetståg, transittrafiken genom Brennerpasset, kombitrafiken samt ett antal vägprojekt (s.k. "missing links"). I samarbete med medlemsländerna och deras järnvägsbolag presenterade kommissionen samma år en plan för hur ett nät av snabbtåg skall kunna byggas ut till 2010. Nätet omfattar 30 000 km och förväntas halvera restiden mellan ett stort antal europeiska storstäder. Kommissionen räknar med att kunna spendera 180 miljoner ECU för infrastruktursatsningar under 1993. Snabbtåg, kombitransporter och flygplatser får de procentuellt största anslagen.

Under sommaren 1992 presenterade kommissionen "Masterplaner" för motorvägsnätet, kombitransporterna och de inre vattenvägarna. Förslaget om att utvidga det nuvarande motorvägsnätet med 32 procent har fått utstå mycket kritik. En stor del av denna utbyggnad ska bekostas av länderna själva. De kan dock få bidrag med upp till 25 procent för projekt som finns med i planen.

Även den regionala utvecklingsfondens medel tas i anspråk till att förbättra transporternas infrastruktur. Av stödet till transportsektorns investeringar i s.k. ändamål 1-områden går 68 procent till vägbyggen, 19 procent till järnvägarna och 13 procent till andra former av kommunikationer. Till de ovan redovisade medlen från EG kommer också medel ur den planerade utjämningsfonden.

EG/EU:s avfallspolitik

Minskade avfallsmängder är ett övergripande mål för EG/EU:s avfallspolitik. Återanvändning av material och slutna processer inom industrin eftersträvas liksom livscykelanalyser av produkter. Målet är

att allt avfall skall behandlas inom EU. Särskilt stor uppmärksamhet skall ägnas farligt avfall. Skatter och avgifter skall användas för att nå målen.

I ett utvidgat ramdirektiv har principerna för avfallshanteringen lagts fast:

- mängderna avfall skall minska
- återanvändning och återvinning skall stimuleras
- deponeringsmetoderna skall förbättras
- reglerna för transport av avfall skall ses över
- deponier som kan läcka miljöskadliga kemikalier och substanser skall saneras.

Enligt direktivet skall varje medlemsland sträva efter att ta hand om sitt eget avfall. Vidare markeras att slutlig deponering av avfall skall ske "i närheten" av platsen där avfallet uppstår. Återvinning och återanvändning kan däremot äga rum var som helst inom gemenskapen.

En ny förordning om transport av miljöfarligt avfall är beslutad. Den ger medlemsländerna rätt att generellt förbjuda import av avfall för slutligt omhändertagande. Undantag görs för avfall som skall återvinnas. Dock finns alltid möjlighet att hindra export eller import av avfall i det enskilda fallet. Kommissionens tidigare strävan att etablera en gemensam marknad för avfallstjänster har därmed åtminstone delvis kommit på skam. Båda dessa direktiv baseras på artikel 130s, vilket innebär att länderna får ha strängare regler.

Flera skärpta miljöregler kommer att föreslås, bl.a. har kommissionen presenterat ett förslag till tekniska krav för deponier samt gränsvärden för lakvatten. Förslaget baseras på artikel 100a, vilket betyder att medlemsländerna inte tillåts ha hårdare krav. Förslaget anses emellertid av flera länder vara ett steg tillbaka och det kommer förmodligen att arbetas om.

Arbete med att ta fram ett nytt direktiv för förbränning av farligt avfall pågår liksom ett direktiv om förpackningsavfall. Även ett direktiv om ansvar för skador orsakade av avfallshantering förbereds.

Radioaktivt avfall

Radioaktivt avfall regleras i huvudsak genom Euratomfördraget. Kommissionen och medlemsländerna har rätt att granska miljökonsekvenserna av en planerad anläggning för slutförvaring av radioaktivt avfall. Direktivet om övervakning och kontroll av gränsöverskridande transporter av radioaktivt avfall träder i kraft 1994. Tillstånd kommer då att krävas från ansvarig myndighet i mottagarlandet för utförsel av radioaktivt avfall liksom tillstånd från berörda länders myndigheter för transport genom länderna i fråga. Precis som för farligt avfall finns bestämmelser för att hindra att radioaktivt avfall hamnar i Antarktis eller i något u-land. Varje land kan således säga nej till import eller transport genom landet av sådant avfall. Ett avslag måste dock motiveras, och kommissionen har i tveksamma fall möjlighet att föra frågan till domstolen för avgörande. I det femte miljöhandlingsprogrammet ges vissa riktlinjer angående hantering och slutförvaring samt information till allmänheten.

Kemikaliehantering

Syftet med EG/EU:s kemikaliekontroll är att undanröja oacceptabla och oskäliga risker samt att minska riskerna från giftiga kemikalier genom olika slags åtgärder. Särskilt framhålls förebyggande åtgärder som utgår från en bred livscykelanalys.

Inom kommissionen är ansvaret för kemikaliefrågor fördelat på flera olika direktorat, t.ex. miljödirektoratet, arbetsmiljödirektoratet, industri- och handelsdirektoratet samt jordbruksdirektoratet. Även om direktoraten samarbetar finns ändå skillnader i synsätt som ibland kan leda till problem i deras samarbete. I allmänhet regleras dock kemikalier via artikel 100a. Därmed har länderna små möjligheter att besluta om hårdare nationella krav inom de reglerade områdena.

I EG/EU har sedan 1982 funnits detaljerade regler för kontroll och kunskapsuppbyggnad avseende nya kemikalier. I det s.k. substansdirektivet om klassificering, märkning och förpackning av kemiska ämnen finns regler om förhandsanmälan, s.k. notifikation av nya kemiska ämnen. Reglerna kommer att skärpas kraftigt när sjunde ändringen träder i kraft under 1993.

Innan nya kemiska ämnen får släppas ut på marknaden skall de undersökas med avseende på hälso- och miljöfarlighet. Det finns preciserade testkrav, som skärps i takt med den marknadsförda volymen.

Inledningsvis fanns farhågor att företagen skulle välja att göra anmälningar i de länder som avsätter minst resurser till prövningen, men de farhågorna har inte besannats. Anmälan sker normalt i det land där tillverkningen sker eller där man avser marknadsföra ett nytt ämne. EG/EU:s interna rutiner för granskning av inlämnade undersökningsdata har utvecklats kraftigt och riskerna för en ojämn prövning av ärendena torde därmed i praktiken försvunnit.

För kemikalier som varit i bruk länge finns förslag till en förordning vars syfte är att introducera en systematisk utvärdering och kontroll av riskerna med "gamla" kemikalier. Denna utvärdering omfattar över 100 000 kemikalier. Kemikalieindustrin skall genomföra och bekosta eventuella tilläggsundersökningar som kan behövas. Därefter skall beslut om åtgärder, t.ex. begränsningar av saluförande eller användning, fattas. Programmet är mycket omfattande och beräknas pågå under flera år. I ett uttalande från ministerrådet nyligen underströks vikten av att substitutionsprincipen tillämpas inom miljöområdet, men någon lagstiftning med innebörden att de ansvariga myndigheterna måste se till att skadliga kemikalier ersätts med mindre skadliga finns inte i EU. I det s.k. Sevesodirektivet finns regler för hur risken för stora olyckor med utsläpp av farliga kemikalier skall förebyggas och hur uppkomna skador skall begränsas.

Information om kemikalierisker

Inom EG/EU regleras överföring av kunskap om kemikalier i två direktiv, i substansdirektivet (67/548) och i ett motsvarande direktiv om klassificering, märkning och förpackning av farliga preparat, det s.k. preparatdirektivet (88/379). EG/EU-reglerna omfattar kriterier för klassificering, hur märkningen ska utformas (symbol, riskfraser och skyddsfraser) samt krav på mer utförlig risk- och skyddsinformation i form av varuinformationsblad för yrkesmässig användning av kemikalier. EG har därmed ett utvecklat och i de flesta avseenden modernt regelsystem för produktinformation.

I Sverige finns ett motsvarande regelsystem, som vad gäller hälsofarlighet till helt övervägande del är lika eller likvärdigt med det som används inom EG/EU. Den väsentligaste skillnaden är att vi i Sverige kräver att kemikalier skall klassificeras och märkas som hälsofarliga vid en lägre farlighetsnivå än inom EG/EU.

Det svenska systemet har en faroklass, "Måttligt farliga produkter", som EG/EU saknar. Det viktigaste skälet till denna klass är att fånga in kemiska produkter som inte omfattas av de tre första klasserna, men som ändå kan innebära risker i arbetsmiljön eller för barn.

Av de hälsofarliga kemiska produkter som finns på marknaden i Sverige klassificeras drygt 20 procent i den fjärde faroklassen. Många av dessa klassificeras och märks också inom EG/EU, men då bara med avseende på brandfarlighet. Det är främst lösningsmedelshaltiga produkter som hamnar i denna faroklass.

Vissa skillnader finns också i fråga om kriterier för cancerframkallande egenskaper. Ett mindre antal kemikalier klassificeras olika strängt i de två systemen, i vissa fall är klassificeringen strängare inom EG/EU, i andra fall strängare i Sverige.

Reglerna för klassificering och märkning av kemikalier med avseende på miljöfarlighet är lika i Sverige och EG/EU. De gäller för närvarande enbart för kemiska ämnen, men det pågår ett internationellt samarbete med bl.a. EU-kommissionen och Kemikalieinspektionen där man utvecklar regler för sammansatta produkter eller preparat. De kommande reglerna blir helt avgörande för hur bra information om kemikaliers miljöeffekter privatkonsumenter och yrkesmässiga användare kommer att få i framtiden.

Begränsning av farliga kemikalier

Inom EG/EU finns ett särskilt direktiv om begränsning av vissa farliga ämnen, det s.k. begränsningsdirektivet (76/769). Det innehåller bla förbud eller begränsningar mot PCB, PCT, vinylklorid, bensen, vissa flamskyddsmedel, asbest, pentaklorfenol, kadmium samt vissa bly-, kvicksilver- och tennorganiska föreningar. I vissa fall har EU begränsningar som Sverige inte har, det gäller exempelvis för PCT, vissa PCB-ersättare och vissa flamskyddsmedel. I dessa fall har Kemikalieinspektionen utfärdat motsvarande svenska regler, vilka träder i kraft som en följd av EES-avtalet. I andra fall är de svenska förbuden och begränsningarna likvärdiga med EG/EU:s, vilket bl.a. gäller för PCB.

I ytterligare andra fall går de svenska begränsningarna längre, som för yrkesmässigt bruk av asbest. Där har dock skillnaderna minskat efter en nyligen genomförd ändring av EG/EU:s begränsningsdirektiv. Med undantag för asbestformen krysotil gäller nu totalförbud för asbest inom EU.

Pentaklorfenol, som i Sverige är förbjuden för träskyddsbehandling, tillåts inom EU i begränsad utsträckning. Användningen av arsenikföreningar och organiska tennföreningar i bekämpningsmedelssyfte är också strängare reglerad i Sverige.

De nya svenska förbuden mot vissa klorerade organiska lösningsmedel saknar för närvarande motsvarighet inom EU, liksom förbuden mot användning av kvicksilver i vissa varor som termometrar och elektrisk utrustning. Den svenska begränsningen av kadmium går längre än EU:s nyligen utfärdade förbud.

Bekämpningsmedel

De svenska reglerna om klassificering, märkning och förpackning av bekämpningsmedel är moderna och i princip identiska med reglerna för andra kemikalier, men med viss påbyggnad vad gäller märkningskraven. Antalet substanser som inte får ingå i bekämpningsmedel är större i Sverige än inom EG/EU. Det rör sig om ca 50 substanser utöver vad som finns på EU:s "svarta lista". EU har ännu ingen gemensam maximilista. Det betyder att enskilda länder kan förbjuda ytterligare ämnen, och så har också i viss utsträckning skett.

I det s.k. växtskyddsdirektivet (91/414) slås fast att EG/EU-länderna skall ha en harmoniserad prövning av växtskyddsmedel med gemensamma dokumentationskrav och enhetliga rutiner för prövningen. Prövningen skall utgå från den s.k. positivlistan - en lista över aktiva substanser som får ingå i bekämpningsmedel - som kommissionen upprättar. Prövningen av de färdiga medlen skall även i fortsättningen ske nationellt, men det blir inte möjligt för medlemsländerna att godkänna medel med andra aktiva substanser än dem på positivlistan. Tillfälliga dispenser kan dock ges vid akut behov. Det beräknas komma att ta flera år innan positivlistan slutligt kan fastställas. Det är sannolikt att den kan komma att innehålla medel som vi redan mönstrat ut, eftersom en del medlemsländer anser att det finns behov av dem i områden med andra klimat- och odlingsförhållanden.

Vid medlemsländernas prövning skall principen om ömsesidigt accepterande av godkännanden i andra länder tillämpas. Därmed blir resultatet av den första prövningen av ett visst medel styrande för övriga länders prövning och beslut. Dock får ett land ta avvikande beslut om det finns jordbrukstekniska eller växtskyddstekniska motiv eller miljöskäl (klimat inkluderat) för detta. Det finns alltså vissa möjligheter till nationella särbestämmelser.

EG/EU har inga gemensamma regler om andra bekämpningsmedel än växtskyddsmedel. Arbete på ett direktiv med sådana medel som träskyddsmedel och industriellt använda bekämpningsmedel pågår dock. Det blir till sin grunduppbyggnad mycket likt direktivet om växtskyddsmedel.

Biologisk mångfald och bioteknik

Redan 1979 antog ministerrådet ett direktiv om fågelskydd med krav på medlemsländerna att skydda viktiga områden för flyttfåglar. I direktivet behandlas också jakt och handel med fåglar. Andra direktiv tar upp handel med val- och sälprodukter.

Men naturvården betraktades ändå mest som en nationell angelägenhet. Inte förrän 1992 fick EG en gemensam naturvårdspolitik. Då antog miljöministrarna det s.k. habitatdirektivet, som skall garantera att hotade växt- och djurarter kan leva vidare inom EG. Direktivet innehåller listor på hotade arter samt krav på medlemsländerna att peka ut och skydda områden som är viktiga för dessa arters fortbestånd. Uppgifterna skall sammanställas till en heltäckande naturvårdsplan för hela EG/EU - Natura 2000. Kommissionen har också lämnat ett långtgående förslag till direktiv om handel med utrotningshotade arter, men det är oklart om de nuvarande skrivningarna går igenom.

Medlemsländerna kan få visst ekonomiskt stöd till naturskydd från EU:s miljöfond LIFE och möjligen också från den nya utjämningsfonden. Stödet är särskilt viktigt för länderna i södra Europa, som har sämre ekonomiska resurser och samtidigt täcker huvuddelen av de områden som behöver skyddas.

Bestämmelser om hantering och utsättning av genetiskt modifierade organismer och produkter har funnits i EG/EU sedan 1990. EU har en detaljerad lagstiftning på detta område, vilket Sverige saknar. För sluten hantering av genetiskt modifierade organismer, t.ex. när man

använder en mikroorganism för att framställa medicinska preparat, råder anmälningsplikt till behörig myndighet. För vissa högriskgrupper råder tillståndsplikt. I direktivet finns regler om hur organismerna skall klassificeras, vilken säkerhetsberedskap som skall finnas när det gäller t.ex. hälso- och miljömässiga överväganden samt vilka arbetsmiljöregler som skall beaktas. Även avfallshanteringen regleras. Medlemsländerna skall bistå kommissionen med uppgifter om hur hanteringen av genetiskt modifierade organismer sker.

För utsättning av genetiskt modifierade organismer är reglerna än mer detaljerade. Här råder också anmälningsplikt, men någon utsättning får inte ske förrän skriftligt besked från behörig myndighet erhållits. Vid anmälan skall en noggrann miljöriskbedömning göras och direktivet anger i detalj vilka punkter som skall tas upp i denna. Myndigheterna har rätt att utföra tester och inspektioner för att kontrollera verksamheten. Medlemsländerna har rätt att tillfälligt begränsa eller förbjuda försäljning av en produkt, om de anser att den kan medföra risker för hälsan eller miljön. Direktivet medger dock inte medlemsländerna någon möjlighet att förbjuda all utsättning av genmanipulerade organismer.

Kommissionen har presenterat ett förslag om patent på biotekniska innovationer ("patent på liv"), som vållat mycket debatt. Debatten gäller framför allt den etiska aspekten av att bevilja patent på genetiskt förändrade djur.

Jordbrukspolitik

Den gemensamma jordbrukspolitiken, Common Agricultural Policy (CAP) utgör en av grundpelarna i EG/EU-samarbetet. Av EG/EU:s totala budget har jordbruket under senare år tagit i anspråk närmare två tredjedelar. Detta förhållande håller på att förändras. För åren 1992 och 1993 beräknas jordbruksutgifterna utgöra ca 50 procent.

I Romfördraget anges den gemensamma jordbrukspolitikens mål vara ökad produktivitet, skälig levnadsstandard för producenterna, marknadsstabilitet, tryggad livsmedelsförsörjning, samt rimliga livsmedelspriser till konsumenterna.

CAP bygger på tre viktiga principer:

- en gemensam marknad med gemensamma priser,

- gemenskapspreferens, dvs. att EG/EU:s varor skall ha företräde framför importerade,
- en gemensam finansiering av jordbrukspolitiken.

CAP är uppdelad i en pris- och marknadsreglerande del och en struktur- och regionalpolitisk del.

Pris- och marknadsreglering

Den gemensamma marknaden skall upprätthållas genom att tullar och införselavgifter samt konkurrenssnedvridande subventioner m.m. avlägsnas mellan länderna.

Fram till beslutet om reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken i maj 1992 har implementeringen av den gemensamma marknaden och gemenskapspreferensen varit uppbyggd kring ett prisstödsystem.

Den gemensamma marknaden upprätthålls genom att ett administrativt riktpris fastställs för varje standardprodukt på den inhemska marknaden. Detta pris skyddas mot världsmarknadens prisnivå genom ett gränsskydd. EU-kommissionen kan genom interventionsköp hindra priset på den inhemska marknaden från att sjunka under ett visst politiskt fastställt interventionspris, som blir ett garanterat minimipris till bonden.

Vid handel med tredje land gäller gemensamma regler för medlemsländerna för att det politiskt fastställda priset för EG-marknaden skall kunna upprätthållas.

Vid import tas införselavgifter ut, vars nivå bestäms av skillnaden mellan världsmarknadspris och EG/EU:s administrativt fastställda tröskelpris. Gemenskapspreferensen upprätthålls genom att gränsskyddsnivån för många produkter rymmer ett överskydd, dvs. gränsskyddet skyddar ett pris som oftast ligger betydligt över det interna marknadspriset.

Eftersom EG/EU:s prisnivå i normalfallet överstiger världsmarknadsprisnivån innebär det att bidrag utgår till EG/EU:s jordbruksexportörer.

Struktur- och regionalpolitik

Pris- och marknadsregleringarna i EG/EU:s jordbrukspolitik kompletteras med många åtgärder som syftar till att förbättra jordbrukets struktur, dess regionalpolitiska effekter eller miljön.

Det finns en rad horisontella stöd inom ramen för EG/EU:s strukturpolitik (mål 5 a). Exempel på strukturstöd är investeringsstöd, startstöd till unga jordbrukare och stöd till marknadsföring och förädling av jordbruksprodukter. Stöden finansieras till största delen med nationella medel, men till viss del också från EG/EU:s jordbruksfond.

De regionala stöden till jordbruksområden kan delas in i två typer:

Stöd till missgynnade områden (Less favoured areas (LFA)) lämnas i huvudsak till bergsområden och till områden som hotas av avfolkning, och där bevarandet av den naturliga miljön är nödvändig. Stödet lämnas dels som ett djur- eller arealbidrag, dels som ett investeringsstöd för i första hand gemensamma investeringar. Mer än hälften av EU:s jordbruksareal är klassificerad som missgynnad och erhåller denna typ av stöd. Medlemslandet står för 75 procent av kostnaden för stödet och återstoden finansieras genom EG/EU:s jordbruksfond.

Stöd till landsbygdsutveckling, (s.k. 5 (b)-stöd) har till syfte att hjälpa särskilt utvalda områden som brottas med svåra strukturella problem och underlätta diversifiering av jordbruksföretag. Filosofin bakom 5 (b)-stöden är att insatserna för landsbygdens utveckling skall bygga på en helhetssyn. Man söker minska områdenas beroende av jordbruk genom att utveckla andra näringar. Stödet finansieras delvis av medlemslandet och delvis av EG/EU:s strukturfonder.

Nationella stöd

Medlemsländer lämnar även renodlat nationellt stöd, men här är läget mer svåröverskådligt. Romfördragets regler om prisstöd syftar till att säkerställa fri konkurrens på EG/EU-marknaden och innehåller ett principiellt förbud mot att medlemsstaterna tillämpar statsstöd som snedvrider konkurrensen så att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Stöd som kopplas till produktpris eller producerad kvantitet är inte tillåtna.

Reform av EG:s jordbrukspolitik

Den belastning som jordbruket utgjorde på budgeten, på miljön och på de handelspolitiska relationerna drev fram ett beslut om en reform av den gemensamma jordbrukspolitiken i maj 1992.

Syftet med reformen är bl.a. att få en bättre balans mellan utbud och efterfrågan i EG/EU:s jordbruksproduktion och att minska miljöbelastningen från jordbruket. Både användningen av bekämpningsmedel och handelsgödsel är större inom EU än i Sverige. Många länder i Europa har problem med läckage av växtnäringsämnen och bekämpningsmedel till grundvatten och vattendrag.

Det centrala elementet i reformen är en sänkning av riktpriset på spannmål med 29 procent som skall genomföras under treårsperioden 1993/94-1995/96. De lägre riktpriserna kompenseras emellertid fullt ut av ett arealstöd som är regionalt differentierat.

Villkoret för att erhålla arealstöd är en obligatorisk träda på 15 procent av åkerarealen. För denna del utgår trädesersättning med samma belopp som arealersättningen. Avsikten är att begränsa överskottsproduktionen. Småproducenter är undantagna från trädeskravet.

Reformen innebär en ändrad inriktning på styrmedelsvalet. Det totala stödet ligger kvar på ungefär samma nivå. Däremot får det produktionsbetingade prisstödet mindre betydelse medan arealstödet, som inte är lika produktionsanknutet, får ökad betydelse. Denna förskjutning från prisstöd till arealstöd väntas minska intensiteten i odlingen och därmed minska överskottet liksom gödsel- och bekämpningsmedelsanvändningen.

EU har redan i dag vissa stöd som gynnar miljövänlig produktion. Med reformen av den gemensamma jordbrukspolitiken har dessa stödmöjligheter utvidgats betydligt. De nya stöden syftar till att minska jordbrukets miljöbelastning och till att bevara odlingslandskapet. Reformen omfattar bl.a. möjligheter till stöd till lantbrukare som förbinder sig:

a) att minska användningen av handelsgödsel och/eller bekämpningsmedel, eller att införa ekologiska produktionsmetoder,
b) att på annat sätt än under punkten ovan extensifiera växtodlingen eller att omställa åkerjord till extensivt bete,
c) att reducera antalet får och nötkreatur per foderarealenhet,

d) att använda andra miljövänliga odlingsmetoder eller bevara odlingslandskapet eller ovanliga lokala utrotningshotade husdjursraser,
e) att vårda jordbruks- och skogsmark som har övergetts,
f) att plantera skog,
g) att ta jordbruksmark ur produktion i minst 20 år, i synnerhet för upprättande av biotoper eller naturreservat,
h) att sköta mark som är tillgänglig för allmänheten och dess fritidsaktiviteter.

Generellt gäller för de nya stöden att respektive land är skyldigt att erbjuda dem till lantbrukarna.

Varje medlemsstat skall upprätta zonprogram för områden av homogen karaktär vad gäller miljö och natur. Principiellt skall programmen omfatta alla former av stöd, men där så är skäligt kan programmet begränsas till att omfatta endast de stöd som svarar mot denna zons speciella karaktär. Ett land kan också låta vissa stödformer gälla generellt i hela landet. Hur programmen utformas i detalj är upp till varje land att bestämma så länge de inte strider mot EU-förordningen. Programmen skall ha en räcktid om minst fem år.

De utarbetade programmen utgör sedan förslag som skall godkännas av EU-kommissionen. Därvid prövas om de överensstämmer med förordningens mål och hur stor EU:s medfinansiering skall vara.

Den gemensamma finansieringen av både pris- och marknadsregleringen och strukturåtgärderna sker genom en särskild utvecklings- och garantifond (FEOGA). Fondens intäkter består av bidrag från EU:s budget vars inkomstkällor utgörs av tullar och införselavgifter, 1,4 procent av ländernas momsunderlag, producentavgifter samt BNP relaterade bidrag från medlemsländerna.

5 EES-avtalet på miljöområdet

Inledning

Sverige och övriga EFTA-länder har haft bilateralt samarbete med EG på miljöområdet sedan 1970-talet, vilket successivt stärkts och breddats under 1980-talet. Till en början rörde det sig mest om utbyte av information och erfarenheter i aktuella miljöfrågor och efter hand kom även expertsamarbete med i bilden.

Avtalet mellan EG, EG:s medlemsstater samt medlemsstaterna i EFTA om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, EES-avtalet, har efter flera års förhandlingar och omförhandlingar godkänts av förhandlingsparterna i mars 1993 och trädde i kraft den 1 januari 1994. EFTA-länderna har också upprättat särskilda avtal för att reglera sina interna förhållanden[1].

EES-avtalet har i grunden ett ekonomiskt syfte, men kommer att innebära ett djupare och mer formaliserat samarbete mellan EU och EFTA också på miljöområdet. Kärnan i avtalet är att EFTA-länderna skall få tillgång till EU:s inre marknad, och att deras medborgare och företag skall få samma villkor som EU-ländernas. Avtalet kan sägas upp med ett års varsel.

De fyra friheterna, dvs. fri rörlighet av varor, personer, tjänster och kapital, är centrala begrepp vid upprättandet av den gemensamma marknaden och i EES-avtalet. På miljöområdet påverkas regler som rör varor, t.ex. kemikalieregelering och bilavgaskrav, och andra miljöregler som påverkar företagens konkurrensvillkor, t.ex. regler för föroreningsutsläpp från industrin och avfallshantering. Av betydelse på miljöområdet är också de delar av avtalet som berör s.k. angränsande politikområden, där exempelvis miljöforskning, utarbetande av aktionsprogram eller samråd inför internationella förhandlingar ingår. Här

[1]Avtal om ESA (EFTA:s övervakningsorgan) och EFTA-domstolen, samt arbetsordning för EFTA Standing Committee, EES-rådet och Joint Committee

bygger samarbetet på frivillighet, och förutsätter inte att EFTA-länderna tar över EU:s regler.

EES-avtalet är med andra ord omfattande på miljöområdet. Det som tillkommer vid ett eventuellt medlemskap är vissa regler för vattenkvalitet (badvatten, fisk- och skaldjursvatten), naturskydd (utrotningshotade djur och växter, boplatser), jordbruk, miljöskatter/avgifter (ekonomiska styrmedel), EU:s deltagande i internationella miljökonventioner, samt kärnteknik och strålskydd.

EES-avtalet innehåller bara de EG-regler som beslutats före 1 augusti 1991. Nya EG/EU-regler kommer successivt tas in i avtalet genom tilläggsprotokoll, som i likhet med själva avtalet först skall godkännas i respektive land.

Fri rörlighet av varor

Som nämndes i inledningen utgör de fyra friheterna grunden i EES-avtalet. Utgångspunkten är att det inte skall finnas några nationella särbestämmelser som försvårar import eller export av varor, s.k. tekniska handelshinder. De regler på varuområdet som ingår i avtalet är harmoniserade, dvs. de skall i princip se likadana ut i alla länder, och EFTA-länderna skall därmed ha samma krav som följer av de gemensamma EG/EU-reglerna. Reglerna i EES-avtalet på detta område motsvarar i princip de som finns i Romfördraget.

Sverige och övriga EFTA-länder har i avtalet fått undantag och övergångslösningar på de områden där vi har mer långtgående miljö- och hälsoskyddskrav än EG/EU. Under en övergångsperiod, i vissa fall fram till 1 januari 1995, får vi behålla våra strängare krav, vilket innebär att vi har rätt att begränsa tillträdet till våra marknader av produkter som inte uppfyller dessa. Under 1994 och 1995 skall en översyn göras tillsammans med EU, varefter parterna skall ta ställning till vilka krav som skall gälla efter 1 januari 1995. Frågan behandlas även i medlemskapsförhandlingarna.

Undantagen gäller de regler vi har den dag avtalet träder i kraft. Därefter blir möjligheten för ett land att ensidigt skärpa gemensamma regler som ingår i avtalet mycket begränsade. Enligt avtalet finns det en möjlighet att inom reglerade områden ensidigt vidta lämpliga skyddsåtgärder om det uppstår allvarliga ekonomiska, samhälleliga eller miljömässiga svårigheter på ett visst område eller i en viss

region. Denna s.k. skyddsklausul är dock bara tänkt att användas i en mycket allvarlig situation och bara som en tillfällig åtgärd. Det kan därför bli svårt att hänvisa till den i praktiken. Dessutom finns det risk för motåtgärder från EU:s sida.

Om gemensamma regler saknas kan ett enskilt land ha kvar eller införa förbud eller restriktioner för att skydda människors eller djurs liv och hälsa eller för att bevara växter. Dessa restriktioner eller förbud får dock inte utgöra medel för godtycklig diskriminering mellan inhemska och utländska produkter eller innebära en dold begränsning av handeln. De skall vidare vara proportionerliga, dvs. motiverade och rimliga i förhållande till syftet.

EG/EU-domstolen har utvecklat en viss praxis för detta. Den innebär bl.a. att det land som inför egna regler har bevisbördan bl.a. för att reglerna är motiverade. I vissa hänseenden kvarstår eller uppstår tolkningsproblem. Detta avgörs ytterst, om det blir en olöslig tvist, av EU-domstolen.

I inledningen till EES-avtalet står att parterna är "fast beslutna att vid den vidare utvecklingen av reglerna bygga på en hög skyddsnivå vad gäller hälsa, säkerhet och miljö". Detta motsvarar bestämmelsen i Romfördraget (artikel 100a, 3:e stycket) om att EG-kommissionen skall utgå från en hög skyddsnivå vid sina förslag till nya miljöregler på varuområdet. Det finns däremot ingen motsvarighet till den s.k. miljögarantin i Romfördraget (artikel 100a, 4:e stycket), som ger möjlighet till undantag för strängare nationella miljökrav. EFTA-länderna försökte få in en motsvarighet i EES-avtalet, något som EG inte gick med på. EG:s motiv var att beslut inom EES kräver enhällighet, och att EFTA-länderna därför formellt sett inte kan tvingas ta över nya EG-lagar. Övergångslösningar kan eventuellt förhandlas fram i samband med nya tilläggsprotokoll till avtalet.

Utsläpp från motordrivna fordon

EU:s regler om begränsning av avgasutsläppen från personbilar, lastbilar, bussar och traktorer ingår i EES-avtalet.

Kraven på traktorer som används inom jord- och skogsbruket är föremål för internationellt revideringsarbete, och på detta område krävdes inga författningsändringar inför EES-avtalets ikraftträdande.

Sverige har i dag strängare krav än EU när det gäller bilavgaser.

Dessutom har vi ett för Europa unikt krav på hållbarhet och tillverkaransvar samt ett system för miljöklassning av fordon.

Här har vi fått övergångsbestämmelser i EES-avtalet, vilket innebär att vi fram till 1 januari 1995 kan hindra import av fordon som inte uppfyller våra krav. Därefter får vi enligt avtalet fortsätta att tillämpa vår lagstiftning, men vi kan däremot inte hindra import av fordon från ett EU- eller EFTA-land som är godkända enligt EU:s regler. Från svensk sida har detta tolkats som att vi kan fortsätta använda skatterabatter och tillverkaransvar. Det är däremot inte säkert att EU gör samma tolkning.

Vi kan efter den 1 januari 1995 inte hindra import av vissa lastbilar och bussar (vikt över 3,5 ton och motoreffekt under 85 KW) som släpper ut mer partiklar än våra. Detta gäller fram till 1996 då EU skärper sina krav.

Farliga kemikalier

EES-avtalet omfattar inte alla regler på kemikalieområdet. De svenska reglerna för klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen och beredningar är till stora delar likvärdiga med EU:s. Båda regelsystemen har utvecklats i ett internationellt samarbete, bland annat inom OECD. Vi har dock strängare regler beträffande kriterier för cancerframkallande ämnen och kräver genom vår s.k. fjärde faroklass att kemikalier skall klassificeras och märkas som hälsofarliga vid en lägre farlighetsnivå än inom EU. Detta gäller t.ex. vissa organiska lösningsmedel. Här har vi fått undantag fram till 1995. Enligt EES-avtalet skall parterna samarbeta för att lösa återstående problem och se över situationen under 1994. Målsättningen är att gemensamma regler skall gälla från och med den 1 januari 1995. Om Sverige inte kan acceptera EU:s regler efter det datumet har vi dock möjlighet att fortsätta tillämpa de nationella regler vi har i dag. Vi kan däremot inte ensidigt skärpa gemensamma regler ytterligare,förutom genom att hänvisa till skyddsklausulen i avtalet.

När det gäller begränsad användning och marknadsföring av farliga ämnen och preparat har Sverige hårdare krav på vissa områden, men det finns också områden där EU:s krav är mer långtgående. På de områden där EU har strängare krav anpassar vi oss. Det gäller t.ex. PCT, trisfosfater, bensen samt blykarbonater och blysulfater i färg. På de områden där Sverige har strängare krav har vi fått undantag, vilket

ger oss rätt att begränsa tillträdet till våra marknader för de kemikalier där vi har strängare krav än EU. För dessa åtta undantag[2], bl a kadmium, pentaklorfenol och kvicksilver, kommer en avstämning att göras under 1995.

Vi har också möjlighet att begränsa tillträdet till våra marknader av bekämpningsmedel som var förbjudna innan avtalet trädde i kraft. Ett nytt EU-direktiv för bekämpningsmedel i jordbruket har emellertid tillkommit efter 1 augusti 1991. Förhandlingarna om vilken lösning som skall gälla för detta i EES-avtalet väntas bli färdiga i februari 1994. Ett gränsvärde för kadmium i handelsgödsel infördes i Sverige den 1 januari 1993, vilket vi får behålla tillsvidare.

EU:s krav på miljöfarliga batterier och ackumulatorer liknar våra, med krav på märkning och insamling samt möjlighet att använda pant eller återtagningspremie. Sverige kommer att skärpa kraven utifrån EG:s när det gäller kvicksilverhalten i alkaliska batterier samt möjligheten för konsumenten att lätt ta ur fast monterade batterier i en vara. Därmed kommer de strängaste kraven i Sverige och inom EU att gälla för våra batterier.

Både Sverige och EG/EU har tillsammans med ett stort antal andra stater genom Wienkonventionen och Montrealprotokollet kommit överens om att helt avveckla flertalet ozonnedbrytande ämnen. Även om målet är detsamma, har Sverige en något snabbare avvecklingsplan än EU och strängare regler för vissa ämnen. Inom EU finns det ingen motsvarighet till våra regler om förbud mot import av vissa produkter som har tillverkats med eller innehåller CFC, även om vissa EU-länder har regler för begränsad användning, vilket i realiteten motsvarar den svenska regleringen. EES-avtalet ger oss rätt att ha kvar våra strängare regler, och det finns en särskild uppmaning om att parterna skall organisera ett samarbete på området och tillsammans se över situationen under 1995.

---

[2]Utöver de tre nämnda undantagen även klorerade lösningsmedel, asbest, arsenik, organiska tennföreningar och kreosot

Bränslen

Sverige har anpassat sin lagstiftning till EG/EU:s krav när det gäller gränsen för svavel i tunn eldningsolja och dieselbrännolja för motorfordon. Formellt ser det ut som om vi skärpt våra krav. I realiteten understiger svavelhalten i nästan all tunn eldningsolja och dieselbrännolja i Sverige den högsta tillåtna gränsen, bland annat beroende på att en svavelskatt tas ut över en viss gräns. Dessutom har miljöklassning av diesel lett till ökad användning av olja med låg svavelhalt.

Den svenska förordningen om motorbensin stämmer väl överens med EU:s bestämmelser för blyhalten i bensin. Däremot skiljer sig reglerna något åt vad gäller oktantalen i motorbensin som inte är blyfri. De svenska kraven om gränser för innehållet av svavel och fosfor i blyfri bensin har tillkommit som skydd för katalysatorer. En ny europeisk standard gäller fr.o.m. den 1 oktober 1993.

Dryckesförpackningar

Det svenska retursystemet för dryckesförpackningar av glas och aluminium uppfyller till stora delar EU:s regler om förpackning av drycker och flytande livsmedel. Sveriges och EU:s politik syftar till att ta fram ett övergripande program för samtliga förpackningar och allt förpackningsavfall, vilket också kommer att omfatta dryckesförpackningar.

Buller

EFTA-länderna har fått särlösning för buller från personbilar, lastbilar och bussar. De svenska reglerna är dock likvärdiga med EU:s. EU har nyligen skärpt sina krav, men dessa ingår ännu inte i EES-avtalet.

EU:s regler om begränsning av buller från flygplan stämmer väl överens med de regler som den internationella civila flygorganisationen (ICAO) har och som också Sverige följer. På detta område blir det därför inga förändringar.

Sverige har inga krav på buller från bygg- och anläggningsmaskiner eller från gräsklippare, vilket EU har. Vi måste därför utfärda föreskrifter på dessa områden.

Övergripande miljöbestämmelser

Förutom den fria rörligheten av varor finns det också andra delar av EES-avtalet som har betydelse på miljöområdet och som påverkar företagens konkurrensvillkor. Mer övergripande bestämmelser om miljö finns i artiklarna 73-75, som motsvarar artiklarna 130r och 130t i Romfördraget. Av dessa framgår att

* åtgärder som EFTA- och EG-länderna vidtar i fråga om miljön skall syfta till att bevara, skydda och förbättra miljön, bidra till skyddet av människors hälsa samt säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna

* principer som skall ligga till grund för åtgärderna är att förebygga miljöproblem, att hejda miljöförstöring vid källan och att förorenaren skall betala, den s.k. Polluter Pays Principle

* miljöskyddskrav skall ingå som en del av parternas övriga politik, exempelvis transport- och handelspolitiken.

Under EES-förhandlingarna sökte EFTA-länderna få in skrivningar om försiktighetsprincipen och miljömässigt hållbar tillväxt i avtalet, vilka finns med i Maastrichtfördraget. Dessa skrivningar kom dock bara med i inledningen till avtalet, vilket gör att de kan betraktas som en politisk avsiktsförklaring som inte är rättsligt bindande. Där står att parterna "är fast beslutna att bevara, skydda och förbättra miljön samt säkerställa ett varsamt och förnuftigt utnyttjande av naturresurserna, på grundval särskilt av principen om en varaktig utveckling samt av principen att försiktighetsåtgärder och förebyggande åtgärder bör vidtas".

I en särskild miljöbilaga till EES-avtalet finns regler om de miljöskyddsåtgärder som EFTA-länderna skall tillämpa. Det rör sig om drygt 50 regler som oftast är av minimikaraktär. Det innebär att länderna är fria att bibehålla eller införa strängare miljöskyddsåtgärder än EU-kraven, förutsatt att de inte medför omotiverade handelshinder i förhållande till de miljömål man vill uppnå. EU-kraven utgör därmed ett "golv" i miljöskyddet, som inte får underskridas. Reglerna i miljöbilagan omfattar i huvudsak utsläpp till luft och vatten av farliga

ämnen från förorenande verksamhet samt regler om miljökvalitet och avfallshantering.

Några särlösningar har som regel inte varit aktuella på detta område, eftersom det är fråga om minimiregler. Det finns dock två områden där vi fått övergångslösningar. Det ena området gäller farligt avfall, där EG höll på att utarbeta nya regler då EES-avtalet förhandlades fram, och det därför inte var ändamålsenligt att ta över föråldrade regler. Det andra området gäller genetiskt modifierade organismer. Sverige har endast ett fåtal spridda regler på detta område, och har därför fått uppskov med att införa EG:s regler i avvaktan på en motsvarande heltäckande svensk lagstiftning.

Sveriges och EU:s miljölagstiftning är uppbyggda efter olika system. I Sverige har vi tillämpat individuella tillstånd för miljöfarlig verksamhet, medan EG hittills haft generellt gällande regler. EU arbetar för närvarande med regler om miljötillstånd för fasta anläggningar, som bygger på individuell prövning. Sverige har anpassat sig till EG/EU genom att föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått i enlighet med EES-avtalet utfärdas, vilket även kommer att gälla för existerande miljöfarlig verksamhet. Med andra ord kommer både generella gränsvärden och individuellt utfärdade tillstånd att gälla i Sverige.

Miljökonsekvensbeskrivningar

EU har fler krav på miljökonsekvensbeskrivningar än vad vi har i svensk lagstiftning. Miljökonsekvensbeskrivningar syftar till att ge en samlad bedömning av vilken inverkan en planerad anläggning kan få för miljön, hälsan och hushållningen med naturresurserna, och skall genomföras om anläggningen kan väntas medföra betydande påverkan på miljön. För att uppfylla EU:s regler införs flera lagändringar i Sverige, som innebär mer långtgående krav på miljökonsekvensbeskrivningar vid planering och genomförande av bl.a. vatten- och avloppsanläggningar, bostäder, industrier, skidliftar, hotellkomplex och eventuellt järnvägsbyggen.

Rätt till miljöinformation

EU:s regler om rätten att ta del av miljöinformation anses uppfyllda genom den svenska tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. I EU:s regler finns en frist på två månader inom vilken en myndighet skall besvara en begäran om uppgifter. Enligt tryckfrihetsförordningen skall detta ske genast eller så snart som möjligt och begäran skall behandlas skyndsamt. Eftersom denna skrivning anses minst lika förmånlig som EU:s regler krävs ingen ändring av de svenska reglerna.

Vatten

Sverige uppfyller i praktiken de gränsvärden för farliga ämnen i vatten som EU:s regler kräver, men här krävs en viss formell anpassning i lagstiftningen. EU:s regler om kvalitet på ytvatten avsett för dricksvatten skall omarbetas för att passa svenska täkter, nya kunskaper och reningsteknik. De svenska kraven på avloppsrening från tätorter och rening och utsläpp av avloppsvatten inom vissa sektorer inom livsmedelsindustrin stämmer i huvudsak med EU:s. Däremot kan EU:s krav på kvävereduktion innebära höjda krav för reningsverken i större städer som Stockholm, Göteborg och Malmö.

Luft

EU:s ramdirektiv om bekämpning av luftföroreningar från industrin kräver inga särskilda svenska föreskrifter. Nuvarande tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen är tillräcklig. Detsamma gäller för kraven om begränsning av utsläpp från stora förbränningsanläggningar och från nya och befintliga kommunala anläggningar för avfallsförbränning. Den svenska svavellagstiftningen ställer strängare krav än EU-direktivet på stora förbränningsanläggningar. Däremot har vi inga juridiskt bindande krav för utsläpp av kväveoxider och stoft, utan endast rekommenderade riktvärden. Även om våra riktvärden, med undantag för oljeeldning, ligger under EU:s gränsvärden måste vi se till att också formellt uppfylla kraven.

De svenska kraven på utsläpp från kommunala anläggningar för avfallsförbränning stämmer i huvudsak med EU:s, och utsläppen från våra anläggningar ligger i dag klart under dessa krav. Vi måste dock

skärpa våra krav vad gäller utsläpp av saltsyra, samt införa gränsvärden för svaveldioxid och vissa metaller.

I EES-avtalet ingår tre EU-direktiv om luftkvalitet. Här måste vi införa lagändringar så att bindande gränsvärden för högsta tillåtna halt av svaveldioxid, sot, kvävedioxid och bly i luften kan fastställas. EU-direktiven innehåller också, utom för bly, vägledande värden som stämmer bra överens med de svenska riktvärdena. För att införliva de bindande EU-reglerna utarbetas bindande föreskrifter för luftkvaliteten i tätorter. Kommunerna kommer att få till uppgift att mäta och kontrollera att gränserna inte överskrids (se även kapitel 6 beträffande gränserna för de kommunala åtagandena).

EU:s direktiv om asbestförorening i arbetsmiljön uppnås i Sverige genom ett förbud mot att överlåta friktionselement med asbest och vår reglering av asbest i arbetsmiljön.

Industriavfall och olyckor

När det gäller industriavfall håller EU på att ändra sina föråldrade regler om slutligt omhändertagande av PCB och PCT i t.ex. transformator-, kondensator- och hydrauloljor. Det nuvarande direktivets krav på återvinning av PCB från PCB-avfall finns inte i Sverige, eftersom vi förbränner vårt avfall och inte anser återvinning önskvärt. Något behov av att reglera PCT-avfall finns inte heller eftersom kemikalien inte används i Sverige. EFTA-länderna behöver dock inte följa direktivet förrän 1 januari 1995, och en gemensam översyn av området skall vara genomförd innan dess.

EU:s s.k. Sevesodirektiv handlar om risker för allvarliga industriolyckor och berör kemikaliereglering. I direktivet anges vilka åtgärder som skall vidtas för att förebygga allvarliga olyckshändelser och för att begränsa konsekvenserna för människor och miljö. I Sverige regleras detta i ett flertal lagar och kompletterande föreskrifter behövs på flera områden.

Bioteknik

EU:s två direktiv om genetiskt modifierade organismer (GMO) berör innesluten användning och avsiktlig utsättning i miljön samt marknadsföring av sådana produkter. Den svenska lagstiftningen är svagare än

EG:s på detta område och kommer att ses över så att EG:s regler blir tillämpliga fullt ut. Senast den 1 januari 1995 skall direktivens bestämmelser ha genomförts enligt EES-avtalet. Det finns en särskild säkerhetsklausul i EES-avtalet, som ger länderna möjlighet att begränsa eller förbjuda användning eller försäljning av en genmodifierad produkt om man befarar att produkten utgör en risk för människors hälsa eller för miljön.

Avfall

Svensk lagstiftning innehåller de regler som behövs för att uppfylla EU:s allmänna avfallsdirektiv, som är ett ramdirektiv för avfallshantering. Därutöver tillkommer producenternas ökade ansvar för avfallet, genom de ändringar som införs enligt kretsloppspropositionen, och som också överensstämmer med EU:s regler.

När det gäller farligt avfall och transport av farligt avfall höll EG på att revidera sin lagstiftning samtidigt som EES-avtalet förhandlades fram. De nya reglerna kommer att ingå i ett tilläggsprotokoll till EES-avtalet, och kommer troligtvis att gälla från 1 januari 1995.

EU:s regler för omhändertagande av spillolja finns delvis i svensk lagstiftning. Vi saknar dock detaljerade regler för regenerering (återbildning) av spillolja och krav vid förbränning, och måste därför komplettera våra regler med en särskild förordning om hantering av spillolja.

För användning av avloppsslam i jordbruket krävs komplettering i svensk lagstiftning. Nya bindande regler om högsta tillåtna halt av tungmetaller i avloppsslam för jordbruksändamål måste utarbetas, även om de riktvärden som finns i dag i Naturvårdsverkets allmänna råd i dag redan ligger betydligt under EU:s.

Samarbete vid sidan av de fyra friheterna

I EES-avtalet sägs att EG och EFTA skall stärka och bredda också det frivilliga samarbetet på miljöområdet. Här är det inte fråga om att EFTA-länderna skall ta över EG:s lagstiftning, utan det handlar mer om rekommendationer. Av avtalet framgår att samarbete är särskilt angeläget när det gäller utbyte av information och samråd då program planeras eller ändras. Dessutom understryks vikten av samordning

inför förhandlingar i andra internationella fora och vid samarbete med tredjeländer.

I ett protokoll till EES-avtalet anges vilket samarbete som är särskilt angeläget på miljöområdet inom ramen för gemenskapens verksamhet. Det som anges är bland annat åtgärdsprogram, integrering av miljöskyddskrav inom andra politikområden, ekonomiska och fiskala instrument samt gränsöverskridande miljöproblem och viktiga frågor som diskuteras inom andra internationella organisationer.

Deltagande i den europeiska miljöbyrån

I protokollet står också att EFTA-länderna skall få delta i den europeiska miljöbyrån European Environment Agency, så fort denna upprättats. I förordningen om miljöbyrån står visserligen att EG inbjuder "likasinnade länder" att delta i arbetet, men EES-avtalet ger oss en formell rätt till deltagande. Miljöbyrån skall framför allt syssla med miljöövervakning och miljöinformation, och tanken är att också länder i centrala och östra Europa skall delta. Samarbete om EU:s femte miljöhandlingsprogram kommer att tas upp i det första tilläggsprotokollet till EES-avtalet.

Miljöforskning

I avtalet sägs också att samarbetet skall stärkas på forskningsområdet. Sverige deltar visserligen redan nu på projektnivå i EU:s forskning, där deltagandet finansieras fullt ut av Sverige. I och med EES-avtalets ikraftträdande kommer vi och andra EFTA-länder däremot också få delta i EU:s fjärde ramprogram för forskning och teknisk utveckling för perioden 1990 till 1994, och i dess olika program, t.ex. miljöforskningsprogrammet Environment. I praktiken deltar vi redan i diskussionerna om nya miljöforskningsprogram, men i och med EES-avtalet kommer vårt deltagande formellt att ske på lika villkor som för EU-länderna. EU kommer också att betala tillbaka en viss andel av kostnaden för svenska forskares deltagande i olika program.

Organisation och beslutsformer inom ramen för EES

EES-strukturen är komplicerad. Här följer en översiktlig beskrivning av de viktigaste instanserna och beslutsproceduren.

Den centrala instansen i avtalet är Gemensamma EES-kommittén (Joint Committee). Kommittén skall svara för avtalets löpande administration, fatta beslut vid utarbetandet av gemensamma regler och lösa eventuella tvister. Arbetet i kommittén bygger på en löpande informations- och konsultationsprocedur och en avtalsslutande part har rätt att när som helst ta upp en fråga eller ett problem som rör samarbetet. Besluten fattas med enhällighet, med EU å ena sidan och EFTA-länderna gemensamt å den andra. Däremot har varje enskilt EFTA-land rätt att föra sin egen talan i diskussionerna under processen fram till beslutad EG-lagstiftning.

I motsats till vad som gäller inom EU, där beslut i EU:s ministerråd i allmänhet är bindande för medlemsstaterna, blir beslut i EES-kommittén bindande för EFTA-länderna endast efter nationellt godkännande. Det innebär att den svenska riksdagen skall godkänna nya tillägg till EES-avtalet innan de kan börja gälla. Det är således inte fråga om överförande av beslutanderätt till någon EES-instans.

Samråd inför besluten i den gemensamma kommittén gör EFTA-länderna i deras ständiga kommitté (Standing Committee). Eftersom besluten i den gemensamma kommittén skall vara enhälliga, innebär det att nya EG-regler bara kan komma att ingå i EES-avtalet om alla EFTA-länder är överens och om EU accepterar eventuella särlösningar.

Det finns fem underkommittéer till den gemensamma kommittén. Miljöfrågor behandlas i två av dessa; dels i varukommittén (t.ex. bilavgasnormer och kemikalielagstiftning), dels i kommittén för övrigt samarbete (t.ex. övrig miljölagstiftning, programsamarbete). En särskild miljögrupp i EFTA har till uppgift att ge råd om vilka av EU:s miljöregler som skall ingå i EES-avtalet och föreslå nödvändiga övergångslösningar. Det finns dessutom en rad expertgrupper inom EFTA för miljöfrågor, t.ex. kemikalier, bilavgaser, avfall och luftföroreningar.

Inom ramen för EES finns det även ett gemensamt ministerråd, EES-rådet, som skall besluta om övergripande frågor och ge allmän vägledning inför EES-samarbetets fortsatta utveckling. Det finns

också en gemensam parlamentarikerkommitté och en kommitté för samhällslivets parter, vilka främst har rådgivande funktion.

EFTA-länderna har en egen övervakningsmyndighet, EFTA Surveillance Authority (ESA), och en särskild EFTA-domstol, som skall arbeta för en enhetlig tolkning och tillämpning av de gemensamma reglerna. ESA skall huvudsakligen svara för att reglerna i EES-avtalet efterlevs. EFTA-domstolen skall lösa tvister mellan två eller flera EFTA-länder och pröva frågor där ESA ansett att ett EFTA-land inte fullgjort sina åtaganden enligt EES-avtalet. När det gäller tvister mellan ett eller flera EFTA-länder och EU-sidan kan parterna föra tvisten till Gemensamma kommittén, som har befogenhet att avgöra tvisten. Om tvisten rör tolkningen av regler som har sin motsvarighet i Romfördraget eller rättsakter som antagits enligt detta gäller ett särskilt förfarande, som bland annat innebär att parterna har möjlighet att komma överens om att begära tolkningsbesked från EU-domstolen om inte Gemensamma kommittén löst frågan inom tre månader. I vissa fall kan det också bli fråga om skiljedom.

Beslutsprocessen inleds med att EU-kommissionen förbereder ett förslag till ny lagstiftning. Om ett sådant förslag rör EES skall EU-kommissionen inbjuda experter från EFTA-länderna att delta på samma villkor som dess egna experter. Ofta handlar det dock om ändringar av redan existerande regler, vilka förbereds i särskilda kommittéer under EU-kommissionen. Enligt EES-avtalet skall EFTA:s experter garanteras ett så omfattande deltagande som möjligt då dessa ändringar förbereds, men det är inte säkert att våra experter får sitta med i själva kommittéerna och vi får heller inte vara med och fatta beslut.

När det gäller intern lagstiftning inom EU har enskilda EU-länder inte rätt att lägga fram förslag till nya regler, eftersom kommissionen har unik initiativrätt. Inom EES har däremot förutom kommissionen även EFTA-länderna rätt att ta initiativ till nya förslag rörande samarbetet. Ett villkor för att ett förslag skall tas upp till beredning och så småningom föreläggas Gemensamma kommittén är att samtliga parter ställer sig bakom initiativet.

Samtidigt som EU-kommissionen överlämnar ett färdigt förslag till EU:s ministerråd, skall det också lämnas över till EFTA-länderna. I anslutning till detta kan någon av de avtalsslutande parterna begära en första diskussion om förslaget. Därefter och under perioden fram till beslut i EU:s ministerråd, skall parallell beredning ske i EES-pro-

cessen genom en fortlöpande informations- och konsultationsprocedur. Kommissionen skall fortlöpande hålla EFTA-länderna informerade om behandlingen i ministerrådet.

I EES-avtalets inledande artikel om beslutsprocessen fastslås, att varje part har rätt att ändra i sin interna lagstiftning inom de områden som omfattas av samarbetet. Detta skall ske med hänsyn tagen till principen om icke-diskriminering och efter det att övriga parter informerats. Förutsättningen för en ändring är att Gemensamma kommittén anser att den inte inverkar negativt på avtalets funktion, eller att beslutsprocessen i EES fullföljts utan att enighet kunnat uppnås.

6 Implementeringen av EG/EU:s regelverk

Många av medlemsländerna är dåliga på att överföra de gemensamma reglerna i den egna lagstiftningen och att tillämpa dem på rätt sätt. Bristerna har visat sig vara särskilt stora inom miljöområdet. Klagomålen från allmänheten och miljöorganisationerna är många. Kommissionen försöker också på annat sätt få en bild av hur implementeringen genomförs. Det är nämligen dess uppgift att övervaka att medlemsländerna fullgör sina skyldigheter i detta avseende. Kommissionen avlämnar sedan 10 år tillbaka en årlig rapport om läget.

Vi ska i det här kapitlet redogöra för situationen inom miljöområdet som den framkommer av kommissionens senaste rapport (COM (93) 320 final). Ytterligare information finns bl.a. i Bennet (1991) och European Environmental Yearbook (1991). Vi kommer därefter att redovisa i vilken utsträckning som Sverige inom ramen för EES-avtalet hittills fullgjort skyldigheten att överföra och tillämpa EG/EU:s rättsregler inom en del av miljöområdet.

Medlemsländernas skyldigheter

Enligt Romavtalets artikel 5 ska medlemsländerna vidta alla åtgärder som behövs för att de ska kunna uppfylla de förpliktelser som bl.a. följer av EG/EU:s direktiv. Av artikel 3 i EES-avtalet följer att EFTA-länderna på motsvarande sätt ska implementera de direktiv som tillhör avtalet.

Det första steget mot en nationell implementering av ett direktiv är att överföra dess bestämmelser i nationell lagstiftning. Medlemsländerna har därvid betydande frihet att välja den legala formen för överföringen så länge de inför bestämmelserna fullt ut och gör detta inom den tid som föreskrivs i direktivet.

Av flera domar i EG-domstolen framgår att överföringen till nationell lag inte nödvändigtvis måste ske med utnyttjande av den exakta ordalydelsen i direktiven. "En allmän rättslig utformning kan

vara tillräcklig förutsatt att den säkerställer att direktivet tillämpas fullt ut och att detta sker på ett tillräckligt klart och preciserat sätt" är en formulering som återkommer i flera domar avseende implementeringen av bl.a. fågelskydds- och grundvattendirektiven. Av en dom gentemot dåvarande Västtyskland för avsteg från grundvattendirektivet framgår också att utformningen måste vara sådan att man tillgodoser enskilda personers möjlighet att utöva sina rättigheter i de fall där rättsliga förutsättningar finns för dem att uppträda inför nationell domstol (Case C-131/88).

Kommissionens rapport

Kommissionen undersöker läget med avseende på:

- i vilken utsträckning direktiven överförs (transpose) i nationell lag,
- om de nationellt vidtagna åtgärderna överensstämmer med de gemensamma reglerna,
- hur den praktiska tillämpningen ser ut.

För att klara denna uppgift utgår kommissionen i hög grad från de frågor och krav (petitions) som den mottar från parlamentet samt från de många klagomål som inkommer från allmänheten och miljöorganisationerna. Medlemsländernas rapporter och program utgör en ytterligare grund för kommissionens övervakning av efterlevanden av den gemensamma lagstiftningen.

Överföring i nationell lag

Det är svårt att exakt säga hur omfattande EG/EU:s miljölagstiftning är. Det beror på att en stor del av miljöfrågorna hanteras inom ramen för industri-, jordbruks- och trafikpolitiken. Enligt en beräkning utförd av EG-parlamentet (citerad i kommissionens rapport) har gemenskapen hittills fattat beslut om 445 lagar (legislative instruments), inklusive 196 direktiv, 40 förordningar (regulations), 150 beslut och 14 rekommendationer och resolutioner.

Som framgår av tabell 6:1 hade medlemsländerna vid utgången av 1992 överfört mellan 83 och 99 procent av dessa miljödirektiv. Den lägsta noteringen står för Italien och den högsta för Danmark. Flertalet

länder ligger kring 90 procent. Flertalet av de direktiv som ännu inte införts i nationell lag är relativt nya. Under 1992 utlöpte implementeringstiden för åtta direktiv, och inget enda medlemsland lyckades med att överföra samtliga i nationell lag. Flertalet överförde inte ens hälften av dem. Det finns faktiskt exempel på hur medlemsländer dröjt i mer än 10 år med att överföra enskilda direktiv. Så hade t.ex. Nederländerna 1992 trots ett utlåtande från EG-domstolen ännu inte överfört EG:s grundvattendirektiv från 1980 till nationell lag.

Tabell 6:1 Överföring i nationell lag av direktiv inom miljöområdet

Medlemsland	Berörda direktiv	Direktiv för vilka åtgärder notifierats	Procent
Belgien	110	103	94
Danmark	110	109	99
Frankrike	110	106	96
Grekland	110	95	86
Irland	110	99	90
Italien	110	91	83
Luxemburg	110	101	92
Nederländerna	110	107	97
Portugal	110	98	89
Spanien	110	100	91
Storbritannien	110	102	93
Tyskland	110	103	92

Bristfällig överensstämmelse med EG:s regelverk

Kommissionen framhåller att den ofta har mycket svårt att avgöra om gemensamma regler överförts i nationell lagstiftning på ett korrekt

sätt. En del medlemsländer har tagit för vana att ordagrant överföra de gemensamma bestämmelserna i nationell lag. Detta förfarande medför, enligt kommissionen, en risk för att man varken tar hänsyn till strukturen i den nationella lagstiftningen eller de existerande administrativa möjligheterna att verkligen tillämpa de nya reglerna. Detta leder, enligt rapporten, till att implementeringen reduceras till en ren formalitet.

I en del fall är det uppenbart att medlemsländerna inte valt former för sin överföring av direktiven som tillgodoser kraven på överensstämmelse med gemenskapens regler. Domstolen har i många sammanhang uppmärksammat detta, men medlemsländerna tenderar att bortse från domstolens utlåtanden.

Så har t.ex. medlemsländerna i hög grad misslyckats med att på ett riktigt sätt överföra fågelskyddsdirektivet (79/409) och direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar (85/337). Kommissionen har anfört kritik mot Belgien, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Nederländerna och Storbritannien för ofullständig eller felaktig implementering av fågelskyddsdirektivet. Länderna har inte infört särskilda skyddsområden för fåglarna, och i vissa fall har inte de nationella bestämmelserna för jakt anpassats till direktivet. Beträffande miljökonsekvensbeskrivningsdirektivet (MKB) har flera länder struntat i att låta bestämmelserna omfatta alla typer av projekt som finns förtecknade i direktivet. Dessutom förekommer ofta klagomål på att direktivet tillämpas på ett felaktigt sätt (eller inte alls).

Felaktig tillämpning av direktiven

Flertalet överträdelser av direktiven gäller felaktig tillämpning av reglerna. Kommissionen noterar att överträdelserna oftast gäller direktiv som på ett korrekt sätt överförts till nationell lag. Själva överföringen utgör således inte en garanti för att tillämpningen kommer att bli riktig. Kommissionen framhåller att det är vanligt att bestämmelserna inte efterlevs i praktiken, och den noterar att brott mot det gemensamma regelverket är mera vanligt förekommande inom miljöområdet än beträffande någon annan del av den gemensamma lagstiftningen. En svårighet i sammanhanget är att medlemsländerna i allt för ringa utsträckning fullgör skyldigheten att rapportera till kommissionen om sina program och planer. Därmed får kommissionen svårt att överblicka läget och att kontrollera att direktiven tillämpas på avsett

vis. Enligt kommissionen har det inte skett någon påtaglig förbättring i detta avseende under det senaste året.

I många fall utgör krav på planer och program en betydelsefull del av olika direktiv. Det gäller t.ex. de olika luftkvalitetsdirektiven liksom direktivet om utsläpp av farliga ämnen till havet och direktivet om miljöfarligt avfall. De flesta av dessa program skulle ha redovisats för flera år sedan, men flertalet medlemsländer har ännu inte lämnat någon sådan redovisning.

De olika länderna

Belgien är ofta sen att överföra EG/EU:s regler i nationell lagstiftning. Domstolen har i ett antal fall fällt Belgien för att ha genomfört överföringen på ett felaktigt eller ofullständigt sätt. Enligt kommissionens rapport är det bl.a. uppenbart att Belgien inte tillämpar direktivet om utsläpp av farliga substanser till vatten.

Danmark är det land som lyckats bäst med implementeringen. Det är bara fågelskyddsdirektivet som, enligt kommissionen, ännu inte överförts i nationell lag. Den danska miljörörelsen sökte förmå kommissionen att ta Danmark till EG-domstolen för brott mot MKB-direktivet och fågelskyddsdirektivet i samband med det avgörande beslutet om Öresundsbron. Danmarks regering lyckades undgå ett sådant förfarande genom att den kunde peka på att brobeslutet tillkommit genom stiftande av särskild lag. MKB-direktivet gör nämligen undantag för projekt som tillkommer genom särskild lag.

Tyskland hade vid utgången av 1992 inte lyckats överföra ett enda av de åtta direktiv som det året var aktuella för implementering. De tyska myndigheterna hade inte heller följt domstolens utlåtanden i några fall där förbundsrepubliken uppmanats anmäla vilka åtgärder som vidtagits med anledning av grund- och ytvattendirektiven. Därtill kommer att kommissionen under 1992 begärde att domstolen skulle pröva Tysklands misslyckande med att följa fågelskyddsdirektivet.

Ett problem med Tyskland har också varit att man valt att överföra vissa direktiv genom cirkulär, vilket kommissionen inte anser vara tillräckligt rättsligt bindande. Tyskland tycks nu vara berett att följa kommissionens uppmaning i denna del.

Tyskland har vidare haft stora problem med att uppfylla badvattendirektivet. En tredjedel av badplatserna vid kusten och två tredjedelar

av baden i de inre delarna av landet uppfyller inte kraven. Därtill kommer att Tyskland i flera fall (av begripliga skäl) ännu inte hunnit uppfylla de formella kraven i de östra delstaterna.

Grekland tillhör de länder som är sena med att överföra nya regler i nationell lag, och när så sker väljer man ofta att ordagrant ta över texten. Kommissionen framhåller också att Grekland i vissa fall inte följer den gemensamma lagstiftningen. Det gäller bl.a. hanteringen av vanligt avfall och miljöfarligt avfall liksom åtgärder mot industriolyckor och tillämpningen av MKB-direktivet. Kommissionen konstaterar också att de akuta luftföroreningsproblemen i Aten inte blivit bättre och att Grekland fortfarande inte anmält vilka åtgärder som ska vidtas för att förbättra luftkvaliteten. Detta skulle ha gjorts i oktober 1982.

Även Spanien ligger efter med att överföra direktiven till den egna lagstiftningen. Kommissionen anmärker mot det sättet på vilket de spanska myndigheterna överfört direktivet om miljöfarligt avfall. Spanien sköter inte rapporteringen av planer och program på ett tillfredsställande sätt trots påpekanden från såväl kommissionen som domstolen. Och när program presenteras uppfyller de inte alltid de krav som ställs i direktiven. Klagomål föreligger bl.a. mot att Spanien inte följer fågelskyddsdirektivet och mot att man inte uppfyller kraven på vattenrening.

Även Frankrike har i viss utsträckning sökt överföra direktiv genom cirkulär. Frankrike har, enligt kommissionens rapport, förbättrat efterlevnaden av badvatten- och avfallsdirektiven, även om vissa brister kvarstår. Kommissionen får ta emot många klagomål mot överträdelser av fågelskyddsdirektivet. Detta gäller särskilt dikning av våtmarker i den södra delen av landet.

Kommissionen anmärker på ofullständig eller felaktig överföring av MKB-, avfalls- och fågelskyddsdirektiven i Irland. Grundvattendirektivet tillämpas inte i tillräcklig grad, och Irland har ännu inte tagit itu med hanteringen av miljöfarligt avfall.

Italien har länge släpat efter de övriga medlemsländerna när det gäller överföring av EG-regler. Situationen har förbättrats något genom att landet infört en särskild lag (Community Law) som avser att förenkla övertagandet. I flera fall sker emellertid överföringen på ett sätt som inte uppfyller kraven. Kommissionen anmärker vidare på att Italien i den praktiska tillämpningen inte uppfyller direktiven. Det gäller bl.a. badvatten- och dricksvattendirektiven samt direktivet om miljöfarligt avfall.

Nederländerna sköter sig relativt väl när det gäller att överföra EG:s regler. Grundvattendirektivet är dock, som redan nämnts, en känslig fråga, och Nederländerna har ännu inte efterkommit domstolens begäran trots att det gått sex år sedan domen föll. Nederländerna har inte heller genomfört nödvändiga åtgärder med anledning av fågelskyddsdirektivet.

Portugal hade vid utgången av 1992 ännu inte överfört ett enda av de åtta direktiv som skulle ha varit implementerade. Gränsvärden för luftkvalitet saknas fortfarande i den nationella lagstiftningen. Beträffande tillämpningen av direktiven är kommissionens rapport summarisk. Den konstaterar bara att klagomålen mot Portugal gäller i stort sett alla områden men i synnerhet avfallshantering, vattenföroreningar och brott mot MKB-direktivet.

Kommissionen och Storbritannien tolkar MKB-direktivet olika. Enligt kommissionens uppfattning (som förefaller rimlig) ska direktivet tillämpas på alla berörda projekt från och med den dag (3.7.1988) då det skulle ha trätt i kraft i alla medlemsländer. Storbritannien vidhåller emellertid uppfattningen att tillämpningen bara ska avse projekt som beslutats efter det att direktivet överförts i nationell lag (även om detta skett med viss försening).

Domstolen har under de senaste åren påvisat flera överträdelser av EG-reglerna från Storbritanniens sida. Det gäller bl.a. dricksvatten- och badvattendirektiven. Kommissionen har också anfört kritik mot bristande tillämpning av luftkvalitetsdirektivet beträffande kväveoxider samt avser att ta upp frågan om utsläpp av förorenat vatten från en gruva i Cornwall. Antalet klagomål från allmänheten mot Storbritannien för överträdelser av MKB-direktivet är, enligt kommissionen, fortsatt högt.

Luftföroreningar

Enligt kommissionen är det vanligt att medlemsländerna bortser från bestämmelserna i direktivet om bästa tillgängliga teknik som inte medför omättliga kostnader (84/360). Tolkningen av direktivet tycks enligt rapporten variera i hög grad. Medlemsländerna har inte heller rapporterat till kommissionen om vilken policy som tillämpas beträffande kravet på att gradvis anpassa befintliga anläggningar till bästa teknik. "Situationen har inte förbättrats beträffande tillämpningen av

luftkvalitetsdirektiven (80/779 om SO_2 och suspenderande partiklar, 82/884 om bly och 85/203 om NO_x), och planer och program för att förbättra rening i känsliga områden saknas tyvärr, trots att det finns klara krav på att de ska framställas." Dessutom har flera av medlemsländerna ännu inte notifierat program för att reducera utsläppen enligt vad som föreskrivs i direktivet om stora förbränningsanläggningar (88/609).

Kemikalier

Överföringen av en del tillägg till direktivet om klassificering, förpackning och märkning av kemikalier går fortfarande trögt även om viss förbättring kunnat iakttas. "Situationen är ännu mera otillfredsställande när det gäller överföringen av de två direktiven om genetiskt modifierade organismer (90/219 och 90/220), som hade oktober 1991 som deadline." Asbestdirektivet har inte överförts till nationell lag i Italien. Därtill kommer att domstolen fastställt att Nederländerna inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppfylla direktivets bestämmelser.

Vattenvård

Viss förbättring har inträtt när det gäller överföring av EG/EU:s regler, men bara sju länder har överfört bestämmelserna i direktivet om farliga substanser i den marina miljön (90/415). Den nationella lagstiftningens överensstämmelse med EG/EU:s regler har också förbättrats, även om många problem kvarstår. Dessa gäller särskilt Tyskland som vidtagit otillräckliga åtgärder och inte alltid valt rätt juridisk form för överföring till nationell lag. Den praktiska tillämpningen lämnar mycket i övrigt att önska.

Bara Danmark har beslutat om program för reduktion av samtliga 99 farliga substanser förtecknade i direktiv 74/464. "Vad dricksvattnet beträffar (direktiv 80/778) är problemet med för höga resthalter av bekämpningsmedel och nitrat lika akut som någonsin i flertalet av de områden inom medlemsländerna där intensivt jordbruk förekommer." Kommissionen noterar dock en allmän förbättring när det gäller efterlevanden av badvattendirektivet. Kustvattnen uppfyller kraven bättre än insjöar och floder.

Avfall

Av totalt 45 legala åtgärder som kommissionen just nu vidtar mot medlemsländerna inom avfallsområdet avser fyra utebliven överföring till nationell lag, fem bristande överensstämmelse med EG/EU:s regler och 36 felaktig eller ofullständig tillämpning. Bland fallen med sen överföring finns 1978 års direktiv om titandioxid och ett direktiv från 1986 om avloppsslam.

Medlemsländerna uppfyller inte kraven på att redovisa många av de rapporter som krävs i de olika direktiven. Det förekommer många klagomål mot att avfall tillåts förorena ytvatten och dricksvatten liksom mot dålig skötsel av avfallstippar och problem med illegal avfallsdeponering.

Naturvård

Den bristfälliga implementeringen av fågelskyddsdirektivet har redan redovisats. Den praktiska tillämpningen av habitat direktivet (skydd av biotoper) går trögt och det finns ett akut behov av att samordna de aktiviteter som tillkommer med stöd av redan existerande lagstiftning.

De många klagomålen

Den ökande mängden av klagomål som avser ländernas efterlevnad av miljölagstiftningen kan, enligt kommissionen, härledas till att:

- förhållandet att hälften av medlemsländerna saknar en verklig miljöpolitik,
- den ökande medvetenheten bland medborgarna om behovet av att skydda miljön,
- bristen på strukturer för kontroll av efterlevnaden (sådana finns bara i fem medlemsländer),
- de begränsade möjligheterna för enskilda individer att klaga hos nationella domstolar.

I sin beskrivning av problemet säger kommissionen att medlemsländerna inte alltid tycks vara medveta om att direktiven är rättsligt bindande. "I praktiken uppfattas direktiven ofta bara som rekommendatio-

ner." Kommissionen klagar också på att någon egentlig bättring inte ägt rum sedan den förra rapporten.

Kommissionens åtgärder

Kommissionens första åtgärd med anledning av inkomna klagomål är att sända brev till det berörda medlemslandet (s.k. artikel 169 brev). Så skedde under 1992 i 1210 fall (avseende alla samhällsområden). Detta kallas på engelska för "infringement proceedings". Kommissionen försöker klara av denna fas i sin undersökning inom ett år från att den upptäckt eller blivit uppmärksammad på en eventuell överträdelse. Normalt får medlemslandet två månader på sig att besvara kommissionens brev.

I de flesta fall beslutar kommissionen inom ett år att antingen avsluta fallet eller att sända ett s.k. motiverat yttrande (reasoned opinion). Under 1992 sände kommissionen 248 sådana yttranden (alla samhällsområden) till medlemsländerna. Som yttersta åtgärd kan kommissionen hänföra fallen till EG/EU-domstolen. Detta skedde 1992 i 64 fall. Kommissionen offentliggör alltid motiverade yttranden och anmälningar till domstolen i syfte att sätta press på de berörda medlemsländerna. Artikel 169 brev redovisas däremot bara till massmedia i fall där medlemslandet i fråga vägrar följa ett utslag i domstolen eller inte alls överfört en gemensam regel i nationell lag.

Vilken är den praktiska betydelsen?

Det är svårt att dra några definitiva slutsatser om vad den sena överföringen till nationell lag och de många överträdelserna betyder för miljön. Uppenbart är att den dåliga implementeringen påtagligt försvagar EG/EU:s miljöpolitik, men det är svårt att kvantitativt och kvalitativt fastställa hur bristerna påverkar uppfyllandet av olika miljömål.

En sak låter sig dock utan svårighet konstateras och det är att medlemsländernas saktfärdighet i allt väsentligt rör direktiv till skydd av naturen och den yttre miljön (antagna med stöd av art 130s). Implementeringen av varurelaterade bestämmelser (art 100a) sköter medlemsländerna betydligt bättre. En anledning är säkert att de är förhindrade att införa eller behålla egna bestämmelser inom dessa

totalharmoniserade områden. Det finns alltså en stark kommersiell drivkraft att sköta implementeringen. Det är också påtagligt hur Sverige mycket snabbt och i vissa fall långt före EES-avtalets ikraftträdande anpassat sin lagstiftning till EG/EU:s regler på varuområdet.

Sveriges implementering av EG/EU-regler

Sverige har med anledning av EES-avtalet genomfört en rad förändringar av regelverket inom miljöområdet. Dessa förändringar finns redovisade i regeringens EES-proposition och dess bilaga 13 samt i proposition 1992/93:60 Ändringar i miljöskyddslagen m.m. (se också kapitel 5).

Staffan Westerlund, professor i miljörätt och expert i utredningen, har i en promemoria (Westerlund, 1993) ifrågasatt om Sverige till alla delar genom befintlig eller ny lagstiftning kan sägas uppfylla de direktiv som omfattas av EES-avtalet. Westerlund påpekar bl.a. att flera direktiv anger att tillstånd till viss miljöfarlig verksamhet ska vara tidsbegränsade och kunna upphävas i sin helhet. I grundvattendirektivet anges t.ex. att vissa tillstånd endast får meddelas för en begränsad tidsperiod och skall omprövas minst vart fjärde år (80/86/EES). Den svenska miljöskyddslagen (ML) saknar emellertid bestämmelser som möjliggör en sådan omprövning. Tillstånd enligt ML gäller i princip "för evigt". Miljödepartementet anger att denna fråga kommer att lösas i samband med att förslaget om en miljöbalk föreläggs riksdagen under första hälften av 1994.

Westerlund tar också upp frågan om Sverige kan anses uppfylla kraven i de olika luftkvalitetsdirektiven. Direktiven föreskriver en viss lägsta luftkvalitet och anger att medlemsländerna är skyldiga att se till att resultatet uppnås. För att klara detta behöver rättsverkningar knytas till gränsvärdena/kvalitetsnormerna. Medlemsländerna är också skyldiga att senast viss tid efter genomförandet av direktivet redovisa sina planer för en förbättring av luftkvaliteten där så behövs. Frågan om hur snabbt EFTA-länderna ska redovisa sådana planer har inte fastställts i EES-avtalet. Att de inte kan vara skyldiga att göra det innan avtalet trätt i kraft förefaller klart. Å andra sidan kan de inte heller rimligen vänta särskilt länge efter det att avtalet vunnit laga kraft med att redovisa sina åtgärder.

Sverige har valt att överföra de nu aktuella direktiven genom en ny bestämmelse i hälsoskyddslagen. Där anges att luften inte får vara sämre än vad som framgår av direktiven och att kommunerna ska mäta luftkvaliteten i områden där man kan ha anledning misstänka att gränsvärdena överskrids. Naturvårdsverket har nyligen fastställt föreskrifter som innebär att våra tidigare riktvärden för svaveldioxid, sot och kväveoxider döps om till gränsvärden och blir juridiskt bindande. Mot detta har Kommunförbundet gjort invändningar, eftersom man anser att Naturvårdsverket utnyttjat tillfället att lagfästa värden som går väsentlig längre än de obligatoriska kraven i EG:s direktiv. Det hör nämligen till saken att de svenska (tidigare) riktvärdena är väsentligt strängare än EG:s gränsvärden.

Sverige har emellertid inte knutit någon form av rättsverkan till situationer där gränsvärdena överskrids och det har av allt att döma inte heller något av de nuvarande EG-länderna gjort. Det finns därmed inget formellt hinder att försämra luftkvaliteten genom föroreningar från nya källor (fasta eller rörliga). Westerlund framhåller också att Sverige inte beslutat att knyta några särskilda åtgärder ("genomförandeinstrument") till överföringen av direktiven.

Mot det senare kan man dock anföra att de planer på nationell nivå som finns för en successiv nedskärning av utsläppen av partiklar, sot, bly och kväveoxider utgör en form av genomförandeinstrument. Det är också uppenbart att de redan genomförda åtgärderna är tillräckliga med avseende på bly och med stor sannolikhet också sot. Beträffande partiklar är situationen mera oklar, och när det gäller kväveoxider överskrids gränsvärdet på en del av gatunätet i storstäderna. Här är det alltså rimligt att kräva att genomförandet säkras genom en kombination av nationella och lokala åtgärder. Detta kan inte sägas vara säkerställt genom de åtgärder som hittills vidtagits. Å andra sidan har inget av de nuvarande medlemsländerna heller vidtagit den typen av långtgående åtgärder, och denna brist har hittills inte blivit föremål för domstolens prövning. Som redan framgått är kommissionen missnöjd med att medlemsländerna i hög utsträckning betraktar direktiven som rekommendationer snarare än rättsligt bindande regler. Och den har uppenbarligen inte haft kraft att föra talan mot enskilda medlemsländer för den typ av underlåtelse som Westerlund framhåller kan komma att inträffa beträffande Sveriges implementering av luftkvalitetsdirektiven.

Avslutning

Det är uppenbart att det finns mycket omfattande brister i medlemsländernas implementering av den gemensamma lagstiftningen. Miljödirektoratets chefsjurist, Ludwig Krämer (1992), menar att det bl.a. beror på att medlemsländerna ser de gemensamma reglerna som "importerad lagstiftning" trots att de i de flesta fall antagits i enhällighet. Det är vanligt att medlemsländerna gör minsta möjliga i syfte att uppfylla kraven. Krämer framhåller också att den nationella implementeringen ofta lämnas helt till statstjänstemännen och att de nationella parlamenten i ringa grad deltar i diskussionen om hur överföringen till nationell lag ska gå till. Därmed blir inte dessa frågor föremål för någon offentlig debatt.

Krämer lägger en del av skulden för misslyckandena på kommissionen. Det gäller framför allt bristen på uppföljning och kontroll. Beträffande många direktiv har inga uppföljningsmöten ordnats och personalbrist förhindrar kommissionen att på ett systematiskt sätt övervaka efterlevnaden.

7 Miljöpolitiken i EG/EU-länderna och kandidatländerna

I miljöpolitiskt hänseende finns det stora skillnader mellan de enskilda EG/EU-länderna. I detta kapitel ger vi en kortfattad beskrivning av miljöfrågornas ställning i de nuvarande medlemsländerna samt de vid sidan av Sverige aktuella kandidatländerna. Vår beskrivning baseras på ländernas officiella miljövårdsplaner och annan information från de berörda ländernas miljödepartement. Det avslutas med en diskussion om vilka faktorer som är av betydelse för den miljöpolitiska utvecklingen.

Vår redovisning bör trots ambitionerna att fånga upp tendenser i tiden ses som något av en ögonblicksbild. Det är långt ifrån säkert att situationen kommer att vara densamma om 10 år. För 10 år sedan var den tyska miljöpolitiken fortfarande ganska återhållsam, och vem kunde då ana att Norge i början av 90-talet i några sammanhang skulle tillhöra gruppen bromsande länder? Om ytterligare 10 år kan bilden ha förändrats ytterligare, och det är svårt att i dag göra sig en klar uppfattning om vilka länder som då kan komma att inta ledande positioner i olika sakfrågor.

Det bör understrykas att utredningen inte haft tid och resurser att genomföra en vetenskaplig studie av de miljöpolitiska förhållandena i olika länder. Den föreliggande texten kan således mera ses som ett försök till en journalistisk beskrivning av läget.

Miljöproblemen i Västeuropa

Nordvästeuropa har stora problem med försurning, övergödning och höga halter av marknära ozon. Alltsedan skogsskadorna började märkas i Tyskland i början av 1980-talet och sambanden med föroreningarna klarnade, har en rad åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med problemen. Svavelutsläppen har minskats betydligt, men utgör fortfarande ett problem. Utsläpp av kväveföreningar och kolväten från trafiken och industrin utgör alltjämt ett stort problem. Försurning,

vattenföroreningar, marknära ozon och avfallsproblem och kemikalier är stora frågor i länder som Österrike, Schweiz, Tyskland och Nederländerna.

Metaller är fortfarande ett problem, även om nedfallet av luftburna metaller över Västeuropa i stort sett halverats de senaste 20 åren. De stora mängderna industri- och hushållsavfall utgör ett stort volymproblem i de tätbefolkade länderna och ger upphov till läckage av tungmetaller och giftiga organiska ämnen.

Av kvävenedfallet i nordvästra Europa kommer ungefär hälften från jordbrukets ammoniakutsläpp, och vardera en fjärdedel från trafiken respektive energiproduktionen. I Nederländerna är det intensiva jordbruket den främsta källan till problemen, och överproduktionen av stallgödsel gör ammoniakbelastningen per arealenhet till den högsta i Europa. Också i Danmark är övergödning av mark och hav till följd av det intensiva jordbruket det största föroreningsproblemet.

Länderna i Sydeuropa har miljöproblem som är av delvis en annan karaktär än våra. De har problem med jorderosion, skogsbränder, vattenbrist samt av turism överexploaterade områden. Andra problem är luftföroreningar i storstäderna och marknära ozon. Större delen av Sydeuropa är väsentligt mindre försurningskänslig än de flesta områdena i Mellan- och Nordeuropa.

Det finns mycket litet kvar av ursprunglig natur i Europa. De flesta biotoper är påverkade av människan. För att klara målsättningen om att bevara den biologiska mångfalden krävs restriktioner i markutnyttjandet samt en minskning av de föroreningar som förändrar de biokemiska betingelserna. Problemen och frågeställningarna skiftar mellan olika delar av Europa. Markavvattning och utdikning av våtmarker utgör dock ett problem i de flesta länder.

Miljöpolitiken i dag

Tre länder har under de senaste 10 åren ofta bildat en förtrupp i miljöpolitiska sammanhang inom EG. Det är Tyskland, Nederländerna och Danmark. Nederländerna har t.ex. en detaljerad plan som är minst lika ambitiös som det svenska naturvårdsverkets kvalitetsmål och aktionsplaner. Tyskland har under senare år alltmer intagit rollen som det mest pådrivande landet och har i kraft av sin storlek och ekonomiska styrka stor betydelse för hela EG. Även Danmark har i flera

avseenden en ambitiös miljöpolitik och tillhör i de flesta sammanhang gruppen av pådrivande länder.

Frankrike har länge fört en mera återhållsam miljöpolitik. Landets egna miljöproblem är i flera avseenden mindre allvarliga än Tysklands och Beneluxländernas, och miljörörelsen är förhållandevis outvecklad. Belgien har trots mera påtagliga problem också intagit en låg profil. Det finns emellertid nu tecken på att Frankrike och Belgien kan vara beredda att i en del frågor inta en mera offensiv inställning. Det gäller framför allt avfallsproblemen, luftföroreningarna i storstäderna och problemen med förorenat grundvatten.

Italien intar något av en mellanställning. Landet har en ganska outvecklad miljöpolitik och mycket stora problem med efterlevnaden av såväl den egna lagstiftningen som EG/EU:s miljöregler. Kärnkraften är en fråga som varit föremål för en intensiv debatt, och landet har nu omprövat sin tidigare positiva hållning. Trots en ganska svag inhemsk miljöpolitik tillhör Italien inte den grupp av länder som aktivt söker bromsa den gemensamma miljöpolitiken.

Storbritannien är gynnat av havsströmmar och västliga vindar och är därför en nettoexportör av både vatten- och luftföroreningar. Detta är en av orsakerna till varför Storbritannien ofta intar en avvisande hållning till förslag om långtgående åtgärder mot utsläpp till luft och vatten. Därtill kommer att britterna av idelogiska skäl ofta motsätter sig att gemenskapens institutioner och lagstiftning utvidgas. Internt är landskapsskydd och stadsplanering stora frågor, som dock i allt väsentligt ligger utanför EG:s kompetensområde.

De fyra "fattigaste" medlemsländerna, Spanien, Grekland, Portugal och Irland, utgör också en tillbakahållande kraft vid utformandet av EG/EU:s miljöpolitik. Det beror åtminstone delvis på att de i allmänhet inte hunnit drabbas av lika allvarliga miljöproblem som länderna i Nordeuropa. Deras förhållandevis låga inkomstnivå påverkar självfallet också den politiska betalningsviljan. För att i Maastricht gå med på att beslut i miljöfrågor (artikel 130s) ska avgöras med kvalificerad majoritet krävde Spanien, Portugal, Grekland och Irland ekonomisk kompensation, och det är därför som ca hälften av utjämningsfondens medel ska användas till miljöinvesteringar i de fyra länderna.

Kandidatländerna

Finland är ett land vars miljöproblem i hög grad påminner om Sveriges. En viktig skillnad är dock att Finland i högre grad berörs av utsläppen på Kolahalvön, i Karelen, S:t Petersburg och Estland. Den finska miljöpolitiken kan karaktäriseras som ganska progressiv men mindre heltäckande än den svenska. Finland har i konventionssammanhang ofta ställt sig på de pådrivande ländernas sida men inte agerat lika offensivt som t.ex. Nederländerna, Tyskland och Sverige. Den djupa ekonomiska krisen kan under de närmaste åren komma att verka återhållande på Finlands vilja att i internationella sammanhang acceptera mera långtgående åtaganden.

Den norska miljöpolitiken påminner i många avseenden om den svenska. Exempel på detta är satsningen på avsvavling och den omfattande användningen av ekonomiska styrmedel. Norge har emellertid i vissa avseenden befunnit sig steget efter oss. Exempel på sådana skillnader är främst den förhållandevis låga ambitionsnivån inom vattenvården, som åtminstone delvis beror på att Norge kunnat utnyttja sina öppna kuster. Norge har - trots många likheter i kemikaliearbetet - inte heller ägnat samma uppmärksamhet åt bekämpningsmedel som Sverige. Den norska användningen per hektar är ungefär dubbelt så stor som den svenska. Norge har under de senaste två till tre åren vid några tillfällen sällat sig till gruppen av bromsande länder. Det gäller frågor inom Pariskonventionen och Genèvekonventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar.

Österrike har under trycket av försurning, höga ozonhalter och skogsdöd under senare år utvecklat en förhållandevis radikal miljöpolitik. Landet har t.ex. minskat svavelutsläppen med 75 procent sedan 1980 och beslutat minska kväveoxid- och kolväteutsläppen med 70 procent till år 2006 (i relation till utsläppen 1985 respektive 1988). I det internationella samarbetet intar Österrike dock ofta en ställning liknande Finlands. Man stödjer gruppen av pådrivande länder men tar mera sällan egna initiativ.

Partners i försurningsfrågan?

Det är av stor betydelse för Sverige att hitta partners i för oss viktiga frågor som försurning och övergödning. Vi har särskilt granskat förutsättningarna för Sverige att bland de nuvarande medlemsländerna

och kandidatländerna finna länder med vilka vi kan samverka i försurningsfrågan.

Genèvekonventionen har sedan början av 1980-talet antagit protokoll som täcker utsläppen av svavel, kväveoxider (NO_x) och lätta kolväten (VOC). Den svenska regeringens handläggare och en företrädare för miljörörelsen (som i många år följt arbetet på nära håll) ger en likartad bild av de olika parternas agerande inom konventionen. Båda betecknar EG:s deltagande som passivt och framhåller Tyskland och Nederländerna som de tillsammans med Sverige mest pådrivande länderna. Österrike och Finland betecknas som stödjande men mindre aktiva. Miljörörelsens representant vill placera även Danmark i denna grupp, medan tjänstemannen menar att Danmark i stort sett lämnat gruppen av pådrivande länder. Hon hänvisar till att Danmark hösten 1993 inte fullt ut ville acceptera sin del av bördan för en kostnadseffektiv reducering av svavelutsläppen (förhandlingarna om ett nytt svavelprotokoll).

Norge har motarbetat kravet på införande av bästa tillgängliga teknik (svavel), har problem med mera långtgående krav på NO_x och VOC men stödjer kraven på en kostnadseffektiv reduktion av ECE-ländernas svavelutsläpp.

Storbritannien, Spanien, Irland och Belgien bedöms vara aktivt bromsande. Frankrike bromsar i svavelförhandlingarna men var pådrivande i samband med VOC-protokollets tillkomst. Italien, Grekland, Portugal och Luxemburg betecknas som passiva.

Den grupp som Sverige i första hand kan hoppas på består således av Nederländerna, Tyskland, Finland och Österrike samt möjligen Norge och Schweiz. Miljörörelsens företrädare framhåller dock att Tysklands pådrivande roll försvagats något sedan återföreningen (upptaget av problem i f.d. Östtyskland), och han befarar att Finland till följd av den ekonomiska krisen kan komma att prioritera miljöfrågorna lägre. När utredningen via de svenska ambassaderna frågat miljödepartementen i EG-länderna om deras prioriteringar var det bara Nederländerna som spontant nämnde försurningen som en högt prioriterad fråga.

Effekter av långsiktig betydelse

Det finns ett antal förhållanden som har potentiell betydelse för olika länders långsiktiga ställningstaganden i miljöfrågor och därmed för EU:s beslut. Bland de viktigaste märks:

1. Befolkningstäthet
2. Markens och ekosystemens känslighet samt tillgången på recipienter
3. Näringsstruktur
4. Landets ekonomiska förutsättningar
5. Medborgarnas miljöintresse

Det förekommer stora skillnader mellan länderna i samtliga dessa fem avseenden och institutionella och kulturella skillnader kan också spela viss roll.

Länder med hög befolkningstäthet och begränsad förmåga hos recipienterna att absorbera emissionerna kan förväntas tillhöra dem som långsiktigt kommer att vara pådrivande. Detta gäller naturligtvis särskilt om det inom landet finns en tradition av intresse för miljön och en hög betalningsförmåga.

Länder med mera gynnsamma naturgeografiska förutsättningar kan å andra sidan förmodas tillhöra dem som vill gå mera försiktigt fram. Parametrar av betydelse är t.ex. tillgång till jord- och bergarter med hög alkalinitet (= buffringsförmåga mot försurning) och tillgång till öppna havsrecipienter med gynnsamma strömförhållanden. Med tanke på att den förhärskande vindriktningen i en stor del av Europa är västlig, har också det enskilda landets geografiska placering betydelse för dess ställningstaganden.

Näringsstrukturen har också stor betydelse för ländernas ställningstaganden. Länder med hög andel energikrävande industri kan t.ex. tänkas vara mera känsliga för långtgående krav på minskade utsläpp av svavel och koldioxid jämfört med länder som är nettoimportörer av energikrävande råvaror och halvfabrikat. Länder som baserar en betydande del av sin energianvändning på brunkol och stenkol från egna fyndigheter kan förmodas vara särskilt försiktiga. Även förekomsten av starka och ekonomiskt betydelsefulla kemiföretag eller biltillverkare kan tänkas påverka de politiska besluten i för miljön negativ riktning. Lantbrukarna är en tung påtryckningsgrupp i flera länder.

Viktiga skäl till att Storbritannien har varit en "bromsare" är t.ex.:

- att England (men inte Skottland och Wales) till stor del har mark med hög buffringsförmåga
- att landet är nettoexportör av alla typer av luftföroreningar
- att landet har förhållandevis öppna kuster och gynnas av strömmarnas riktning i Nordsjön
- kolindustrins stora betydelse för sysselsättningen i delar av England
- att man har en tradition av att motsätta sig EG:s inblandning
- att den nationella miljöpolitiken betonar andra frågor än utsläppen av gränsöverskridande luft- och vattenföroreningar.

Spanien, Portugal och Irland har delvis liknande omständigheter och tillhör dessutom Europas relativt sett fattiga länder.

Tyskland, Nederländerna, Belgien, Österrike, Norge och Finland har problem som liknar Sveriges, t.ex. försurning, kvävemättnad, höga ozonhalter och skogsdöd. Man kan förmoda att det är detta block som långsiktigt kommer att vara pådrivande i frågor som har med långväga och gränsöverskridande luftföroreningar att göra. I flertalet av dessa länder är miljöintresset starkt och betalningsförmågan relativt stor.

Beträffande avfall, tungmetaller, persistenta organiska föreningar (POC) och nitrat i grundvatten är det troligt att de tättbefolkade länderna kommer att bli mera intresserade av långtgående begränsningar än vad flertalet av dem är i dag. Potentiella pådrivare är Tyskland, Österrike, Schweiz, Nederländerna och Belgien men också Danmark, Storbritannien och Norditalien. På sikt kanske också Frankrike och Spanien. En del länder kan i dessa avseenden med tiden vilja gå längre än vad Sveriges politiker kan tycka vara motiverat. Det är t.ex. troligt att det stora intresset för att reducera volymen av avfall med tiden kommer att följas av ett minst lika intensivt arbete med att reducera inslaget av toxiskt avfall (metaller, POC m.m.).

Miljörörelsens ställning

Miljörörelsens styrka kan ses som ett tecken på miljöfrågornas ställning hos allmänheten. De största miljöorganisationerna inom EU (i proportion till befolkningen) finns i Danmark och Nederländerna. Även den tyska och den brittiska miljörörelsen är förhållandevis

starka, och miljöorganisationerna i Italien har tillvuxit snabbt under senare år. I övriga länder är miljörörelsen svag eller mycket svag. I de övriga kandidatländerna har miljörörelsen en stark ställning i Norge och en växande betydelse i Österrike.

Företagens agerande

Den framtida situationen på miljöområdet påverkas också av företagens agerande. Vi tänker dels på deras inställning som lobbyister mot nya idéer och lagförslag men också på deras roll som aktörer på marknaden. Det har under senare år blivit allt mera vanligt att företag i Västeuropa sökt utnyttja allmänhetens intresse för vissa miljöfrågor i syfte att skapa nischer för miljövänliga produkter. Officiella och inofficiella system för positiv miljömärkning tar fasta på detta förhållande och ger de progressiva företagen tillgång till nya former för marknadsföring. Inom begränsade segment av marknaden har trycket från allmänheten och institutionella uppköpare (kommuner, landsting och företag) varit så starkt att en del företag vidtagit betydligt mera långtgående åtgärder än vad politikerna begärt av dem. Efterfrågan på klorfritt papper är i flera länder ett exempel på den saken.

Om allmänhetens intresse och betalningsvilja visar sig överstiga politikernas, kan marknadens makt visa sig vara en mera dynamisk kraft än politiken. Man bör i det sammanhanget notera att det kan vara tillräckligt att det finns en minoritet på kanske 10-30 procent av konsumenterna som är intresserade för att de nya produkterna ska komma fram. När marknaden på detta sätt väl dokumenterat att det är möjligt att till rimlig kostnad producera mera miljövänliga varor, blir det lättare för politikerna att ställa krav på de övriga företagen. Det är dock knappast troligt att marknadskrafterna på detta sätt kommer att förmå att lösa mer än en mindre del av miljöproblemen. Receptet fungerar nog i första hand i sammanhang där merkostnaden blir liten eller måttlig och där man inte begär att konsumenterna i grunden ska förändra sitt beteende. Det blir väsentligt svårare att den vägen t.ex. förändra tendensen mot ökat resande och allt längre godstransporter.

8 Miljöfrågorna i Central- och Östeuropa

Miljötillståndet

Den politiska förändringen i öst har gjort att kunskapen om miljösituationen har ökat. Det är fortfarande svårt att få en fullständig bild över situationen, men det råder inget tvivel om att det under den bristfälliga statistiken döljer sig enorma problem i form av påverkan på naturen och människors hälsa. Allt är dock inte elände. Polen har exempelvis stora landområden som är praktiskt taget opåverkade av föroreningar och Polen, Tjeckiska Republiken och f.d. Östtyskland har sammantaget en rikare biologisk mångfald än vad västra Tyskland har.

De central- och östeuropeiska länderna har stora tillgångar på kol, som därmed fått en dominerande roll i deras energiförsörjning[1]. Brunkol, som använts i stor omfattning, har lågt energiinnehåll och ger höga utsläpp av svavelföreningar, aska, kväveföreningar, koldioxid och tungmetaller vid förbränning i kraftverk eller industriproduktion. Energieffektiviteten är dessutom ofta låg p.g.a. föråldrad teknik och reningen av utsläppen är många gånger primitiv. Polen, Tjeckien och Slovakien tillhör Europas största svavelförorenare.

Luftföroreningar är den huvudsakliga miljöbetingade orsaken till hälsoproblem[2]. Relativt sett har vattenföroreningar i allmänhet mindre direkt hälsopåverkan. Ett miljöhot som är dåligt dokumenterat gäller det toxiska avfallet. Giftavfall tycks inte vara något akut hälsoproblem, även om framtida risker inte kan uteslutas.

Källor till hälsopåverkan via luften är utsläpp av metaller och giftiga organiska ämnen från punktkällor, dålig stadsluft genom att

---

[1] 1989 stod kol för 55% av energitillförseln i Tjeckoslovakien, 71% i Östtyskland och 76% i Polen. Källa: Salay, J. (1991), Östeuropas miljö, problem och framtidsutsikter. Naturia.

[2] Enligt det förberedande arbetet för miljöhandlingsprogrammet för Central- och Östeuropa inför Luzernkonferensen 1993.

lågkvalitativt kol används vid bostadsuppvärmning samt den ökande trafiken.

Hälsoproblem på någon kilometers radie från utsläppskällorna beror framför allt på utsläpp av metaller och organiska ämnen från stora industrianläggningar med gammal teknologi. De högsta koncentrationerna finns i städerna och i närområden till kraftverk och industrier. Vissa koksverk ligger ibland till och med inne i städerna. Det totala antalet anläggningar är dock begränsat, och antalet minskar allteftersom gamla anläggningar läggs ned. Indirekta effekter av utsläppen är deposition av tungmetaller och andra giftiga ämnen i bland annat jordbruksmark och på lekplatser. Detta är ett allvarligt problem i vissa områden runt existerande eller nedlagda anläggningar, där mycket höga halter av kadmium uppmätts. En annan effekt av den omfattande förbränningen av kol är dess bidrag till växthuseffekten.

När det gäller utsläpp som påverkar ett något större område (någon mils radie), beror dessa framför allt på utsläpp av svaveldioxid och partiklar från bostadsuppvärmning och ibland trafiken i städerna.

Regionala eller långväga transporter av luftföroreningar gäller framför allt svavel. Utsläppen av svavel kommer framför allt från elkraftindustrin, men också bostadsuppvärmningen bidrar. Det tycks inte vara någon skillnad i transportmönster mellan utsläpp från höga och låga skorstenar. Marknära ozon och kväve är föroreningsproblem som ännu inte kartlagts i nämnvärd utsträckning. Det går därför inte att utesluta att de kan utgöra påtagliga problem.

Vissa bergsområden i gränsområdet mellan Tjeckiska Republiken, Polen och Tyskland har låg buffringskapacitet och i områden med den högsta depositionen överskrids de kritiska belastningsgränserna ibland 5 till 10 gånger. I dessa områden har försurningen lett till omfattande skogsdöd. Försurningens utbredning och omfattning är annars dåligt kartlagd i Östeuropa. De östeuropeiska länderna påverkar i stor utsträckning varandra genom sina utsläpp av svavel. Andra områden som påverkas är västra Tyskland, Österrike, f.d. Sovjet och de nordiska länderna.

Ett annat grundläggande problem i de öst- och centraleuropeiska länderna är förorening av vattentillgångarna. Brist på användbart grundvatten har lett till att dricksvattenbehovet i stället måste täckas genom ytvatten, vilket ofta är mer utsatt för föroreningar.

Kolbrytningen ger upphov till miljöproblem i form av läckande avfallslager och grundvattenföroreningar. Stora mängder salthaltigt spillvatten pumpas upp ur gruvorna och förorenar floder och andra vattendrag.

Många industrier saknar egna reningsanläggningar och släpper i stället ut avloppsvatten genom de kommunala reningsverken, som endast i undantagsfall kan rena de svårbehandlade föroreningarna. De reningsverk som finns är dessutom ofta överbelastade och dåligt underhållna. I Polen beräknas en tredjedel av avloppsvattnet släppas ut orenat. Nitratläckage från jordbruket utgör stora problem i vissa områden. Befolkningen på landsbygden i t.ex. Polen och Tjeckien berörs av höga nitrathalter i brunnarna.

Från Öst- och Centraleuropa förs enorma mängder närsalter och farliga ämnen ut i Östersjön. Enbart floden Wisla torde föra ut mer näringsämnen än vad Östersjön får ta emot från något enskilt nordiskt land.

Andra miljöproblem i dessa regioner är osäkerheten med kärnkraftshanteringen. Ryssland, Ukraina, Litauen och f.d. Tjeckoslovakien, utnyttjar till stor del kärnkraft i sin industriproduktion. Många av miljöproblemen i Öst- och Centraleuropa kan relateras till militär produktion och aktivitet. När sovjetarmén för ett par år sedan började dra sig tillbaka från de östeuropeiska länderna uppdagades en mängd miljöskador i form av exempelvis avfall eller förorenat grundvatten. Uppgifterna om ländernas avfallshantering är sparsamma, men utgör helt säkert ett allvarligt problem.

De tre baltiska staterna har också omfattande miljöproblem. De största utsläppen av luftföroreningar sker i nordöstra Estland. Kraftverken i Narva använder oljeskiffer, vilket orsakar utsläpp av svavel vid förbränningen och vattenföroreningar vid brytningen. Vattenföroreningar är ett annat allvarligt problem. Industrin, hushållen och jordbruken släpper ut stora mängder föroreningar och behovet av avloppsrening är stort i de tre länderna. Största utsläppskällan är Kaunas, Litauens näst största stad, som helt saknar kommunal avloppsrening. Andra problem hänger samman med kärnkraften; dels osäkerheten med kärnkraftverket Ignalina i Litauen, dels hanteringen av radioaktivt avfall.

Faktorer som kan komma att påverka utvecklingen på miljöområdet

Detta avsnitt bygger på en analys som vårt förre miljöråd vid ambassaden i Bonn har gjort, och som i sin tur bygger på material från och intervjuer med representanter för miljöministerier, industriministerier, kraftverk, lokala miljöorgan, konsultföretag, industrier, ambassader,

fonder och Världsbanken i f.d. Östtyskland, Polen och den Tjeckiska Republiken.

Vi har valt att inrikta oss på påverkan av gränsöverskridande föroreningar på luft och vatten. Avsnittet behandlar därför inte andra viktiga frågor som rör exempelvis avfall, sanering av förorenade områden, grundvattenföroreningar och naturvård.

När det gäller miljöfrågornas betydelse i dessa länder är det betydligt svårare att göra en bedömning enbart utifrån regeringarnas uttalade politiska prioriteringar. Omsorg om miljön tycks ligga relativt långt ned på den politiska dagordningen jämfört med frågor som exempelvis sysselsättning. Detta kan enligt bedömaren komma att kompenseras av att tre viktiga drivkrafter, samt den politiska viljan att komma tillrätta med hälsoproblemen (vilket bedöms vara tillräckligt viktigt i sig för att få politisk uppmärksamhet), leder till ökat tryck för att minska utsläppen från de största föroreningskällorna. Det finns dock viktiga skillnader när det gäller dessa faktorers påverkan på utsläpp till luft respektive vatten. När det gäller luft väntas följande tre drivkrafter ge störst påverkan:

1. Makroekonomiska faktorer, som sammanhänger med strukturomvandlingen, bedöms vara den viktigaste drivkraften. Minskade subventioner av el och kol är förutsättningen för en kostnadsriktig prissättning, liksom möjligheten för kraftföretag att ta ut priser som täcker kostnader för investeringar i reningsteknik. Prissättning inom elindustrin är ett av de viktigaste områdena för förändringar. I dag sätts exempelvis elpriserna centralt i den Tjeckiska Republiken och i Polen.

Världsbanken har gjort uppskattningar för Polen, enligt vilka europeiska energiprisnivåer skulle leda till betydande minskningar i energiförbrukning, samt minskade utsläpp av stoft, SO_2 och CO_2 med omkring 75-80, 60 respektive 50 procent vid år 2000.

Ökad användning av ekonomiska styrmedel, t.ex. skatter, skulle också innebära en möjlighet att exempelvis beskatta bränsle utifrån miljökvalitet. Ekonomiska styrmedel spelar för närvarande en central roll i Polen, används inte alls i f.d. DDR och håller successivt på att införas i den Tjeckiska republiken.

Utvecklingen i f.d. Östtyskland efter återföreningen har medfört att ett stort antal industrianläggningar med storskaliga giftutsläpp har lagts ned. Uppskattningar har gjorts[3] om att användningen av energi kom-

[3] Enligt konsultföretaget Prognos AG, som rapporterar till Bundesministerium für Wirtschaft.

mer att minska med omkring en tredjedel mellan slutet av 1980-talet och sekelskiftet. Brunkolsanvändningen beräknas minska med cirka en tredjedel medan olja och naturgas väntas öka i absoluta tal. Den slutliga energiförbrukningen inom industrin beräknas halveras.

2. Behovet av integration med Västeuropa är den andra viktiga drivkraften, som uppkommit sedan handelssystemet inom COMECON kollapsat. Östeuropas i särklass viktigaste handelsområde är EU, och EU:s handelspolitik gentemot Östeuropa är därmed av central betydelse för regionens ekonomiska och industriella utveckling. Detta har inneburit att länderna håller på att anpassa sin lagstiftning och dess tillämpning till EU-standarder också på miljöområdet. Flera av länderna, bl.a. Polen och Tjeckien, har tecknat associationsavtal (s.k. Europaavtal) med EG. Dessa avtal innehåller flera punkter som har direkt anknytning till miljöområdet, bl.a. implementering av ekonomiska styrmedel och en EG/EU-anpassning av miljökraven inom en rad områden.

3. Den tredje drivkraften gäller närmandet till det västeuropeiska elsystemet. Tidigare var alla östeuropeiska elsystem knutna till det sovjetiska systemet. F.d. DDR:s elsystem håller för närvarande på att kopplas bort från det sovjetiska för att i stället integreras med det västtyska. De polska och tjeckiska näten är fortfarande knutna till det sovjetiska och samtidigt anslutna till Västeuropa genom särskilda stationer med högspänd likströmsöverföring. Här skulle ett närmande kräva en rad tekniska beslut med politiska implikationer. Närmandet till väst sker dels genom den allmänna västorienteringen, dels av säkerhetspolitiska orsaker. Med andra ord ligger besluten långt bortom själva miljöpolitiken.

En fullständig öst-västintegrering av elsystemen skulle enligt bedömaren väcka frågan om harmoniserade utsläppsstandarder, genom att elindustrin i väst från konkurrenssynpunkt knappast skulle acceptera billig el framställd på kol. Kontrakt på elexport från öst skulle dessutom innebära ökade möjligheter att finansiera miljövårdsåtgärder.

Slutligen bedöms åtgärder för att minska hälsorisker vara en faktor som leder till att hälsorelaterade utsläpp till luften av föroreningar från bl.a. industrin och bostadsuppvärmning prioriteras. Det är värt att notera, enligt vad som framgår av kapitel 2, att åtgärder för att minska utsläpp från mindre källor också minskar långväga föroreningar.

Hur snabbt utvecklingen kommer att gå beror på en rad olika faktorer. Även om de tre länderna formellt har miljölagstiftning, finns det ett antal flaskhalsar som försvårar den praktiska tillämpningen.

Utvecklingen av miljöorganisationerna pågår ständigt, och ser olika ut i de tre länderna vad gäller ansvarsfördelning mellan centrala och regionala myndigheter. Anpassning till en västeuropeisk typ av lagstiftning tar tid, med allt vad det innebär i form av t.ex. tillståndsprövning och övervakning, vilket har tagit årtionden att bygga upp i väst. Övervakning finns bara delvis på plats, varför vissa licenser i öst fortfarande baseras på uppskattade utsläpp och rapportering från företagen själva. Det tar även tid att bygga upp en administration som gör det möjligt att tillämpa ekonomiska styrmedel.

Standarderna är ofta strikta, och innebär exempelvis krav på bästa tillgängliga teknik (BAT) på alla existerande och nya anläggningar. Exempelvis infördes sådana i den Tjeckiska Republiken vid en tidpunkt då industriledarna var fullt sysselsatta med att privatisera. Trycket på att sträcka ut tidsfristerna kan därför väntas öka.

Beträffande vattenföroreningar väntas de makroekonomiska effekterna inte ha lika stora effekter, även om det finns exempel på kraftigt minskade utsläpp av toxiska ämnen till vatten i f.d. Östtyskland. Det kan därför dröja innan resultat som är positiva från miljösynpunkt uppnås. En av de viktigaste åtgärderna bedöms vara att klara ut organisationen av vattenförsörjningen, både beträffande ägandestruktur och prissättning.

Sveriges agerande

Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa syftar till att stödja den politiska och ekonomiska omvandlingsprocessen och sker framför allt genom olika former av kunskapsöverföring. Åtgärder för att bevara och förbättra miljön, särskilt i Östersjön, har hög prioritet. Samarbetet sker både bilateralt och multilateralt.

För budgetåren 1992/93-1994/95 har en miljard kronor avsatts per år för det generella östsamarbetet. Pengarna kanaliseras via UD och skall framför allt användas till kunskapsöverföring. Utöver detta har särskilda medel avsatts i samband med de båda s.k. klimatpropositionerna (1992/93:99 och 179), där sammanlagt cirka 465 miljoner kronor under budgetåren 1992/93-1993/94 skall gå till insatser i Östersjöregionen. Dessa medel samordnas genom Miljö- och naturresursdepartementet. Huvuddelen skall gå till insatser inom miljö- och

energisektorerna. Regeringen har också avsatt 108 miljoner kronor i bidrag till avloppsreningsverk i Baltikum.

Bilateralt samarbete

När det gäller det bilaterala samarbetet prioriteras Sveriges geografiska närområde. Avtal om miljösamarbete har ingåtts med Polen, Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Samarbetet kanaliseras via en rad olika organisationer:

* BITS (Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete) arbetar med kunskapsöverföring och annat tekniskt samarbete genom att finansiera projekt som bedrivs med en svensk part - t.ex. statliga myndigheter, banker, företag, kommuner, universitet - i samverkan med en part i mottagarlandet. Miljöinsatser anges som ett av tre prioriterade områden.

* SIDA ger stöd genom svenska folkrörelser och andra enskilda organisationer, t.ex. Naturskyddsföreningen.

* Swedecorp[4].

* Svenska Institutet.

* Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) och Statens Strålskyddsinstitut (SSI) gör insatser för förbättrad kärnsäkerhet respektive för ett ökat samarbete på strålskyddsområdet.

* NUTEK (Närings- och teknikutvecklingsverket) arbetar med att upprätta miljöanpassade energisystem i Öst- och Centraleuropa och utformar program för energieffektivisering och för ökat utnyttjande av förnybara energislag.

* Statens naturvårdsverk arbetar med kunskapsuppbyggnad och förvaltningsstöd (t.ex. utbyte av experter och uppbyggnad av lagstiftning) i samarbete med miljömyndigheter i mottagarländerna.

---

[4] SwedeCorp är en statlig myndighet som bildades 1991 genom sammanslagning med Swedfund, Impod och en del av SIDA:s industribyrå i syfte att samordna näringslivssamarbetet med u-länder och länder i Central- och Östeuropa.

Stödet ges främst till projekt som har betydelse för åtgärdsprogrammet för Östersjön och för gränsöverskridande luftföroreningar. Samverkan sker också med länsstyrelser och kommuner för kompetensöverföring på regional och lokal nivå.

* Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) arbetar med miljöinsatser inom jordbruket i Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Polen. Stödet ges till projekt som är relevanta för det internationella åtgärdsprogrammet för Östersjön som utarbetats inom Helsingforskonventionen.

Multilateralt samarbete

Multilaterala organ är den främsta kanalen för Sveriges samarbete med central- och östeuropeiska länder utanför det geografiska närområdet. På miljöområdet sker det framför allt genom följande organ:

* Det nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO skall främja investeringar som är av intresse för de nordiska ländernas miljöprioriteringar genom att erbjuda finansiella tjänster (t.ex. lån och garantier) till företag som vill investera i miljöåtgärder. Nordiska Investeringsbanken är också involverad i detta.

* Världsbanken arbetar med rådgivning, tekniskt bistånd och utbildning. Miljö utpekas som ett av fem prioriterade områden.

* Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) bildades 1990 genom en överenskommelse mellan EG, Europeiska Investeringsbanken (EIB) och 39 enskilda stater. EBRD är den enda internationella finansinstitution som tillkommit enbart för stöd till f.d. Östblocket. Verksamheten inriktas på bl.a. infrastruktur och energiinvesteringar.

* G24-gruppen omfattar de 24 OECD-länderna och internationella finansieringsorgan. G24 har till uppgift att samordna dessa länders stödinsatser till Central- och Österuropa. Det handlar framför allt om informationsutbyte, så att givar- och mottagarländerna skall få en samlad bild över biståndsinsatserna. Gruppen koordinerar insatser inom bl.a. jordbruk, miljö och energi (inklusive kärnsäkerhet).

Inom den s.k. "Environment for Europe"-processen har vid ett miljöministermöte i Luzern i april 1993 antagits en miljöaktionsplan för Central- och Östeuropa. Bland annat har en "Project Preparation Committee" upprättats, som skall förbereda miljöprojekt och finansiella lösningar.

EU:s agerande

EU:s insatser på miljöområdet i Central- och Östeuropa kanaliseras huvudsakligen genom samarbetsprogrammet PHARE[5], som startade 1990. Sedan 1990 har EG-kommissionen anslagit 252 miljoner ECU för PHARE:s miljöprogram, ett belopp som motsvarar 11 procent av PHARE:s totala budget. Programmet omfattade till en början Polen och Ungern, men utvidgades därefter till att även omfatta Tjeckoslovakien, Bulgarien, Jugoslavien och Rumänien samt Estland, Lettland och Litauen. Biståndet till Jugoslavien har suspenderats. Arbetet med att utveckla detta program har dock gått långsamt p.g.a. bristande mottagarkapacitet och osäkerhet om vilka projekt som skall stödjas.

Tyngdpunkten i PHARE-programmen ligger på förebyggande åtgärder. Prioriterade frågor är att stärka miljövårdens institutioner och lagstiftning, överföring av kunskap och teknologi, starta pilotprojekt, utveckling av infrastrukturen och specifika åtgärder för att eliminera akuta miljöhot. En annan prioriterad uppgift är att utveckla regionala program som underlättar de östeuropeiska ländernas samarbete gällande gränsöverskridande föroreningar. I framtiden tänker man även satsa på information och att bygga upp ett miljömedvetande i länderna.

EG:s biståndsprogram till forna Sovjetunionen sker genom TACIS-programmet (Technical Assistance Programme to the former republics of the former Soviet Union), som startade 1991. Programmet omfattar 12 forna rådsrepubliker. TACIS har ännu inte profilerats inom miljöområdet, men däremot görs viktiga insatser inom energi- och kärnsäkerhetsområdet. För perioden 1990-92 anslogs 510 miljoner ecu för programmet, varav cirka 27 procent går till energi- och kärnsäkerhet.

EU koordinerar sina program med andra institutioner, framför allt EIB, EBRD och G24.

[5] Poland and Hungary aid for reconstruction of the economy.

9 GATT och miljön

EG/EU utgör inte den enda restriktionen för Sveriges miljöpolitik när det gäller varurelaterade krav och bestämmelser. Även GATT utgör en sådan restriktion. För att kunna bedöma en situation där Sverige enbart samarbetar med EG/EU inom ramen för ett frihandelsavtal är det nödvändigt att också analysera i vilken utsträckning som GATT kan komma att begränsa vår handlingsfrihet. Vi återkommer i kapitel 15 till den analysen. I det här kapitlet nöjer vi oss med att ge en bakgrundsbeskrivning.

General Agreement on Tariffs and Trade, GATT (på svenska: Allmänna tull- och handelsavtalet) utgör den struktur inom vilken gemensamma regler för världshandeln utvecklas. GATT tillkom 1947 och avtalet har hittills undertecknats av 108 länder, däribland samtliga OECD-länder. De avtalsslutande parterna ("medlemmarna") svarar för ca 90 procent av världshandeln. Syftet med GATT är att främja den ekonomiska utvecklingen genom att undanröja olika hinder för internationell handel. GATT är ingen organisation utan ett regelverk som tillkommit genom avtal mellan de deltagande länderna. GATT:s sekretariat i Genève har hittills endast varit ett serviceorgan till de avtalsslutande parterna.

Inom ramen för GATT har sedan avtalets tillkomst genomförts åtta allmänna tullförhandlingar. Den senaste, Uruguay-rundan, avslutades nyligen. De tidigare förhandlingsomgångarna har medfört betydande sänkningar av tullarna samt stabilitet inom tullområdet. Under Tokyo-rundan (1973-79) träffade de avtalsslutande parterna också överenskommelser om olika former av icke-tariffära åtgärder. Sverige har anslutit sig till samtliga dessa överenskommelser.

GATT-avtalets regler gäller än så länge endast handel med varor, men i och med Uruguay-rundans resultat kommer också nya områden som immaterialrätt, investeringsvillkor och handel med tjänster att täckas av GATT. Det nya avtalet innebär också att GATT omvandlas till en regelrätt organisation, World Trade Organization (WTO). Den

nya organisationen får en stark ställning och mera långtgående befogenheter än vad som gällt tidigare när det gäller tvister mellan avtalets parter.

Själva grundtanken bakom GATT är att de kontraktsslutande parterna inte skall tillåtas vidta handelsdiskriminerande åtgärder mot varandra. Avtalet bygger på principen att alla avtalsslutande länder skall behandlas lika, när det gäller tullar, avgifter, tullformaliteter samt interna skatter, avgifter och lagar (den s.k. mest-gynnad-nations-principen) och att importerade varor ska bli föremål för samma behandling som inhemska när det gäller beskattning och regleringar (s.k. nationell behandling). Särskilda bestämmelser finns avseende geografiskt avgränsade frihandels- eller tullområden som EG, EFTA och NAFTA.

Man bör vara klar över att GATT och dess Uruguay-runda får delvis olika effekter på miljön i Nord och i Syd. För länderna i norr är varornas innehåll av stor betydelse, medan det för miljöintressena i tredje världen handlar mera om möjligheterna att kunna bevara och kontrollera användningen av knappa naturresurser och biologisk mångfald. För samtliga parter är dock frågan om produktionsmetodernas effekter på miljön en fråga av central betydelse.

Artikel XX

Avtalets artikel XX innehåller allmänna undantagsbestämmelser och bland dem finns två punkter av betydelse för miljön. Artikeln har följande lydelse:

> "Med iakttagande av kravet att sådana åtgärder icke tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder, där samma förhållanden råder, eller en förtäckt inskränkning av internationell handel, skall ingen bestämmelse i detta avtal tolkas såsom utgörande hinder för avtalsslutande part att antaga eller genomföra åtgärder;
> ...
> b) nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa;
> ...
> g) avseende att bevara uttömliga naturtillgångar, om sådana åtgärder genomföres i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion;
> ... ."

Miljöfrågorna har hittills haft låg prioritet inom GATT och man kan notera att artikel XX inte innehåller ordet "miljö". Artikel XXb tolkas dock numera ofta som ett uttryck för miljöskydd i vid bemärkelse (inkl. atmosfären och ekosystemen). En uppenbar svårighet i sammanhanget är dock att tolka innebörden av orden "godtycklig" och "oberättigad".

En vanlig tolkning av de nuvarande reglerna är att åtgärder som åberopar artikel XX skall vara legitima, att åtgärden skall stå i proportion till ändamålet och att diskriminering av annan avtalsslutande part inte får förekomma. Med legitimitet avses här att det skall finnas en vetenskaplig grund för åtgärden och att bevisbördan läggs på den som vill vidta den handelsbegränsande åtgärden. Med proportionalitet avses att den valda åtgärden skall vara rimlig i förhållande till det skydd man vill uppnå och att ändamålet skall uppnås med minsta möjliga begränsning av den fria handeln.

En mycket omstridd fråga är om handelsbegränsande åtgärder får utlösas även i fall där ett importland har invändningar mot produktionsmetoder eller -processer i ett annat land. Den nu förhärskande synen inom GATT är att undantagsbestämmelsen enbart gäller produkter och att den således inte kan åberopas i sammanhang där man vill ställa krav på produktionsmetoder i andra länder. Denna tolkning innebär att avtalet inte får tillämpas extra-territoriellt.

Tvister

GATT har flera bestämmelser om notifikation, konsultation och biläggande av tvister. Vid tvist mellan två eller flera parter använder man sig vanligen som första moment av bilaterala konsultationer. Om man därvid misslyckas med att nå en för parterna tillfredsställande lösning, kan frågan hänskjutas till GATT:s råd (Council). Rådet har därvid möjlighet att tillsätta en s.k. panel med uppgift att utreda huruvida den åtgärd som utlöst konflikten strider mot GATT:s regler.

Den inom miljöområdet mest kända panelen avhandlade en tvist, där Mexiko klagade över att USA förhindrade införsel av mexikansk tonfisk som fångats på ett sådant sätt att delfiner i stort antal oavsiktligt dödades. Panelens utslag blev i huvudsak att USA inte hade rätt att vidta handelsrestriktioner som avsåg förhållandena inom ett exporterande land (extra-territoriellt).

Parterna kan inte tvingas rätta sig efter utslaget i en panel, vilket USA inte heller gjorde i fallet med den mexikanska tonfisken. Skillnaden gentemot EG är alltså stor. Inom EG är domstolens utslag bindande för medlemsländerna, även om de inte alltid efterlevs.

TBT-frågorna i Uruguay-rundan

Uruguay-rundan medför ändringar i en tidigare överenskommelse om tekniska handelshinder (Technical Barriers to Trade, TBT). Det innebär bl.a. att man tydligare klargör vad som täcks av överenskommelsen och att man mera noggrant anger under vilka förhållanden tekniska handelshinder kan accepteras. Texten anger t.ex. att tekniska föreskrifter inte får begränsa handeln mer än vad som är nödvändigt för att uppfylla målsättningen med åtgärden. Enligt överenskommelsens artikel 2.1 får inte produkter som importerats från annan avtalsslutande part ges en mindre gynnsam behandling än likartade produkter (like products) av inhemskt ursprung. Överenskommelsen ger emellertid ingen vägledning om hur begreppet "like products" skall tolkas, något som förefaller vara av stor vikt när det gäller att klargöra hur parterna får använda t.ex. miljömärkning och ekonomiska styrmedel. Till skillnad från den tidigare överenskommelsen täcker den nya även produktionsmetoder och processer och omfattar således även åtgärder i andra länder. Tillämpningen är dock begränsad till de fall då tillverkningsmetoderna påverkar den importerade varans egenskaper.

GATT och miljökonventionerna

Det finns ett flertal internationella konventioner som tillåter eller t.o.m. uppmuntrar användningen av handelsrestriktioner. Själva syftet med den redan omnämnda CITES-konventionen är att förhindra handel med utrotningshotade djur, och i det fallet är det ingen tvekan om att bestämmelserna har extra-territoriell räckvidd och även kan riktas mot länder som tillhör GATT men inte har ratificerat konventionen.

Wienkonventionens Montreal-protokoll till skydd för ozonlagret medger signatärländerna rätt att förbjuda import av produkter som inte själva innehåller CFC men som framställts med hjälp av CFC. Även i detta fall har konventionen extra-territoriell räckvidd. Detsamma

gäller Baselkonventionen som reglerar internationella transporter och handel med avfall.

Det är oklart om det är GATT eller konventionerna som tar över vid en konflikt mellan olika internationella avtal. Om parterna är medlemmar av båda är det dock troligt att konventionen väger tyngst, eftersom den är mera specifik än GATT-avtalet. Så länge GATT:s bestämmelser inte är juridiskt bindande behöver frågan emellertid inte ställas på sin spets. Om GATT i framtiden får makt att genom majoritetsbeslut ta ställning till konflikter mellan medlemmarna, kan dock förhållandet mellan GATT och några av konventionerna behöva preciseras. Från miljöhåll har föreslagits att man bör införa en regel i avtalet som stadgar att internationella miljökonventioner ska gälla före GATT.

Problem med frihandel

En oreglerad frihandel kan ge upphov till flera problem för miljöpolitiken. Vi ska här kort beröra två sådana aspekter på frihandeln.

Frihandeln innebär att ett land med höga miljöambitioner inte kan skydda sin egen industri från konkurrens från länder med låga miljökrav. Ibland tvingas därför de ambitiösa länderna anpassa sig för att inte utsätta den egna industrin för alltför stora kostnader. Förhållandet att vi har en lägre energi- och koldioxidskatt för företag än för övriga samhällssektorer utgör ett exempel på en sådan defensiv anpassning.

Om motsättningen mellan frihandel och miljö skall kunna upphävas måste länderna inom GATT anta gemensamma minimikrav som är så höga att kostnadsskillnaderna i allt väsentligt försvinner. Ett annat alternativ kan vara att medge de progressiva länderna möjlighet att ta ut en importavgift som motsvarar den merkostnad som uppkommer till följd av skillnaden i ambitionsnivå (OECD 1993). Sådana "boarder tax adjustments" är enligt de flesta bedömare inte tillåtna i dag. Höga miljökrav på produkter betecknas ibland som handelshinder. Man kan också vända på resonemanget och betrakta låga miljökrav som en subvention av den egna industrin. Det kan dock finnas anledning att göra skillnad på ett läge där låga krav enbart leder till skador inom det exporterande landet och situationer där de ger upphov till omfattande utsläpp av gränsöverskridande föroreningar. Det kan inte heller vara

rimligt att ställa lika långtgående krav på utvecklingsländerna som på de rika länderna.

Ett annat problem är att frihandel leder till ökade långväga transporter av gods och människor. Detta skulle från resurssynpunkt inte behöva utgöra ett problem om de internationella transporterna tvingades betala kostnaden för de skador som uppkommer. En sådan *internalisering* av kostnaderna skulle nämligen via korrekta prissignaler leda till ett optimalt utnyttjande av resurserna. Internationell luftfart och sjöfart betalar emellertid inga som helst miljöavgifter, och långväga godstransporter på väg betalar i de flesta länder inte ens sina infrastrukturella kostnader, långt mindre kostnaderna för olyckor, buller och föroreningar. Vi återkommer i kapitel 11 till denna problematik.

GATT som begränsning?

Man kan utan tvekan konstatera att GATT prioriterar frihandel framför miljö. Bevisbördan läggs ensidigt på den som vill utnyttja undantagsbestämmelserna till skydd för miljön, och avtalet är i alla avseenden ett konventionellt handelsavtal. Man kan samtidigt konstatera att det hittills förekommit mycket få tvister med anledning av nationella särbestämmelser till skydd för miljön. Detta kan tolkas så att länder med mindre långtgående bestämmelser inte funnit anledning att protestera mot länder som infört hårdare krav, men det kan också till någon del vara så att progressiva länder av hänsyn till GATT valt en försiktigare väg än vad de annars skulle ha gjort.

Miljöfrågorna har hittills lett till relativt få formella överläggningar inom ramen för GATT. De av Sverige under 1980-talet notifierade förslagen till nya miljöbestämmelser föranledde kommentarer från andra länder i ett 20-tal fall. I sex av dessa förekom också konsultationer, i samtliga fall med EG. Konsultationerna ledde i några fall till justeringar av gränsvärden eller senareläggning av ikraftträdande (Molander, 1992).

IUCN (World Conservation Union), som är den globala paraplyorganisationen för såväl nationella miljöorganisationer som statliga myndigheter (t.ex. Naturvårdsverket), har ställt krav på att den nya handelsorganisationen (WTO) skall baseras på principen om en hållbar utveckling och i synnerhet försiktighetsprincipen och principen om att

förorenaren skall betala. IUCN kräver också rätt för allmänheten och miljöorganisationerna till insyn och konsultation i samband med beslut som berör miljöintressen. IUCN anser vidare att GATT bör vidta förändringar i regelverket som underlättar för medlemmarna att "internalisera" de kostnader som den internationella handeln med varor och tjänster ger upphov till (IUCN 1993).

GATT har på svenskt initiativ tillsatt en miljökommitté med uppdrag att se över hur miljöfrågorna hanteras inom organisationen.

10 Medlemsskapsförhandlingarna

Sverige ansökte i juni 1991 om medlemskap i EG/EU. Sensommaren 1992 antog kommissionen ett uttalande med anledning av Sveriges ansökan. I april 1993 presenterade Sverige sina "positioner" i en rad miljöfrågor som berörs av vårt eventuella medlemskap i EG/EU. Sveriges utgångspunkt för förhandlingarna på miljöområdet var att hitta lösningar som innebär att den högsta tillämpade nivån på miljöskyddet skall gälla och att inga standarder skall behöva sänkas. En målsättning var också att förhandlingarna, direkt eller indirekt, skulle bidra till att EG/EU:s miljökrav kan skärpas på viktiga områden.

Vi skall i detta kapitel redogöra för utfallet av medlemsförhandlingarna på miljöområdet. Utfallet på jordbruksområdet kan vi dessvärre inte redovisa. Det beror på att förhandlingarna (när detta skrivs) ännu inte är slutförda. Vi får därför nöja oss med att här redovisa några av de från miljösynpunkt viktigaste svenska kraven i jordbruksförhandlingarna.

Utfallet av förhandlingarna

De svenska miljökraven tillgodoses i huvudsak genom förhandlingsresultatet. Med några enstaka undantag får Sverige behålla sina strängare regler. På några centrala områden kommer EU att söka utveckla sin politik för att nå samma nivå som de ansökande staterna. Det bör noteras att det är första gången som EG/EU som resultat av en medlemsförhandling åtar sig att se över sina regler.

Utfallet av förhandlingarna innebär att vi på vissa områden varaktigt får behålla våra striktare regler. Detta gäller förbud mot vissa kemikalier, den snabbare utfasningen av ozonnedbrytande substanser och tillverkaransvaret för hållbarhetskraven på motorfordons reningsutrustning.

På andra områden strider våra regler mot EG/EU:s direktiv. EU har försökt tillmötesgå kravet om att inga kravnivåer skall behöva

sänkas. Det har beträffande kemikalier skett genom att EU accepterat att vi får behålla våra regler under en fyraårig övergångsperiod som knutits till ett åtagande från unionens sida att se över sin lagstiftning.

I en gemensam deklaration understryks vikten av att främja en hög skyddsnivå på miljöområdet. Det konstateras att de nya medlemsländerna önskar behålla sina gällande normer. Här finns också en hänvisning till de särskilda klimatförhållanden som råder i Sverige. Deklarationen hänvisar också till en rådsresolution om EG:s femte miljöhandlingsprogram.

Energiskatter och bilavgaser

Sverige har i förhandlingarna begärt att få behålla skattedifferentieringen för dieseloljor, en begäran som EG tillmötesgått i sitt svar. Vad avser framtida differentiering av bränsleskatter (t.ex. i samband med miljöklassning av bensin) är en procedur för godkännande angiven i mineraloljedirektivets artikel 8(4). EG-länder som hittills med stöd av denna artikel begärt att få differentiera skatter har fått sin begäran godkänd.

EU-länderna har accepterat att vi får behålla principen om tillverkarens ansvar för avgassystemens hållbarhet. Det finns ett betydande intresse inom EU för ett sådant system. Ambitionen är att det skall införas i samband med att direktivet med avgaskrav för år 2000 antas.

Det svenska systemet med differentierad beskattning av fordon i olika miljöklasser strider på en viktig punkt mot EG/EU:s regler. Dessa innebär nämligen att skatterabatten bara får inriktas mot av EU redan fastställda framtida avgaskrav. Vi kan bibehålla skillnaden i försäljningsskatt mellan fordon i miljöklass 2 och 3. Däremot måste Sverige som medlem av EU avskaffa den skattelättnad som fordon i miljöklass 1 åtnjuter. Senast den 30 juni 1996 skall EU fastställa 2000-kraven för personbilar. Det är troligt att dessa krav kommer att motsvara de nuvarande kraven i vår miljöklass 1. Om så blir fallet, kan Sverige på nytt använda försäljningsskatten som ett instrument för att underlätta försäljningen av fordon som uppfyller dessa krav. Det blir dock inte möjligt för oss att vid den tidpunkten skärpa kraven på miljöklass 1.

Vad som gäller för personbilar beträffande ekonomiska styrmedel gäller även för lätta lastbilar och bussar. För lätta lastbilar och bussar

finns dock inte någon fastslagen tidtabell för beslut om framtida kravnivåer.

Kommittén har erfarit att det är regeringens avsikt i det uppkomna läget att i stället gynna miljöklass 1 genom andra åtgärder t.ex. en sänkning av den årliga fordonsskatten.

Vår kommentar

Ett system med tre miljöklasser blir inte obehövligt, när 1996 års EU-krav träder i kraft. I ett sådant läge hade det varit naturligt att lägga EU:s 2000-krav till grund för miljöklass 2 (vilket EU-reglerna tillåter) och att ställa än högre krav på miljöklass 1. Sker inte en successiv skärpning av kraven i alla miljöklasser, kommer dynamiken och drivkraften i systemet att gå förlorad. Vi kommer således alltid att ha behov av minst tre miljöklasser som grund för en differentiering av försäljningsskatten.

Skillnaden i försäljningsskatt mellan miljöklass 1 och 2 uppgår f.n. till 4 000 kronor. Den nuvarande fordonsskatten för personbilar ligger inom intervallet 355-1345 kronor. Medelstora bilar ligger kring 600 kronor per år. För att fordonsskatten skall kunna utgöra ett substitut för försäljningsskatten måste således skatten för klass 2 och 3 bilar höjas drastiskt även i ett fall där klass 1 bilar helt befrias från fordonsskatt. Vi konstaterar att det kan bli svårt att hitta ett lika verkningsfullt styrmedel som en differentiering av försäljningsskatten.

Kemikalieområdet

Förhandlingarna på kemikalieområdet har resulterat i en överenskommelse om att Sverige under en period av fyra år, räknat från medlemskapets början, kan behålla sina nu gällande regler avseende begränsningsdirektivet (arsenik, kadmium, pentaklorfenol, tennorganiska föreningar, batterier och kadmium i handelsgödsel), direktivet beträffande klassificering och märkning av kemikalier (fjärde farlighetsklassen, cancerkriterier och enskilda ämnen) och direktivet beträffande klassificering och märkning av bekämpningsmedel.

EU förpliktar sig genom avtalet att under övergångsperioden genomföra en översyn av sin lagstiftning i enlighet med normala EG-procedurer i syfte att uppnå en högre skyddsnivå. Efter en vetenskap-

lig översyn skall förslag läggas fram för rådet eller för den kommitté som har delegerad beslutsrätt. Sverige deltar som EU-medlem i översynen och kan givetvis påverka resultatet.

Vad händer vid övergångsperiodens slut?

I den gemensamma deklarationen sägs att de fördragsslutande parterna skall göra allt de kan för att slutföra översynsproceduren före utgången av övergångsperioden. Om översynen inte avslutas inom de fyra åren måste övergångsperioden, enligt Miljödepartementets tolkning, förlängas eftersom man inte fullgjort vad man förpliktat sig att genomföra. Vid ministermötet Sverige-EU bekräftade EU:s ordförandeland att avsikten är att översynen skall resultera i beslut innan övergångstiden löpt till ända.

EU-länderna säger vidare i sin gemensamma position att de tillmäter en hög nivå på miljöstandarder största vikt. Med detta som grund hävdar Sverige att övergångsperioden skall kunna förlängas om resultatet av översynen inte är tillfredsställande.

Om ett majoritetsbeslut tas som inte helt tillgodoser Sveriges krav, bör vi kunna åberopa miljögarantin för ett varaktigt undantag. Enligt resultatet av förhandlingarna kan Sverige tillämpa hela EG:s regelverk, inklusive miljögarantin, på samma sätt som de nuvarande medlemsstaterna. Det ska, enligt Sveriges tolkning, uppfattas så att vi kan hänvisa till garantin även i fall där vi inte deltagit i ett beslut om ett visst direktiv och röstat nej. Vårt utnyttjande av garantin skall prövas av kommissionen vars ställningstagande dock kan komma att ifrågasättas av något medlemsland, varvid frågan blir föremål för domstolens prövning. Om så sker bör Sverige kunna hänvisa till överenskommelsen i sitt anslutningsavtal.

Vår kommentar

Ett möjligt problem kan, enligt vår mening, bli att avtalstexten inte förpliktigar ministerrådet att fatta beslut om ändring av de nu gällande reglerna. Om inget nytt beslut fattas i en fråga där Sverige vill behålla sina särregler, är det osäkert om vi kan åberopa miljögarantin i artikel 100a. Denna bestämmelse kan nämligen, enligt kommissionens bedömning, bara användas av ett medlemsland som röstat mot ett majo-

ritetsbeslut. Ett uteblivet beslut skulle med denna tolkning inte ge Sverige rätt att utnyttja garantin. Kommissionens tolkning av villkoren för att kunna åberopa garantin är emellertid, som framgår närmare av kapitel 15, omstridd. Så menar t.ex. jurister vid ministerrådets sekretariat att ett medlemsland inte behöver ha röstat mot ett beslut för att i efterhand kunna använda sig av garantin.

Klassificering och märkning

Beträffande klassificering och märkning av farliga kemikalier reste Sverige fyra krav:

- att gemensamma kriterier tas fram som innebär att kemiska ämnen och preparat kan klassificeras och märkas motsvarande den svenska fjärde farlighetsklassen,

- att klassificeringen av de 20-25 enskilda ämnen som Sverige klassificerat hårdare än EG skall ses över,

- att kriterierna för cancerogena ämnen kompletteras,

- att märkningen av HCFC ses över i syfte att göra den likvärdig med CFC-märkningen.

Beträffande de tre första har EU accepterat en fyraårig övergångsperiod under vilken de gemensamma reglerna skall ses över. EU var dock inte beredd att ge Sverige undantag för HCFC-märkningen. Detta innebär att märkningskraven för HCFC (endast text) blir annorlunda än för CFC (text och symbol). Kommissionen har dock förklarat att man kommer att överväga en annan märkning för HCFC när utfasningen av CFC genomförts, vilket sker 1995.

EG:s begränsningsdirektiv

Våra förbud mot farliga kemikalier går i vissa fall längre än EG:s begränsningsdirektiv.

Våra längre gående regler strider enligt kommissionens tolkning mot EG:s direktiv beträffande pentaklorfenol, arsenik, organiskat tenn-

föreningar, kadmium och tillåtna gränsvärden för kadmium i handelsgödsel. Att begränsningsdirektivet skulle vara fullständigt harmoniserat kan dock ifrågasättas. Även våra nationella regler för batterier står i strid med EG:s regler. Här är skillnaderna gentemot EG relativt små. Enligt överenskommelsen skall EG/EU se över sina regler under en fyraårsperiod under vilken vi kan behålla våra striktare krav.

Sveriges begränsningar för asbest, kvicksilver och klorerade lösningsmedel strider inte mot EG:s regler. Vi kan alltså behålla våra striktare krav.

Bekämpningsmedel

Beträffande bekämpningsmedel har Sverige problem med att ta över direktivet om klassificering och märkning (78/631), direktivet (79/117) om bekämpningsmedel (med förbudslista) samt bekämpningsmedelsdirektivet 91/414.

Klassificerings- och märkningsreglerna ses över och EU är beredd att ge en fyraårig övergångsperiod för direktiv 78/631. EG:s regler kommer att samordnas med klassificering och märkning av övriga kemikalier.

EU menar att förbudslistan är en minimilista och att Sverige därför kan behålla gällande förbud. Något undantag från direktiv 79/117 behövs således inte.

Beträffande bekämpningsmedelsdirektivet (91/414) utgör den stora osäkerheten om direktivets tillämpning ett problem. Trots att direktivet formellt har trätt i kraft har det ännu inte börjat tillämpas. Dels är principerna för godkännande av bekämpningsmedel inte antagna, dels har den positiva listan över godkända ämnen ännu inte upprättats. Sverige får därför inget undantag från detta direktiv, men det finns möjlighet att inom direktivets ram fortsätta med en restriktiv prövning av bekämpningsmedel och säkerställa att Sverige inte behöver godkänna ämnen som vi inte tillåter i dag.

Det hänvisas i Sveriges överenskommelse med EG/EU till direktivets artikel 10 och 11 som anger grund och procedur för undantag från det ömsesidiga godkännandet. Här anges att bl.a. jordbruks- och miljömässiga (inklusive klimat) förhållanden måste vara jämförbara för att ett godkännande i ett land skall gälla i ett annat. Den som ansöker om ett sådant godkännande måste dokumentera att jämförbara förhållanden föreligger.

För att en produkt över huvud taget ska kunna godkännas i ett land måste de ämnen som ingår finnas på den av EG/EU upprättade och gemensamma positiva listan över ämnen som kan ingå i produkter. Denna lista har ännu ej upprättats.

Om ett land hävdar att jämförbara förhållanden ej råder, anmäls detta till kommissionen. En kommitté bestående av medlemsstaterna avgör om jämförbarhet råder. Bedömningen skall göras mot bakgrund av de "allvarliga ekologiska sårbarhetsproblem som kan uppkomma i vissa EG-regioner eller zoner...". Det krävs en kvalificerad majoritet för att ett land ska tvingas acceptera att jämförbara förhållanden råder.

I den av EU under förhandlingarna föreslagna gemensamma deklarationen hänvisas till de särskilda klimatologiska och geografiska förhållandena i Sverige som ställer särskilda krav på högt ställda miljöskyddsnormer. En hänvisning i samma text till femte miljöhandlingsprogrammet ger en grund för att i detta sammanhang hävda substitutionsprincipen. Den i Romfördragets 130r inskrivna försiktighetsprincipen kan också åberopas.

Den osäkerhet som finns i tillämpningen av dessa bestämmelser uppvägs delvis av att flera EG-länder, i synnerhet Tyskland, Nederländerna och Danmark, önskar en strikt tillämpning av direktivet. Förutom Sverige gäller detta också kandidatländer som Norge, Österrike och Finland.

Ozonnedbrytande substanser

Beträffande ozonnedbrytande substanser undanröjs de flesta problem genom att CFC-användningen inom EG/EU skall upphöra 1995. Även andra ämnen kan utfasas snabbare än den gemensamma tidsplanen eftersom EG:s förordning är av minimikaraktär.

PCB/PCT-direktivet

EG:s gällande PCB/PCT-direktiv skapar problem, eftersom det förutsätter återanvändning av PCB. Kommissionens utkast till nytt direktiv är däremot acceptabelt för Sverige. När detta nya direktiv kommer att antas är dock osäkert. En gemensam deklaration ingår i avtalet som tydligt klargör att Sverige inte behöver tillåta återanvändning av PCB/PCT.

Direktivet om farligt avfall

Beträffande direktivet om farligt avfall (91/689) kommer den ännu inte färdiga avfallskatalogen sannolikt att omfatta fler avfallsslag än vad som regleras enligt svensk förordning om miljöfarligt avfall (t.ex. sjukhus-, veterinärs- och asbestavfall). Våra standarder kommer således sannolikt att behöva skärpas inom detta område.

Euratom

I en gemensam deklaration (som skall fogas till anslutningsavtalet) har Sverige och EU-länderna beträffande Euratomfördraget enats om:

- att Sverige inte skall behöva tillämpa fördraget annorlunda än någon annan medlemsstat,

- att Sverige skall kunna avveckla kärnkraften utan att behöva ta hänsyn till fördraget,

- att Sverige som medlem får bestämma sin egen policy beträffande omhändertagande och slutförvaring av använt kärnbränsle och annat radioaktivt avfall.

Den första av dessa tre att-satser syftar på förhållandet att Euratom instiftades i syfte att främja utbyggnaden av den civila kärnkraften. Denna målsättning saknar aktualitet i dag, då hälften av de nuvarande medlemsländerna bestämt sig för att avstå från att använda kärnkraft. Genom ett särskilt brev från EU-kommissionen fastslås att EU inte gör anspråk på använt kärnbränsle från svenska reaktorer.

Sverige medges i överenskommelsen rätt att bibehålla sina striktare strålskyddsbestämmelser under en övergångstid på två år. EU förväntas under mellantiden fatta beslut om motsvarande regler. Detta sker på rekommendation av den internationella strålskyddsmyndigheten.

Statens kärnkraftsinspektion skall även i fortsättningen vara den myndighet som utövar tillsyn över svenska kärntekniska anläggningar. Därutöver kommer Euratom att självständigt inspektera de svenska anläggningarna. Dessutom fortsätter IAEA (den internationella atomenergimyndigheten) att företa inspektioner i svenska anläggningar.

Viss oklarhet råder om IAEA i sådana sammanhang skall rapportera direkt till den svenska myndigheten eller om rapporterna skall förmedlas av Euratom.

Avtalet säger ingenting om brytning av svenskt uran. Detta beror på att EU och Euratom inte kan ställa krav på svensk brytning. Den enda påtryckningsmöjlighet Euratom har är att vid utebliven brytning försvåra tilldelningen till Sverige av uran. Under överskådlig tid kommer det emellertid att finnas ett överskott på världsmarknaden, och Sverige har beslutat att avveckla kärnkraften till år 2010. Tillstånd till uranbrytning regleras inte av EU. Det innebär att Sverige även i framtiden kan stoppa alla planer på brytning genom utnyttjande av den nationella lagstiftningen.

Riksdagen beslutade 1992 att förbjuda lagring av utländskt kärnavfall i Sverige. Ett sådant beslut är förenligt med EG/EU:s nuvarande regelverk.

Naturvårdsfrågorna

På naturvårdens område har de svenska kraven tillgodosetts. Sverige kommer att behöva skärpa kraven på vissa områden, exempelvis beträffande handel med skyddade djur- och växtarter. Inga hinder föreligger för fortsatt jakt på bäver och viss kontrollerad jakt på björn.

Jordbruket

Det övergripande förhandlingsmålet är att en fullständig integrering med EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) skall ske från den dag Sverige blir medlem. Sverige vill ha ett minimum av övergångsåtgärder.

Sverige kräver i förhandlingarna att få tillräckligt produktionsutrymme för jordbruket genom kvoter. Dessa skapar förutsättningar för ett öppet och varierat landskap. Sverige begär därför att den nationella stödberättigade basarealen för spannmål skall inkludera den s.k. omställningsarealen som i dag omfattar ca 375 000 ha och ca 200 000 ha som i dag odlas med vall.

För att inte stora landskapsvärden skall gå förlorade i Norrland vill Sverige bevara och utveckla jordbruket där, vilket i den svenska

positionen förutsätter ett bevarat stödsystem med lämplig EU-finansiering. Det understryks också att jordbruket i södra och mellersta Sveriges skogs- och mellanbygder inklusive Öland och Gotland har sämre förutsättningar än annat jordbruk i södra delarna av landet och att jordbruket i dessa områden är viktigt bl.a. för att behålla ett öppet landskap. Dessa områden bör ha möjlighet till särskilda stöd från EU. Därmed kan både ett öppet och levande landskap erhållas.

Den biologiska mångfalden och de övriga värden vi skall bevara i odlingslandskapet är i mycket stor utsträckning beroende av antalet kreatur och var dom finns. Ur landskapsvårdssynpunkt är det därför önskvärt att Sverige förhandlar sig till en så stor mjölk- och köttproduktion som möjligt. Sverige begär en nationell kvot på 3,5 miljoner ton mjölk. För nötkött begärs en nationell kvot för djurbidragsberättigade handjur på 300 000 stycken, vilket ger utrymme för en lika stor eller något större köttproduktion än 1993. För amkor begärs en kvot på 165 000 som skall jämföras med nuvarande 150 000. För får och getkött begärs en kvot på 230 000 tackor.

För att nå målet om rikt och ett varierat odlingslandskap måste dessutom resurser ställas till förfogande för att betala för produktion av landskapsvärden och biologisk mångfald. EU:s miljöstöd som skall utformas utifrån de nationella behoven på området lämnar goda möjligheter att öka miljövärdena i odlingslandskapet. Sverige har i förhandlingarna framfört att programmet för skogsplantering på åkermark inte skall omfatta jordbruksområden med låg andel öppet odlingslandskap.

När det gäller möjligheterna att minimera jordbrukets miljöbelastning från växtnäringsläckage och riskerna vid användning av bekämpningsmedel hävdar Sverige att rätten att ta ut tillräckligt höga miljöavgifter för hälso- och miljöskadliga ämnen som handelsgödsel, kadmium och bekämpningsmedel inte får begränsas.

11 Effekter på miljön av den ekonomiska integrationen

Motivet för den inre marknaden har varit en vilja att genom ökad konkurrens mellan olika företag åstadkomma en mer optimal användning av de samlade resurserna. Avskaffandet av gränskontroller, införandet av internationell upphandling m.m. förväntas bl.a. medföra sjunkande konsumentpriser, högre sysselsättning och en snabbare tillväxt. För de enskilda länderna kan genomförandet av den inre marknaden ge upphov till strukturella förändringar och dynamiska effekter.

EFTA-länderna kommer genom EES-avtalet att i allt väsentligt omfattas av den inre marknaden. Effekterna på deras ekonomi kan dock bedömas bli ytterligare något större om de blir medlemmar av gemenskapen. Skillnaden ligger i det här avseendet främst i att direktinvesteringarna förmodas bli större.

Den ekonomiska integrationen kan förväntas påverka miljön i flera avseenden. Den snabbare tillväxten av BNP kan medföra ökade utsläpp men också ge ökat utrymme för investeringar i miljövård. Integrationen påverkar också investeringsvolymen i olika näringsgrenar och därmed strukturen i näringslivet. Statsfinanserna berörs av våra avtal med EG/EU (EES-avtalet respektive medlemskap) men också av den ekonomiska integrationen. Vi har därför valt att behandla frågan i detta kapitel.

Cecchini-rapporten

EG-kommissionen gjorde i slutet av 80-talet ett försök att belysa de makroekonomiska följderna av etablerandet av den inre marknaden. Resultaten redovisades i "The Economics of 1992", vanligen kallad Cecchini-rapporten. Enligt rapporten kan genomförandet av den inre marknaden efter några år förväntas medföra en (total) ökning av medlemsländernas bruttonationalprodukt med i genomsnitt 4,5 procent. Samtidigt beräknas konsumentpriserna falla realt med 6,1 procent och

sysselsättningen öka med 1,8 procent. Ökningen av BNP fördelas på följande sätt: borttagande av gränskontroller 0,4 procent, krav på internationell upphandling 0,5 procent, liberalisering av kreditgivningen 1,5 procent och utbudseffekter (supply-side effects) 2,1 procent. Om införandet av den inre marknaden ackompanjeras av en harmonisering av beskattningen (t.ex. momsen) och avskaffandet av olika typer av nationella subventioner, skulle tillväxten öka med ytterligare 2,5 procent. Osäkerheten i beräkningarna anges till ±30 procent. Vad Cecchini-rapporten således beräknar är effekterna på medellång sikt av den ekonomiska integrationen. Därutöver kan det finnas långsiktiga effekter, men dessa är mycket svåra att beräkna och kan förmodas vara relativt små i jämförelse med effekten på kort till medellång sikt.

Ekonomikonsekvensutredningens bedömning

Vi har valt att inte själva göra någon bedömning av den ekonomiska utvecklingen i de tre alternativen. I stället utgår vi från de beräkningar som utförts inom den samhällsekonomiska EG-konsekvensutredningen. Dess bedömning är att den årliga tillväxten under de närmaste åren i genomsnitt blir ca 0.45 procent högre vid ett medlemskap jämfört med EES. EES-avtalet förväntas i sin tur generera en årlig tillväxt som är ca 0.35 procent högre än vad som skulle bli fallet vid ett utanförskap. Beräkningarna bygger i huvudsak på en rapport om effekten på direktinvesteringarna, författad av Andersson och Fredriksson (1993) vid Industrins utredningsinstitut, IUI. Det bör betonas att dessa siffror är resultatet av osäkra simuleringar, och att utfallet i hög grad beror på de antaganden på vilka modellen baserats.

The Task Force Report

EG-kommissionen lät en oberoende kommitté studera effekterna på miljön av den inre marknaden. "The Task Force Environment and the Internal Market" redogör i "1992 The Environmental Dimension" (the Task Force Report) för sina slutsatser. Gruppen pekar bl.a. på att frånvaron av produktregler på gemenskapsnivå kan leda till att man får en omfattande spridning av produkter från länder med dåligt utvecklad produktkontroll. Den framhåller vidare risken för en okontrollerad

spridning av avfall. Ett annat problem som uppmärksammas är att avlägsnandet av hinder för utlänningars köp av mark kan få effekt på miljön. Dessa potentiella problem blir dock inte föremål för någon mera ingående analys.

Större utrymme ägnas åt effekterna på transportsektorn. The Task Force utnyttjar EG-kommissionens makroekonomiska modeller för sin analys och kommer till slutsatsen att genomförandet av den inre marknaden kommer (allt annat oförändrat) att leda till att den gränsöverskridande lastbilstrafiken ökar med mellan 30 och 50 procent. Tillsammans med de övriga effekterna av den snabbare tillväxten leder detta till att utsläppen av svavel och kväveoxider blir 8-9 respektive 12-14 procent högre år 2010 än vad som annars skulle ha blivit fallet.

Dessa siffror har ofta misstolkats i den svenska debatten. Det är inte fråga om faktiska ökningar av dessa utsläpp i förhållande till dagens nivåer. Siffrorna utgör en jämförelse med ett referensalternativ som baseras på utvecklingen som man antar att den skulle gestalta sig om den inre marknaden aldrig genomförts. Det innebär att svavelutsläppen i fallet med den inre marknaden minskar med ca 45 procent i förhållande till 1990, medan minskningen av kväveoxidutsläppen stannar vid ca 10 procent.

Task Force-rapporten påpekar också att den snabbare ekonomiska tillväxten kan medföra dynamiska effekter, som delvis uppväger de förväntade negativa effekterna på miljön. Exempel på en sådan faktor är att den högre tillväxten medför en snabbare förnyelse av företagens utrustning, vilket leder till något lägre specifika utsläpp. Gruppen diskuterar också behovet av kompletterande åtgärder som skulle kunna reducera de negativa effekterna ytterligare.

Exempel på sådana åtgärder kan vara en snabbare skärpning av produktregler och avgaskrav eller en ökad användning av skatter och avgifter. Under de senaste åren har såväl EG-parlamentet som ministerrådet uttalat sig för en "internalisering" av trafikens externa kostnader. Med det menar man att olika trafikslag genom skatter och avgifter skall tvingas betala för de skador som uppkommer på människor och natur. Man har inom EG/EU särskilt betonat behovet av en internalisering av den tunga landsvägstrafikens kostnader. Vi måste dock konstatera att EG/EU ännu inte gått från ord till handling i detta avseende. Det innebär att den inre marknaden etableras utan att kompenserande miljövårdsåtgärder vidtagits i någon större utsträckning. En mer rimlig ansats hade varit att knyta vissa miljökrav till

själva beslutet om att genom enhetsakten etablera den inre marknaden, men den möjligheten utnyttjades aldrig.

Effekter i Sverige

EES-avtalet kommer liksom EU-medlemskapet att ge upphov till liknande effekter på miljön. För att kunna beräkna dem mera i detalj skulle man behöva ha tillgång till en datoriserad makroekonomisk modell med vars hjälp man kan studera effekter på olika näringsgrenar av integrationen. Vi har inte haft tillgång till den möjligheten utan får nöja oss med en förenklad variant.

Den samhällsekonomiska konsekvensutredningen kommer till slutsatsen att såväl EES-avtalet som EU-medlemskapet medför att den svenska industrin blir mera kunskapsintensiv jämfört med ett fortsatt frihandelsavtal. Tendensen blir särskilt markant i EU-alternativet. Fortsatt frihandelsavtal förväntas medföra att Sveriges ekonomi *relativt sett* blir mera råvaruintensiv. Den samhällsekonomiska konsekvensutredningen redovisar emellertid inga siffror för de enskilda branschernas utveckling, vilket gör det svårt för oss att beräkna den eventuella volymförändringens effekter på miljön.

Även om det kan vara svårt att bedöma den framtida utvecklingen anser vi oss på goda grunder kunna anta att den mertillväxt som uppkommer i EES- och EU-alternativen kommer att vara väsentligt mindre energiintensiv än genomsnittet av vår nuvarande produktion av varor och tjänster. Vi har sedan 1970-talet en avtagande energiintensitet i den svenska produktionen.

Integrationen kan förväntas medföra en ökad efterfrågan på transporter. Det beror dels på att den gränsöverskridande handeln ökar och dels på att transporterna, inklusive användningen av privata fordon, tenderar att öka snabbare än den ekonomiska tillväxten. En rimlig utgångspunkt, baserad på utvecklingen under de senaste två årtiondena, är att transporterna i genomsnitt ökar med 1.2 procent när BNP tillväxer med 1 procent. Möjligen kan denna tendens förstärkas något till följd av den snabbare ökningen av de långväga godstransporterna. De långväga transporternas andel av det totala godsflödet på väg är emellertid så pass liten att tendensen inte bör få något större genomslag på de totala utsläppen av föroreningar från landsvägstrafiken.

Efterfrågan på flygresor fördubblades under 1980-talet för att därefter stagnera. När den nuvarande lågkonjunkturen är övervunnen, kan man förmoda att efterfrågan kommer att utvecklas på ungefär samma sätt igen. Integrationen kan förstärka den tendensen genom att behovet av utrikes tjänsteresor ökar snabbare än tidigare.

Den totala användningen av energi stagnerade under 1980-talet, men tillförseln av primärenergi ökade kraftigt genom att kärnkraften ger upphov till stora mängder spillvärme. Detta noteras dock inte i den svenska energistatistiken. När kärnkraften skall avvecklas, kan någon del av produktionen komma att behöva ersättas med fossilbränslebaserad kondenskraft. Då blir spillvärmeförlusterna på nytt synliga i energistatistiken. Till dessa frågor återkommer vi i kapitel 17.

I detta kapitel nöjer vi oss med att studera skillnaden mellan de olika huvudalternativen. Vi kan därvid konstatera att efterfrågan på el under 1980-talet i de flesta samhällssektorer ökade ungefär dubbelt så fort som den ekonomiska tillväxten. Vi bortser då från den ökade användningen av el för värmeändamål, som orsakades av överskottet på el och de låga priser som följde därav. Eftersom den låga prisnivån även stimulerade övrig efterfrågan, kan det vara rimligt att i detta sammanhang räkna med att efterfrågan på el kommer att öka mindre snabbt i framtiden. Vi räknar således med att elanvändningen ökar med 1.5 procent för varje procent av ytterligare ekonomisk tillväxt.

Vi antar i detta kapitel att skillnaden i ekonomisk tillväxt mellan de tre huvudalternativen kommer att skapa en efterfrågan på el inom verkstadsindustrin, transporterna, hushållen och servicenäringarna som procentuellt är 1.5 gånger större än tillväxten själv. Vi förmodar vidare att ökad efterfrågan på bränslen (olja på marginalen) för processer och uppvärmningsändamål i procent kommer att motsvara hälften av den ekonomiska tillväxten i de nyss uppräknade sektorerna. I det senare fallet medför således en ekonomisk tillväxt på en procent att efterfrågan på bränslen för sådana ändamål ökar med en halv procent jämfört med situationen vid ett utanförskap.

Den tunga industrin kan antas svara för en något större *andel* av industriproduktionen i EES-alternativet jämfört med EG/EU-alternativet och ytterligare något mer i ett alternativ där vi står helt utanför EG/EU. Det är emellertid inte säkert att tillverkningsvolymen blir större. Om så skulle bli fallet, innebär detta knappast att den globala produktionen av t.ex. pappersmassa ökar. Det är i stället Sverige som genom en ökad satsning och lägre produktionskostnader ökar sin andel

av produktionen. För utsläppen av ämnen som påverkar klimatet (koldioxid) spelar det ingen roll om produktionen äger rum i Sverige eller i Finland eller Kanada. För utsläpp som kan ge upphov till lokala skador kan dock en högre inhemsk produktionsvolym ge upphov till problem.

Ökade utsläpp av koldioxid

Sverige har förbundit sig att se till att utsläppen av koldioxid år 2000 är tillbaka på 1990 års nivå. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer utsläppen att öka med minst 4 miljoner ton, om vi inte vidtar ytterligare åtgärder. Som framgår av tabell 11:1 kommer koldioxidutsläppen att bli högre i EES-alternativet än vid ett utanförskap. Om vi blir medlemmar i EU, blir utsläppen ytterligare något högre till följd av den snabbare tillväxten. Våra beräkningar är baserade på ekonomikommitténs tillväxtprognos och vår ovan redovisade bedömning av skillnaden i efterfrågan på transporter, elektricitet och värme. Vi har därvid utgått från att elektricitet på marginalen produceras i gaskombikondenskraftverk (50 % verkningsgrad). För att understryka osäkerheten i såväl ekonomikommitténs som våra egna beräkningar redovisar vi intervall som är baserade på ett antagande om att osäkerheten är ± 20 procent.

Tabell 11:1 Utsläppen av koldioxid i EG/EU- och EES-alternativen efter 10 år i förhållande till utsläppen vid ett fortsatt "utanförskap". Miljoner ton och procent av 1990 års nivå.

	Milj. ton	Procent
EES	+ 2.3-3.5	+ 3.8-5.8
EG/EU	+ 5.0-7.6	+ 8.3-12.6

Om vi får en starkare tendens mot ökad energieffektivitet (framför allt i nya fordon), kan skillnaden mellan alternativen bli mindre. Det kräver dock höga skatter eller andra starka styrmedel.

För att ge rätt perspektiv åt frågan bör också framhållas att EU-ländernas koldioxidutsläpp är ca 40 gånger större än Sveriges. En förändring av EU:s utsläpp med 0.25 procent får således samma inverkan på klimatet som en förändring av de svenska utsläppen med 10 procent.

Svavel och kväveoxider

Att förbrukningen av fossila bränslen blir större i EES- och EG/EU-alternativen innebär inte att utsläppen av svavel, kväveoxider och kolväten kommer att öka lika mycket. Det beror på att den tillkommande energianvändningen i stor utsträckning kommer att äga rum i nya anläggningar och fordon, vilka ger upphov till mycket lägre specifika utsläpp än genomsnittet av dagens anläggningar.

Inom trafiksektorn har vi beträffande kväveoxider utgått från Naturvårdsverkets grundscenario för år 2005 (Naturvårdsverket 1993). För transportsektorn har vi därvid antagit att den tillkommande volymen (jämfört med ett utanförskap) äger rum i fordon som släpper ut i genomsnitt 20 procent mindre än genomsnittet för de fordon som kommer att vara i bruk vid denna tidpunkt. För elproduktionen räknar vi med utsläpp från gaskombikraftverk som utnyttjar bästa tillgängliga teknik.

För motorfordon antas i övrigt att Sverige i samtliga tre alternativ tillämpar samma gränsvärden för nya fordon som EG/EU. Möjligen underskattar vi därmed i någon mån möjligheterna i det alternativ där vi står helt utanför EU. I det alternativet skulle vi kunna tänkas ställa högre grad på nya motorfordon än vad man gör inom unionen. Vi utgår vidare från att användningen av ekonomiska styrmedel utgår från samma ambitionsnivå i samtliga tre alternativ. Den exakta sammansättningen kan dock komma att variera beroende på att Sverige i EU-alternativet kommer att vara förhindrat att fritt välja styrmedel.

Av tabell 11:2 framgår att kväveoxidutsläppen uppskattas bli ca 2 respektive 4-5 procent högre i EES- och EU-alternativen. Svavelutsläppen antas bli av samma storleksordning i samtliga tre alternativ och redovisas därför inte i tabellen. Om EU inför regler för svavelhalt i tung eldningsolja som innebär att vi måste anpassa oss uppåt, kan dock problem uppkomma i EU-alternativet och möjligen också inom ramen för EES.

Tabell 11:2 Utsläppen av kväveoxider i EG/EU- och EES-alternativen efter 10 år i förhållande till utsläppen vid ett fortsatt "utanförskap". Ton och procent av nivån år 2005 vid ett utanförskap.

	Ton	Procent
EES	+ 4 400-6 400	+ 1.6-2.4
EG/EU	+ 9 800-14 800	+ 3.5-5.3

För att få perspektiv på dessa siffror är det viktigt att inse att ca 60 procent av den del av kvävenedfallet över Sverige som härstammar från utsläpp av kväveoxider (och inte från ammoniak) kommer från källor i de nuvarande EU-länderna, vars totala utsläpp är ca 30 gånger större än Sveriges. En liten förändring av EU-ländernas utsläpp har således större betydelse både för oss och för Europa i övrigt än en stor förändring av de svenska utsläppen. Möjligheterna för Sverige att påverka EU:s avgasregler och krav på förbränningsanläggningar är störst i medlemsalternativet.

Övriga effekter

Den snabbare tillväxten i EG/EU- och EES-alternativen kommer också att få andra konsekvenser för miljön. I de flesta avseenden blir dock skillnaden försumbar. Det gäller t.ex. utsläpp till luft och vatten av tungmetaller och persistenta organiska föreningar. Utsläppen av klorerad organisk substans kan dock bli något högre i EES- och utanförskapsalternativen, om massaindustrins produktion ökar. Utsläppen från den tillkommande produktionen blir dock i så fall väsentligt lägre än såväl dagens utsläpp som de genomsnittliga utsläppen år 2005. Det är fullt möjligt att blekeriprocesserna är helt slutna vid den tidpunkten.

Det flöde av metaller och organiska föreningar som följer med färdiga produkter kommer dock att bli större i EES- och EG/EU-alternativen än i fallet med ett fortsatt frihandelsavtal. Mättnadstendenser i efterfrågan på olika avfallsskapande produkter kan dock

förmodas medföra att skillnaden blir relativt liten. Samma sak gäller utsläpp till luft och vatten av gödande ämnen (fosfor och kväve).

En internalisering av kostnaderna?

De negativa effekterna på miljön av integrationen kan minska om EU vidtar mera långtgående åtgärder än hittills. En internalisering av trafikens externa kostnader (föroreningar, buller och trafikskador) genom ökad beskattning skulle kunna motverka de negativa effekterna av den ekonomiska integrationen. Om en sådan miljöbeskattning införs inom EU är det emellertid mycket troligt att Sverige vidtar motsvarande åtgärder oavsett om vi är med i EES, EG/EU eller har ett bilateralt handelsavtal med EG/EU. Sverige är nämligen för närvarande det land i Europa som hunnit längst på vägen mot en internalisering av de olika trafikslagens kostnader. För att reducera de högre utsläppen i EES- och EG/EU-alternativen måste Sverige vara berett att vidta mera långtgående åtgärder än vad som krävs i ett alternativ med långsammare ekonomisk tillväxt. Denna fråga diskuteras närmare i vårt avslutande kapitel.

Effekterna på statsfinanserna

Den samhällsekonomiska konsekvensutredningen räknar med att den statsfinansiella nettokostnaden av medlemskapet kommer att uppgå till strax under 20 miljarder. Motsvarande nettokostnad för EES-alternativet beräknas till ca 0.7 miljarder per år.

Långsiktigt kommer försvagningen av statsbudgeten att kompenseras av att den snabbare tillväxten i EU- och EES-alternativen ger upphov till ökade skatteintäkter för staten. I EES-alternativet kommer vi enligt dessa beräkningar nästan omgående på plus, medan det kan ta ca 5 år i EU-alternativet.

För att ge rätt perspektiv åt medlemsavgiftens påverkan på statsfinanserna vill vi tillfoga att det bara är en liten del av Sveriges utgifter för miljövård som bekostas över statsbudgeten. Miljö- och naturresursdepartementets utgiftsanslag uppgår bara till drygt 2 miljarder per år. Merparten av kostnaderna (totalt minst 30 miljarder) uppkommer hos företagen, kommunerna och hushållen.

12 Våra möjligheter att påverka EU:s miljöpolitik

Vi skall i det här kapitlet analysera möjligheterna för Sverige att påverka EU:s miljöpolitik som medlem av unionen respektive inom ramen för EES-avtalet. Avslutningsvis kommer vi också att kort jämföra dessa båda alternativ med en situation där vi står helt utanför ett institutionellt samarbete med EU.

Sveriges inflytande som EU-medlem

Som medlem av EU kommer Sverige att få flera fördelar som inte följer av EES-avtalet. De *viktigaste* är:

1) Rösträtt i ministerrådet
2) Sverige som ordförandeland
3) Representation i parlamentet
4) Möjlighet att utse en kommissionär
5) Svenska tjänstemän i kommissionen
6) Fullständigt deltagande i kommissionens arbetsgrupper och kommittéer
7) Deltagande i ministerrådets arbetsgrupper

Sveriges röst i ministerrådet

EG/EU:s nuvarande medlemsländer förfogar tillsammans över 76 röster i ministerrådet. För att uppnå kvalificerad majoritet krävs med dagens regler 54 röster, medan ett minimum av 23 röster bildar en blockerande minoritet. Som medlemmar kommer Sverige och Österrike, enligt kommissionens uppfattning, få fyra röster i ministerrådet, medan Finland och Norge kommer att få vardera tre (samma som

Danmark). Om EU efter en utvidgning behåller de nuvarande procentsatserna för blockerande minoritet och kvalificerad majoritet, kommer det inom EU 16 krävas 64 röster av 90 för kvalificerad majoritet. För att blockera beslut som fattas med kvalificerad majoritet kommer i så fall att krävas 27 röster.

Medlemsländernas röstetal inom EU 16 framgår av tabell 12:1.

*Tabell 12:*1 Röstetal inom EU 16

Tyskland	10
Storbritannien	10
Italien	10
Frankrike	10
Spanien	8
Belgien	5
Nederländerna	5
Grekland	5
Portugal	5
Sverige	4
Österrike	4
Danmark	3
Finland	3
Norge	3
Irland	3
Luxemburg	2
	90

I EU 12 krävs för ett beslut med kvalificerad majoritet att de i miljöfrågor pådrivande länderna (D, DK och NL) antingen får med sig samtliga stora länder utom ett eller en kombination av två av de återstående stora länderna (E, F, I och UK) och alla eller nästan alla av de små (B, GR, IRL, LUX och P). Skillnaden blir ganska liten i EU 16 trots att gruppen "progressiva länder" utökas med Österrike, Norge, Sverige och Finland.

Beträffande möjligheten att bilda en blockerande minoritet leder utökningen till 16 medlemsländer till en mera påtaglig förbättring. De pådrivande länderna, nu i de flesta sammanhang utökade med Finland, Norge, Sverige och Österrike, klarar den uppgiften utan stöd från något annat land. I EU 12 krävs stöd från ytterligare ett land (räcker med Luxemburg).

Frågan är emellertid hur viktig möjligheten för de progressiva länderna att blockera beslut i miljöfrågor egentligen kommer att visa sig vara. I beslut enligt artikel 130s kan de ambitiösa länderna i många fall förmodas föredra en i deras tycke otillräcklig åtgärd framför inget beslut alls. Deras egna möjligheter att vidta mera långtgående åtgärder påverkas ju inte. I beslut enligt artikel 100a kan de däremot tänkas vilja blockera ett beslut på alltför låg ambitionsnivå, såvida de inte själva erhåller rätt att bibehålla alternativt införa mera långtgående krav.

Slutsatsen bör nog bli att möjligheten att bilda en blockerande minoritet främst kan få betydelse i varurelaterade frågor, där drivkraften bakom harmoniseringen utgörs av en vilja att undvika tekniska handelshinder. Skillnaden mellan förutsättningarna i EU 12 och EU 16 är måttlig.

Betydelsen av Sveriges deltagande

I den ovan redovisade analysen utgick vi från skillnaden mellan EU 12 och EU 16. För att belysa betydelsen av Sveriges eventuella deltagande måste vi i stället redovisa effekten av Sveriges medlemskap. Att behandla de fyra kandidatländerna som ett block vore missvisande, eftersom de varken ansökt om medlemskap i grupp eller genomför en gemensam folkomröstning. Som framgått av tidigare kapitel är det också möjligt att de kan ha delvis motstridiga intressen.

För att belysa effekten av Sveriges uppgående i EU måste vi därför jämföra EU med respektive utan vårt land. Effekten av Sveriges deltagande för möjligheten att bilda en kvalificerad majoritet är utomordentligt liten. Möjligheten att bilda en blockerande minoritet påverkas i något högre grad. Om Sverige deltar, kan de pådrivande länderna verkställa en blockad även om ett av dem skulle rösta med majoriteten (får dock ej vara Tyskland). Det bör inte förvåna att Sveriges formella inflytande blir begränsat. Vårt land har bara ca 2,3 procent av Västeuropas befolkning och trots att EG/EU:s rösträttsregler gynnar små medlemsländer, blir vår andel av röstetalet bara drygt 4 procent.

Om EU utvidgas ytterligare?

EU kan i framtiden komma att utvidgas ytterligare. Turkiet, Cypern och Malta väntar på att deras ansökningar ska prövas. Schweiz har uttalat sitt intresse för medlemskap, men till följd av befolkningens avvisande hållning till EES vilar frågan av allt att döma. Ministerrådet har under 1993 uttalat sig positivt om en rad centraleuropeiska länders möjlighet att någon gång i framtiden bli medlemmar. Man nämnde därvid Polen, Tjeckien, Slovakien, Ungern, Slovenien, Bulgarien och Rumänien. Även om processen säkert kommer att ta lång tid är det tänkbart att unionen om 15-20 år har ett 25-tal medlemmar. En utvidgning med ytterligare ett antal små länder kan få till följd att de folkrika medlemsländerna ställer krav på ökat inflytande i ministerrådet. Med dagens rösträttsregler har Luxemburg två röster, en på 190 000 invånare, medan det går 8 miljoner tyskar på varje tysk röst i ministerrådet. Långsiktigt är det inte osannolikt att Sveriges andel av det totala röstetalet kommer att hamna under tre procent.

Sverige som ordförande i ministerrådet

Förutsatt att de nuvarande reglerna bibehålls kommer Sverige som medlem (en av 16) att utöva ordförandeskapet i ministerrådet under sex månader vart åttonde år. Det kan också bli så att de stora länderna inom ramen för den till 1996 planerade institutionella reformen inom EU kräver att få vara ordförandeland med något tätare intervall än de små. Beroende på hur en sådan modell utformas skulle Sverige i ett fall med 16 medlemsländer inneha ordförandeskapet en gång vart nionde till vart tolvte år. Efter en ytterligare utvidgning av unionen kan de bli fråga om ca vart sextonde till vart tjugonde år.

Det råder ingen tvekan om att ordförandelandet har goda möjligheter att kortsiktigt påverka kommissionens arbetsprogram och EU:s dagordning. Ordförandelandet kan t.ex. välja att prioritera vissa frågor (som är aktuella p.g.a. kommissionens arbete eller tidigare beslut) och att skjuta andra på framtiden. Som ordförande har man också möjlighet att framlägga kompromissförslag. Den långsiktiga dagordningen bestäms dock mera av övergripande policybeslut (t.ex. miljöhandlingsprogrammen) och av kommissionens prioriteringar och förslag. Möjligheten att använda ordförandeskapet för att driva på EU:s miljöpolitik måste sammanfattningsvis bedömas som relativt liten.

Representation i parlamentet

Om antalet platser i parlamentet utökas i proportion till det tillskott av invånare som kandidatländerna bidrar med, skulle Sverige få drygt 20 platser av ca 600. Det motsvarar ca 3.5 procent av samtliga mandat. Det går emellertid inte att behandla Sveriges ledamöter som en homogen grupp. I praktiken kommer de att representera olika partier och ingå i skilda block inom EU-parlamentet.

EG/EU-parlamentet har under de senaste åren visat en betydligt större radikalism i miljöfrågor än ministerrådet. En öppen fråga är hur parlamentets utökade makt (enligt Maastrichtfördraget) kommer att påverka ledamöternas respektive de nationella partiernas agerande. I en del frågor får parlamentet vetorätt, i andra möjlighet till en andra "läsning". Det kan medföra att de nationella partierna i högre grad än hittills söker påverka såväl urvalet av kandidater som de valda ledamöternas ställningstaganden. Man kan därför inte vara säker på att parlamentet även framledes kommer att vara lika radikalt som i dag.

Sveriges ledamöter kan - oavsett hur situationen utvecklas - förmodas ha ganska begränsad inverkan på parlamentets ställningstaganden i olika miljörelaterade frågor. De kan dock komma att tillföra en del nya frågeställningar och synpunkter. Förhållandena i parlamentet kan också komma att påverkas av en ytterligare utvidgning av unionen.

En svensk kommissionär

För närvarande har de stora länderna rätt att utse vardera två ledamöter av kommissionen, medan de mindre utser vardera en. Sverige kommer som medlem av EU få möjlighet att nominera en ledamot av kommissionen.

Förutom kommissionären för miljö är det främst de ledamöter som ansvarar för den inre marknaden, transporterna, energifrågorna och jordbruket som kan utforma förslag av betydelse för miljön. Det är naturligtvis inte säkert att Sverige under de närmaste årtiondena skulle få möjlighet att nominera just någon av dessa ledamöter. Man bör också ha klart för sig att de enskilda ledamöterna av kommissionen inte företräder de länder som nominerat dem. De representerar uteslutande gemenskapen. Däremot är det självfallet så att en svensk medlem

av kommissionen bär med sig svenska erfarenheter och svenska värderingar.

Om EU senare öppnar sig för ytterligare länder, är det troligt att man måste överge dagens regel om att varje medlemsland skall ha rätt att nominera minst en röstberättigad kommissionär. En möjlig lösning kan bli att enbart de stora länderna får behålla rätten att nominera egna ledamöter.

Svenska tjänstemän i kommissionen

Om Sverige blir medlem av EU kommer svenskar att arbeta som tjänstemän i kommissionen. Om antalet tjänstemän efter en utvidgning till 16 medlemsländer förblir i stort sett oförändrat, kan det efter något årtionde förmodligen röra sig om tre procent av det totala antalet av EU anställda tjänstemännen eller ca 500 personer (inkl. tolkar och översättare). Av dem kan ett tiotal förväntas arbeta inom EU:s miljödirektorat. Därtill kan svenska tjänstemän inneha befattningar i andra direktorat, där de är med om att förbereda förslag som får direkt eller indirekt betydelse för miljön.

Alla tjänstemän i kommissionen förutsätts arbeta för EU:s bästa. De är alltså inte några representanter för sina respektive hemländer. Tjänstemännens idéer och erfarenheter är dock givetvis i viss mån färgade av deras bakgrund. Man kan urskilja tre olika kategorier av tjänstemän inom kommissionen:

1) Medlemmar av kommissionärernas personliga kabinett
2) av EU anställda tjänstemän och
3) av medlemsländerna anställda tjänstemän som för viss tid ställts till kommissionens förfogande (nationella experter)

Den förstnämnda kategorin är liten och kopplad till den svenska kommissionären. Den andra kategorin består av fast anställd personal som förväntas följa respektive generaldirektörs direktiv och i övrigt uppträda politiskt neutralt. De av medlemsländerna utlånade tjänstemännen skall också uppträda som kommissionens tjänstemän, men de tillför ofta idéer och erfarenheter från det egna landet. När kommissionen inom sin egen fasta stab saknar någon speciell kompetens är det vanligt att den ber medlemsländerna om hjälp. I den utsträckning som svenska myndigheter, t.ex. Kemikalieinspektionen och Naturvårds-

verket, besitter den önskade kompetensen är det möjligt för dem att från tid till annan placera personal hos kommissionen. Miljödirektoratets personal består till stor del av nationella experter. Medlemsländerna ställer ofta nationella experter till kommissionens förfogande för arbete med frågor som är av särskild betydelse för dem.

Informella möjligheter att påverka

Hittills har vi begränsat analysen till Sveriges formella möjligheter att utöva inflytande i EU:s beredande respektive formellt beslutande organ. Vad som är svårare att bedöma är vilka informella möjligheter att påverka som medlemskapet skulle ge Sverige. Sverige är även i detta avseende ett litet land, och man kan förmoda (allt annat lika) att medlemmarna tenderar att lyssna mera uppmärksamt på stora och politiskt/ekonomiskt betydelsefulla länder än på de små. Det finns dock flera exempel på hur små länder som Danmark och Nederländerna påverkat lagstiftningen inom gemenskapen. Holländarna har t.ex. haft stort inflytande över utformningen av femte miljöhandlingsprogrammet och gemenskapens koldioxidpolitik, medan Danmarks ageranде haft betydelse for märkning av kemikalier, freonavveckling och miljöavsnittet i Maastrichtfördraget. Det faktiska utfallet för Sveriges del beror bl.a. på i vilken utsträckning som vi i ett tidigt skede av olika frågors behandling förmår presentera underlagsmaterial, idéer och förslag samt förankra dessa hos andra medlemsländer.

Man får också förmoda att EU:s medlemsländer i många fall lyssnar med större uppmärksamhet på en representant som talar för ett annat medlemsland än en som företräder en EES-partner. Det blir rimligen också lättare som medlem att bilda informella koalitioner med andra medlemsländer, eftersom man då kan agera som en likvärdig och röstberättigad part.

Om Sverige skall förmå att utnyttja de informella möjligheterna och utöva ett större inflytande än vad som följer av vårt röstetal, krävs förmodligen en betydande personell och ekonomisk insats. Våra analyser och förslag måste vara grundade i en europeisk verklighet snarare än i en svensk, och vi måste göra vårt budskap begripligt inte bara i Bonn, Paris och London utan också i Aten, Rom och Madrid. För att Sverige skall kunna utnyttja medlemskapet för att i någon högre grad påverka EU:s miljöpolitik krävs således goda bilaterala

kontakter, en aktiv närvaro i de olika arbetsgrupperna och kommittéerna samt tillräckligt med resurser för att kunna ta fram bra förslag. Vi skall återkomma till dessa frågor i ett senare kapitel.

Sveriges möjligheter inom ramen för EES

Inom ramen för EES får Sverige möjlighet att delta i en del av EU:s arbetsgrupper inom de områden som omfattas av avtalet. Till de områden som inte omfattas av överenskommelsen hör bl.a. jordbruket och skattepolitiken. I förslag till ny lagstiftning som berör EES skall EG-kommissionen låta experter från EFTA-länderna delta på samma villkor som medlemsländernas experter.

När EU-kommissionen överlämnar ett färdigt lagförslag till EU:s ministerråd, skall förslaget samtidigt delges EFTA-länderna, som kan begära att förslaget diskuteras i den gemensamma kommittén (se kapitel 5). Kommissionen ska också enligt EES-avtalet hålla EFTA-länderna underrättade om diskussionerna i ministerrådet, så att EFTA vid behov kan begära förnyade överläggningar.

Det är rimligt att förmoda att de enskilda EFTA-ländernas möjlighet att påverka ministerrådets ställningstaganden är mycket begränsade. Den slutliga utformningen av nya lagar kommer att fastställas utan att EFTA-länderna får möjlighet att medverka. Samrådsförfarandet kommer således inte att ge samma inflytande som ett deltagande i beslutsprocessen, vilket är förbehållet medlemsländerna.

Om Sverige avstår från medlemskap, medan flera av de övriga (Österrike, Finland och kanske Norge) blir medlemmar, kommer betydelsen av dessa överläggningar att minska. En EFTA-grupp bestående av Sverige och något annat enstaka land kommer knappast av EU att uppfattas som en jämbördig motpart. Sveriges möjligheter att delta i kommissionens arbetsgrupper påverkas dock inte av om några av de övriga EFTA-länderna blir medlemmar i EG/EU. Sverige kan självfallet också ta sig friheten att framföra synpunkter till EU:s ministerråd. Möjligheterna till framgång är även här i hög grad beroende av i vilken utsträckning som Sverige avsätter resurser som gör det möjligt att presentera och förankra väl underbyggda idéer och förslag.

Sveriges möjligheter vid ett utanförskap

Det nu gällande frihandelsavtalet ger inga som helst möjligheter till medverkan i EG/EU:s lagstiftningsprocess. Som utanförstående kan vi visserligen ta oss friheten att presentera förslag eller underlagsmaterial till kommissionen och dess arbetsgrupper, men vi kan i det fallet inte vara säkra på att våra papper verkligen tas upp till behandling. Det kan också vara svårt att som helt utanförstående lämna konstruktiva bidrag, när man på grund av otillräcklig insyn har dålig inblick i den pågående diskussionen.

Sammanfattning

Betydelsen av att kunna påverka EU:s arbete inom miljöområdet kommer sannolikt att växa med tiden. Vad som talar för en sådan utveckling är bl.a. förhållandet att det i framtiden kommer att bli vanligare att EU (snarare än medlemsländerna) agerar inom de miljökonventioner till vilka Sverige är anslutet (se också kapitel 13). Om EU fortsätter att utvidgas blir unionens betydelse än större.

Ett litet land som Sverige kan aldrig förvänta sig något större inflytande på den europeiska politiken. Ensamma kan vi varken genomdriva eller förhindra förslag. Våra möjligheter ligger i att samarbeta med likasinnade länder och att söka övertyga de tveksamma om att våra förslag är bra. Sveriges röster i ministerrådet är av begränsad betydelse när det gäller att skapa en kvalificerad majoritet i miljöfrågor. Vår betydelse är något större, när målet är att bilda en blockerande minoritet. Våra möjligheter att lyckas avgörs av om vi kan erbjuda goda analyser och väl genomtänkta förslag samt på vår förmåga att förankra dessa hos de övriga medlemsländerna.

Skillnaden mellan EES och ett medlemskap i EU ligger främst i att medlemskapet ger oss rösträtt samt möjligheter att delta i alla sammanhang där frågor bereds eller beslutas. EES ger oss inte samma möjlighet att följa lagförslaget ända fram till beslut. Det innebär rimligen att vi i EES-alternativet kan behöva avsätta än större resurser i syfte att söka påverka kommissionens arbete.

Om vi står helt fria från EU får vi väsentligt sämre möjligheter att påverka unionens arbete inom miljöområdet. Vi kan visserligen även

i ett sådant läge översända information och förslag men vi kan inte vara med vid beredning och beslutsfattande.

Frågan om våra möjligheter att bana ny väg och att vara en god förebild diskuteras i slutet av kapitel 15.

13 Våra möjligheter att agera inom miljökonventionerna

Sverige är anslutet till ett stort antal konventioner inom miljöområdet. De viktigaste finns förtecknade i rutan. Några av konventionerna är regionalt avgränsade, medan andra är globala. Till de förra hör bl.a. Genèvekonventionen, Oslo-, Helsingfors- och Pariskonventionerna samt Bernkonventionen.

- Genèvekonventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar
- Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av miljöfarligt avfall
- Washingtonkonventionen om internationell handel med utrotningshotade växter och djur (CITES)
- Ramsarkonventionen om våtmarker av internationell betydelse för fågelskyddet
- Bernkonventionen om skydd av vilda djur och växter i Europa
- Bonnkonventionen om skydd av flyttande vilda djur
- Wienkonventionen om skydd av ozonskiktet
- Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö
- Pariskonventionen om förhindrande av havsförorening från landbaserade källor[1]
- Oslokonventionen om förhindrande av havsföroreningar genom dumpning från fartyg[1]
- Förenta Nationernas ramkonvention om klimatförändring
- Konventionen om biologisk mångfald
- Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang

[1] Oslo- och Pariskonventionerna kommer inom kort att ersättas av den nya Pariskonventionen (ibland kallad Nordatlantkonventionen), som omfattar utsläpp från både land och fartyg.

De regionala konventionerna

En fördel med de regionala konventionerna är att de täcker en recipient eller ett geografiskt område utan avseende på om de berörda länderna ingår i något politiskt block eller sammanslutning. Flera av de regionala konventioner till vilka Sverige hör har också visat sig fungera väl, när det gäller att kartlägga situationen och fastställa vetenskapliga kriterier för arbetet. Till svagheterna hör att den gemensamma övervakningen av efterlevnaden är dåligt utvecklad. Några möjligheter till sanktioner finns inte. En ytterligare svårighet är att reduktionsmålen ofta fastställs i procent av utsläppsvolymen för något visst basår. Den nationella statistiken är därvid ofta bristfällig (gäller såväl Öst- som Västeuropa), varför man inte alltid kan vara säker på att man verkligen genomför en viss procentuell reduktion av de faktiska utsläppen. Vi kommer inom de närmaste åren att få besked om i vilken utsträckning de överenskommelser respektive frivilliga utfästelser som tillkommit inom ramen för Genèvekonventionen och Helsingforskonventionen respektive Nordsjökonferenserna kommer att infrias.

Om flertalet EFTA-länder och större delen av de central- och östeuropeiska länderna med tiden blir medlemmar av EU, kommer flera av de regionala konventionerna att bli något av en inre angelägenhet för EU. Detta gäller förstås i särskilt hög grad Helsingfors- och Pariskonventionerna, men även den europeiska "delen" av Genèvekonventionen kommer i hög grad att domineras av EU. Den näst viktigaste gruppen av aktörer blir i detta sammanhang sannolikt Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Med tanke på EU-ländernas dominans inom de europeiska konventionerna är det svårt att tänka sig tillkomsten av nya protokoll eller väsentligt förändrade protokoll utan EU:s medverkan. Däremot kan man tänka sig tillkomsten av nya protokoll som inte ratificeras av alla medlemmar av konventionen.

Om Sverige vill påverka arbetet inom konventionerna och speciellt tillkomsten av nya protokoll, blir således en primär uppgift att påverka EU och dess medlemsländer. Detta gäller även i ett läge där de central och östeuropeiska länderna inte blir medlemmar. Med tanke på att EU:s kompetens att företräda medlemsländerna (som framgått av kapitel 4) med tiden kan förväntas bli mycket omfattande, räcker det inte att påverka några av medlemsländerna. Vi måste i stället inrikta oss på att bidra till beslut i olika sakfrågor i ministerrådet (kvalificerad

majoritet) som gör det möjligt för EU att driva en radikal linje inom konventionerna. Ju fler medlemsländer EU får, desto viktigare blir det att påverka EU snarare än konventionernas nationella medlemmar. Sverige måste alltså, oavsett om vi blir medlemmar av EU eller deltar inom ramen för EES, inrikta våra ansträngningar på att påverka gemenskapen. Och detta gäller också i det fall våra relationer till EU även fortsättningsvis regleras inom ramen för ett frihandelsavtal. Förutsättningarna för detta har redan analyserats i kapitel 12.

En fördel med såväl EES som utanför-alternativet är dock att Sverige har större frihet att föra sin egen talan inom konventionerna. EU:s medlemsländer kan inte inom konventionerna hävda egna uppfattningar i frågor som ligger under gemenskapens kompetens. Detta har några gånger lett till att EG/EU-länder informellt bett svenska delegater ta upp frågor som de själva varit förhindrade att föra fram. I en konvention som är så geografiskt avgränsad att den i stort sett enbart rymmer EU-länder blir dock denna fördel av att stå utanför gemenskapen liten. Frågor inom en sådan konvention kommer i praktiken att avgöras inom EU, och då har varje medlemsland full frihet att agera.

I frågor där EU inte har kompetens att föra medlemmarnas talan medför medlemskapet inga problem. Som medlem av unionen har vi i sådana sammanhang (genom förbättrade kontakter) fördelen av att kunna påverka de övriga medlemsländerna samtidigt som vi har frihet att agera självständigt.

De globala konventionerna

I de globala konventionerna samt arbetet inom OECD och FN är EU:s betydelse inte lika stor som i de regionala. I kraft av sin tekniska kompetens och sin finansiella styrka är EU dock en viktig aktör och självfallet långt mera inflytelserik än Sverige. Det kommer således även i dessa fall att vara viktigt för Sverige att söka påverka EU. Om Sverige blir medlem av EU, blir våra förutsättningar att påverka unionen bättre än om vi väljer EES-alternativet (se kapitel 12). Som medlem kommer vi dock att tvingas underordna oss i alla frågor där EU har (eller i framtiden får) kompetens att föra medlemsländernas talan. Detta gäller inte enbart konventionerna. OECD:s kemikalie-arbete rymmer t.ex. en del arbetsuppgifter som liknar dem man finner

inom konventionerna. Även här kan EU-kommissionen i viss utsträckning komma att företräda medlemsländerna.

Som icke-medlem behåller vi fördelen av att i alla internationella sammanhang föra vår egen talan. Det ger större frihet att föra fram egna förslag och att söka allianser med länder i andra delar av världen. Sveriges möjligheter att ta på sig ordförandeskap i kommittéer och att agera medlare kan också förväntas bli något bättre om vi avstår från medlemskapet.

I frågor där EU inte har kompetens att föra medlemmarnas talan medför medlemskapet däremot inga problem (se ovan).

14 Vårt stöd till Central- och Östeuropa

När vi försöker bedöma utvecklingen i Central- och Östeuropa kan det finnas anledning att ha ett något längre tidsperspektiv. Anledningen är att dessa länder efter frigörelsen från Sovjetunionen och övergången till marknadsekonomi står inför mycket omfattande strukturella förändringar som bara delvis kommer att äga rum inom de närmaste tio åren.

Sett i ett något längre tidsperspektiv är det ingen tvekan om att de makroekonomiska faktorerna kommer att ha större betydelse för miljön än de åtgärder som de enskilda länderna kan komma att vidta inom ramen för sin miljöpolitik. Koldioxidutsläppen per capita från länder som Polen, Tjeckien och Estland ligger på ungefär den dubbla svenska nivån trots att BNP per capita i dessa länder ligger långt under svensk nivå. Utsläppen kommer i hög grad att påverkas av strukturomvandlingen. I ett första skede sker detta genom att tung industri läggs ned därför att den inte klarar konkurrensen på en öppen marknad. I nästa steg ger marknadsprissättning av el och bränslen incitament till mera energisnåla processer och till åtgärder på användarsidan. På lång sikt (20-40 år) bör vi räkna med att energianvändningen anpassas till västeuropeisk nivå. Förhållandet att transportarbetet ökar och privatbilismen breder ut sig kan bara i någon mån motverka tendensen till minskade koldioxidutsläpp. Det är värt att notera att högre världsmarknadspriser på lång sikt kommer att dämpa energianvändningen också i Västeuropa. Därtill kommer att det finns en betydande potential för energihushållning redan vid dagens västeuropeiska prisnivå.

När energianvändningen minskar inom industrin samt inom bostads- och lokaluppvärmning kommer också utsläppen av svavel, kväveoxider och tungmetaller att minska i ungefär samma utsträckning. Därtill kommer att krav på rening kan komma att reducera utsläppen ytterligare. Som framgått av kapitel 8 är det troligt att den fossilbränslebaserade kraftindustrin kommer att införa en del reningsteknik i syfte att möta EG:s krav och därmed accepteras som nettoexportör till väst. Hur omfattande denna export blir är emellertid svårt att bedöma. Den

beror dels på i vilken takt strukturomvandlingen fortskrider, dels på i vilken utsträckning som befintliga kärnkraftverk kan uppfylla rimliga säkerhetskrav och förbli i drift. Man bör också observera att hushållens och servicenäringarnas elefterfrågan kan komma att öka ganska snabbt som en följd av moderniseringen.

Önskemål om att uppnå ett närmare samarbete med EU kan också ha betydelse för viljan i Central- och Östeuropa att vidta ytterligare miljöinvesteringar. Detta gäller särskilt den industri som har förhoppningar att via frihandelsavtal och framtida EU-medlemskap nå den västeuropeiska marknaden. Man kan förmoda att den västeuropeiska industrin inte kommer att se med blida ögon på konkurrens från företag som gynnas både av lägre löner och av blygsamma miljökrav.

Däremot är det mindre sannolikt att en önskan om medlemskap kommer att leda till att investeringarna i miljövård inom övriga sektorer får hög politisk prioritet. Inom icke-konkurrensutsatta verksamheter är det mera troligt att EU accepterar långvariga övergångsbestämmelser innan de central- och östeuropeiska länderna tvingas uppfylla olika luft- och vattenvårdsdirektiv. Beträffande f.d. DDR fick Tyskland dock bara 2-5 år på sig att uppfylla EG:s bestämmelser, vilket emellertid måste ses mot bakgrund av den massiva överföringen av resurser från den västra delen av landet.

Inom transportsektorn är det troligt att länder som Ungern, Polen och Tjeckien relativt snart kommer att ansluta sig till EU:s krav på nya fordon. Äldre fordon kommer dock under lång tid att utgöra ett problem. Det står redan klart att Östeuropa är på väg att bli en dumpingplats för mer eller mindre uttjänta bilar från Västeuropa. I värsta fall kommer den ekonomiska frigörelsen och tillväxten att resultera i att antalet fordonskilometer med äldre (befintliga eller importerade) fordon ökar kraftigt och att nivån blir bestående under relativt lång tid. Det ger för svenskt vidkommande främst upphov till ökad "import" av kväveoxider och kolväten från Östeuropa.

Västeuropas möjligheter att påverka

De västeuropeiska länderna kan påverka utvecklingen i öst på flera sätt:

- Frihandel med Östeuropa för att påskynda strukturomvandlingen och få igång tillväxten.

- Krav på rening för att acceptera frihandelsavtal och import från östeuropeisk industri.
- Kunskapsöverföring.
- Bidrag till investeringar i infrastruktur och nyproduktion.
- Bidrag till investeringar i miljövård.

Beträffande de två första punkterna är det egentligen bara EU som på något avgörande sätt kan påverka utvecklingen. EU har också betydelse i fråga om resurs- och kunskapsöverföring till Central- och Östeuropa. Resursöverföringen är emellertid knappast entydigt positiv från miljösynpunkt. Om t.ex. betydande resurser överförs från EU och den europeiska utvecklingsbanken (EBRD) till motorvägsbyggen, kommer de långsiktiga förutsättningarna för transportarbetet att påverkas markant. Därmed försvåras möjligheterna att minska utsläppen av koldioxid, kväveoxider och kolväten.

Vad kan Sverige tillföra?

Det är tveksamt om Sverige kommer att klara att överföra särskilt stora resurser till grannländerna på andra sidan Östersjön. Vårt totala årliga bidrag uppgår f.n. till drygt 1 miljard kronor, varav en betydande del har anknytning till miljövård. Därtill kommer att våra frihandelsavtal med de baltiska länderna kan bedömas ha positiv effekt på strukturomvandlingen.

Vad Sverige genom kunskapsöverföring och finansiella bidrag kan göra är främst att påskynda en utveckling som troligen ändå kommer. Våra bidrag kan ändå vara värdefulla eftersom de bidrar till att förkorta perioden av umbäranden och omfattande miljöförstöring. Vi bör dock vara medvetna om att vårt bidrag är litet såväl i förhållande till behoven som i relation till den totala resursöverföringen från väst.

Det finns några områden där den spontana förbättringen kan förmodas bli relativt långsam och delvis kanske helt utebli. Inom sådana områden kan även förhållandevis små bidrag spela viss roll. Vi tänker bl.a. på bostadsuppvärmning, där det finns en stor potential för förbättrad hushållning både inom fjärrvärmesystemen och vid enskild uppvärmning. Rutiner för förbättrat underhåll och avgastrimning av befintliga fordon (lätta och tunga) är en annan sektor, där man med förhållandevis små medel kan åstadkomma väsentliga resultat.

Risken är påtaglig att framstegen i Östeuropa inte kommer att komma lika snabbt inom vattenvården. För Sveriges del kan det således vara viktigt att medverka till förbättrad rening av kommunala utsläpp samt till bättre avskiljning av tungmetaller och organiska miljögifter från gruvbrytning och industriella processer i Polen och Baltikum. I båda fallen är det fråga om mycket kapitalintensiva åtgärder. Bidrag på nuvarande svensk nivå kommer inte att räcka långt.

Vad som skulle kunna medföra en avsevärd höjning av den svenska insatsnivån är olika typer av gemensamt uppfyllande av internationella åtaganden (joint-implementation). Denna fråga diskuteras bl.a. inom FN:s klimatkonvention. Vi tänker i detta sammanhang i första hand på koldioxidutsläppen, där Sverige står inför en mycket hög marginalkostnad, medan kostnaden är väsentligt lägre i Polen och Baltikum. Det skulle alltså vara kostnadseffektivt för oss att bidra till långtgående hushållningsåtgärder i Östeuropa i stället för att sänka våra egna utsläpp. En sådan samverkan skulle under vissa omständigheter kunna ske så att kostnaden för vårt deltagande belastar de svenska konsumenterna och inte behöver finansieras via statsbudgeten (Kågeson, 1993).

För att samarbetet skall bli möjligt krävs emellertid att såväl Sverige som våra partners i Östeuropa sätter bindande tak för de nationella utsläppen, olika för olika årtal, som tredje part (t.ex. EU) kan acceptera. För att det hela skall bli meningsfullt krävs i så fall att de deltagande länderna i Östeuropa åtar sig att snabbt skära ned sina utsläpp. Om deras tak sätts högt innebär det ju att det blir utrymme över som kan överlåtas till Sverige, utan att vår motprestation i form av stöd till energihushållningen behöver bli särskilt stor. En sådan joint-implementation kan knappast betraktas som seriös.

Medlemskap i EU

Om Sverige blir medlem i EU får vi vissa möjligheter att påverka gemenskapens inställning till de central- och östeuropeiska länderna samt omfattningen och inriktningen av EU:s bistånd. Om såväl Österrike som Norge, Finland och Sverige blir medlemmar av EU, kommer tyngdpunkten att förskjutas mot nordöst. Det innebär att fler medlemsländer än i dag kommer att ha ett eget intresse av att unionens östeuropapolitik uppmärksammar miljöproblemen.

Ett medlemskap kommer emellertid i viss utsträckning också att begränsa vår handlingsfrihet. Det är troligt att Sverige som medlem av EU kan behålla frihandelsavtalet med Estland, Lettland och Litauen. Ett medlemskap kan dock komma att begränsa våra möjligheter till joint implementation av internationella åtaganden.

Av större betydelse är förmodligen att medlemskapet, åtminstone på kort sikt, kommer att medföra en påfrestning på den svenska statsbudgeten (se kapitel 11), vilket kan komma att inverka på våra möjligheter att bistå länderna i Östeuropa. Det förefaller knappast troligt att Sverige som nybliven medlem av EU skulle komma att öka resursöverföringen till Östeuropa. Tvärtom kan man befara att det förvärrade statsfinansiella läget på kort sikt kan komma att leda till att biståndet minskar. För att hålla biståndet på oförändrad nivå (eller utöka det), krävs att miljö- och biståndsfrågorna får ökad tyngd i den svenska politiken.

För att få en fullständig överblick över vad ett svenskt medlemskap kan innebära för stödet till länderna i Öst- och Centraleuropa bör man också ta i beaktande att en mindre del av de svenska avgifterna till EU kan komma att användas som bistånd. Om Österrike, Finland, Norge och Sverige blir medlemmar av gemenskapen, kan detta komma att inverka positivt på EU:s beredskap att t.ex. bistå länderna på andra sidan Östersjön. För att överföringen ska få formen av ett nettobidrag krävs emellertid att medlemskapet i unionen inte medför att vårt redan existerande bistånd till Östeuropa minskar. På sikt kan skillnaden i ackumulerad tillväxt i jämförelse med utanför-alternativet bli så stor att statskassan helt kompenseras för inkomstbortfallet.

EES-avtalet

EES-avtalet medför inga begränsningar i våra möjligheter att själva utforma vår östeuropapolitik. Avtalet omfattar inte biståndsfrågor och utrikespolitik, vilket medför att Sverige kommer att ha begränsade möjligheter att påverka EU:s politik i dessa avseenden. En viss samverkan förekommer dock t.ex. inom ramen för pan-europeiska konferenserna m.m.

EES-avtalet innebär att Sverige årligen skall betala en avgift på ca 800 miljoner (Prop 92/93:235). Avtalet medför därmed att vår nettotransferering till EU-länderna blir av ungefär samma storlek som vårt

nuvarande stöd till länderna i Central- och Östeuropa. Effekterna på det svenska skattesystemet förväntas bli obetydliga jämfört med vad som följer av ett medlemskap i EG/EU. Det innebär att EES-avtalet inte i någon högre grad påverkar våra möjligheter att bistå omvärlden. De positiva effekterna av EES-samarbetet i form av ökad tillväxt och växande skatteunderlag kommer först på sikt. Det svåra statsfinansiella läget kan liksom i de övriga två alternativen medföra att resursöverföringen till Östeuropa minskar. Risken för att detta skall ske är dock minst i detta alternativ.

Utanför-alternativet

Ett fortsatt bilateralt frihandelsavtal med EG/EU medför varken restriktioner eller kostnader som kan påverka vår östeuropapolitik eller vårt bistånd. På sikt kan skillnaden i tillväxttakt medföra att utrymmet blir lägre än i EES-alternativet. På kort sikt blir dock utrymmet större i utanför-alternativet än i alternativet med ett medlemskap EU. Ett utanförskap medför små möjligheter att påverka EG/EU:s östeuropapolitik.

15 Gränser för Sveriges handlingsfrihet

Våra möjligheter att fritt utforma vår egen miljöpolitik begränsas av internationella överenskommelser, vårt stora beroende av internationell handel, hänsyn till den egna industrins konkurrenskraft samt tillgången på kunskap och teknik. Syftet i det här kapitlet är främst att söka analysera i vilken utsträckning som EG/EU respektive EES i juridisk mening utgör en restriktion för vår nationella handlingsfrihet på miljöområdet. Eftersom även GATT kan utgöra en sådan restriktion kommer vi att kort diskutera vilken betydelse GATT kan få för vårt agerande. Vi kommer också att i någon mån beröra de icke-juridiska begränsningarna som kan bli särskilt avgörande i EES-alternativet och det alternativ där vi enbart har ett frihandelsavtal med EG/EU. Kapitlet avslutas med en analys av våra möjligheter att vara ett föregångsland inom respektive utanför EG/EU.

Analysen bygger delvis på en promemoria som IEEP (Institute for European Environmental Policy) utfört för utredningens räkning. IEEP:s studie återges i orginal som bilaga 3 till detta betänkande.

Vi inleder vår analys med en rad frågor som är av betydelse om Sverige blir medlem i EU. Det är i första hand en fråga om i vilken utsträckning som EG:s rättsregler begränsar våra möjligheter att vidta mera långtgående åtgärder, om vi så skulle önska.

Subsidiaritetsprincipen

Subsidiaritets- eller närhetsprincipen innebär att beslut aldrig bör fattas på högre nivå än nödvändigt. Principen infördes i Romfördraget (artikel 130r) genom 1987 års enhetsakt med avseende på miljöpolitiken. Enligt Maastrichtfördraget skall subsidiaritetsprincipen gälla alla områden av EG/EU:s verksamhet där det råder delad kompetens:

> "På de områden där gemenskapen inte ensam är behörig skall den i överensstämmelse med närhetsprincipen agera endast om och i

> den mån som målet för den planerade åtgärden inte i tillräcklig omfattning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan genomföras av gemenskapen." (del av artikel 3b)

Delad kompetens råder inom de flesta områden inklusive miljövård, energiförsörjning och konsumentskydd. Ministerrådet antog i Edinburgh 1992 ett längre uttalande i syfte att klargöra vad denna paragraf egentligen betyder. Rådet uttalade bl.a. att frågor kan avgöras av gemenskapen:

- när de har transnationella implikationer som inte kan regleras på ett tillfredsställande sätt genom medlemsländernas agerande
- när medlemsländernas agerande eller brist på gemensamt agerande kan skada den inre marknaden
- när ett gemensamt agerande kan medföra klara kvantitativa eller kvalitativa fördelar vid jämförelse med nationellt agerande

Ministerrådet framhåller också att önskemål om att uppvisa en gemensam position gentemot tredje land inte nödvändigtvis utgör en tillräcklig grund för ett gemensamt agerande inom området i fråga. Det skulle enligt IEEP kunna innebära att t.ex. det gemensamma åtagandet att år 2000 stabilisera koldioxidutsläppen på 1990 års nivå inte automatiskt rättfärdigar gemensamma åtgärder i syfte att uppnå målsättningen.

Rådet understryker att man, när det finns behov av gemensamma regler, bör överväga om det är möjligt att utforma dem som minimikrav med frihet för medlemsländerna att införa högre nationella krav. Enligt IEEP kan dessa riktlinjer förväntas leda till att kommissionen i många fall kommer att föreslå mjukare metoder och mera av frivillighet än hittills. Detta kan å andra sidan ha nackdelen att medlemsländerna blir ännu mindre benägna (än hittills) att ta den gemensamma lagstiftningen på allvar.

Några medlemsländer har med hänvisning till subsidiaritetsprincipen rest frågan om omprövning eller upphävande av en del existerande direktiv. Ministerrådsmöten i Lissabon och Edinburgh efterlyste en genomgång av den gemensamma lagstiftningen i syfte att belysa den nya regeln om subsidiaritet. Kommissionen har nu offentliggjort en rapport som beträffande miljödirektiven anger att alla vattenvårdsdirektiv som tillkom under 1970-talet skall revideras med syfte att

ersätta dem med ramdirektiv (framework directives). Beträffande föroreningar till luft anser kommissionen att det är nödvändigt att utveckla en uppsättning kvalitetsmål (quality objectives) innan de nu gällande direktiven kan revideras (European report 27.11.1993).

Beslut i frågor som inte täcks av gemensam lagstiftning

Som framgått av kapitel 4 ger artikel 36 möjlighet till undantag från förbudet mot exportrestriktioner i fall där det inte föreligger någon gemensam lagstiftning. Förbud eller restriktioner som införs till skydd för miljön "får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna".

EG-domstolen har med stöd av artikel 36 fastslagit att mera långtgående nationella åtgärder måste ha en *direkt* effekt på människors hälsa eller flora och fauna för att kunna införas med stöd av denna artikel. Därtill kommer att de mera långtgående åtgärderna måste stå i *proportion* till det mål man vill uppnå. Den vidtagna åtgärden skall vara den åtgärd som innebär minsta möjliga begränsning av det fria varuutbytet.

Några avgöranden i EG-domstolen kan bedömas som särskilt viktiga när det gäller uttolkningen av artiklarna 30 och 36. I fallet med *Cassis de Dijon* (fransk likör som har en från tysk lagstiftning avvikande alkoholhalt) ansåg domstolen att Tyskland i frånvaro av gemensamma regler inte hade rätt att införa några restriktioner, eftersom det vara fråga om en produkt som uppfyllde bestämmelserna i ursprungslandet och som därför borde få exporteras fritt till andra EG-länder (rättsfall 649/79). Domstolen ansåg alltså att åtgärden i detta fall inte stod i rimlig proportion till skyddsbehovet. Den uttalade samtidigt att medlemsländerna har rätt att använda importrestriktioner i fall där åtgärden står i proportion till behovet.

I fallet med *de danska flaskorna* (fall 302/86) som avgjordes 1988 fastställde domstolen att skyddet av miljön utgör ett "obligatoriskt åliggande" (mandatory requirement), vilket i det aktuella fallet borde ge Danmark rätt att bibehålla sitt obligatoriska pantsystem för flaskor. Att detta kunde göra det svårare för utländska företag (jämfört med inhemska) ansåg domstolen vara av underordnad betydelse i förhållan-

de till målsättningen att skydda miljön genom att upprätta en effektiv avfallshantering och återanvändning. Domstolen ansåg dock att danska krav på att dryckesförpackningarna skulle vara av godkänd typ (i syfte att minska antalet sorter) inte stod i överensstämmelse med artikel 30 och inte heller i proportion till det uppställda målet.

Chefsjuristen i miljödirektoratet, Ludwig Krämer (1993), anser att artikel 36 medger medlemsländerna full frihet att vidta de åtgärder som krävs för skyddet av miljön förutsatt att de är icke-diskriminerande och står i proportion till målsättningen. Medlemsländerna bör däremot, enligt Krämer, inte vara skyldiga att bevisa att den miljöpolitiska målsättningen är rimlig.

Valet av rättslig grund

I kapitel 4 berörde vi betydelsen av valet av rättslig grund för de olika miljödirektiven. Där framgick att det ibland kan vara svårt att avgöra om ett direktiv bör grundas på artikel 100a eller artikel 130s. Detta måste avgöras från fall till fall och det går knappast att dra några långtgående slutsatser av de fall som avgjorts av domstolen. Valet har som också framgick av kapitel 4 viss betydelse för parlamentets inflytande. Av större betydelse är att artikel 130s och 130t ger medlemsländerna bättre förutsättningar att införa mera långtgående krav än artikel 100a. I artikel 130t fastställs att skyddsåtgärder som antas enligt artikel 130s inte skall hindra något medlemsland från att bibehålla eller införa strängare krav så länge de inte strider mot Romfördraget i övrigt. Sådana åtgärder ska dock anmälas till kommissionen. Artikeln ställer däremot inga krav på att åtgärderna ska godkännas av kommissionen. I vissa frågor som avgörs på grundval av artikel 130s krävs som framgick av kapitel 4 fortfarande enhälliga beslut även efter Maastricht.

Undantag genom "miljögarantin" (100a(4))

"Miljögarantin" i artikel 100a(4) har följande lydelse (första stycket):

> "om en medlemsstat, efter att rådet med kvalificerad majoritet har antagit en bestämmelse om harmonisering, anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser med åberopande av de väsentliga

behov som anges i artikel 36 eller med hänvisning till miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den underrätta kommissionen om dessa bestämmelser."

Enligt andra stycket i samma paragraf skall kommissionen bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att de inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsländerna. Klagomål mot ett medlemsland som använt sig av miljögarantin kan tas upp av domstolen efter klagan från annan medlemsstat eller kommissionen.

Miljögarantin tillkom sedan Danmark och Tyskland ansett det vara oacceptabelt att majoritetsbeslut om harmoniserade regler skulle tvinga dem att sänka sina miljöskyddskrav. Skrivningen i artikel 100a(4) har dock givit upphov till betydande tolkningsproblem. Det är t.ex. möjligt att domstolen kommer att kräva starkare skäl för en nationell särreglering med stöd av miljögarantin än vad som krävs inom områden där det saknas gemensamma regler (Gunnarsdòttir och Bergman 1993). Texten i själva artikeln ger dock inte stöd för en sådan tolkning. Möjligen kommer denna fråga att klarläggas när domstolen 1994 dömer i konflikten mellan Frankrike och kommissionen över det tyska förbudet mot användning av pentaklorfenol.

En annan osäkerhet gäller huruvida ett land som biträtt ett beslut skall ha rätt att senare åberopa miljögarantin som grund för ett nationellt undantag från harmoniserade bestämmelser. Att bestämmelsen tillkom för att skydda länder som blivit nedröstade vid beslut fattade med kvalificerad majoritet (>70 % av rösterna) kan tala för att bara den som röstat mot förslaget skall ha rätt att begära undantag. Detta är en uppfattning som hävdas av kommissionen (Krämer 1992).

Om kommissionens tolkning är riktig, medför detta att ett medlemsland som är missnöjt med någon (i och för sig viktig) detalj måste yrka avslag på hela direktivet, trots att detta i övrigt kan ha ett innehåll som medlemslandet uppfattar som positivt. Ett land kan t.ex. vara för ett förslag om skärpta avgaskrav men motsätta sig att man i samma direktiv begränsar möjligheterna att använda ekonomiska styrmedel i syfte att främja introduktionen av ännu bättre teknik. Landet hamnar med denna restriktiva tolkning av artikel 100a(4) i en svår valsituation. Det kan ju vara så att dess medverkan krävs för att direktivet alls skall kunna införas. Samtidigt har det behov av att säkerställa möjligheten att med mjuka styrmedel gå längre än vad den gemensamma lagstiftningen kräver. I värsta fall kan således såväl

ambitiösa som bromsande länder ha skäl att rösta mot ett direktiv som i en del avseenden skulle innebära ett steg i rätt riktning.

Problemet skulle kunna undvikas om domstolen efter prövning av något specifikt fall finner att det bör räcka med att den som vill åberopa miljögarantin beträffande någon detalj i ett direktiv ska anmäla detta i samband med att direktivet antas. Därtill vore det rimligt att kräva att medlemslandet i fråga skall ha ställt förslag om en skrivning i den aktuella detaljfrågan som, om den bifallits, skulle ha tillgodosett dess önskemål. Något sådant domstolsavgörande föreligger emellertid ännu inte, och Nederländerna fann för gott att rösta mot hela direktivet om avgaskrav på lätta distributionsfordon (93/59) för att senare med åberopande av miljögarantin kunna införa mera långtgående ekonomiska styrmedel.

Ordet "tillämpa" i paragrafens första stycke har också förorsakat tolkningsproblem. I Danmark och Tyskland är det en relativt vanlig bedömning bland miljöjurister (t.ex. Gulman og Hagel-Sörensen 1990) att ordet bör tolkas så att medlemsländerna inte bara har rätt att behålla redan existerande regler med stöd av paragrafen utan att de vid behov också ska kunna lägga den till grund för införandet av *nya*, mera långtgående särbestämmelser. Frågan om landet röstat mot direktivet skulle enligt denna uppfattning sakna betydelse.

Vid en rent semantisk tolkning kan det vara svårt att invända mot denna tolkning av artikel 100a(4). Vad som emellertid komplicerar bilden är, som bl.a. Krämer (1992) framhåller, att majoritetsbeslut enligt artikel 100a har tillkommit i syfte att underlätta genomförandet av den inre marknaden. Om medlemsländerna genom miljögarantin skulle medges rätt att när som helst införa egna bestämmelser i frågor som redan är föremål för gemensam lagstiftning undermineras detta arbete. Vad som ytterligare talar för denna tolkning är att en del direktiv, som är baserade på artikel 100a, medger medlemsländerna rätt att behålla nationell lagstiftning i de fall där den är mera långtgående. I dessa fall begränsas dock undantaget till att uttryckligen gälla redan existerande nationella bestämmelser (direktiven 89/107 och 89/109).

Om Krämers bedömning är riktig, kommer miljögarantin att få ganska begränsad tillämpning. Den kommer i så fall bara att kunna användas i samband med att gemenskapen för första gången beslutar om gemensamma regler inom något visst område eller när den fattar beslut om någon väsentlig förändring av existerande lagstiftning som

innebär att omfattningen av den harmoniserade lagstiftningen utvidgas till att omfatta någon ny aspekt. Däremot kan den rimligen inte åberopas när gemenskapen fattar ett majoritetsbeslut om att skärpa reglerna inom ett område som redan är föremål för gemensamma bestämmelser. Eftersom EG/EU med tiden kommer att reglera alltfler områden som är av betydelse för den fria handeln med varor, kommer utrymmet för att använda miljögarantin att bli allt mindre.

En annan viktig aspekt på artikel 100a är att alla direktiv som grundas på denna artikel inte nödvändigtvis behöver vara totalharmoniserade. Danmark förefaller utgå från att 100a direktiv fastställer minimiregler såvida det inte finns en bestämmelse i direktivet som uttryckligen anger motsatsen.

Till sist bör det framhållas att artikel 43 inte innehåller någon motsvarighet till miljögarantin i artikel 100a(4).

Undantag genom åberopande av artikel 100a(5)

En ytterligare aspekt som talar för att en restriktiv tolkning av miljögarantin kan vara riktig är förhållandet att artikel 100a i nästa paragraf (5) anvisar ytterligare en grund för undantag. Där sägs nämligen att de harmoniserade bestämmelserna i ett direktiv som utgår från artikel 100a kan där så är lämpligt "inbegripa en skyddsklausul, som tillåter medlemstaterna att av ett eller flera av de icke-ekonomiska skäl som anges i artikel 36 vidta provisoriska åtgärder som är underställda gemenskapens kontrollförfaranden". Man kan hävda att en sådan regel knappast skulle behövas om miljögarantin även kunde användas för introduktion av nya nationella bestämmelser.

IEEP anger med hänvisning till Krämer (1990) att ordet "provisorisk" (provisional) innebär att medlemslandet kan behålla sitt undantag till dess det ersätts av en gemensam bestämmelse. Enligt Krämer ska medlemslandet informera kommissionen om den åtgärd som vidtagits med stöd av skyddsklausulen. Kommissionen skall i sin tur undersöka hur de övriga medlemsländerna ser på saken. Om kommissionen är av åsikten att medlemslandets undantag har saklig grund, ska den förbereda ett förslag om att ändra det berörda direktivet så att det tillgodoser det aktuella skyddsintresset. Om kommissionen däremot anser att medlemslandets utnyttjande av klausulen varit onödig, skall den vidta

åtgärder mot medlemslandet i enlighet med bestämmelserna i artikel 169 (se också kapitel 6).

Om kommissionen och de övriga medlemsländerna godtar ett utnyttjande av skyddsklausulen, men majoriteten av medlemsländerna vid en senare omprövning av det berörda direktivet inte bifaller den nödvändiga förändringen, kan medlemslandet, enligt IEEP, åberopa miljögarantin i artikel 100a(4) som grund för fortsatt tillämpning av mera långtgående nationella särbestämmelser. Om denna tolkning är riktig, kan medlemsländerna således i vissa fall kringgå problemet med en strikt tolkning av artikel 100a(4) genom att först åberopa skyddsklausulen i 100a(5) och därefter utnyttja miljögarantin. Det förutsätter dock att direktivet i fråga innehåller en skyddsklausul. Så är inte alltid fallet. Man kan också föreställa sig att kommissionen, om detta sätts i system, kan komma att inta en ganska restriktiv inställning till vad som skall anses vara förenligt med artikel 100a(5). Ytterst blir det dock domstolens sak att avgöra var gränsen skall gå.

Något mera omfattande utnyttjande av skyddsklausulerna i olika 100a direktiv har inte förekommit. Skyddsklausulen i direktiv 67/548 har dock åberopats av Danmark beträffande klassificering och märkning av några kemiska substanser vilka Danmark ansåg vara cancerframkallande. Danmark beviljades ett undantag i avvaktan på en gemensam prövning som ledde till att substanserna i fråga med något undantag tillfördes den gemensamma listan över cancerogena ämnen.

Genom Maastrichtfördraget har även artikel 130r tillförts en motsvarande skyddsklausul. Den kan dock inte rimligen få någon större betydelse, eftersom artikel 130t redan medger medlemsländerna rätt att gå längre än vad som föreskrivs i direktiv som är baserade på artikel 130s.

Det europeiska standardiseringsarbetet

Standarder har länge utarbetats på frivillig väg. De har för industrin varit ett sätt att underlätta handel och avtal. Standarder som sådana har ingen rättsverkan, men olika rättsakter kan göra standarder obligatoriska inom bestämda områden. Standardiseringsarbetet i Europa bedrivs inom den europeiska standardiseringsorganisationen CEN, som tillkom genom ett gemensamt EG/EFTA beslut. Avtal mellan EG, EFTA och

CEN slår fast att Europeisk Standard skall göras till nationell standard och att man skall undvika nationella särlösningar.

EG tillämpar sedan några år tillbaka "den nya metoden" (the new approach), vilket innebär att de egna direktiven enbart skall fastställa de övergripande kraven för t.ex. hälsa, miljö och säkerhet, medan detaljerna överlåts till standardiseringsorganisationen. Den nya metoden innebär att standardiseringens roll utvidgas. Standardiseringen kan i framtiden delvis komma att ersätta annan reglering, t.ex. myndighetsföreskrifter.

Standardiseringsarbetets ökade betydelse har både för- och nackdelar från miljösynpunkt. Förutsatt att man tar långtgående miljöhänsyn i samband med beslut om nya standarder kan arbetet medföra fördelar vid t.ex. miljömärkning, livscykelanalyser, materialval och återvinning. Som Naturvårdsverket påpekar i en nyligen publicerad rapport (1993) har miljöfrågorna emellertid en relativt svag ställning i det internationella standariseringsarbetet. En stor del av arbetet sker inom 7 000-8 000 kommittér och arbetsgrupper. Dessa är öppna för alla som är intresserade och kan bidra till arbetets finansiering. Det har medfört att berörda företag och branschorganisationer deltar mycket aktivt. Exempel på detta är, enligt Naturvårdsverket, arbetet på nya standarder för vedpannor respektive motorbränslen, vilket domineras av branschintressen. Andra viktiga områden från miljösynpunkt är slam, avfall, byggnadsmaterial och förpackningar.

Sveriges medlemskap i CEN via SIS (Standardiseringskommissionen i Sverige) ger samma inflytande och insyn i den europeiska standardiseringen som ett medlemsland inom EU har. I detta avseende är det således ingen skillnad på att vara med i EES, EG/EU eller stå helt utanför EG/EU. När EG/EU:s ministerråd överlåter på CEN att utarbeta en standard som uppföljning av ett EG-direktiv kan däremot vårt inflytande bli större, om Sverige blir medlem. Det beror på att direktivet kan innehålla viktiga begränsningar. Naturvårdsverkets slutsats är att det i sådana sammanhang är viktigare att medverka i EFTA:s och EU:s arbetsgrupper än att delta i arbetet inom SIS och CEN. Det är emellertid bara som medlem av gemenskapen vi kan följa dessa frågor hela vägen genom parlamentet och ministerrådet.

En CEN-standard skall normalt överföras till svensk standard inom sex månader. Nationella avvikelser kan förekomma i vissa fall, t.ex. i form av A-avvikelse (i fall där man inte för ögonblicket kan undanröja nationell lag) eller B-avvikelse (speciella tekniska krav). Om

Sverige är medlem av EG/EU eller deltar i EES kan vi dock inte göra en avvikelse om de bakomliggande kraven fastställts genom ett EG-direktiv.

Även Kemikalieinspektionen (1993) delar uppfattningen att det med "den nya metoden" blir viktigare att söka påverka standardiseringsarbetet. Inspektionen framhåller att det kan bli svårt utifrån en allmän riskbegränsningsfilosofi baserad på t.ex. försiktighets- eller substitutionsprincipen att ställa krav som går längre än en standard som bygger på ett EG-direktiv.

Substitutionsprincipen

Den grundläggande kravregeln i lagen om kemiska produkter (LKP) är att envar (alltså även enskilda personer) som hanterar kemiska produkter skall visa aktsamhet samt minimera användningen av skadliga kemikalier. Redan risk för skada är tillräcklig för att aktsamhetskravet skall gälla.

I 5 § LKP anges som särskilt försiktighetsmått att riskabla kemiska produkter inte får användas, om det finns mindre skadliga alternativ som inte är oskäligt dyra (den s.k. substitutionsprincipen).Dessa aktsamhetskrav följer direkt av lagregeln, alltså även utan kompletterande råd eller föreskrifter från myndigheternas sida.

Bestämmelserna i 5 § LKP gäller alla hanteringsled för kemiska produkter och riktar sig således till varje hanterare och varje hanteringstillfälle. Bestämmelserna är straffsanktionerade och skall övervakas av tillsynsmyndigheterna som kan ge förelägganden med vite om det finns anledning tro att råd inte räcker.

Med stöd av 5 § LKP kan regeringen besluta om generella föreskrifter som begränsar användningen av kemikalier. Ytterligare föreskrifter om försiktighetsmått kan meddelas av Kemikalieinspektionen eller i vissa fall Naturvårdsverket, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket och Boverket.

Eftersom aktsamhetsregeln och substitutionsprincipen gäller vid varje hanteringstillfälle, måste tillämpningen i första hand grundas på omständigheterna i det enskilda fallet. Vid ett visst hanteringstillfälle kan det finnas alternativ som inte är möjliga vid andra tillfällen även om det rör sig om en och samma produkt.

Ibland kan det visa sig att en viss produkt generellt kan ersättas med en eller flera andra. I sådana fall kan myndigheterna överväga att utfärda en generell föreskrift (regelns generella tillämpning).

Substitutionsprincipen i dess individuella tillämpning överensstämmer från rättslig synpunkt med kraven i 5 § miljöskyddslagen. Enda skillnaden är att miljöskyddslagen reglerar aktsamheten vid stationära verksamheter, medan LKP avser all slags hantering av kemiska produkter. I båda fallen gäller att aktsamhetskravet är kopplat till risken för negativa effekter samt till förutsättningarna att vidta försiktighetsmått i det enskilda fallet.

Läget blir ett annat när substitutionsprincipen utnyttjas som grund för en allmän föreskrift. Man måste då skilja på två typfall. Om en generell föreskrift avser ett ämne eller en produkt som inte är föremål för EG/EU:s reglering, gäller bestämmelserna i Romfördragets artiklar 30 och 36. Något förhandsgodkännande från EU:s sida krävs inte. Det räcker med att notifiera. Om det i stället är fråga om ett ämne eller en produkt för vilka totalharmoniserade bestämmelser gäller, finns det inga möjligheter för svenska myndigheter att lägga substitutionsprincipen till grund för en generell föreskrift som avviker från direktivet.

Helt klart är dock rättsläget inte. Det finns olika uppfattningar om huruvida det skulle utgöra ett otillåtet handelshinder att försvåra användningen av en viss produkt i ett land. Svaret beror i någon mån på hur frågan formuleras. Å ena sidan är användningsreglering ett normalt inslag i varje land. Det finns en utbredd uppfattning att man i tillståndsgivningen för enskilda industrier skall kunna kräva att tillverkningsprocessen ändras, även om det skulle medföra att leverantörerna av någon viss potentiell insatsvara förlorar en marknad. Å andra sidan gäller inom EU principen att en kemikalie som är godkänd i ett land normalt skall kunna säljas fritt i de övriga. Detta betyder självfallet inte att den får användas hur och var som helst, men det kan uppstå situationer då andra länders regeringar eller företag ifrågasätter vår tillämpning av substitutionsprincipen. Ytterst blir det EU-domstolens sak att avgöra vad som är tillåtligt.

Slutsatsen blir ändå att substitutionsprincipen i huvudsak kan behållas vid ett svenskt medlemskap i EU. Det blir dock inte längre möjligt att i frågor som täcks av totalharmoniserade regler utfärda avvikande svenska generella föreskrifter. Principen bör dock kunna tillämpas i varje enskilt fall där förutsättningar för substitution föreligger. En jordbrukare kan t.ex. förbjudas använda en produkt (t.ex.

handelsgödsel) som ligger under totalharmoniserade EU-regler, om användningen hotar ett naturreservat, en vattentäkt eller om det kan visas att ändamålet med åtgärden kan uppnås på annat sätt.

Miljökrav i samband med offentlig upphandling

EG:s upphandlingsdirektiv föreskriver att all offentlig upphandling över viss nivå skall ske på sådant sätt att företag i samtliga medlemsländer bereds möjlighet att lämna anbud. Gränsen går för närvarande vid 1.8 miljoner kronor vid upphandling av varor och 45 miljoner vid entreprenader. Riksdagen har med anledning av EES-avtalet antagit Lagen om offentlig upphandling (SFS 1992:1528). Av lagens 22 § framgår att den upphandlande enheten antingen skall anta det anbud som har lägst anbudspris eller det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga med hänsyn till samtliga omständigheter som pris, driftskostnader, funktion, miljöpåverkan m m. Enheten skall i det senare fallet ange vilka omständigheter som den kommer att tillmäta betydelse. Den svenska lagen innebär en överföring av bestämmelserna i EG:s direktiv 71/305. Detta direktiv nämner dock inte skyddet av den yttre miljön bland de omständigheter som kan ligga till grund för en upphandling. Detta utesluter dock inte att den upphandlande enheten kan ange miljökrav, eftersom direktivet bara anger några exempel på omständigheter.

I kommentaren till 22 § säger regeringen (prop 1992/93:88) beträffande miljöhänsyn att den upphandlande enheten måste ange i anbudsunderlaget att den kommer att ta hänsyn till varornas miljöpåverkan samt därvid om möjligt rangordna vilka slag av påverkan som den tillmäter betydelse. Det bör enligt propositionen vara möjligt att med stöd av kvalitetskravet kräva att föremålet för upphandlingen skall uppfylla enhetens miljökrav, "oavsett hur standarder som inte är bundna av EG-direktiv är utformade". Av detta framgår indirekt att regeringen anser att man vid upphandlingen inte har rätt att frångå standarder som är knutna till bestämmelserna i ett EG-direktiv.

EG-domstolen har redan innan direktivets tillkomst angivit att man inte får ställa så specificerade krav att man i praktiken utesluter alla leverantörer utom en. Domstolen anger att man vid upphandlingen bör lägga till orden "eller motsvarande" för att visa att också andra tekniska lösningar kan godtas.

Vi har svårt att bedöma i vilken utsträckning som EG:s direktiv kan innebära en restriktion för svenska kommuner och statliga verk. En på ett EG-direktiv baserad standard för den kemiska sammansättningen hos diesel skulle t.ex. kunna tolkas så att man vid offentlig upphandling inte får efterfråga en sammansättning som överensstämmer med högre ställda miljökrav. Man skulle å andra sidan kunna tolka den gemensamma standarden som gällande för standarddiesel, medan diesel av en högre miljöklass skulle kunna betraktas som en ny vara. Motiven för de mera långtgående kvalitetskraven vid upphandlingen kan också tillmätas betydelse. Om användning av diesel av miljöklass 1 eller 2 av de lokala myndigheterna bedöms som viktig eller nödvändig för att man skall kunna uppfylla EG:s luftkvalitetsnormer avseende svavel och sot, borde detta ha viss tyngd. Om det å andra sidan är fråga om en vara vars användning och destruktion inte ger upphov till någon allvarlig lokal skada, kan det vara svårare att hävda att man ska ha rätt att frångå en standard som bygger på totalharmoniserade bestämmelser i ett EG-direktiv. Ytterst blir det EG-domstolen som får avgöra vad gränsen går. För att upphandlingsfrågorna ska bli föremål för domstolsprövning krävs dock att någon klagar på hur en viss miljörelaterad upphandling gått till. Det finns ännu inget sådant rättsfall med miljöanknytning. Möjligen kan man dock få viss vägledning av att kommissionen hotade med att dra Danmark inför domstolen på grund av att danska myndigheter 1987-88 vid upphandling av fordon hade krävt att dessa skulle uppfylla de federala amerikanska kraven. Det blev dock aldrig någon process, eftersom gemenskapen kort därefter beslutade att införa egna fordonskrav som i stort överensstämmer med de amerikanska (Krämer 1992).

Det kan i detta sammanhang möjligen också vara av intresse att konstatera att kommissionen sommaren 1993 meddelade att den har för avsikt att av hänsyn till miljön förbereda en "code of conduct" (uppförandekod) för sitt eget agerande. Till de frågor som särskilt ska betonas hör kommissionens inköpspolitik samt dess avfallshantering och energiförsörjning.

Den nationella friheten i skatte- och avgiftsfrågor

Ansvaret för skattepolitiken ligger i huvudsak hos medlemsländerna. Flera medlemsländer, t.ex. Danmark och Nederländerna, använder

ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Ett eventuellt medlemskap hindrar - med några möjliga undantag - inte Sverige från att öka användningen av ekonomiska styrmedel. Det finns dock vissa begränsningar. Skatterna får t.ex. inte otillbörligt gynna inhemska företag framför företag i andra medlemsländer. På ett område har EU harmoniserade skatteregler. Det gäller försäljningsskatten för motorfordon. Vi beskriver i det följande restriktionerna mera i detalj.

Det finns inom kommissionen en strävan efter att långsiktigt harmonisera nivåerna för moms och indirekta skatter på varuområdet. Kommissionen anger i sitt strategiska program för den inre marknaden (93/256 final) att det finns en tydlig tendens att de öppna gränserna minskar skillnaderna i momsnivåer. Kommissionen säger också att denna utveckling måste fortsätta därför att den är av betydelse för konsumenterna och för den ekonomiska tillväxten. Enligt en tidigare fastställd tidtabell ska kommissionen före slutet av 1994 presentera förslag till ett slutligt momssystem att träda i kraft från den 1 januari 1997. Kommissionen eftersträvar också en harmoniserad beskattning av fordonsbränslen samt införandet av en gemensam energi-koldioxidskatt (se också kapitel 4). Eftersom beslut i skattefrågor grundas på artikel 99 som kräver enhällighet (även efter Maastricht), är kommissionen emellertid beroende av stöd från samtliga medlemmar. Medlemsländerna har hittills til[1] stor del velat behålla det nationella ansvaret för skattepolitiken. Hittills har därför inte EG/EU kommit längre än till gemensamma miniminivåer för moms och för bensin- och dieselskatterna.

Kommissionen har en positiv inställning till ekonomiska styrmedel i miljösammanhang (EG-kommissionen, 1990). Ministerrådet uttalade 1991 att medlemsländerna skall ha rätt att behålla respektive införa punktskatter, inklusive miljöavgifter, så länge dessa inte förutsätter någon kontroll vid gränserna.

Beträffande förslag om nya regler som tillkommer efter det att Sverige eventuellt blivit medlem kan man konstatera att Sverige i likhet med övriga medlemmar kommer att ha vetorätt. Det finns emellertid ett starkt tryck mot konsensus i frågor som kräver enhällighet. Detta kan från miljösynpunkt vara både en styrka och en svaghet. Andra medlemsländer kan vara beredda att göra eftergifter för att få med Sverige. Vi kan på motsvarande sätt tvingas till eftergifter. I de fall där skatteskillnader kan ge upphov till omfattande gränshandel, kan det vara särskilt svårt att motsätta sig en harmonisering av be-

skattningen. Det kan t.ex. vara svårt att upprätthålla större skillnader i moms på kapitalvaror, i skatt på fordonsbränslen och i bilaccis. Man bör emellertid notera att det i första hand är skatteskillnaderna mot de närmaste grannländerna som är avgörande.

Beträffande redan existerande skattelagstiftning utgjorde EG:s direktiv om punktskatter på mineraloljor (92/81) ett potentiellt problem, eftersom det inte medger att man beträffande en vara tillämpar skilda skattesatser för användning inom olika områden. Sverige har emellertid i medlemsskapsförhandlingarna (liksom tidigare flera EU-länder) på grund av vår relativt höga beskattning av fossila bränslen medgivits rätt att tillämpa lägre nivåer för industrin och växthusnäringen. Vi kan tills vidare också behålla vårt miljöklassningssystem för diesel och sannolikt också införa ett liknande för bensin (se kapitel 10).

EG har i några sammanhang infört skatteregler med stöd av artikel 100 och 100a. Det gäller bl.a. reglerna för en differentiering av försäljningsskatten på bilar (91/441) och lätta distributionsfordon (93/59). Det kan synas förbryllande, eftersom artikel 100a(2) anger att artikeln inte är tillämplig på "fiskala bestämmelser". Anledningen att man ändå använder artikel 100a för detta ändamål är att dessa direktiv inte medför en harmonisering av skattenivån i de olika länderna. Avsikten är i stället att reglera rätten att differentiera en viss punktskatt. Detta betraktas inte som en skattefråga utan som en förutsättning för att etablera den inre marknaden. Man vill alltså säkerställa att samma regler ska gälla för alla varor av ett viss slag. Dessa direktiv utgör ett problem för Sverige, eftersom de begränsar rätten att använda skatteincitament till att gälla av EG beslutade men ännu inte ikraftträdda avgasbestämmelser. Direktiven begränsar således möjligheterna att använda det svenska systemet med miljöklassning av nya fordon. Som framgått av kapitel 10 lyckades Sverige inte få gehör i medlemsskapsförhandlingarna för ett bibehållande av en reduktion av försäljningsskatten på bilar i miljöklass 1 i förhållande till miljöklass 2.

Inom områden där EG/EU saknar gemensamma regler för användningen av ekonomiska styrmedel har medlemsländerna frihet att använda egna punktskatter så länge de är icke-diskriminerande och inte kräver någon form av gränskontroll. Problem av samma slag som med differentieringen av den nuvarande försäljningsskatten kan dock tänkas uppstå i framtiden om unionen väljer att reglera ytterligare områden på ungefär samma sätt som beträffande bilavgasreglerna. Man bör

också vara uppmärksam på att sådana begränsningar i vissa fall kan tillkomma genom beslut med kvalificerad majoritet. I sådana 100a beslut finns dock möjligheten för Sverige att söka utnyttja miljögarantin.

Man kan också riskera att andra medlemsländer reagerar på svenska förslag till differentierad beskattning inom oreglerade områden. Det är dock inte säkert att kommissionen i ett sådant fall accepterar klagomålen. Så har kommissionen t.ex. inte vidtagit någon åtgärd med anledning av de klagomål på ett antal nya belgiska punktskatter som framförts från vissa industrier. Om det går eller inte går att differentiera skatter av denna typ beror således bl.a. på om något annat medlemsland eller kommissionen reagerar och på hur domstolen bedömer de svenska åtgärderna.

EG/EU:s regler för notifiering

Reglerna för notifiering av nya nationella regler som kan utgöra handelshinder finns i direktivet 83/189. Reglerna innebär en skyldighet att anmäla planerad lagstiftning. I samband därmed gäller som grundregel en "stand-still period" på tre månader, vilket anses vara tillräckligt för att de övriga medlemsländerna och kommissionen skall ha möjlighet att lämna synpunkter på lagstiftningen. Denna väntetid kan förlängas till sex månader om någon av de övriga har invändningar att göra.

Enligt ett av ministerrådet nyligen fattat beslut kan ett medlemsland behöva vänta i upp till 18 månader med att anta nationella regler, om förberedelser pågår för enhetliga EG-regler inom samma område. Beträffande skatter finns dock inget krav på väntetid. Det bör noteras att dessa ändringar i direktivet inte kommer att kunna antas slutligt förrän EU-parlamentet haft det på en "andra läsning". Det förväntas träda i kraft från 1 juli 1995.

Om det vilande lagförslaget antas kommer det i hög grad att återverka på möjligheterna till nationell lagstiftning inom miljöområdet. Det skulle redan i dag innebära risk för en tempoförlust i det nationella miljöarbetet. Denna risk kan på sikt förväntas bli än mer påtaglig. Det beror på att EG/EU:s lagstiftning inom produktområdet med tiden kommer att bli alltmer heltäckande. Man bör också förvänta sig en kontinuerlig omprövning eller uppdatering av flertalet produktrelate-

rade direktiv. Därmed blir utrymmet för nationell lagstiftning litet redan med dagens notifieringsregler. Med en längre stand-still-period minskar utrymmet ytterligare.

Kommunernas frihet

Kommunernas möjligheter att utforma sin miljöpolitik påverkas bara i mindre grad av Sveriges medlemskap i EG/EU. Liksom tidigare kommer beslut på högre nivå att utgöra en restriktion, men det innebär ingen avgörande skillnad att en del av lagstiftningen beslutas på överstatlig nivå. Kommunerna kan dock liksom miljöorganisationer och småföretag komma att finna att de får svårare att påverka besluten. Det kan t.ex. bli svårt för dem att påverka utformningen av enskilda direktiv, som fel utformade kan innebära merkostnader och olägenheter. Kommunförbundet kan dock förväntas få en representant i EG/EU:s Ekonomiska och Sociala kommitté som i dag består av 189 företrädare för medlemsländernas nationella intresseorganisationer.

Som redan framgått (kapitel 6) anser Kommunförbundet att övertagandet av EG-direktiv ger de centrala svenska myndigheterna större makt än tidigare genom att de medges en långtgående rätt att utfärda bindande föreskrifter.

Det finns några områden där kommunernas frihet kan komma att beskäras. Dit hör deras möjligheter att utöva tillsynsansvar enligt Lagen om kemiska produkter med avseende på substitutionsprincipen samt den möjliga begränsning som upphandlingsdirektiven kan utgöra. Båda aspekterna har behandlats ovan. Det finns också anledning att uppmärksamma att avskaffandet av gränskontrollerna kan komma att leda till ett ökat behov av lokal kontroll. Enligt Kemikalieinspektionen kan den lokala kontrollen av kemikalier behöva förstärkas. Detta kommer att leda till ökade kostnader hos kommunerna eller, om förstärkningen inte genomförs, medföra en försvagad kontroll. Kommunförbundet anser att avskaffandet av gränsformaliteterna kommer att medföra behov av ökad lokal kontroll av kvaliteten hos importerade livsmedel. Denna bedömning delas dock inte av Livsmedelsverket, som på vår förfrågan påpekar att dess sticksprovskontroller inte behöver ske vid gränsen. Redan idag sker en stor del av kontrollarbetet på den ort där det importerande företaget är verksamt.

Restriktioner/möjligheter inom ramen för EES

EES-avtalet ger i huvudsak samma begränsningar som ett medlemskap vad gäller ny svensk miljölagstiftning inom varuområdet. Avtalet innehåller ingen motsvarighet till miljögarantin i artikel 100a(4). Anledningen är att parterna fann att avtalet ger EFTA-länderna möjlighet att säga nej till ett övertagande av ny EG-lagstiftning. Det finns dock en viktig skillnad mellan EU-medlemmarnas användning av miljögarantin och ett enskilt EFTA-lands möjlighet att avstå från att överta ett direktiv. Att ett medlemsland åberopar miljögarantin inverkar inte på de övriga medlemländernas möjlighet att tillämpa direktivet, medan ett nej från ett enskilt EFTA-land förhindrar de övriga EFTA-länderna att ta över det nya direktivet, eftersom detta formellt kräver ett enhälligt beslut. Man kan dock tänka sig att parterna förhandlar fram en lösning som innebär att ett EFTA-land får göra undantag från någon del av ett direktiv. Ett aktuellt exempel skulle kunna vara ett undantag från den begränsade rätten till differentierad beskattning av lätta distributionsfordon i det ovan nämnda direktivet 93/59. Det finns dock anledning anta att enskilda EFTA-länder kan få mycket svårt att återkommande åstadkomma särlösningar av detta slag.

Beträffande tillämpningen av substitutionsprincipen finns det ingen skillnad på EES-avtalet och ett medlemskap i EG/EU.

Samma sak gäller i allt väsentligt offentlig upphandling. Den enda skillnaden mellan EG/EU-alternativet och EES än att man i det senare fallet möjligen kan ha avstått från att överta något EG-direktiv som har betydelse för gemensamma standarder.

Även inom ramen för EES är vi skyldiga att notifiera nya regler. EES-avtalet innefattar EG/EU:s gamla notifieringsregler. Frågan om EFTA-länderna skall ta över EG/EU:s nya bestämmelser om en förlängd stand-still period kommer att bli föremål för förhandlingar.

När det gäller skattefrågorna är det en avgörande skillnad mellan EG/EU och EES. EES-avtalet omfattar inte skattepolitiken. Den fria handeln kan dock göra det svårt att upprätthålla stora skillnader i punktskatter gentemot de närmaste grannländerna. Vissa EG/EU-direktiv kan innehålla regler som begränsar rätten att använda ekonomiska styrmedel. Beträffande redan existerande regler av detta skäl har Sverige erhållit undantag. För tillkommande bestämmelser gäller att EFTA-länderna måste bestämma sig för om de vill överta dem.

Som en följd av EES-avtalet har Sverige anpassat plan- och bygglagen så att miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) skall göras i större omfattning. Kommunerna bli skyldiga att i samband med större projekt redovisa att EG:s regler inte kränks (t.ex. gränsvärdena för buller och luftkvalitet). MKB skall bland annat upprättas i samband med projektering av industriområden och fritidsbyar. EG:s regler om luftkvalitet kan leda till något mera omfattande mätningar i svenska kommuner. Mätning ska dock bara utföras, om det finns anledning att tro att gränsvärdena kan komma att överskridas. Kommunförbundets kritik (se ovan respektive kapitel 6) mot Naturvårdsverkets kungörelse gäller även i EES-alternativet.

Sverige utanför EG/EU och EES

Någon fullständig frihet att göra som man vill föreligger inte i något alternativ. Även i ett fall där Sverige väljer att avstå från både medlemskap och EES, kommer vårt stora utlandsberoende att begränsa vår handlingsfrihet. Ett historiskt exempel på detta är vår skattenedsättning för den energikrävande industrin. Den aldrig införda avgiften på massaindustrins kloranvändning är ett annat.

Beträffande sammansatta produkter (t.ex. fordon av olika slag) utgör Sverige en allt för liten marknad för att vi ska kunna upprätthålla egna krav. Som helt utanförstående får vi dock fördelen att ibland kunna välja mellan att antingen anknyta till EG:s eller till USA:s bestämmelser. Denna möjlighet föreligger emellertid bara i sammanhang där det finns inhemska leverantörer som exporterar till den amerikanska marknaden eller där det finns sådana leverantörer i grannländerna. Föreligger inte denna förutsättning blir vi helt beroende av import från USA. I många fall är dessutom skillnaden mellan europeisk och amerikansk lagstiftning och standarder liten eller obefintlig. Schweiz, som står utanför EES, anpassar trots detta sina bilavgasregler till EU.

Beträffande kemiska ämnen och produkter, för vilka det föreligger godtagbara substitut, är fördelen med att stå helt fri från EG mera uppenbar. Vår egen kemiska industri är liten och dess råvaror kommer till övervägande del utifrån. Vi har således möjlighet att i viss utsträckning säga nej till miljöskadliga produkter och behöver som ickemedlem inte ta några hänsyn till EG:s lagstiftning. I den mån som

sådana substanser utgör ingredienser i färdiga produkter, som importeras till vårt land, kan vi dock få problem att helt utestänga dem. Det försök som Sverige inledde i början av 80-talet att få bort kadmium i olika varor och produkter lyckades av detta skäl bara delvis. Av praktiska skäl är det troligt att Sverige som utanförstående skulle välja att med vissa undantag anpassa sitt regelverk till EG/EU:s.

Alternativet att stå helt utanför EG/EU medför inga begränsningar i rätten att använda substitutionsprincipen utöver vad som framgår av GATT-avtalets allmänna regler (och undantag).

Om vi står helt utanför EG, behöver vår inhemska lagstiftning på upphandlingsområdet inte ta hänsyn till EG:s direktiv. Det är emellertid inte säkert att vi (om vi säger upp EES-avtalet) skulle välja att helt avskaffa den nyligen införda lagen om offentlig upphandling med dess koppling till EG-standarder.

Beträffande notifiering gäller EFTA:s regler om max 6 månaders stillestånd samt GATT:s TBT kod (se kapitel 9), alltså samma regler som inom EES.

Vid ett utanförskap behöver vi inte i formell mening anpassa oss till EG/EU:s beskattning. Vi kommer emellertid av hänsyn till det egna näringslivet och sysselsättningen tvingas se till att skillnaderna gentemot de närmaste grannländerna inte är för stor när det gäller moms och punktskatter.

När vi varken är medlem av EU eller deltar i EES kan GATT tänkas bli en relativt sett mera betydelsefull restriktion för vårt agerande. Som framgått av kapitel 9 utgör GATT i dagsläget bara i obetydlig utsträckning en sådan restriktion. Delvis beror dock detta på att andra länder inte har funnit anledning att protestera mot våra särbestämmelser. Detta förhållande kan komma att ändras, dels om GATT utvecklas till en organisation (WTO) med ökade befogenheter, dels om EG/EU finner anledning att granska Sveriges agerande mera noga från konkurrenssynpunkt, vilket kan tänkas bli en följd av att vi i detta alternativ har ett frihandelsavtal med EG/EU men i övrigt väljer att stå helt utanför gemenskapen. I varje fall bör vi nog förvänta oss ett ökat missnöje, om det visar sig att svenska särregler i någon högre utsträckning gynnar svensk industri.

Sverige som föregångsland

Enskilda länder kan ibland ha betydelse som föregångsexempel. Det ligger självklart en stor fördel i att kunna visa på fungerande exempel jämfört med att vara hänvisad till aldrig så goda utredningspromemorior. Detta gäller naturligtvis också inom miljöområdet. Kalifornien har i flera avseenden spelat en sådan roll inom USA och Sverige har några gånger fungerat som en europeisk banbrytare. Det kan således finnas anledning att fundera över om restriktionerna för enskilda länder riskerar att bli så omfattande inom EG/EU respektive EES att möjligheterna för enskilda länder att gå före och bryta ny mark allvarligt begränsas.

Ett land kan vara banbrytare i olika avseenden. Det kan gälla miljöarbetets organisation, substitutionsprincipen, krav på utsläpp från fasta anläggningar, fordonskrav och kemikaliebestämmelser. I flera av dessa avseenden utgör inte EG/EU eller EES någon restriktion för våra möjligheter att utveckla egna alternativ eller former.

En långtgående harmonisering av lagstiftningen kan dock i vissa fall utgöra en allvarlig begränsning av möjligheterna att utforma andra och bättre alternativ för den nationella miljöpolitiken. Att såväl EG/EU som EES medför en sådan begränsning på varuområdet är helt klart, och denna begränsning kommer att bli mer markant i takt med att den gemensamma lagstiftningen utvidgas till att omfatta allt fler produkter och ämnesområden. Av stor betydelse för att medlemsländerna ska kunna utveckla nya lösningar och befrämja en snabbare framväxt av miljövänlig teknologi är att friheten att utnyttja ekonomiska styrmedel inom varuområdet blir betydande. Sker inte detta är risken påtaglig att EG/EU kan komma att verka bromsande på utvecklingen.

Den amerikanska lagstiftningen ger faktiskt Kalifornien ett större utrymme för särlösningar än vad EG:s regelverk erbjuder medlemsländerna (Mott 1992). Beträffande utsläppen från större punktkällor och areella näringar utgör den gemensamma marknaden dock inte samma begränsning. Här finns i allmänhet ett omfattande utrymme för innovationer. Detta gäller troligen också för användningen av mjuka styrmedel som information, miljömärkning, miljörevision samt för miljökrav inom ramen för offentlig upphandling.

Det är också viktigt att notera att vårt eget agerande har viss betydelse för utfallet. En allt för försiktig uttolkning av EG/EU:s

regler kan leda till en sorts självcensur, där vi kanske sätter upp snävare gränser för vårt agerande än vad som är nödvändigt. Då är det bättre att tänja gränserna även om det sker med risk för en domstolsförhandling. Av den anpassning av miljörelaterade svenska regler som hittills ägt rum har åtminstone några haft karaktär av en högst frivillig anpassning. Vi tänker t.ex. på nedjusteringen av dieselskatten och att avskaffandet av regleringsavgifterna på handelsgödsel och bekämpningsmedel inte åtföljdes av en lika stor höjning av miljöavgifterna. I båda fallen motiverades besluten med behovet av att anpassa den svenska nivån till EG, trots att något sådant tvång inte förelåg.

Sverige kan vara en förebild både inom och utanför EG/EU, men förutsättningar blir bättre ju mera fria vi är att själva utforma vår egen politik. Möjligheterna att överföra positiva erfarenheter till andra länder påverkas inte i någon högre grad av vår relation till EG/EU. Det är i första hand kvalitén i vårt eget arbete som spelar roll. Om vi är medlemmar av EG/EU får vi dock en större kontaktyta gentemot de övriga medlemsländerna. Det kan göra det lättare att förmedla våra egna erfarenheter. Om vi står helt utanför samarbetet inom EG/EU, får vi räkna med att lägga större resurser på erfarenhetsöverföring för att nå samma resultat.

16 Allmänhetens och intresseorganisationernas möjlighet till insyn och medverkan

När miljöpolitiken blir alltmer internationell och en del av de viktiga besluten fattas utomlands, försvåras allmänhetens möjligheter till insyn och medverkan. Såväl EES-avtalet som ett svenskt medlemskap i EU innebär att beslut i viktiga frågor kommer att överlåtas på internationella organ. Skillnaden mellan EES och EU ligger beträffande allmänhetens möjligheter till insyn främst i omfattningen av den kompetens som överlåts på övernationella organ.

I Sverige är det av tradition vanligt att regeringsförslag föregås av statlig utredning, remissomgång, remissammanställning och en lagrådsremiss. De statliga utredningarna arbetar ofta under betydande öppenhet, och det är vanligt att olika intressen medges möjlighet att medverka med experter eller sakkunniga. Sammantaget innebär detta att frågorna i allmänhet är väl kända redan långt innan regeringens proposition blir offentlig. Hela processen från utredningsdirektiv till riksdagsbeslut är dessutom ofta föremål för massmedias intresse och rapportering.

Tillvägagångssättet inom EG/EU skiljer sig dels genom att utredningarna är mera interna och dels genom att de inte blir föremål för någon remiss av det slag vi är vana vid. Många av kommissionens arbetsgrupper är dock öppna för deltagande från olika intresseorganisationer, och kommissionens förslag inom olika områden föregås ibland av mera allmänt hållna policyrapporter (green papers och white papers), i vilka kommissionen redovisar bakgrundsmaterial och preliminära ställningstaganden. I en del fall inhämtar man synpunkter från intressenterna innan kommissionen lägger sina förslag. Man bör därför inte överdriva skillnaden i detta avseende mellan EG/EU och Sverige.

Utredningen om statsförvaltningen och EG (SOU 1993:30) menar att ett svenskt medlemskap i EG/EU kommer att minska behovet av svenska utredningar men att det kan finnas behov av svenska utredningsinsatser i frågor som avgörs av EG/EU. Utredningen noterar därvid tre olika typer av utredningar:

- en svensk kommitté utarbetar förslag till en svensk ståndpunkt i en fråga där Sverige vill att kommissionen skall ta initiativ
- en utredning på hemmaplan som ger stöd åt den svenska delegationen under förhandlingar i kommissionens eller ministerrådets arbetsgrupper om utformningen av ett lagförslag
- en nationell kommitté med uppdrag att utreda utformningen av ett svenskt övertagande av nya EG/EU-regler

Utredningen noterar att det i många fall inte kommer att bli praktiskt möjligt att låta en kommitté med parlamentariker, företrädare för intresseorganisationer och experter utarbeta en svensk ståndpunkt. När tidsramarna är snäva kan det, enligt utredningen, vara lämpligare att tillkalla en särskild utredare eller låta bereda frågan inom regeringskansliet. Detta gäller särskilt när man behöver en snabb utredning som stöd för svenska delegater i EG/EU:s arbetsgrupper och kommittéer.

Offentlighetsprincipen

EG/EU har ingen motsvarighet till den svenska offentlighetsprincipen, och enligt praxis är alla handlingar hemliga utom i de fall där man beslutat att göra dem offentliga. Trots detta är det vanligt att utkast sprids utanför den inre kretsen av berörda. För att få tillgång till icke-offentliggjorda handlingar krävs dock goda kontakter. Inom ministerrådet gäller en stadgeenlig tystnadsplikt beträffande vad som förevarit under förhandlingarna om rådet inte beslutar annat. Under senare tid har kritik riktats mot det i mångas ögon alltför omfattande hemlighetsmakeriet, och detta har lett till att ministerrådet uttalat sig för en större öppenhet. Man har nyligen bestämt sig för att i normalfallet offentliggöra hur medlemsländerna röstat i olika frågor. Kommissionen har för sin del sagt att den är beredd att vända på dagens ordning, vilket för framtiden skulle kunna innebära att alla handlingar är offentliga. Ministerrådet fastställde dock en rad undantag från denna regel. Kommissionen tillåts inte offentliggöra dokument som kommer från företag, privatpersoner eller medlemsländer, när avsändaren kräver att informationen skall förbli hemlig. Ministerrådet säger också att EU:s institutioner kan avslå krav på offentliggörande med hänsyn till institutionens intresse av att hålla sina överläggningar hemliga. Som övriga grunder för avslag anges bl.a. hänsyn till allmän säkerhet, internatio-

nella relationer samt skydd av kommersiella hemligheter och gemenskapens finansiella intressen. En del sådana inskränkningar finns också i Sverige, men vår offentlighetsprincip medger en betydligt större öppenhet än EU:s regler.

Inom ramen för EES är det de deltagande EFTA-länderna som själva får avgöra i vilken utsträckning som de vill göra av EU överlämnade handlingar offentliga. De lär dock inte utan protester från EU:s sida kunna utveckla en praxis som därvidlag skiljer sig mera markant från den som kan komma att tillämpas inom gemenskapen. Gemensamma EFTA-regler kan också komma att utgöra en restriktion. EFTA har hittills inte utmärkts av någon större öppenhet.

De nordiska naturskyddsföreningarna har begärt att de nordiska länderna skall ge offentlighet åt utkast och beslutsunderlag som tas fram inom ramen för EES. Miljöorganisationerna vill också att EFTA-länderna på ett tidigt stadium ska sända kommissionens förslag på remiss inom sina egna länder i stället för att vänta till dess ministerrådet tagit ställning. Den svenska regeringen förefaller hittills tillämpa en något större öppenhet än de övriga EFTA-länderna, vilket enligt miljöorganisationerna utlöst viss irritation hos de övriga regeringarna. Ytterst blir intresseorganisationerna beroende av vilka krav parlamenten i EFTA-länderna ställer på information och öppenhet.

Blir svenskan ett EG-språk?

EFTA-länderna får inom ramen för EES själva översätta EU:s handlingar till sina respektive språk. Det innebär för de nordiska ländernas del att de under beslutsprocessens gång i allmänhet måste nöja sig med handlingar avfattade på engelska eller franska. När förslag till direktiv presenteras blir de med nuvarande regler tillgängliga på alla EU:s språk. Det innebär att vi också kan ta del av dem på danska.

Det är troligt att EU även efter en eventuell utvidgning till länderna i Central- och Östeuropa kommer att tillhandahålla alla formella förslag till lagstiftning på samtliga berörda språk. Det kan däremot bli så att man av kostnadsskäl blir mera restriktiv än i dag med översättning av andra handlingar.

Vad tolkning under ministerrådets och parlamentets möten beträffar är problemen redan mycket stora, eftersom översättning mellan de nu erkända språken ger upphov till ett stort antal olika tolkningssituatio-

ner. Att utvidga antalet tolkade språk till svenska, norska och finska skulle öka kostnaderna väsentligt, om EU utvidgas till att också omfatta några av de centraleuropeiska länderna, torde det bli omöjligt att upprätthålla principen om tolkning mellan alla språk. Långsiktigt är det därför troligt att EU bara tillhandahåller tolkningsservice mellan de största språken.

Även om de flesta svenskar läser och förstår engelska, utgör ändå det främmande språket ett problem. Detta gäller självfallet inte minst i sammanhang där man tvingas tala ett främmande språk för att kunna övertyga andra. Om man vill ha tidig tillgång till information är det en stor fördel att kunna franska, eftersom många dokument blir tillgängliga på franska innan de översätts till engelska och andra språk.

Massmedias bevakning av EG/EU

Allmänheten är alltid beroende av massmedia för att kunna följa olika politiska frågors behandling. I Sverige är det vanligt att media bevakar hanteringen av viktiga miljöfrågor och att press, radio och TV därvid i viss utsträckning rapporterar om synpunkter som framförs från olika partier respektive intresseorganisationer. Hittills har svenska medias täckning av EG/EU:s miljöpolitik varit sporadisk och bevakningen av EFTA-ländernas agerande inom ramen för EES-processen i det närmaste obefintlig. En orsak till detta är självfallet att utlandsbevakning är mera kostsam och kräver andra rutiner än motsvarande täckning av inhemska händelser.

Av stor betydelse för allmänhetens möjligheter att följa vad som sker är också att den svenska regeringen öppet redovisar sina ställningstaganden. Detta gäller Sveriges positioner inom ramen för EES, där EFTA-länderna enligt reglerna måste basera sina synpunkter på en gemensam ståndpunkt. Det gäller självfallet också när Sverige som medlem framför yrkanden i ministerrådet och där utnyttjar sin rösträtt. I dag förekommer det att de deltagande regeringarna avstår från att klargöra för sina medborgare hur de agerat i ministerrådet.

Ett svenskt medlemskap i EU ökar i någon mån förutsättningarna för svenska medborgare att i ett tidigt skede få del av relevant information. Det beror framför allt på att vi får fler personliga kanaler till EU:s institutioner. Så är det t.ex. rimligen lättare för svenska journalister och medborgare att närma sig en svenskspråkig EU-tjänsteman

än att tala med någon från Portugal eller Grekland. Fördelen skall dock inte överdrivas. Det blir bara en liten del av kommissionens tjänstemän som hämtas från vårt land. Av större betydelse är kanske att svenska ledamöter av EU-parlamentet kan utnyttja sin ställning för att inhämta information från kommissionen om pågående verksamhet. Viktigt är också att EU-information, inklusive datoriserad sådan, finns tillgänglig på de svenska folkbiblioteken.

Miljöorganisationernas arbete

De svenska miljöorganisationerna blir genom EES-avtalet hänvisade till att i stor utsträckning inhämta information i Bryssel och att tillsammans med likasinnade organisationer från andra EES-länder söka påverka det som sker. Viss hjälp har de dock av den information som de får genom sitt deltagande i Miljödepartementets referensgrupp för EG/EU-frågor.

Om Sverige blir medlem av EU ökar omfattningen av de frågor som till stor del avgörs genom gemensamma beslut. Skillnaden ligger främst i att Sverige genom medlemskapet också kommer att omfattas av EU:s jordbrukspolitik.

Den svenska miljörörelsens kostnader för att inhämta och tillgodogöra sig information ökar liksom utgifterna för att påverka det politiska arbetet. De svenska organisationerna är redan i viss utsträckning medlemmar av europeiska paraplyorganisationer som European Environmental Bureau (EEB) och European Federation for Transport and Environment (T&E), men Sveriges närmande till EU medför att de kommer att behöva överföra ytterligare resurser från nationellt till internationellt arbete. Genom riksdagens beslut tilldelas svenska miljöorganisationer sedan några år tillbaka årligen två miljoner kronor för insatser i Väst- och Östeuropa. De verkliga kostnaderna för ett aktivt deltagande kan dock bedömas bli väsentligt högre när EES-avtalet trätt i kraft och öka ytterligare om Sverige blir medlem av EU.

Det bör också noteras att miljörörelsens gemensamma organisationer än så länge är organisatoriskt och finansiellt relativt svaga. Totalt har ett halvt dussin internationella miljöorganisationer i Bryssel ett tjugotal anställda, vilket kan jämföras med att det totalt finns fler än 500 internationella lobbyorganisationer representerade i EU:s huvudstad och därtill mer än 200 företag med egen representation och

mer än 200 juridiska byråer som är specialiserade på EU-frågor. Totalt (inklusive nationella organisationers representation) finns det ungefär 3 000 intressegrupper av varierande karaktär i Bryssel med uppemot 10 000 anställda lobbyister. Även om långtifrån alla sysslar med frågor som har betydelse för miljön, är det ingen överdrift att säga att exploatörsintressena har en mycket större representation än miljörörelsen. En motsvarande skillnad finns för övrigt också nationellt i de flesta EU-länder. Det är inte många länder som har en nationell miljörörelse av den relativa storlek som finns i Sverige.

En ytterligare möjlighet till insyn och medverkan kan vara ett deltagande i EU:s Ekonomiska och Sociala kommitté, där för närvarande 189 nationella intresseorganisationer finns representerade. Länder med en med Sverige jämförbar storlek (Belgien, Portugal och Grekland) har vardera 12 intresseorganisationer representerade i detta forum. Det förefaller rimligt att tänka sig att det i den svenska representationen kan komma att ingå åtminstone en miljöorganisation.

Det finns en påtaglig risk för att Sveriges deltagande i EES och (i än högre grad) ett medlemskap i EU kommer att medföra en inhemsk maktförskjutning där företagen och branschorganisationerna vinner terrräng på miljörörelsens bekostnad. Företagen har genom sina organisationer t.ex. tillträde till de flesta av kommissionens arbetsgrupper, medan miljöorganisationernas motsvarighet bara har råd och möjlighet att vara med i något dussin av kommissionens kommittér och arbetsgrupper.

Småföretagens situation

Småföretagen påverkas på ett liknande sätt. De är var för sig för små för att själva kunna påverka politiken och blir därför beroende av att låta sig företrädas av intresseorganisationer. Deras nationella organisationer får i sin tur svårare att företräda medlemmarnas intressen när frågorna avgörs i övernationella organ. Detta gäller åtminstone i sammanhang där det finns nationella särdrag eller intressen som behöver bevakas.

De stora företagen har väsentligt bättre förutsättningar att både påverka den nationella och den internationella politiken, och de har också starka och väl utvecklade internationella sammanslutningar och lobbyorganisationer till sitt förfogande. Detta medför att en internatio-

nalisering av frågor som tidigare i väsentlig utsträckning avgjordes på nationell nivå kan komma att gynna de institutionellt och finansiellt starka intressena på de lokala intressenas och de frivilliga organisationernas bekostnad. Å andra sidan utgör internationella beslut och överenskommelser förmodligen den enda möjligheten att med politiska medel begränsa de transnationella storföretagens makt. Man bör också komma ihåg att storföretagen har minst lika stort inflytande på hemmaplan, och att nationella politiker kan vara mera benägna att lyssna på "sina" företag än beslutsfattare i internationella fora.

Fackföreningsrörelsen

Även fackföreningsrörelsens arbete kommer i hög grad att påverkas av EES-avtalet och det eventuella medlemskapet. Dess möjligheter att utöva inflytande blir också beroende av tillgång till information samt kanaler till EU:s och dess institutioner. Fackföreningarnas kostnader för att påverka miljöpolitiken ökar och de svenska förbunden blir mera beroende av samverkan med sina systerorganisationer i andra västeuropeiska länder. Den svenska fackföreningsrörelsen kan förmodligen räkna med två platser i Ekonomiska och Sociala kommittén.

Allmänhetens möjligheter att klaga

Gemenskapen agerar framför allt genom *förordningar* och *direktiv* men också genom *beslut*. Förordningar och direktiv har generell räckvidd, medan beslut avser individuella fall. Enligt EG/EU-rätten kan personer och andra enskilda rättssubjekt (t.ex. företag) bara "föra talan mot *beslut* som är riktade mot honom samt mot beslut som, även om de utfärdats i form av förordning eller beslut riktade till annan person, direkt och personligen berör honom" (artikel 173 (2)). En enskild person kan dock åberopa EU-rätten inför svensk domstol, som kan vända sig till EU-domstolen när det gäller tolkning av EU:s lagregler. När någon åberopar EU-rätten inför en förhandling i högsta nationella instans (t.ex. högsta domstolen) är domstolen skyldig att konsultera EU-domstolen. Detta förutsätter dock att Sverige är medlem av unionen. Principen är viktig men får kanske inte så stor praktisk betydelse inom miljöområdet.

Det finns ingenting i EU-rätten som hindrar medlemsländerna från att i sin nationella lagstiftning ge inte bara berörda "sakägare" utan också t.ex. etablerade miljöorganisationer rätt att föra talan mot beslut i vissa typer av miljöärenden. Det kan också gälla lagstiftning som tillkommit till följd av EG/EU-direktiv. Denna eventuella talerätt avser dock överklagande av nationella beslut till nationell domstol.

Individer och ideella organisationer har alltså i normalfallet ingen möjlighet att inför EU:s domstol föra talan mot beslut fattade av nationella myndigheter, och de kan inte heller vända sig direkt till domstolen med klagomål över den egna regeringens ovilja eller oförmåga att genomföra av EG/EU beslutade direktiv. Medborgarna i EU har däremot möjlighet att framföra sådana klagomål till kommissionen. Det blir dock kommissionens sak att besluta om den vill föra talan mot det berörda landet med anledning av den enskildes klagomål.

Grunden för allmänhetens möjlighet att klaga på medlemsländernas bristande uppfyllelse av miljöreglerna (och andra lagar) finns i Romfördraget, som i artikel 155 anger att kommissionen är ansvarig för övervakningen av att medlemsländerna följer bestämmelser som har antagits av EG/EU:s institutioner med anledning av fördraget. Klagorätten (till skillnad från talerätt) är ett hjälpmedel som tillskapats av kommissionen för att engagera medborgarna i övervakningen av att EG/EU:s lagstiftning efterlevs.

Klagomålet är i formellt avseende bara en begäran från den enskilde att kommissionen ska undersöka om rättsreglerna efterlevts. Det påstådda brottet mot reglerna kan ha ägt rum i den klagandes hemland eller i något annat EU-land. Om kommissionen efter undersökning konstaterar brott mot EU-rätten, inleder den en procedur enligt artikel 169 (se kapitel 6 för närmare beskrivning). Kommissionens ställningstaganden i samband med klagomål är inte offentliga, och den publicerar ingen detaljerad information om inkomna klagomål. Den klagande är dock oförhindrad att själv informera massmedia och allmänheten om sitt klagomål.

17 Utvecklingen inom några viktiga områden

En viktig utgångspunkt för vårt arbete är att politiken måste få en sådan inriktning att vi kan uppnå "en hållbar utveckling" i Sverige. I kapitel 3 försökte vi ge en operativ definition av detta begrepp, men som framgick av kapitel 2 befinner vi oss i flera avseenden mycket långt från en sådan utveckling.

För att nå en hållbar utveckling krävs att såväl den ekonomiska politiken som sektorspolitiken underordnas den övergripande målsättningen. I många avseenden kan vi själva styra utvecklingen i rätt riktning, i andra är vår handlingsfrihet mera begränsad. Vi ska i detta fördjupningskapitel undersöka i vilken utsträckning som valet av relation till EG/EU påverkar förutsättningarna att uppnå en hållbar utveckling. Av utrymmes- och resursskäl måste vi begränsa oss till några viktiga områden. Vi har valt att behandla:

- försurning
- eutrofiering (övergödning)
- koldioxidutsläpp
- kärnkraftsavveckling
- kemikaliebegränsning
- avfallsfrågor
- jordbruket, djurskyddet och biotekniken
- allemansrätt, markanvändning

Försurningen

Försurningen av mark och vatten utgör ett stort problem inte bara i Sverige utan också i länder som Polen, Tjeckien, Österrike, Tyskland, Nederländerna, Norge och Finland. Svavelutsläppen bör minska med 80-90 procent i större delen av Europa jämfört med 1980 för att nedfallet ska bli så litet att mark och vatten undgår skador. Samtidigt måste kväveoxidemissionerna minska med ungefär lika mycket och

ammoniakutsläppen reduceras med minst 50 procent. Vi kommer inte att diskutera ammoniakutsläppen i detta avsnitt. Tillförlitliga nationella data saknas i stor utsträckning beträffande såväl utsläpp som deposition. Ämnet är relativt korttransporterat, men våra närmaste grannländer bidrar ändå i hög grad till nedfallet i södra Sverige. Som framgått av kapitel 2 svarar EG-länderna för ca 50 procent av svavelnedfallet över Sverige och ungefär lika mycket av kvävedepositionen. De nu gällande utsläppsmålen i Sverige och EG/EU för försurande ämnen återgavs i tabell 4:1.

Svavelutsläppen

Enligt Genèvekonventionens svavelprotokoll skulle utsläppen minska med 30 procent mellan 1980 och 1993. Flera länder, däribland Storbritannien, Spanien och Polen undertecknade dock aldrig protokollet. De europeiska utsläppen hade 1991 minskat med drygt 30 procent jämfört med basåret. Att genomsnittet blev så högt beror på att flera länder gick betydligt längre än vad de åtagit sig. Sverige har t.ex. minskat sina utsläpp med ca 80 procent (1993).

Parterna förhandlar nu om ett nytt svavelprotokoll. Förslaget går ut på att minska skillnaden ("gap closure") mellan 1990 års belastningsnivå och vad som krävs för att nå under de kritiska belastningsgränserna (95 %-percentilen) med 60 procent till år 2000 (2005/10 i Central- och Östeuropa). Kännedomen om var svavelemissionerna från olika utsläppskällor faller ner är numera ganska god. Genèvekonventionen har också tillgång till en datoriserad modell över kostnaderna för att reducera utsläppen från olika typer av källor i olika länder. Avsikten är nu att söka fördela bördan av att uppnå en sextio-procentig "gap closure" på ett kostnadseffektivt sätt mellan länderna i Europa. För Sverige skulle det bli frågan om en reduktion med 83 procent jämfört med basåret 1980. För vår del är det således inte fråga om annat än ett mycket begränsat ytterligare åtagande.

Flera västeuropeiska länder (Storbritannien, Danmark, Frankrike, Belgien, Irland, Italien och Spanien) accepterar inte de framräknade nationella utsläppsmålen enligt "gap closure scenariot" eller vill ha längre tid på sig för att genomföra sina etappmål. Storbritannien, Frankrike och Spanien har alla nationella mål som skiljer sig från gap closure med mer än 10 procentenheter år 2000. Därtill kommer att

flertalet länder i Central- och Östeuropa samt några EU-länder vill uppfylla sina etappmål först år 2010.

Även efter en reduktion med 60 procent av mellanskillnaden mellan dagens belastningsnivå och den slutliga målnivån kommer 7 procent av Europas ekosystem att utsättas för mer svavel än vad de långsiktigt tål. I Nederländerna, Tyskland, Polen, Belgien, Norge och f.d. Tjeckoslovakien kommer mer än 20 procent av arealen att utsättas för en sådan deposition av svavel. Motsvarande andel i Sverige är 6 procent. Därtill kommer depositionen av kväve i olika former. För att nå under de kritiska belastningsgränserna (95 %-percentilen) krävs således ytterligare åtaganden inom ramen för protokollet. En revidering av utsläppsmålen skall enligt det nu föreliggande förslaget genomföras senast 1997. Med dagens takt kan det dröja framemot 2020 innan vi eventuellt har nått den slutliga målnivån. Under tiden kan vi räkna med en fortgående försämring i de mest känsliga ekosystemen.

Parallellt med förhandlingarna om gap closure för parterna en diskussion om kompletterande åtgärder. Det gäller bl.a. frågan om obligatoriska minimiutsläppsnormer för stora förbränningsanläggningar baserade på "bästa tillgängliga teknik" (BAT) enligt gällande EG-direktiv. Detta direktiv skall revideras inom kort (1994-1995).

Beträffande införandet av BAT i befintliga anläggningar råder delade meningar. Länder som Tyskland, Österrike, Finland, Ungern, Frankrike och Nederländerna förordar obligatoriska krav på införande av BAT även i befintliga anläggningar. Storbritannien, Irland, Ryssland, Italien, Danmark, Norge och Bulgarien har däremot bara velat gå med på en rekommendation. Anledningen är att man vill ha frihet att välja andra åtgärder i syfte att uppfylla sina åtaganden på ett kostnadseffektivt sätt.

Gemensamma maximigränser för svavelhalten i olika typer av eldningsolja skall enligt förslaget till reviderat protokoll bli bindande. Under en övergångstid görs undantag för vissa östeuropeiska länder som saknar tillräcklig kapacitet för avsvavling av olja. EG/EU har ännu bara fattat beslut om gränsvärden för lätt eldningsolja och diesel (se kapitel 4), varvid utgångspunkten främst varit en vilja att minska svavlets bidrag till uppkomsten av partiklar i rökgaserna. Enligt Femte miljöhandlingsprogrammet bör gemenskapen även fastställa gränsvärden för tjocka brännoljor och för sjöfartens bunkeroljor.

Kväveoxidutsläppen

Genèvekonventionens kväveprotokoll är från 1988 och stadgar att parterna senast 1994 ska ha nedbringat utsläppen till 1987 års nivå. Tolv länder, däribland Sverige, lovade emellertid att minska sina utsläpp med ca 30 procent till 1998. Det kan emellertid ifrågasättas om något av dem kommer att nå den målsättningen. För Sveriges del kommer vi i bästa fall att nå detta etappmål vid sekelskiftet. Den bristfälliga utsläppsstatistiken utgör också källa till osäkerhet. Mycket talar för att många länder kan ha gjort sig skyldiga till en kraftig underskattning av utsläppen framför allt från arbetsmaskiner.

Parterna skulle enligt tidigare beslut ha inlett förhandlingar om ett nytt kväveprotokoll för två år sedan, men så har ännu inte skett. Parterna har emellertid beslutat att påbörja diskussioner om en begränsningsstrategi under våren 1994. Frågan om effekterna av kväveoxidutsläppen skall relateras till försurning, eutrofiering eller marknära ozon måste lösas innan några förhandlingar om nivåer kan påbörjas. Flera förhållanden talar för att svårigheterna att komma överens om mera långtgående åtaganden kan bli minst lika stora som beträffande svavelprotokollet.

Kväveoxidutsläppen i Sverige kommer i allt väsentligt från transportsektorn (ca 25 % bilar, 20 % tunga vägfordon, 20 % arbetsmaskiner, 15 % sjöfart samt ca 3 % från flyget). Situationen är likartad i våra närmaste grannländer i Västeuropa, även om andelen från fasta förbränningsanläggningar i allmänhet är något högre. I Central- och Östeuropa dominerar utsläppen från små och stora förbränningsanläggningar ännu, men bilden förändras snabbt i riktning mot en allt högre andel för vägtrafiken.

På tio års sikt kommer de lätta vägfordonens utsläpp att minska markant till följd av redan fattade beslut. Det finns dock i det sammanhanget ett frågetecken för hållbarheten hos reningstekniken. De specifika utsläppen från tunga vägfordon kommer också att minska men i betydligt långsammare takt. Eftersom transportvolymen väntas öka kraftigt, är det knappast troligt att vi får se någon större minskning av dessa utsläpp. Vad arbetsmaskinerna beträffar har det politiska arbetet med att ställa krav på minskade utsläpp bara precis börjat. Det är därför troligt att utsläppen kommer att fortsätta att öka under ytterligare någon tid.

Det finns goda förutsättningar att minska utsläppen från större fasta förbränningsanläggningar. Den svenska NO_x-avgiften har lett till att

utsläppen nu i genomsnitt ligger på 95 mgNO_x/MJ bränsle (= XX mg/m^3 luft). Det kan jämföras med EG:s gränsvärde för större nya koleldade anläggningar som är 650-1300 mg NO_x/m^3. Motsvarande rikvärde för nya svenska anläggningar är 80-540 mg NO_x/m^3. Många anläggningar inom EG ligger dock väsentligt under gränsvärdet. För befintliga anläggningar finns inget gemensamt gränsvärde, men flera länder har minimikrav inom intervallet 200-1300 mg. Dessutom finns det nationella mål för utsläppen från samtliga sådana anläggningar i vart och ett av länderna.

Våra möjligheter att nå svavelmålet

För att nå ett inhemskt etappmål baserat på 60 procents "gap closure" behöver vi bl.a. minska utsläppen från sjöfarten. Det är också viktigt att vi kan behålla miljöklassningssystemet för diesel och max-gränsen för svavel i tunga eldningsoljor. För att i övrigt nå den begränsade målsättningen om en partiell gap closure krävs att vi tillsammans med likasinnade kan övertyga motvilliga länder som Danmark, Storbritannien, Belgien, Frankrike och Spanien att ta sin del av ansvaret. Av stor betydelse är också att ställa motsvarande krav (fast med någon försening) på länder som Polen, Tjeckien, Estland och Ryssland.

Medlemskap i EG/EU

Ett medlemskap i EG/EU medför att vi får viss möjlighet att påverka en kommande revision av direktivet om stora förbränningsanläggningar om inte denna hunnit slutföras vid tidpunkten för vårt inträde i EG/EU. Som framgått ovan finns det i dag vissa länder som kan tänkas ställa sig avvisande till obligatoriska krav på BAT i befintliga anläggningar. Sveriges anslutning till EG/EU påverkar majoritetsförhållandena marginellt, men vi får bättre förutsättningar att driva frågan. På samma sätt förhåller det sig med krav på en högsta svavelhalt i bunkeroljor och tung eldningsolja. Här är vi emellertid också beroende av att kommissionen lägger fram förslag i enlighet med vad som sägs i Femte miljöhandlingsprogrammet. En reglering av svavelhalten kan bli problematisk för Sverige om den inte utformas som ett minimidirektiv. De central- och östeuropeiska utsläppen påverkas knappast av om vi blir medlemmar i EG/EU.

Ministerrådet och kommissionen enades 1993 om att det är kommissionen som har mandat att företräda EG/EU:s medlemsländer i svavelförhandlingarna. Det klargjordes därvid med hänvisning till artikel 228 att det inte kan bli fråga om att medlemsländerna uppträder som självständiga parter vid sidan av kommissionen. Kommissionen skall dock konsultera medlemsländerna i frågor där det råder "delad kompetens". Hittills har medlemsländerna i praktiken inte accepterat kommissionens ledande roll. Beträffande nationella åtaganden är det under alla omständighete rimligt att förmoda att EG/EU:s medlemsländer även i fortsättningen kommer att ha sista ordet.

EES-avtalet

Inom ramen för EES-avtalet bör vi få möjlighet att delta i förberedelserna inför revisionen av direktivet om stora förbränningsanläggningar, men kommer inte att kunna följa frågans behandling i ministerrådet. Samma sak gäller det eventuella förslaget om gränsvärden för svavel i tjock eldningsolja. Vi kan fortsätta att föra vår egen talan när man förhandlar om nya protokoll inom Genèvekonventionen.

Utanför EG/EU och EES

Genom att stå utanför EG/EU vinner vi fördelen att med säkerhet kunna föra vår egen talan i samband med Genèvekonventionens beslut om nya protokoll. Ett utanförskap innebär dock att vi får sämre möjligheter att påverka EG/EU-ländernas ställningstaganden i samband med beslut inom gemenskapen. Det finns dock anledning notera att Sverige utan att vara medlem i ganska hög grad påverkat EG-ländernas inställning till försurningsproblematiken.

Våra möjligheter att minska kväveoxidutsläppen

Det är betydligt svårare att bedöma hur vår relation till EG/EU kan påverka kvävenedfallet i Sverige. Beträffande befintliga förbränningsanläggningar skall utsläppen inom EU enligt redan fattade beslut minska med 30 procent till 1998. Frågan om en fortsatt reduktion är mera svårbedömd. Sannolikt införs skärpta krav för större anläggningar, men det är långt ifrån säkert att gränsvärdet baseras på bästa

tillgängliga teknik. Om gränsvärdet sätts för högt i förhållande till vad som är tekniskt möjligt, medför en skärpning ingen större förändring av vad som redan är praxis i våra närmaste grannländer i Västeuropa. Storbritannien utgör dock ett möjligt undantag i detta avseende.

När det gäller utsläpp från fordon och arbetsmaskiner är vi i hög grad beroende av internationell samverkan. Den svenska marknaden är alltför liten för att kunna ligga till grund för särlösningar. Beträffande arbetsmaskinerna deltar Naturvårdsverket i arbetet på att ta fram avgaskrav för jord- och skogsbruksmaskiner inom såväl FN:s som EG-kommissionens arbetsgrupper inom detta område. För vägfordon gäller att vi kan välja mellan att anknyta antingen till USA:s eller till EG:s gränsvärden och övriga bestämmelser. Vi kan också överväga att på olika sätt stimulera ökad användning av fordon med bättre än genomsnittlig rening. Även valet av fordonsbränslen påverkar utsläppen.

Medlemskap i EG/EU

Ett medlemskap innebär att vi får bättre möjligheter att påverka EG:s lagstiftning. Om vi är framgångsrika kan detta få avsevärd betydelse för nedfallet över Sverige. Som medlemmar tvingas vi i gengäld anpassa oss till EG:s regler inom fordonsområdet. Som framgått av kapitel 10 och 15 är det oklart hur långt vi kan använda differentierade skatter och avgifter för att styra mot renare fordon av olika slag. EG:s regelverk utgör inget hinder för nationella särkrav när det gäller utsläpp från större förbränningsanlägggningar. Till följd av den snabbare ekonomiska tillväxten blir utsläppen av kväveoxider 3-5 procent större i detta alternativ jämfört med det referensalternativ som bygger på att vi står helt utanför EG. Våra möjligheter att påverka utvecklingen i Central- och Östeuropa påverkas i ringa grad.

EES-avtalet

Deltagande i EES ger något bättre förutsättningar att påverka EG:s regelverk än om vi helt står utanför. Vi kan inledningsvis behålla våra nuvarande fordonskrav men måste från 1995 acceptera import av bilar som godkänts mot EG:s krav. På längre sikt måste vi förmodligen anpassa oss helt till EG/EU:s framtida bestämmelser. Möjligheterna att utnyttja ekonomiska styrmedel kan bedömas som något bättre än i

EG/EU-alternativet. EES ska egentligen inte omfatta några skatter, och det kan göra det lättare för EFTA-länderna att om de så önskar göra avsteg från skattebestämmelser som ingår i varurelaterade direktiv. EES-alternativet inskränker inte våra möjligheter att företräda oss själva i Genèvekonventionen. Den något snabbare ekonomiska tillväxten medför att utsläppen av kväveoxider kan förväntas bli ca 2 procent större än vid ett utanförskap. Våra möjligheter att påverka utvecklingen i Österuropa skiljer sig inte markant från läget i EG/EU-alternativet.

Utanför EG/EU och EES

Att stå helt utanför EG gör det formellt möjligt för oss att fortsätta att anknyta våra fordonskrav till de federala bestämmelserna i USA. Det samma gäller kraven på tillverkaransvar. Några problem uppkommer inte heller vid användning av ekonomiska styrmedel. Vi kommer att kunna företräda oss själva i samband med förhandlingarna om ett nytt kväveoxidprotokoll inom Genèvekonventionen. Våra möjligheter att ställa krav på förbränningsanläggningar påverkas inte. Däremot blir möjligheterna att påverka EG/EU:s lagstiftning sämre jämfört med de övriga alternativen.

Sammantaget är det sannolikt att kraven på minskade utsläpp från vägfordon kommer att ställas något högre i detta alternativ jämfört med EES- och EG/EU-alternativen. Om EES inte hade kommit på tal är det möjligt att vi redan hade fattat beslut om att införa de nuvarande kalifornienkraven. Naturvårdsverket (1990) ansåg för några år sedan att dessa krav borde kunna införas från 1995. Det är emellertid svårt att säga vad detta skulle ha inneburit på längre sikt. Om man jämför med USA kan man konstatera att EG för närvarande ligger ca fem år efter, men det är möjligt att gemenskapen successivt kommer att knappa in på detta försprång. Mycket hänger på utformningen av det beslut som skall fattas om några år avseende nivåerna år 2000.

Sammanfattning - försurning

Det mesta tyder på att vi om tio år fortfarande kommer att ha långt kvar till en situation där nedfallet av svavel och kväve nedbringats till nivåer som naturen långsiktigt tål. Oavsett valet av relation till EG/EU

kommer vi förmodligen att ha reducerat våra egna svavelutsläpp i rimlig omfattning, men det är betydligt svårare att bedöma i vilken utsträckning som vi kommer att ha möjlighet att påverka motvilliga länder i vår omgivning. Sannolikt blir skillnaden liten även i detta avseende mellan de tre huvudalternativen.

Beträffande de inhemska utsläppen av kväveoxider ger alternativet att stå utanför EG något bättre förutsättningar. Det näst bästa alternativet i detta avseende är EES. Möjligheterna att påverka omvärlden är sannolikt bäst i EG/EU-alternativet och näst bäst i EES-alternativet. Detta förutsätter dock att vi som medlemmar kan fortsätta att utveckla nya styrmedel. Sverige har haft betydelse som föregångsexempel i flera avseenden av betydelse för möjligheterna att reducera svavel- och kväveoxidutsläppen på ett kostnadseffektivt sätt. Vi tänker bl.a. på svavelskatten, miljöklassningen av fordon och bränslen, miljöavgifterna på inrikesflyget och avgiften på utsläpp av kväveoxider från stora pannor. Våra möjligheter att som medlem påverka EG/EU beror på om vi kan fortsätta att visa på goda exempel men också på vår förmåga att analysera och argumentera och på de resurser vi förmår avsätta för detta arbete.

Eutrofiering

Som framgår av kapitel 2 är hittills beslutade åtgärder i Sverige och Europa inte tillräckliga för att komma tillrätta med övergödningsproblemen i Sverige och våra omgivande hav. För att hamna på den nivå som våra ekosystem långsiktigt tål, krävs radikala minskningar av kvävedepositionen på både mark och vatten och av närsalttillförseln till olika vattenmiljöer. De minskningar som behövs varierar beroende på recipienten och beskrevs i kapitel 2.

Utsläpp av kväve till luften har redan analyserats i föregående avsnitt om försurningen. I detta avsnitt koncentrerar vi oss därför på utsläpp av närsalter till vatten.

Enligt de åtaganden som gjorts inom ramen för HELCOM, PARCOM, den nordiska handlingsplanen mot förorening av haven och Östersjödeklarationen skall den vattenburna antropogena tillförseln av näringsämnen (kväve och fosfor) från landbaserade källor till haven minskas med 50 procent till år 1995 jämfört med 1985/87.

Utvecklingen när det gäller utsläppen av närsalter till våra omgivande hav är mycket svårbedömd. Det finns dock ingen möjlighet att redan till år 1995 klara en halvering av utsläppen enligt ovan. Det är troligt att de nordiska länderna och Tyskland kan ha genomfört sina planer på att halvera närsaltutsläppen till år 2000. Arbetet går däremot trögt i bl.a Danmark. De östeuropeiska länderna bedöms i bästa fall ha klarat målet till omkring år 2010.

Våra möjligheter att agera nationellt

Som medlem i EU finns det formellt inget som hindrar oss från att kraftigt skärpa åtgärderna när det gäller jord- och skogsbruket, avloppsreningsverken och industrin. EU:s direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse utgör minimikrav, och direktivet om skydd av vatten mot kväveläckage från jordbruket (nitratdirektivet) innebär att varje land skall identifiera vatten som är särskilt påverkade av föroreningar och upprätta åtgärdsprogram. Detta gäller i EES-alternativet. Formellt är det därför ingen större skillnad mellan dessa alternativ jämfört med utanförskapet.

Ett EU-medlemskap innebär dock fri handel med jordbruksprodukter. Konkurrensskäl kan därför försvåra införandet av t.ex. höga avgifter på handelsgödsel och skärpta stallgödselkrav. Ett EU-medlemskap kommer också innebära större arealer i den egna odlingen och risk för ökat kväveläckage till grund- och ytvatten. Detta gäller inte i EES-alternativet.

Möjligheten att påverka EU-länderna

Som medlem i EU skulle vi få större möjligheter att arbeta för en skärpning både av minimikraven för utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse och nitratdirektivet. Effekterna på t.ex. Östersjön skulle dock vara begränsade, eftersom miniminivåerna ligger långt från vad som skulle krävas i form av begränsningar. För att nå framgång i fråga om Östersjön skulle krävas väsentligt ambitiösare åtgärder från bl.a. Tysklands och Danmarks sida, dessutom ett genombrott för utsläppsbegränsningar från länder som Polen, Ryssland och de baltiska republikerna. EU:s agerande inom de internationella konventionerna har därför avgörande betydelse, och här bör medlemskapet ge möjlig-

heter till påverkan. Dessa möjligheter är betydligt mindre i EES-alternativet. Som framgick av kapitel 14 kan denna påverkan komma att bli allt viktigare, framför allt om flertalet EFTA-länder och central- och östeuropeiska länder blir medlemmar i framtiden.

Möjligheterna att påverka EU:s lagstiftning är små i utanförskapet. Vi kan fortsätta att tala med egen röst inom konventionerna och därigenom påverka processen i stort.

Agerande gentemot Central- och Östeuropa

Som framgått av kapitel 8 beräknas de central- och östeuropeiska ländernas närmande till EU inte få någon större betydelse för en minskning av närsaltutsläppen under den närmaste 10-års-perioden. Länderna bedöms i första hand satsa på åtgärder mot luftföroreningar. Investeringar i avloppsrening och åtgärder inom jordbruket tar tid att genomföra.

Sveriges möjligheter att fortsätta påverka dessa länder förändras inte nämnvärt beroende på vilken relation till EU vi väljer. Detta gäller både inom de internationella konventionerna och beträffande våra bilaterala insatser, t.ex. bidrag till installationer av reningsverk.

Avslutning

Tio år ett alltför kort perspektiv för att vi skall hinna komma tillrätta med övergödningen och gå mot en hållbart tillstånd i mark och vatten. Detta gäller oavsett om vi är medlemmar i EU eller ej.

Sveriges inhemska utsläpp av närsalter påverkas i liten grad av vilken relation till EU som vi väljer. En reservation måste dock göras för utvecklingen inom jordbruket, där en anslutning till EU:s jordbrukspolitik torde innebära ökat kväveläckage.

Förutsättningarna att påverka länder i Östersjöregionen som inte är EU-medlemmar är likvärdiga i de tre alternativen när det gäller övergödningen av haven. Om flertalet av dessa länder blir medlemmar i EU är däremot alternativet medlemskap att föredra, beroende på att Östersjösamarbetet då blir mer av en inre angelägenhet inom EU.

Koldioxidutsläppen och kärnkraftavvecklingen

EG/EU svarar för ca 13 procent av de globala utsläppen av koldioxid. Sveriges andel är 0.3 procent. Det är således viktigt att påverka utsläppen från EG/EU och andra länder/områden med stora utsläpp. För att vara trovärdig måste dock Sverige fortsätta att minska sina egna utsläpp. De svenska utsläppen av koldioxid minskade med ca 35 procent under åren 1975-1990. Den viktigaste faktorn bakom minskningen var den mycket omfattande utbyggnaden av kärnkraften, men även förbättrad hushållning och ökad användning av biobränslen spelade viss roll. År 1990 uppgick utsläppen till drygt 60 miljoner ton koldioxid. Per capita låg de svenska utsläppen något under genomsnittet för Västeuropa.

Forskare vid Stockholm Environment Institute har föreslagit att de globala utsläppen av koldioxid bör begränsas så att inte medeltemperaturen på jorden stiger med mer än 0.1 C per årtionde (Rijbserman och Swart 1990). För att klara den målsättningen skulle de globala utsläppen behöva minska med 50-60 procent till mitten av nästa århundrade. Vid 10 miljarder invånare och en lika tilldelning per person skulle de västeuropeiska utsläppen behöva minska med ungefär 80 procent räknat från dagens nivå.

Om vi tänker oss en linjär nedskärning till år 2050 skulle man behöva minska de västeuropeiska utsläppen med 11 procent till sekelskiftet och 25 procent till 2010. Man kan alltså konstatera att den nuvarande klimatpolitiken inte uppfyller kraven på en hållbar utveckling (baserad på försiktighetsprincipen). Varken Sverige eller EG kommer med hittills vidtagna åtgärder att klara det blygsamma målet att till sekelskiftet stabilisera utsläppen på 1990 års nivå.

I Sverige har riksdagen beslutat att godkänna att Sverige är ett av de länder som i enlighet med klimatkonventionens bilaga 1 åtar sig att se till att de nationella utsläppen år 2000 inte överstiger 1990 års nivå (prop 1992/93:179). Riksdagen bekräftade samtidigt att 1990 års energipolitiska överenskommelse ligger fast. Då enades socialdemokraterna, centern och folkpartiet om att utsläppen skall minska efter sekelskiftet. Detta förutsattes dock ske inom ramen för ett västeuropeiskt samarbete. Något konkret åtagande från svensk sida finns alltså ännu inte i denna del.

Utgångläget är problematiskt. Enligt Naturvårdsverket (1992) kan utsläppen av koldioxid med nuvarande beskattning förväntas öka med

ca 6 miljoner ton till sekelskiftet i ett läge utan påbörjad kärnkraftsavveckling (ca 4 milj ton jämfört med klimatkorrigerade värden för 1990). Kärnkraftavvecklingen innebär en ytterligare komplikation.

Frihandel med el

Den svenska energiförsörjningen är ytterligt elintensiv. Konsumtionen av el är per capita tre gånger större än genomsnittet i EG/EU och ca 2,5 gånger större än förbrukningen i f.d. Västtyskland. Den viktigaste anledningen till detta är att de svenska konsumentpriserna internationellt sett är mycket låga. Avdelningen för energisystem vid Tekniska Högskolan i Linköping har beräknat att en fri elmarknad i Nordvästeuropa skulle kunna leda till att Sverige på sikt kan exportera stora kvantiteter el utan att bygga ut ny kapacitet (Söderström m.fl. 1993). En sådan utveckling förutsätter dock dels en kraftigt utbyggd överföringskapacitet mellan Skandinavien och Tyskland, dels att kärnkraften inte avvecklas. En ytterligare förutsättning är att EU gör allvar med införandet av den föreslagna energi/koldioxidskatten och att denna också tillåts belasta kraftproduktionen.

Anledningen till att en fri handel med el kan skapa ett produktionsöverskott är att en tillräcklig överföringskapacitet kommer att leda till en utjämning av priserna bland de länder som deltar i handeln. Med ett kraftigt stigande råkraftpris i Sverige kommer utrymmet för biobränslebaserad kraftproduktion och åtgärder hos användarna (förbättrad effektivitet) att öka. Om EU och Sverige inför koldioxidavgifter på fossila bränslen som används för kraftproduktion, ökar potentialen för hushållning och förnybara energikällor ytterligare.

Som framgår av kapitel 4 vill EG-kommissionen att elmarknaden succesivt ska avregleras eller kanske snarare omregleras, eftersom det inte blir frågan om någon total frånvaro av statligt fastställda regler. Tanken är att öppna medlemsländernas nät för en fri distribution av elektrisk energi (Third Part Access, TPA). Även Sverige har tagit några steg i riktning mot en avreglering av elmarknaden.

Det är på kort sikt osäkert hur det blir med avregleringen i Sverige och inom EG/EU. Vi är emellertid i första hand intresserade av vad som kan hända i ett tioårigt perspektiv. Om tio år är det troligt att avregleringen åtminstone kommit ytterligare en bit på väg. Sveriges förhållande till EG/EU har i detta sammanhang mindre betydelse.

Omfattningen av den internationella handeln med el är beroende av flera faktorer. Prisskillnader är givetvis en viktig sådan men också skiftande effekt- och energibehov samt variationer i utbudet (t.ex. av vattenkraft). Det är sannolikt att en europeisk avreglering kommer att medföra ett kraftigt ökat utbyte mellan Skandinavien och Tyskland. Flera nya förbindelser till kontinenten är under planering eller utbyggnad. För svensk del rör det sig i första hand om en 600 MW kabel mellan Skåne och Lübeck som tas idrift 1994-95. Handeln mellan Skandinavien och Tyskland är inte beroende av ett beslut inom EG om införande av TPA.

En svensk avreglering kan tillfälligt komma att sänka de inhemska elpriserna från en redan låg nivå. På längre sikt kommer dock priserna oavsett system att öka. De svenska elpriserna ligger i dag på ungefär halva den tyska nivån (exkl skatt) och överföringskostnaden motsvarar bara ca 4 öre vid en hög utnyttjandegrad. Om kabeln används under en mindre del av året kan kostnaden per överförd kWh bli uppemot 10 öre per kWh. Det mesta talar för att priserna i Tyskland och Sverige långsiktigt kommer att utjämnas. En avveckling av kärnkraften kommer också att påverka priserna uppåt. Större delen av prishöjningen kommer emellertid att inträffa även om kärnkraftverken används även efter 2010.

Våra möjligheter att minska koldioxidutsläppen

Vi är i detta sammanhang bara intresserade av att belysa i vilken utsträckning som vår relation till EG/EU kan underlätta eller utgöra en restriktion för våra planer att avveckla kärnkraften och minska koldioxidutsläppen. Att i detalj analysera varje tänkbar åtgärd eller styrmedel som kan tänkas komma till användning är inte möjligt inom ramen för vårt begränsade utrymme. Vi inskränker oss därför till en lista över tänkbara åtgärder/styrmedel och nöjer oss med att konstatera om användningen påverkas av vår relation till EG/EU. Bland de åtgärder/styrmedel vi kan behöva vidta finns höjda skatter/avgifter, stöd till biobränslebaserad kraftproduktion och vindkraftverk, normer för energiåtgång i nya fordon och apparater/maskiner, koncessionsprövning av energiintensiv industri och olika typer av märkning och information.

Skatter och avgifter

Som framgått av tidigare kapitel kräver beslut i skattefrågor enhällighet inom EG/EU. Med nu gällande regler kan Sverige således blockera beslut i en skattefråga där vi inte är nöjda med kommissionens förslag. Om enigheten är stor bland de övriga medlemmarna kan det dock vara svårt att stå emot, och detta gäller naturligtvis särskilt i ett fall där den inhemska opinionen är splittrad. I formell mening är det emellertid möjligt för Sverige att som medlem av EG/EU blockera beslut som vi ogillar och att fastställa vilka inhemska skatter vi vill. Vår faktiska frihet begränsas emellertid av två förhållanden. EG:s regler kräver att vår inhemska beskattning är icke-diskriminerande. Vi kan inte utan EG/EU:s medgivande införa skilda nivåer för olika verksamheter. Hittills har dock rådet godkänt sådana önskemål när de varit motiverade av miljöskäl och den lägsta nivån legat över EG:s miniminivå. Vår frihet inskränks också av att vi tvingas ta hänsyn till den egna industrins konkurrenskraft och till risken för gränshandel med t.ex. bensin och diesel. Denna begränsning gäller dock oavsett formen för vårt samarbete med EG/EU.

Vad konsumtionsskatter beträffar åtnjuter EU:s medlemsländer för närvarande stor frihet. Det är bara den nedre gränsen för momsen och skatterna på diesel och bensin som är harmoniserade. Det innebär att vi t.ex. skulle kunna höja den inhemska elskatten för att göra förbrukarna medvetna om att den långsiktiga produktionskostnaden kommer att öka och att det finns en påtaglig risk för att den marginella (tillkommande) kraftproduktionen kommer att äga rum i fossileldade kraftverk.

OECD har uppmärksammat problemet med att ambitiösa länder hindras i sin miljöpolitik av att vissa länder skapar sig en konkurrensfördel genom att ha en dålig miljölagstiftning. I en pm från OECD:s sekretariat (1993) diskuteras möjligheten av att tillåta de ambitiösa länderna att i vissa fall (t.ex. energikrävande råvaror och halvfabrikat) möjlighet att införa "border tax adjustments" (alltså någon form av avgift på importen av sådan produkter). Som medlem av EG/EU har Sverige dock inte möjlighet att införa en hög koldioxidskatt på inhemsk industri och därvid skydda den egna industrin mot konkurrens från omvärlden genom importavgifter på t.ex. aluminium, handelsgödsel och pappersmassa. Det beror på att EG är en tullunion.

EES-avtalet omfattar inte skattepolitiken, vilket gör att vi har större frihet att välja nivåer och att differentiera mellan olika samhällssektorer. Detsamma gäller ett utanförskap. Vi kan emellertid inte utan att omförhandla vårt avtal med EG/EU tillgripa border-tax adjustments gentemot EU-länderna, även om OECD:s rekommendation och GATT:s regler skulle komma att medge sådana avgifter.

Frågan om miljöavgifter är som framgått av kapitel 15 ganska komplicerad. Miljöavgifter och differentierade skatter kan fastställas med kvalificerad majoritet genom artikel 100a-beslut. Frågan om vilken frihet enskilda medlemsländer har att gå längre inom områden som är föremål för gemensam reglering av avgiftsbestämmelserna är svårbedömd. Inom områden där gemensamma avgiftsbestämmelser saknas är friheten stor så länge man inte bryter mot Romfördragets allmänna regler. Beträffande användningen av miljöavgifter inom det nu aktuella området är skillnaden liten mellan EES och EG/EU. Inom EES finns formella förutsättningar att tacka nej till nya gemensamma regler men vid en flitig användning av denna möjlighet från en eller flera EFTA-länder kommer EES-avtalet successivt att urholkas. Alternativet att stå helt utanför EG/EU ger Sverige frihet att utforma avgifterna som vi vill så länge vi inte bryter mot GATT:s allmänna bestämmelser.

Produktionsstöd

Om vi med hänsyn till industrins konkurrenskraft och svårigheterna/-förbuden mot avgifter vid gränserna inte kan införa en koldioxidavgift på elproduktionen, kan en utväg vara att höja de inhemska elskatterna. Därmed får de inhemska konsumenterna en korrekt signal om vad som händer om vi tvingas ta i bruk fossilbränslebaserad kondenskraft. De får alltså incitament att vidta effektiviseringsåtgärder på rätt nivå. Elskatten har emellertid nackdelen att den inte kan differentieras med hänsyn till hur strömmen producerats. Därmed skapas inget ökat utrymme för koldioxidfri kraftproduktion. Man kan i det läget tänka sig att använda en del av intäkterna från elskatten som ett produktionsstöd för biobränslebaserad kraftproduktion och vindkraft. Så länge den nya produktionen är liten är detta sannolikt något som de övriga medlemsländerna och kommissionen kan acceptera. Danmark har länge haft ett system med bidrag till uppförandet av nya vindkraftverk. Det är svårare att sia om hur kommissionen ställer sig till en mera

storskalig introduktion av biobränslen med hjälp av ett statligt produktionsstöd. Det kan också ha viss betydelse om det är fråga om ett investeringsbidrag eller ett renodlat produktionsstöd (t.ex. utformat som en CO_2-bonus).

Normer

Inom harmoniserade områden kan Sverige som medlem av EG/EU eller EES inte ha andra normer än EG:s. Den s.k. "miljögarantin" ger dock begränsade möjligheter till särlösningar. Inom områden där EG/EU saknar bestämmelser har vi dock möjlighet att införa icke-diskriminerande normer som är bindande. Detta skulle kunna ske inom begränsade och väl definerade produktområden (t.ex. bilar samt kyl- och frysanläggningar). Om EG/EU inför regler för bränsleförbrukningen i nya bilar eller bindande normer för kyl och frysar, bortfaller emellertid denna möjlighet, eftersom Sverige både som medlem och inom EES måste införa de gemensamma reglerna. Inom EES har vi viss frihet att tillgripa egna normer, men kan knappast tillgripa den möjligheten särskilt ofta om vi vill undvika att äventyra avtalet. Om vi står helt utanför EG/EU lägger gemenskapen inga hinder i vägen när vi vill införa egna normer. De praktiska svårigheterna och risken för motåtgärder från enskilda länder som anser sig vara missgynnade kan dock utgöra problem.

Koncessionsprövning

Vi har oavsett anslutningsform stor frihet att själva bestämma villkoren i samband med koncessionsprövning av företag. Den enda restriktionen när det gäller utsläpp till den yttre miljön är att vi inom ramen för EES och som medlem av EG/EU måste beakta luft- och vattenkvalitetsnormerna samt eventuella minimikrav på reningsåtgärder. Vi bör alltså ha full frihet att i tillstånden föreskriva villkor beträffande företagens utsläpp av koldioxid. För att ställa krav på åtgärder som höjer effektiviteten i deras elanvändning krävs dock en ändring i vår egen miljöskyddslag.

Märkning och information

Inte heller användningen av märkning och/eller information/rådgivning begränsas av EG:s nuvarande regler. Sverige kan dock som medlem av EES eller EG/EU knappast välja andra symboler och redovisningssystem än de som gäller för vitvaror (kyl, frys m.m.) inom EG. Sverige kommer som en följd av EES-avtalet att införa EG:s märkningssystem.

Slutsats - kärnkraft/koldioxid

Det kan bli utomordentligt svårt för Sverige att klara både kärnkraftavvecklingen och koldioxidmålsättningen. De förberedelser som skulle behövas har bara i begränsad utsträckning inletts och det låga inhemska priset på el utgör liksom det låga världsmarknadspriset på kol och olja hinder för såväl hushållning som en mera storskalig introduktion av förnybara energiformer. Skillnaderna mellan de tre alternativen för vår relation till EG/EU blir därmed relativt liten. I samtliga fall är det främst inhemska prioriteringar som blir avgörande. Därtill kommer, som vi redovisat i kapitel 11, att den snabbare tillväxten i EG/EU-alternativet skärper kraven på hushållning utan att förutsättningarna för detta förbättras i tillräcklig utsträckning.

En möjlig utväg ur problemet kan vara att söka någon form av "joint implementation" (gemensamt genomförande) med länder i vår närmaste omgivning. För att ett sådant genomförande ska bli trovärdigt gentemot omvärlden krävs rimligen att samarbetet får en sådan utformning att det kan accepteras av bl.a. EG/EU. Gemenskapen lät 1993 genom sitt ordförandeland Belgien meddela att man inte anser att någon form av joint implementation ska få användas för att "bilaga 1-länder" ska kunna uppnå målet om att utsläppen vid sekelskiftet ska vara tillbaka på 1990 års nivå. Vid ett medlemskap kan vi komma att bli något mera beroende av kommissionens och de enskilda medlemsländernas medgivande om vi vill tillgripa någon form av joint implementation. EG/EU är inte helt avvisande till någon form av joint implementation men vill att förutsättningarna och villkoren noga ska utredas först.

Ett möjligt alternativ är att vi som medlem deltar i ett för samtliga EU-länder gemensamt genomförande. Ett sådant kan baseras på gemensamma avgifter och skatter, varvid man får acceptera att ut-

släppen ökar i vissa länder (däribland sannolikt Sverige) och minskar i andra. Det kan emellertid också få formen av en kvotering av det samlade utrymmet för koldioxidutsläpp. Kommissionen gjorde ett sådant försök under 1991 men lyckades inte få medlemmarna att binda sig vid åtaganden som skulle göra det möjligt att frysa utsläppen på 1990 års nivå. Om man på nytt prövar en kvotering, kan Sverige som medlem få svårt att förhandla sig till en nationell kvot som ger utrymme för kärnkraftens avveckling.

Om vi genomför någon form av joint implementation med ett eller flera länder i Östeuropa kan detta få positiva följder utöver att kostnaderna minskar för att uppnå etappmålet för koldioxid. Anledningen är att en modernisering av t.ex. fjärrvärmesystem och enskilda uppvärmningssystem (inkl. isolering/värmeåtervinning) kan förväntas minska utsläppen av andra föroreningar (svavel, kväveoxider, tungmetaller m.m.) i högre utsträckning än om alla åtgärder vidtagits i Sverige. Förutsättningarna för en joint venture med länder i Östeuropa kan bedömas vara något bättre i EES-alternativet och det alternativ där vi står helt utanför EG/EU. Anledningen är att vi i de fallen inte är beroende av ett godkännande från EU:s sida.

Frågan om joint implementation är för närvarande under utredning i Sverige (Kommittén för internationellt miljösamarbete, M 1993:03).

Kemikalier

Sveriges miljö och människor påverkas av kemikalier som har olika ursprung. Vi sprider själva ut kemikalier vid inhemsk produktion och användning av kemikalier eller genom produkter som innehåller kemikalier. De kan också ha sitt ursprung i andra länder, t.ex. långlivade organiska ämnen som transporteras långa sträckor. En stor del av produkterna importeras. De kemikalier som läcker ut från avfallsupplag, sediment och markområden kan ha sitt ursprung både i Sverige och i utlandet.

När det gäller långlivade organiska ämnen liksom vissa tungmetaller befinner vi oss i dag, som tidigare konstaterats, mycket långt ifrån målet att inte tillföra miljön några av människan tillverkade långlivade organiska ämnen. Det gäller även om målen om en halvering av utsläppen av ett antal ämnen i enlighet med internationella överenskommelser har nåtts i vissa avseenden. Långlivade organiska ämnen

har under senare år fått alltmer uppmärksamhet i det internationella miljöarbetet, främst inom ramen för olika havskonventioner, EU och OECD.

Internationellt samarbete

Sverige bedriver sedan en längre tid internationellt samarbete på kemikalieområdet inom ramen för FN, OECD och tillsammans med EG. Med EG har samarbetet t.ex. rört klassificering och märkning av farliga kemikalier. Inom OECD har Sverige bl.a. varit med och byggt upp ett program om dokumentation om existerande kemikalier. Inom EU pågår en motsvarighet till detta program, och det finns ett förslag till en förordning om existerande kemikalier, som syftar till att systematiskt kontrollera och utvärdera riskerna med gamla kemikalier.

Inom den närmaste 10-års-perioden kommer, enligt Kemikalieinspektionens bedömning, EU:s arbete på kemikalieområdet att fokusera på programmet med existerande kemikalier, harmonisering av metoder för riskbedömning och bekämpningsmedel. EU kommer också att tvingas ta ställning till utvecklingen inom Östeuropa på kemikalieområdet. Detta kommer att behöva ske genom insatser för att förhindra "miljödumpning" (t.ex. att EG:s industrier flyttar över) och för att minska mängden gränsöverskridande föroreningar från dessa länder. I detta sammanhang kan också FN/ECE komma att spela en viss roll som gemensamt forum.

OECD:s kemikalieprogram kommer inom den närmaste 10-årsperioden att koncentreras på fortsatt kunskapsuppbyggnad om högvolymkemikalier, harmoniserade kriterier för klassificering och märkning av kemikalier samt riskbegränsning av särskilt farliga kemikalier inom OECD-länderna. Sveriges policy är att OECD-ländernas överenskommelser skall vara stilbildande och följas upp på FN-nivå genom globala överenskommelser. När det gäller bekämpningsmedel har OECD-länderna inlett ett arbete som på sikt syftar till harmonisering av testkrav och riskbegränsning.

FN har också en viktig roll i det internationella kemikaliearbetet. I ett 10-årigt perspektiv bedömer Kemikalieinspektionen att Agenda 21 kommer att vara det viktigaste dokumentet för kemikaliekontrollen. Programområdena inom Agenda 21 omfattar bl.a. ett harmoniserat system för klassificering och märkning, riskbegränsningsprogram, uppbyggnad av nationell kompetens för kemikaliekontroll och förbud

mot illegal handel med farliga kemikalier. En ny viktig aktör blir det s.k. Intergovernmental Forum, som avses bildas vid den första mellanstatliga kemikaliekonferensen i Stockholm i april 1994, och som skall mötas ungefär vart tredje år för att dra upp riktlinjerna för det fortsatta internationella kemikaliearbetet. OECD och EU:s miljödirektorat kommer att medverka inom detta forum.

GATT:s framtid kommer också att påverka kemikalieområdet, särskilt vad gäller diskussionerna om handel och miljö. Om dessa diskussioner inte löses på GATT-nivå kan handelsblocken komma att utnyttja skillnader i bedömningen av kemikalier för att skapa handelshinder.

Vi kan alltså konstatera att Sverige redan i hög grad är involverat i internationellt kemikaliesamarbete, och det finns ingen anledning att tro att detta skulle upphöra om Sverige inte blir medlem i EG/EU eller väljer att stå utanför EES. Frågan är snarare hur Sveriges kemikaliearbete, inklusive det internationella samarbetet, kommer att utvecklas beroende på vilket av de tre alternativen vi väljer, och vilket av alternativen som ger oss bäst möjligheter att på sikt komma tillrätta med de problem som orsakas av kemikalier. Kärnfrågan är med andra ord om vi skall fortsätta bedriva samarbete som tidigare i de fora vi nu verkar inom, eller göra detta genom att vara en del av EU. Den väsentliga skillnaden är att EU, till skillnad från andra fora, beslutar om bindande regler.

Medlemskap i EU

Ett eventuellt medlemskap i EU skulle å ena sidan innebära att vi kan delta formellt i EU:s kemikaliearbete, vilket ger oss möjlighet till större inflytande än i nuläget. Den övergripande inriktningen av EU:s arbete inom kemikalieområdet skiljer sig inte nämnvärt från den svenska. Kretsloppstänkande och insikt om kemikaliekontrollens betydelse för kretsloppen utvecklas även inom EU, t.ex. i medlemsländer som Tyskland. Vi får också möjlighet att delta i EU:s nyligen inrättade kemikaliebyrå European Chemicals Bureau, vilket vi får oavsett om Sverige är medlem i EU eller ej.

Som medlem får vi å andra sidan inskränka vår handlingsfrihet på en rad områden. Substitutionsprincipen finns inom EU men inte lika klart uttryckt. Vid ett medlemskap kommer det att krävas insatser för

att lyfta fram denna fråga ytterligare inom EU. Det finns även områden där vi har strängare regler än EU, t.ex. för bekämpningsmedel, kadmium, PCP och arsenik. Utfallet av medlemskapsförhandlingarna analyserades i kapitel 10.

Sveriges arbete inom andra internationella fora, dvs. OECD och FN, kommer att fortsätta även vid ett medlemskap, men vår roll kommer att se annorlunda ut. Inom OECD tenderar EU-länderna alltmer att uppträda som ett block med kommissionen som talesman. Inom programmet om existerande kemikalier kommer EU-länderna i fortsättningen att bidra till OECD:s program genom deras bidrag till EU:s program, vilket också skulle bli aktuellt för Sveriges del. På harmoniseringsområdet leds arbetet f.n. av EU-kommissionen, USA och Sverige. Denna konstellation kan bli svår att behålla om Sverige är en del av EU. På riskbegränsningsområdet agerar EU-länderna mer individuellt, vilket också Sverige rimligen skulle göra vid ett medlemskap. Hur vår roll kommer att se ut beror även till stor del på hur samordningen blir mellan olika internationella fora.

EES-alternativet

Genom EES-avtalet får vi möjlighet att bibehålla existerande nationella, strängare regler för klassificering och märkning samt kemikalieförbuden. En gemensam översyn skall dock göras under 1994/95, men då kanske med ett svagare EFTA. Vi får i EES-alternativet en möjlighet att påverka via expertsamarbetet. I övrigt blir det inga större skillnader i förhållande till utanföralternativet. Även i EES-fallet får vi möjlighet att medverka i den europeiska kemikaliebyrån.

Utanför EU och EES

I detta alternativ har vi större formell möjlighet att exempelvis förbjuda och märka kemikalier, till exempel genom att fortsätta den väg vi inledde på 1980-talet. I många fall måste vi i praktiken följa den europeiska vägen i frågor som har stark koppling till handeln, t.ex. klassificering och märkning. Vi är i detta alternativ givetvis fria att fortsätta det internationella samarbete vi redan bedriver inom OECD, FN och tillsammans med EU och i sådana sammanhang föra vår egen

talan. Vi har också i detta alternativ möjlighet att medverka i den europeiska kemikaliebyrån.

Möjligheten att påverka Öst- och Centraleuropa

Här blir det ingen större skillnad mellan de tre alternativen.

Slutsats

Åtgärder såsom begränsning av utsläppen från punktkällor, sanering av förorenade markområden liksom att förbättra tillverkning, omhändertagande och deponering av produkter som innehåller kemikalier kan vi fortsätta med i alla tre alternativen.

Ett internationellt kemikaliearbete är nödvändigt för att möjliggöra en god kemikaliekontroll i Sverige och i andra länder, vilket indirekt gynnar oss eftersom vi importerar en stor mängd kemikalier genom produkter eller i form av gränsöverskridande föroreningar. För att komma tillrätta med det måste vi nå de producenter som finns utomlands och till stor del inom EU. Det är svårt att nationellt utreda och lagstifta om det stora antal kemikalier som kan finnas i t.ex. en dator eller en TV-apparat. Det internationella samarbetet är också viktigt för att bygga upp kunskapsbanker om nya och existerande kemikalier, något som vi inte har resurser att klara själva. Vi deltar redan i ett sådant samarbete och kan fortsätta med det oavsett vår relation till EU.

Möjligheten att påverka EU förbättras om Sverige blir medlem. Genom ett utanförskap kan vi gå före inom vissa områden genom att visa att vissa farliga kemikalier kan ersättas med mindre farliga. Detta kan vi också göra inom EU, men då med EU:s spelregler. Det innebär att vi kan ta fram förslag som sedan prövas av kommissionen. På längre sikt, om vi vill kunna skärpa våra krav ytterligare utöver de gemensamma, kan ett medlemskap liksom EES-avtalet bli begränsande. Det är dock värt att notera att vårt handelsberoende sätter gränser även i utanförskapet.

Avfall

Avfall skapar miljöproblem av olika slag. Volymen avfall kan vara ett problem, särskilt i tätbefolkade områden. Transporter av avfall och sopförbränning leder till miljöproblem. Deponier innebär intrång i miljön. Slängda förpackningar, skrotbilar och annat avfall förfular miljön och kan vara farliga för djur och människor.

Miljöfarliga ämnen i avfall är ett annat problem. Många varor innehåller farliga ämnen och när varorna är förbrukade är risken stor att dessa sprids i naturen. Miljöfarligt avfall kan också vara restprodukter från t.ex. industriprocesser eller vid rivning av byggnader. En del av de förbrukade varorna hamnar utanför den organiserade avfallshanteringen och de miljöfarliga ämnena sprids okontrollerat. Förbränning, deponering och även återvinning leder till att miljöfarliga ämnen sprids. Detta problem hänger nära samman med kemikaliekontrollen.

Avfall som inte återvinns betyder att resurser går förlorade. Förbrukningen av råvaror och energi ökar. Även behovet av transporter kan öka. Med detta följer oftast ökade miljöstörningar, ibland i andra länder än det där avfallet uppstått.

Nationell handlingsfrihet

Sverige kan i stor utsträckning utforma sin egen politik för att ta hand om avfall. Det gäller oavsett anslutningsform till EU. Om vi står helt utanför EU bestämmer vi själva vilka krav vi ställer på deponier och förbränningsanläggningar. EES innebär att vi tar över EU:s nuvarande och kommande regler på dessa områden, som sätter ett golv för miljökraven. Vi kan dock ställa strängare krav om vi vill. Även vid ett medlemskap måste vi uppfylla EU:s minimikrav men kan gå längre om vi vill.

Kommissionen har tidigare menat att avfallskraven bör harmoniseras mellan medlemsländerna. Medlemsländerna accepterar dock inte detta och har fått stöd av domar i EG-domstolen, senast i maj 1993. Merparten av avfallsreglerna kommer troligen att förbli minimiregler. Det nyligen beslutade förpackningsdirektivet blev ett 100a-direktiv eftersom det berör varor. Direktivet om avfall från titandioxidindustrin baseras på 100a, men rådet har beslutat att det skall betraktas som minimiregler.

Vi kan i samliga alternativ ställa krav på källsortering, säga nej till nya soptippar/förbränningsanläggningar och förbjuda förbränning av osorterat avfall.

Handel med avfall

Vi kan enligt EU:s nya regler för transport av avfall säga nej till import av utländskt avfall för slutligt omhändertagande, både inom EES och vid ett medlemskap. Dessa regler har beskrivits i kapitel 4. Däremot får vi mindre möjligheter att exportera vårt avfall, t.ex. till u-länder och Östeuropa. EU har totalförbud mot export för slutligt omhändertagande till alla länder utom EFTA-länderna. Vi har dock redan åtagit oss att följa Baselkonventionen (se nedan) om handel med avfall. Också EU:s regler baseras i huvudsak på Baselkonventionen, som skall ratificeras under 1994.

När det gäller kärnavfall finns det inga EU-regler för deponering av sådant. Medlemsländerna kan säga nej till import av utländskt kärnavfall, exempelvis har Frankrike infört ett sådant förbud (jfr Euratom i medlemskapsförhandlingarna, se kapitel 10). EU har regler för säker transport av kärnavfall. Sverige påverkas inte nämnvärt i de olika alternativen.

Frånvaron av EU-regler gäller i dag. Teoretisk sett kan EU införa regler på dessa områden. Sådana beslut kräver dock enligt Maastrichtfördraget och domstolens praxis enhällighet.

Påverkan på produkterna

Ett sätt att minska det miljöfarliga avfallet är att ställa krav på produkterna. Om vi står helt utanför EU har vi relativt stor frihet att ställa sådana krav, med de begränsningar som följer av vårt frihandelsavtal och av GATT. Mer än hälften av vår varuimport kommer från EU-länderna, och vi påverkas därför även i detta alternativ av de krav EU-länderna ställer. Inom EES kan vi behålla våra nuvarande kemikalieförbud, men det blir svårare att införa nya förbud när det gäller harmoniserade bestämmelser. Hur det blir med de nuvarande förbuden vid ett medlemskap analyserades i kapitel 10.

Sverige har gjort en hel del under 1980-talet för att ersätta skadliga kemikalier med mindre skadliga. Exempel på andra områden där vi

kommit långt är det partiella kadmiumförbudet och asbestförbudet. Vid ett utanförskap finns det vissa möjligheter att gå vidare med nya exempel av denna art.

Producentansvar och andra styrmedel (t.ex. miljöavgifter) för att sluta kretsloppen är tillåtna inom EU, så länge störningarna av den fria handeln och konkurrensen står i proportion till miljövinsten. EU-domstolens beslut om de danska returflaskorna visade att det finns utrymme för sådana styrmedel inom EU. Den svenska kretsloppspropositionen har i stor utsträckning inspirerats av tysk politik. Både EES och ett medlemskap innebär dock att nationell lagstiftning kan ifrågasättas i domstol om den strider mot de grundläggande reglerna i Romfördraget. Det tryck som finns i dag på Tyskland att ändra sitt återvinningssystem för att hindra att avfall flödar över till andra länder är snarare av politisk karaktär. Det är framför allt Frankrike som klagar. Frågan har ännu inte blivit föremål för lagstiftning på gemenskapsnivå. En osäkerhetsfaktor är i vad mån ny EU-lagstiftning, t.ex. om förpackningar, kommer att begränsa den nationella handlingsfriheten.

Möjligheter att påverka EU-länderna

Så länge EU:s avfallsdirektiv är minimiregler är det från strikt nationell utgångspunkt inte lika angeläget att påverka EU som i jämförelse med t.ex. bilavgaskraven. Det finns dock undantag. EU:s framtida regler för PCB/PCT-avfall kan t.ex. minska tillförseln av PCB till Östersjön. Detsamma gäller eventuella hårdare EG-krav på dioxiner från sopförbränning.

Det är mycket angeläget att påverka EU:s krav på produkter. En hård kemikaliekontroll inom EU gör det t.ex. enklare för Sverige att minska det miljöfarliga avfallet.

Om vi står helt utanför EU kan vi påverka EU-länderna främst genom goda exempel. Våra regler för sopförbränning har haft viss betydelse för lagstiftningen i andra länder och inom EU, t.ex. vid utarbetandet av EG:s regler om sopförbränning. När det gäller krav på produkter är det ingen större skillnad mellan de tre alternativen när det gäller att gå före med goda exempel, med hänsyn till vår omfattande varuhandel. Under 1980-talet har vi genomfört en hel del trots dessa handelsaspekter, vilket vi kan fortsätta med på egen hand. Våra

undantag i EES-avtalet är exempel på områden där vi vidtagit särregler och lyckats.

EES ger oss möjlighet att påverka EU främst genom expertsynpunkter. Väl underbyggda förslag kan få genomslag i EU-lagstiftningen, om de inte strider mot starka nationella intressen inom EU.

Vid ett medlemskap ökar våra möjligheter att påverka, även i de fall andra länder kan ha motstående intressen. Vi deltar fullt ut i EU:s beslutsprocess.

Möjligheter att påverka andra länder inom konventionsarbetet

Det internationella arbetet med avfallsfrågor bedrivs främst inom Baselkonventionen, OECD och som uppföljning till Riokonferensen.

Baselkonventionen tar upp frågor om handeln med avfall. Handeln med länder utanför EU är gemenskapens ansvarsområde. Det betyder att kommissionen företräder medlemsländerna i sådana förhandlingar, på grundval av det mandat som medlemsländerna enats om. Vid ett medlemskap minskar våra möjligheter att agera självständigt inom Baselkonventionen.

Våra möjligheter att agera inom OECD påverkas inte i någon större utsträckning av anslutningsformen till EU. När OECD ska fatta beslut som påverkar handeln (t.ex. kategorier av avfall) sker dock en samordning mellan EU-länder, vilket minskar möjligheterna att driva en egen linje.

I förhållande till Öst- och Centraleuropa innebär anslutningsformen inte heller någon större förändring. Möjligen ökar möjligheterna att hindra t.ex. Tyskland att exportera sitt avfall österut om vi blir medlemmar.

Våra möjligheter att driva avfallsfrågor i uppföljningen av Rio påverkas knappast av anslutningsformen till EU.

Slutsatser

Avfallets miljöpåverkan sker till stor del lokalt. Våra möjligheter att vidta nationella åtgärder för att ta hand om avfallet påverkas inte i någon större grad av anslutningsformen till EU. Möjligen kan EU-reglerna i något fall (t.ex. deponier) betyda att vi måste skärpa våra regler.

I vissa fall kan EU:s avfallsregler minska gränsöverskridande problem. Det gäller t.ex. PCB. I dessa fall ger ett medlemskap störst möjlighet att påverka.

Vår stora varuhandel med EU betyder att EU:s produktkrav är avgörande för att minska det miljöfarliga avfallet. Ett medlemsskap ger sannolikt störst möjligheter att påverka dessa krav. Vad som möjligen kan tala för motsatsen är om Sverige genom att stå utanför från EU utvecklar goda lösningar som kan utgöra en förebild. Vår nationella handlingsfrihet begränsas dock både av EES och ett medlemsskap.

Möjligheterna att införa producentansvar för produkter är än så länge ungefär lika stora oavsett anslutningsform.

Anslutningsformen spelar inte någon större roll för miljökraven på sopförbränning, deponier etc. Ett medlemskap ger, med hänsyn till vårt handelsberoende, störst möjligheter att minska det miljöfarliga avfallet när det gäller importerade produkter. Både EES och ett medlemskap begränsar dock den nationella handlingsfriheten för miljökrav på produkter.

Jordbruket, djurskyddet och biotekniken

De förändringar i jordbrukslandskapet som har ägt rum under efterkrigstiden ingår i dag i hotbilden för en tredjedel av landets hotade, sällsynta eller hänsynskrävande djur- och växtarter. Inom kärlväxtgruppen finns två tredjedelar av arterna i odlingslandskapet. Jordbruket har också påverkat miljön genom valet av driftsinriktning. Nya produktionsmetoder har bl.a. lett till läckage av växtnäringsämnen och bekämpningsmedel till grundvatten och vattendrag.

Ett övergripande mål för den svenska livsmedelspolitiken är god hushållning med samhällets totala resurser. Miljömålet för jordbruket är att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap, bevarande av biologisk mångfald och att minimera jordbrukets miljöbelastning från växtnäringsläckage och riskerna vid användning av bekämpningsmedel.

Möjligheterna att nå målet om ett öppet odlingslandskap beror i första hand på konkurrenskraften för vegetabilie-, mjölk-, nötkött-, och fårproduktionen. Att nå målet om ett varierat odlingslandskap beror dessutom på de resurser samhället i särskild ordning är villig att ställa till förfogande för att betala för produktion av landskapsvärden och

biologisk mångfald. Möjligheterna att nå målsättningen att minska växtnäringsläckage och riskerna vid användningen av kemiska bekämpningsmedel påverkas av bl.a. lagstiftning, intensiteten i produktionen samt av markanvändningen.

I de följande avsnitten försöker vi analysera i vilken utsträckning som valet av relation till EU påverkar förutsättningarna för våra möjligheter att nå miljömålen för jordbruket. De kvantifieringar som görs baseras bl.a. på beräkningar som utförts med hjälp av en datormodell över svenskt jordbruk som utvecklats vid Lantbruksuniversitetet[1]. Utgångspunkten för jämförelserna är följande:

1. *Fullföljandet av 1990 års jordbrukspolitiska beslut*
   Frihandelsavtalet mellan EFTA och EG från 1973 antas i detta alternativ ligga till grund för det fortsatta utbytet med EU. Det är viktigt att notera att jordbrukspolitiken undantogs från frihandelsavtalet. I detta alternativ försöker vi besvara frågan vad som skulle ha hänt om 1990 års svenska jordbrukspolitiska beslut fullföljts.

2. *EES-avtalet*
   Det nyligen ingångna EES-avtalet mellan EG och EFTA omfattar inte den egentliga jordbrukspolitiken. Detta innebär i stort sett att detta alternativ till sitt innehåll är likvärdigt med alternativ 1 enligt ovan. Genom avtalet harmoniseras emellertid lagstiftning rörande livsmedel och veterinärfrågor. Vissa tullfria kvoter har avtalats inom ramen för ett bilateralt avtal mellan Sverige och EG.

3. *EU-medlemskap*
   Vid medlemskap blir Sverige fullvärdig medlem i den Europeiska Gemenskapen. Utgångspunkten är att Sverige deltar fullt ut i EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP). Vissa särregler kan beviljas.

---

[1] Lars Jonasson, Mathematical Programming as Prediction. Institutionen för ekonomi, Sveriges Lantbruksuniversitet, 1993

Fullföljandet av 1990 års jordbrukspolitiska beslut

Regleringen av det svenska jordbruket bestod fram till år 1990 av i princip två grundelement: Gränsskydd och den interna marknadsregleringen. Den interna marknadsregleringen innebar att den svenska bonden för de prisreglerade varorna kan sägas ha varit garanterad avsättning av allt som producerades till ett på förhand framförhandlat pris. I den utsträckning som man producerade överskott skulle dessa avsättas på världsmarknaden med hjälp av exportstöd. Exportstödet finansierades av näringen, konsumenterna och skattebetalarna. Utöver prisstödet till jordbruket finns sedan år 1989 direktbidrag som utbetalas per djur och eller arealenhet. Direktbidragen tillkom i samband med att man i GATT-förhandlingarna år 1989 beslutade sig för att frysa gällande reglerade producentpriser.

Den svenska livsmedelspolitiska reformen genomfördes för en tänkt situation där Sverige står utanför EG och där GATT-förhandlingarna förutsågs resultera i en liberalisering av handeln med jordbruksvaror. Det nya GATT-avtalet som ingicks den 15 december 1993 innebär att handeln med jordbruksvaror i viss utsträckning liberaliseras. Vid samma tidpunkt som det livsmedelspolitiska beslutet trädde i kraft den 1 juli 1991, ansökte emellertid Sverige om medlemskap i EG. Därigenom förändrades de förutsättningar som gällde för 1990 års beslut. EU:s jordbrukspolitik påminner till sin uppbyggnad om den svenska jordbrukspolitiken före 1990 års beslut. I den meningen innebär 1990 års beslut ett fjärmande från CAP.

Motivet till reformen var den dåvarande politikens dåliga måluppfyllelse. Ett syfte med det livsmedelspolitiska beslutet var att genom avreglering och marknadsanpassning uppnå ökad effektivitet och balans i livsmedelsproduktionen. 1990 års reform förväntades medföra att den svenska produktionen på sikt skulle anpassas till en nivå som högst motsvarade det inhemska avsättningsutrymmet och lönsam export. Detta skulle kunna medföra stora förändringar i odlingslandskapet. Medel anslogs därför till landskapsvård för att bevara vissa nationellt värdefulla miljöer med fastlagda kvaliteter från naturvårds- och kulturmiljösynpunkt. Särskild ersättning infördes också för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet (NOLA). Näringen skulle bantas, men också göras mer konkurrenskraftig genom att i högre grad tvingas

stå på egna ben. Gränsskyddet skulle enligt samma beslut bibehållas i avvaktan på slutförandet av GATT-förhandlingarna.

Övergången till en avreglerad marknad skulle ske under socialt acceptabla former. Under en övergångstid om i princip 5 år skulle därför bl.a. följande åtgärder vidtas för att underlätta en anpassning:

- Inlösensystemet för spannmål skulle bibehållas t.o.m. den 1 juli 1994. Garanterade priser skulle successivt trappas ner.

- Omställnings- och anläggningsstöd lämnades för att stimulera en varaktig användning av åkermark till annat än livsmedelsproduktion.

- Ett avtrappat inkomststöd infördes för odling av tidigare prisreglerade grödor t.o.m. 1992 års skörd.

- Åtgärder vidtogs för att minska mjölk- och köttproduktionen samt för att övergångsvis finansiera viss köttexport t.o.m. den 1 juli 1994.

Avvecklingen av den interna marknadsregleringen på spannmålsområdet skulle ske successivt för att vara fullt genomförd den 30 juni 1994. Inlösenpriset på spannmål skulle sänkas successivt under perioden 1990-93 från 130 kronor per ton till 90 kronor per ton. Fr.o.m. 1994 års skörd är inlösenskyldigheten slopad. Skulle det då finnas ett överskott på den svenska marknaden får detta avsättas utan subventioner på världsmarknaden till där gällande priser.

För att sänkningen av inlösenpriset inte på ett oacceptabelt sätt skall påverka jordbrukarnas inkomst lämnades ett inkomststöd under 1990/91-1992/93. Jordbrukare som väljer att ta sådan åkermark ur produktion som använts för odling av prisreglerade grödor eller som ingått i det s.k. omställningsprogrammet får omställningsbidrag. Som villkor för stödet gäller att marken senast den 1 juli 1996 varaktigt skall vara omställd till annat än livsmedelsproduktion. Vidare måste jordbrukaren minska odlingen av prisreglerade grödor motsvarande omställningsarealen. För vissa omställningsarealer kan dessutom anläggningsstöd lämnas för plantering av lövskog och energiskog samt anläggning av våtmark.

På oljeväxtområdet var målsättningen att under en fyraårig övergångsperiod upprätthålla produktionen på 1990 års nivå genom kontraktsodling i offentlig regi.

Riksdagens beslut om avreglering skulle leda till stora förändringar för hela mjölkproduktionen. Den interna mjölkprisregleringen som tidigare tillämpades i Sverige upphörde den 1 juli 1991. Mjölkpension och omställningsbidrag var tänkt att finnas under en övergångsperiod. Ett förenklat system för lönsamhetsutjämning utan exportfinansiering infördes samtidigt för mejeriproduktionen. Detta system skall enligt 1990 års beslut avvecklas den 1 juli 1995. Utjämningssystemets syfte är att ge mejerierna möjligheter att betala mjölkproducenter samma pris för råvaran oavsett produktionens sammansättning på det mejeri som leveransen sker till.

Resultatet av en fullföljd intern avreglering enligt 1990 års jordbrukspolitiska beslut redovisas nedan som en skillnad i förhållande till situationen 1989/90.

Produktionen av spannmål och oljeväxter beräknas i modellen komma att sjunka med ungefär 40 procent för att få balans på den inhemska marknaden. Priset till bonden sänks med 20 procent för spannmål och 15 procent för oljeväxter. Intensiteten i produktionen sänks därigenom. Den största effekten nås emellertid genom att arealen beräknas minska med ungefär 500 000 ha utöver den areal som redan låg i träda. Denna minskning beräknas i första hand drabba södra Sveriges skogs- och mellanbygder samt de bättre jordbruksbygderna i Norrland.

Norra Sverige kom i det livsmedelspolitiska beslutet att i princip undantas från den produktionsanpassning som reformen förväntades resultera i genom en utfästelse att lönsamheten inte nämnvärt skulle tillåtas påverkas av reformen. Skälet till detta var den betydelse som jordbruket i norra Sverige har för regional-, miljö- och beredskapspolitiken. Stödet omfattar mjölk, kött av nöt, får och lamm, smågris-, getmjölks-, ägg- och potatisproduktion. Stöd lämnas dels som ett pristillägg per levererat kg mjölk/kött till mejeri/slakteri, dels som ett bidrag per djur och år. Stödet till potatisodling utgörs av ett arealbidrag. Transportstöd till livsmedelsindustrin (mejerier, slakterier och äggpackerier) lämnas också. Norrlandsstödet uppgick 1990/91 till ca 1 miljard kronor.

Mejerisektorn är regionalt uppdelad och varje mejeriföretag har något av ett regionalt monopol. Om en viss prisdiskriminering upprätthålls och om mejerierna sänker sina marginaler kan den inhemska marknaden försvaras. Detta innebär att mjölkproduktionen skulle minska med ungefär 10 procent, som motsvarar den tidigare överproduktionen. Priset till bonden kommer att minska med ungefär 6 procent.

Som en följd av ett lägre antal mjölkkor ökar utrymmet på marknaden för nötköttsproduktion från biffkor. En stor del av köttdjuren förväntas hamna på sämre mark hos före detta mjölkproducenter. Antalet biffkor förväntas också öka p.g.a. att markpriserna blir lägre då spannmålsodlingen minskar.

Fläskproduktionen beräknas minska vid den interna avregleringen.

Den svenska reformen slår hårdast mot produktionsgrenar med relativt god konkurrenskraft. Detta är ett resultat av konstruktionen av en fri intern marknad. Vid en fri intern marknad med bibehållet gränsskydd utsätts inte produktionsgrenar med svag konkurrenskraft för vare sig intern eller extern konkurrens. Produktionsgrenar med god konkurrenskraft kan däremot få betydande intern konkurrens.

EES-avtalet

Det nyligen ingångna EES-avtalet mellan EG och EFTA omfattar inte den gemensamma jordbruks- och fiskeripolitiken. Ändå berörs livsmedelssektorn i flera avseenden. Dit hör bestämmelser om bekämpning av smittsamma djursjukdomar och åtgärder som behövs för att hindra smittspridning samt bestämmelser om livsmedel. Härutöver harmoniseras lagstiftning rörande fodermedel, växtskydd, växtodling och gödselmedel. EES-avtalet omfattar också ett nytt gemensamt system för utjämning av industrins kostnader för jordbruksråvaror.

I anslutning till, men formellt utanför EES-avtalet har vissa bilaterala bruksöverenskommelser gjorts mellan EG och enskilda EFTA-länder angående relativt begränsade tull- och avgiftsfria import- och exportkvoter för ost och nötkött. Dessa började tillämpas den 15 april 1993. Jordbrukets miljöpåverkan förändras ytterst marginellt av EES-avtalet.

EU-medlemskap

Den sektor i svenskt näringsliv som står inför de största förändringarna i samband med ett eventuellt EU-medlemskap är jordbruket. Sverige siktar på en fullständig integrering med EU:s gemensamma jordbrukspolitik från den dag Sverige blir medlem. Ambitionen är ett minimium av övergångsåtgärder och att ha en konkurrenskraftig jordbruksnäring och livsmedelsindustri vid inträdet. Sverige strävar också att upprätthålla en fortsatt hög ambitionsnivå på det miljö- och regionalpolitiska området.

Frågan om en anpassning till EG:s jordbrukspolitik, CAP, var inte aktuell vid 1990 års jordbrukspolitiska beslut. Den svenska avregleringen av jordbruket som följer av 1990 års reform måste därför anpassas för att stå i överensstämmelse med CAP:s pris- och marknadsregleringar och exportstöd.

Från den tidpunkt när Sverige deltar fullt ut i CAP kommer med undantag för eventuella sanitära skyddsbestämmelser inga handelshinder att finnas på den gemensamma marknaden. Det svenska jordbrukets och livsmedelsindustrins konkurrenskraft avgörs av hur väl näringen lyckas anpassa sig på EU-marknaden och den prisnivå som råder där. Medlemskapet innebär skärpt konkurrens och en press nedåt på de svenska producentpriserna jämfört med en avreglerad svensk intern marknad. Lönsamheten för den enskilde bonden kan emellertid samtidigt öka eftersom lönsamheten också påverkas av hur stora direkta stöd som lämnas och hur de utformas.

Av de relativt omfattande studier som Statens jordbruksverk genomfört av konsekvenserna för svensk livsmedelsproduktion av ett EU-medlemskap framgår att Sverige före valutakursförändringarna hade en totalt sett högre pris-, stöd-, och kostnadsnivå än EG. I stort sett gällde jämförbara pris- och stödnivåer mellan Sverige och EG på vegetabilieområdet, medan nivåerna inom animalieproduktionen var högre i Sverige.

Sveriges komparativa fördelar gentemot EU gäller i första hand arealkrävande produktion, främst spannmål. Däremot har den arbetsintensiva animalieproduktionen sämre konkurrenskraft.

Vid ett medlemskap i EU blir det EU:s interna priser (eller stödnivåer) som blir våra priser. Producentpriserna på jordbruksprodukter i bondeledet blir lägre om Sverige går med i EU. I genomsnitt beräk-

nas avräkningspriserna sjunka med ca 8 procent vid en fullföljd intern svensk marknad. Vid ett medlemskap i EU beräknas prisnivån sjunka med ytterligare ca 5 procent vid nuvarande växelkurs. Om kursen stärks, blir prissänkningen större.

Trots prissänkningarna, som också borde gynna konsumenterna, beräknas jordbrukarna som grupp vinna på ett medlemskap. Priserna för t.ex. importerade fodermedel, handelsgödsel och bekämpningsmedel beräknas sjunka kraftigt (20-40 procent) vid ett medlemskap jämfört med läget år 1990. Motsvarande sänkning torde fås i utanförskapsalternativet på grund av redan genomförda anpassningar till EU och billig import från öststaterna. CAP-reformen innebär att det garanterade priset för spannmål, oljeväxter och proteingrödor samt i viss mån för nöt, fläsk och fågelkött reduceras i förhållande till tidigare EG-pris. Lönsamheten upprätthålls inom EU i stället genom direkta bidrag per djur eller hektar som förutsätts kompensera effekten av det sänkta priset. För Sveriges del kan bidragen beräknas till minst 5 miljarder kronor. Detta gör att de svenska jordbrukarna vinner på ett medlemskap.

Ett medlemskap i EU innebär inte bara ökad konkurrens och lägre priser utan även en återgång till ett reglerat jordbruk. Den svenska produktionen kommer i stor utsträckning att styras av de regler som styr fastställandet och fördelningen av den areal som blir stödberättigad, de regler som bestämmer arealbidragens storlek, fastställandet och fördelningen av mjölkkvoter, sockerkvoter, högsta antal stödberättigade nötkreatur och får, fastställande av de regioner som klassas som missgynnade och därmed blir berättigade till regionala stöd samt de regionala stödens storlek samt de särskilda miljöstöd som utgår. Ramarna bestäms vid medlemskapsförhandlingarna. Sverige har emellertid relativt sett stor frihet vid utformningen av detaljerade tillämpningsregler.

Före den svenska kronans fall var prisnivån på spannmål densamma i Sverige och i norra EG. Sverige har, sedan prisregleringsavgiften på handelsgödsel och bekämpningsmedel avskaffats i stort sett samma produktionskostnad per hektar som inom EU. Eftersom Sverige har något lägre hektaravkastning så blir lönsamheten i dag i genomsnitt lägre.

Kombinationen av ett garanterat lägsta pris, ett väl tilltaget arealbidrag och sänkta kostnader för handelsgödsel och bekämpningsmedel

gör att lönsamheten i den svenska spannmålsodlingen vid nuvarande växelkurser återgår till den nivå som gällde före 1990-års svenska reform, dvs. en kraftig höjning jämfört med alternativet om Sverige står utanför EU och fullföljer 1990 års beslut.

För oljeväxter innebär medlemskapet stora förändringar av stödsystemet. Sverige har i dag ett statligt inköpssystem av oljeväxtfrö. EU däremot har ett system med världsmarknadspriser på oljeväxter kombinerat med arealbidrag direkt till odlarna. Importen av oljeväxtfrö och proteinmjöl till EU är inte belagda med tull eller införselavgift. Vid ett medlemskap kompenseras prissänkningen för svenska bönder med ett arealbidrag. Direktbidraget antas i modellen för Sveriges del variera mellan 2 000-3 600 kr/ha. Genom bidragets storlek kommer det enligt modellen att vara intressant att ha en så stor areal som möjligt besådd med oljeväxter. Vi förutsätter emellertid att den areal som tidigare använts till oljeväxtodling blir stödberättigad. Arealen med oljeväxter blir därför oförändrad.

Av avgörande betydelse för hur jordbruket kommer att klara sig i EU är konkurrenskraften i mjölkproduktionen som är ryggraden i det svenska jordbruket. Ungefär hälften av jordbrukets produktionsvärde härstammar från mjölkproduktionen och flertalet heltidsjordbrukare är mjölkproducenter.

Kvotsystemet kommer dock att skydda den konkurrenssvaga svenska mjölkproduktionen. Samtidigt är den stödberättigade arealen för spannmål begränsad, vilket hämmar den konkurrenskraftiga spannmålsproduktionen. Den genomsnittliga lönsamheten kommer att sjunka vid ett medlemskap. Grovfoderbaserad mjölkproduktion klarar inte konkurrensen med spannmål på marker som är berättigade till arealbidrag för spannmålsproduktion. Vid ett EU-medlemskap beräknas mjölkproduktionen komma i nivå med den som beräknas för alternativet med fullbordad intern avreglering och bevarat gränsskydd.

Produktionen av kött och fläsk saknar fysiska produktionsregleringar. En stor del av produktionen av nötkött hänger samman med mjölkproduktionen och utvecklas i takt med denna. Köttkorna har ingen möjlighet att konkurrera med spannmål på den mark som är berättigad till arealbidrag.

Hur stor den stödberättigade spannmålsarealen blir bestäms i de pågående förhandlingarna. En direkt tillämpning av EU:s regelverk på dagens svenska jordbruk ger en stödberättigad basareal på 1,8 miljoner

ha. Sverige har begärt att få en stödberättigad basareal på 2,1 miljoner ha.

På den mark som blir över sedan spannmål och mjölkproduktion tagit sitt blir får och köttkor aktuellt och konkurrerar med spannmål utan arealbidrag och skogsplantering. I det fall då devalveringseffekten inräknas beräknas nötköttsproduktionen öka i förhållande till fallet med intern avreglering.

Lönsamheten för får- och lammproduktion förbättras klart i medlemskapsalternativet.

Fläskproduktionen beräknas minska kraftigt när devalveringseffekten inte medräknas. Om devalveringseffekten medräknas blir produktionssänkningen relativt marginell.

De olika alternativens miljöeffekter på jordbrukets område

I det här avsnittet förenklar vi analysen till två hypotetiska fall: Hur påverkas förutsättningarna för att uppnå jordbrukets miljömål om Sverige går med i EU, resp. vad händer om vi står utanför EU och fullföljer den interna avregleringen som påbörjades år 1990 men som inte fullföljts. I det här sammanhanget jämförs alltså två alternativ, där det ena är medlemskap i EU. Eftersom den gemensamma fiskeri- och jordbrukspolitiken inte ingår i EES-avtalet representerar det andra alternativet både EES-avtalet och fullföljandet av 1990 års jordbrukspolitik. Om vi väljer att inte gå med i EU, vilket var förutsättningen år 1990 när den svenska reformen beslutades, så förutsätter vi att Sverige återgår till den interna avreglering av jordbruket som riksdagen med bred parlamentarisk uppslutning beslutade om 1990.

(i) Fullföljd intern avreglering enligt 1990 års beslut

Beslutet syftade bl.a. till att anpassa jordbruksproduktionen till vad som kunde avsättas inom landet eller avsättas på den internationella marknaden utan exportsubventioner. Detta skulle medföra stora förändringar av odlingslandskapet. Om den interna avregleringen fått fortsätta så bedömdes den totala arealen åkermark behöva minska med ungefär 500 000 ha utöver den areal som redan låg i träda. Var denna minskning skulle ske och hur den minskade åkerarealen i fortsättningen skulle användas är viktig information för att kunna bedöma

miljöeffekterna. Modellresultaten visar på regionala effekter. Så t.ex. skulle en minskning ske i södra Sveriges skogs- och mellanbygder samt de bättre jordbruksbygderna i Norrland. Mjölkproduktionen skulle delvis flytta ut från skogsbygd till slättbygd. I vilken utsträckning detta skulle ske beror naturligtvis på hur mycket resurser man satt in i naturvårds- och regionalstöd. Minskningen av åkerarealen skulle då i motsvarande grad äga rum i slättbygderna.

Enligt beräkningsmodellen minskar alltså åkerarealen kraftigt i avregleringsalternativet. Huruvida detta är negativt för natur- och kulturvärden i odlingslandskapet och biologisk mångfald beror dels på vad för slags mark som tas ur drift, dels på hur den nedlagda åker-och betesarealen kommer att användas i framtiden. Någon större nedläggning av jordbruksmark har på grund av reformen hittills inte ägt rum och skogsplantering på åkermark är relativt obetydlig. En orsak till detta är förmodligen att vissa jordbrukare inväntar ett EU-medlemskap. Den anpassning som skulle kunna förväntas ske vid en fullföljd intern avreglering har därför inte realiserats.

Att mark tas ur produktion eller varaktigt ställs om till annan produktion än livsmedel kan försämra förutsättningarna för biologisk mångfald. Samhället kan emellertid motverka detta hot genom att i särskild ordning betala för produktion av landskapsvärden inklusive biologisk mångfald. Statliga medel anslogs därför i samband med 1990 års beslut till landskapsvård för att bevara vissa nationella värdefulla miljöer med fastlagda kvaliteter från naturvårds- eller kulturmiljösynpunkt. För budgetåret 1993/94 har 250 miljoner kronor avsatts för landskapsvårdande åtgärder. Ett särskilt stöd utgår också för naturvårdsåtgärder i odlingslandskapet. Detta stöd som uppgår till ca 40 miljoner kronor per år syftar till att bevara hävdberoende biotoper med höga natur- och kulturvärden.

När det gäller växtnäringsläckaget inom jordbruket är målet att minska detta med 50 procent under tidsperioden 1985- 95. För att nå detta finns ett omfattande program som innehåller lagstiftning, rådgivning, FoU och avgifter. Lagstiftningen gäller krav på bl.a. djurtäthet, lagring och spridning av stallgödsel samt s.k. grön mark, dvs. krav på att en viss andel av åkerarealen hålls täckt med gröda under höst, vinter och vår.

Användningen av handelsgödsel skulle minska kraftigt (30 procent) vid en intern avreglering jämfört med situationen i slutet av 1980-talet,

framför allt på grund av att stora arealer skulle tas ur produktion. Detta medför naturligtvis inte automatiskt en minskning av växtnäringsläckaget med 30 procent utan beror även av t.ex. vilka arealer som tas ur produktion. Intensiteten i användningen förväntades också minska, men har inte gjort det p.g.a. prissänkningen på handelsgödsel.

Den regionala effekt som ett fullföljande av 1990 års beslut beräknas få skulle också vara positiv ur läckagesynpunkt. Både flyttningen av mjölkkor från skogsbygd till slättområden och överföring av spannmålsmark till vall skulle medföra minskat läckage både i skogsbygderna och på slättbygderna.

När det gäller användningen av kemiska bekämpningsmedel har mängden aktiv substans halverats mellan åren 1985 och 1990 och skall enligt planerna ånyo halveras till år 1996. Bekämpningsmedel används huvudsakligen vid produktionen av potatis, oljeväxter och spannmål. Däremot användes det nästan inte alls vid vallodling. Om 1990 års jordbrukspolitiska beslut hade fullföljts beräknas användningen minska med ungefär 40 procent jämfört med situationen vid slutet av 1980-talet, främst därför att spannmålsarealen minskar kraftigt. Någon allmän prissänkning på bekämpningsmedel förväntas inte i avregleringsalternativet.

(ii) EU-medlemskapet

Vilka miljöeffekterna på jordbruksområdet blir vid ett EU-medlemskap beror bl.a. på de regler som gäller vid ett medlemskap och resultatet av medlemskapsförhandlingarna. Stödutformningen för Norrland och mindre gynnade områden, produktionskvoter liksom valutautvecklingen hör till de faktorer som också påverkar hur miljöeffekterna kommer att se ut.

Medlemskap i EU medför att betydligt mer jordbruksmark blir kvar i produktionen än om vi står utanför. Med nuvarande jordbrukspolitiska beslut inom EU och gällande valutakurser beräknas så gott som ingen jordbruksmark läggas ner. Orsaken är att lönsamheten för den arealkrävande produktionen i Sverige ökar med EU:s prisnivåer och direktbidrag till mark och djur. Den areal som kommer med i arealbidragssystemet kommer att användas till spannmål, oljeväxter eller träda. Trädan skall vara grön och uppfylla vissa miljökrav. Mark som inte blir bidragsberättigad kommer endast i undantagsfall att användas till spannmålsproduktion.

Att mer jordbruksmark blir kvar i produktion om vi går med i EU än om vi står utanför är i de flesta fall positivt när det gäller målet att bevara biologisk mångfald, landskapsbild och natur- och kulturvärden i odlingslandskapet. Hur biologisk mångfald påverkas av att arealen blir större än i avregleringsalternativet beror bl.a.på vilka grödor som kommer att odlas. Medlemskap i EU påverkar framför allt skogs- och mellanbygderna, eftersom det främst är dessa marker som läggs ner vid en svensk avreglering. I Norrland blir huvuddelen av åkern kvar under förutsättning att Norrlandsstödet bevaras på tillräckligt hög nivå. Huruvida vi kan behålla stödet till Norrland liksom huruvida vi i framtiden kan klassificera skogsbygderna i södra Sverige som mindre gynnade (s.k. LFA-områden) får resultatet av medlemskapsförhandlingar utvisa.

Utsikterna förefaller goda att vid ett EU-medlemskap behålla programmen NOLA, landskapsvårdande åtgärder eller liknande system. I samband med EG:s jordbrukspolitiska reform infördes s.k. kompletterande stöd inom ramen för CAP som bl.a. syftar till ett miljövänligt jordbruk och att bevara landskapet och landsbygden. EU:s budget för dessa program uppgår för närvarande till 800 miljoner ECU, dvs. mellan 8 och 9 miljarder kronor. Stödet finansieras ur den s.k. garantifonden (FEOGA). Det innebär att något egentligt tak inte finns för kostnaderna.

Miljöstödet, som medfinansieras av EU till 50 procent och skall erbjudas till lantbrukarna, förutsätter att ett nationellt program baserat på svenska förutsättningar och prioriteringar upprättas. EU:s miljöstöd lämnar goda möjligheter att behålla eller öka miljövärdena i odlingslandskapet. Det blir i första hand en fråga för oss själva att avgöra i vilken utsträckning vi vill utnyttja oss av dessa möjligheter. Regeringen har tillsatt en särskild utredare som skall lämna förslag till ett svenskt program för stöd enligt EU:s kompletterande miljöstöd till jordbruket. EU:s stöd till skogsplantering är mycket frikostigt och syftar till att öka skogsresurserna i Europa. En oförsiktig tillämpning av detta stöd i Sverige skulle kunna få oacceptabla konsekvenser för biologisk mångfald och vårt öppna landskap. Det finns därför starka skäl att anpassa stödet till svenska förhållanden. EU:s jordbrukspolitik ger oss visst utrymme att utforma kvoter, arealbidrag och andra stöd på ett sådant sätt att odlingslandskapet och den biologiska mångfalden gynnas.

Eftersom arealanvändningen är så pass mycket större vid ett EU-medlemskap än vid en intern avreglering blir användningen av kemiska bekämpningsmedel större i EU-medlemskapsalternativet. För oljeväxter kommer allt prisstöd att upphöra och världsmarknadspris att råda. Prissänkningen kompenseras med arealbidrag. Prissänkningen innebär att intensiteten (kg/ha) sjunker vilket minskar användningen av bekämpningsmedel. Förutsättningarna för oljeväxtodling bestäms i de pågående förhandlingarna. Vid ett EU-medlemskap torde den dock motsvara högst nuvarande nivå på odlingen.

Användningen av handelsgödsel och jordbrukets växtnäringsläckage blir större än i utanförskapsalternativet på grund av att den odlade jordbruksarealen blir större.

Jordbrukets utsläpp av ammoniak står för ca 40 procent av den luftburna eutrofieringen och verkar dessutom försurande. Skillnaden mellan medlemskap och utanförskap blir marginell.

Kadmiumtillförseln till svenska odlingsjordar torde öka vid ett medlemskap jämfört med ett utanförskap. Möjligheterna att motverka detta bedöms som goda.

Möjligheterna att klara en höjd ambitionsnivå i ett EU-medlemskap beror på möjlig lagstiftning, intensiteten i produktionen och markanvändningen. På lagstiftningsområdet förutses inga problem. Nuvarande svenska föreskrifter kan formellt sett behållas vid ett medlemskap. Intensiteten torde inte öka eftersom CAP-reformen innebär en övergång från ett produktionsrelaterat prisstöd till ett direktstöd, som ger något lägre priser än i utanförskapet. Skulle det trots detta uppstå miljöproblem finns formellt möjligheter att reglera detta med miljöavgifter på handelsgödsel och bekämpningsmedel. Konkurrenshänsyn kan dock begränsa användningen av detta styrmedel.

GATT-uppgörelsen och jordbruket

Den slutliga uppgörelsen på jordbruksområdet innebär en sänkning av den allmänna stödnivån samt en övergång till ett mer genomskådligt gränsskydd. De avtalsslutande parterna har gjort åtaganden på fyra områden.

- Det *interna stöden* skall sänkas med 20 procent i förhållande till ländernas genomsnittliga stödnivå under åren 1986-1988.

- Allt *gränsskydd* omvandlas till fasta tullar som minskas med i genomsnitt 36 procent i förhållande till det genomsnittliga gränsskyddet under basperioden 1986-1988. Marknadstillträdet garanteras motsvara minst 3 procent som sedan ökar till 5 procent av den inhemska konsumtionen.

- Vad gäller *exportstöd* skall de totala utgifterna för exportstöd sänkas med 36 procent och den subventionerade exportvolymen med 21 procent i förhållande till basperioden 1986-1990. Neddragningen skall göras produkt för produkt.

- Uppgörelsen på det *sanitära och fytosanitära* området innebär att om ett importland har gränsvärden och normer som överensstämmer med sådana som sätts av internationella organ så kan dessa normer inte ifrågasättas av exportören. Sverige ges emellertid fortsatt möjlighet att ställa högre krav vad gäller livsmedel, veterinär- och växtskyddsbestämmelser. Sådana krav måste vila på vedertagen vetenskaplig grund och baseras på en konsekvent riskbedömning.

För alla åtaganden gäller att de skall genomföras under en 6-årsperiod med start när avtalet träder i kraft. Ett sannolikt startdatum är den 1 juli 1995.

(i) Konsekvenser av GATT-uppgörelsen om vi står helt utanför EU

Minskningen av *internstödet* med 20 procent bedöms inte medföra några nämnvärda effekter. Skälet är att 1990 års jordbruksreform i huvudsak avskaffat regleringarna och därmed de s.k. administrativa priser som ligger till grund för beräkningen av stödet. Norrlandsstödet ryms inom stödvolymen och behöver inte förändras.

Ett fullföljande av 1990 års jordbrukspolitiska beslut innebär att *exportstödet* avskaffas. GATT avtalet får därför inte heller i detta avseende några effekter på jordbruk och miljö.

För Sveriges del blir effekterna störst av åtagandena vad gäller *gränsskydd*. De bundna och successivt sänkta tullarna sätter ett tak för

hur mycket våra priser kan överstiga världsmarknadspriserna. Sverige har i sina GATT-bud lagt neddragningarna så att vi så långt som möjligt anpassar nivåerna till EG/EU:s. Sänkningarna kommer att göras kraftigare för fläsk, fjäderfä och ägg än för spannmål. Miljöeffekterna av GATT-avtalet vid ett utanförskap bedöms därför i huvudsak komma från kravet på neddragningar av gränsskyddet.

(ii) Konsekvenser av GATT-uppgörelsen vid ett medlemskap i EU

Om Sverige blir medlem i EU läggs våra basnivåer till EU:s. Effekterna av GATT-avtalet på svenskt jordbruk blir i det här fallet mer svårbedömbara.

EU:s exportstödåtagande enligt GATT-avtalet nödvändiggör nedskärningar av exporten som sker med hjälp av bidrag. Detta medför krav på nedskärningar av produktionen. Detta påverkar självklart Sverige också. Det bör i sammanhanget påpekas att EU-sidan i GATT-förhandlingarna använde CAP-reformen som en referenspunkt för hur långt man var villig att sträcka sig i strävandena att liberalisera handeln med jordbruksprodukter. Om CAP-reformen uppfyller GATT-avtalets krav får avtalet inga ytterligare effekter för svenskt jordbruk utöver de som erhålls vid ett EU-medlemskap. Huruvida GATT-överenskommelsen innebär åtaganden för EU:s bönder som går utöver CAP-reformen finns det i dag delade uppfattningar om inom EU. Några stora totala skillnader i åtaganden torde det dock inte vara fråga om. Det innebär att i den utsträckning det blir skillnader mellan CAP-reformens krav och GATT-överenskommelsens krav så torde övriga medlemsländer kräva att Sverige medverkar till att eventuella ytterligare krav på produktionsbegränsningar uppfylls.

Effekterna på svenskt jordbruk beror dels på det produktionsutrymme som Sverige kan uppnå i medlemskapsförhandlingarna, dels på den fördelningsmekanism (t.ex. priser eller kvoter) som kommer att användas för att effektuera eventeulla nedskärningskrav utöver CAP-reformens krav. Att ha en uppfattning om hur bördorna kommer att fördelas inom EU försvåras av de oklarheter som föreligger beträffande innebörden av de garantier som t.ex. lämnats Frankrike i samband med jordbruksuppgörelsen.

Vi har försökt bedöma skillnaden mellan de produktions- och miljöeffekter som kan förväntas uppstå av GATT:s krav på nedskärningar av gränsskyddet i utanförskaps- respektive medlemskapsalterna-

tiven. Det bör påpekas att i medlemskapsalternativet blir effekten av en gränsskyddsförändring för Sveriges del lika med summan av den effekt som fås genom att Sverige tar över EG:s gränsskyddsprofil och den renodlade effekt som följer av EG:s neddragning av gränsskyddet för att uppfylla GATT-kravet. Om vi tittar på den renodlade gränsskyddseffekten, dvs. den förändring av produktionen som erhålls utöver den effekt som fås när Sverige tar över EU:s gränsskyddsprofil så bedöms förändringen bli större vid ett medlemskap än i ett utanförskap för fläsk samt mindre för nötkött, fjäderfä och ägg. För spannmål erhålls ingen renodlad gränsskyddseffekt vare sig vid medlemskap eller vid utanförskap.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att miljöeffekterna av GATT avtalet med avseende på nämnda produktområden inte skiljer sig markant vid ett medlemskap jämfört med ett utanförskap. Effekterna blir under inga förhållanden av sådan storleksordning att de påverkar våra tidigare bedömningar av skillnaderna mellan alternativen från miljösynpunkt.

Sammanfattning

Resultaten omgärdas av osäkerhet. En osäkerhet gäller vilken jordbrukspolitik som EU kommer att bedriva i framtiden, en annan gäller förhandlingsresultaten och en tredje omvärldsfaktorer som t.ex. den framtida växelkursen.

Det finns tecken på att den framtida jordbrukspolitiken i EU kommer att bli mer miljöanpassad än vad fallet är i dag. Omfattningen och hastigheten av denna utveckling är mer svårbedömbar.

Det svenska jordbruket är i ett europeiskt perspektiv konkurrenskraftigt när det gäller arealkrävande produktion men mindre konkurrenskraftigt när det gäller arbetsintensiv produktion.

Den beräknade minskningen av jordbruksproduktionen beräknas drabba främst växtodlingen om vi står utanför EU och animalieproduktionen vid ett EU-medlemskap.

Uppskattningen av den brukade arealens omfattning i de båda alternativen är av olika orsaker osäker. Vi bedömer emellertid att arealen jordbruksmark blir större i medlemskapsalternativet än om vi står utanför EU. Hur mycket större beror främst på utfallet i med-

lemskapsförhandlingarna och de eventuella effekter GATT-avtalet kan få på det svenska jordbruket, men det torde röra sig om flera hundra tusentals ha. Den ökade arealen bör gynna målet om att ha ett öppet landskap. Huruvida målet med att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap också gynnas av den ökade arealen i medlemskapsalternativet beror på inriktningen och den regionala fördelningen av jordbruksproduktionen samt på de särskilda medel som kan ställas till förfogande för att bevara den biologiska mångfalden. Den biologiska mångfalden och de övriga värden som vi skall bevara i odlingslandskapet är i mycket stor utsträckning beroende av antalet nötkreatur och var dom finns. Mångfaldens bevarande beror på hur många gårdar som har kreatur, var gårdarna är belägna och var kreaturen betar i landskapet. EU:s miljöstöd lämnar goda möjligheter att behålla eller öka miljövärdena i odlingslandskapet. EU-medlemskapet synes skapa de bästa förutsättningarna för att uppnå målet att bevara den biologiska mångfalden.

Användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel torde bli något högre i EU-alternativet än i alternativet utanför EU. Vad gäller möjligheterna att uppnå våra ambitioner att minska växtnäringsläckaget och minska riskerna vid användningen av bekämpningsmedel bedöms EU-alternativet, givet de osäkerheter som finns med i bilden, ge något sämre förutsättningar jämfört med alternativet att stå utanför. Den enskilde jordbrukaren får ett större ansvar för att uppnå ambitionen i EU-alternativet. Av konkurrensskäl kan höga miljöavgifter och krav på miljöhänsyn bli svårare att upprätthålla vid ett EU-medlemskap än vid EES-avtalet resp. vid ett utanförskap, där gränsskydd kan användas så länge det uppfyller villkoren i det nya GATT-avtalet.

Djurskydd

I detta avsnitt tar vi främst upp aspekter av djurskyddet som kan få effekt på omfattning och konkurrenskraft av animalieproduktionen.

Sverige har en högre målsättning än EU när det gäller att förebygga sjukdomar och skapa den bästa miljön för djuren. Den svenska djurskyddslagen gäller alla husdjur och andra djur som hålls i fångenskap. Den grundläggande principen är att djur skall behandlas väl och

skyddas mot sjukdom och onödigt lidande. EU saknar en liknande allmän lag.

EU:s djurskyddsregler gäller i de flesta fall bara för vissa djurslag. De flesta av EU:s regler är minimikrav. EU:s direktiv om skydd av djur under transporter är ett harmoniseringsdirektiv.

Det finns flera områden där Sverige har regler men där EU saknar gemensam lagstiftning. Exempelvis måste svenska kor få beta utomhus på sommaren, och operativa ingrepp på djur är förbjudna om det inte är medicinskt nödvändigt.

EU har direktiv för hur kalvar, svin och värphöns i bur skall skötas och hållas. De svenska djurskyddskraven går i de här fallen längre än EU-kraven. Sverige har en del bindande föreskrifter avseende transport av djur, som kan verka hindrande på handeln. En samordning med EU:s regelverk skulle innebära att Sverige måste ge avkall på vissa djurskyddskrav.

Det är i flera länder vanligt att man tillsätter vissa substanser i jordbruksdjurens foder. Anledningen är att man vill att djuren skall växa fortare eller att man vill ge ett skydd mot sjukdomar. Att tillsätta hormoner i tillväxtbefrämjande syfte är förbjudet både i EU och i Sverige. Trots förbudet är det vanligt förekommande att man tillsätter hormoner i vissa EU-länder.

Att tillsätta vissa mediciner, som antibiotika och andra kemoterapeutiska medel är tillåtet i EU. I Sverige är det bara tillåtet om skälet är att förebygga, hindra eller bota sjukdom eller sjukdomssymptom. Enligt EES-avtalet får Sverige tills vidare ha kvar förbudet mot antibiotika i tillväxtfrämjande syfte. Under pågående förhandlingar med EU begär Sverige att få behålla förbudet också vid ett medlemskap.

EU:s direktiv för burhöns gäller sedan år 1986 alla nybyggda burar. Fr.o.m. år 1995 skall EU:s direktiv dock gälla alla hönsburar. Direktivens minimikrav innebär i praktiken att man får ha fyra hönor i burar som man i Sverige bara får ha tre hönor i. Både Tyskland och Danmark har strängare krav än EU:s minimikrav. Riksdagen har beslutat om förbud mot att hålla värphöns i bur fr.o.m. år 1999.

De svenska reglerna för djurskydd gör att produktionen av kött, mjölk, ägg och andra animaliska livsmedel blir dyrare än i andra EU-länder. EU kommer sannolikt i framtiden att skärpa sina djurskyddsbestämmelser. Takten är svår att bedöma.

Ett EU-medlemskap innebär formellt sett inte att de svenska kraven måste sänkas. Däremot öppnas gränserna för produkter från andra länder med lägre djurskyddskrav. Det finns naturligtvis risk för att de fördyrade svenska djurprodukterna i många fall skulle få svårt att klara konkurrensen utifrån. Enligt Omställningskommissionen kan ett begränsat investeringsstöd riktat till djurskyddsinsatser utformas inom ramen för EU:s obligatoriska, generella investeringsstöd. Det är emellertid oklart i vilken mån stöd kan lämnas till vissa produktionsgrenar. Framför allt gäller detta ägg och slaktkyckling. Högre djurskyddskrav behöver å andra sidan inte vara en konkurrensnackdel. De svenska djuren är i allmänhet friskare. Dessutom ökar konsumenternas efterfrågan på produkter från jordbruk som tar hänsyn till djurens välbefinnande. EES-avtalet innebär däremot att gränsskyddet för svenska jordbruksprodukter behålls.

Bioteknik

Modern bioteknik har utvecklats snabbt under de senaste decennierna[2]. De prognoser som gjorts i olika sammanhang och som berör genteknik visar samstämmigt att vi i framtiden kan förvänta oss en betydande internationell kommersialisering av gentekniskt förändrade djur, växter och mikroorganismer.

Användningen av genteknik och genetiskt modifierade organismer (GMO)[3] har rest en rad frågor från samhället. Främst gäller det vilka ekologiska risker som kan accepteras och vilka etiska principer som är förknippade med användningen av GMO.

En ovarsam hantering av den kunskap som kan vinnas med tekniken kan ge upphov till negativa effekter på flera områden. Kraven på kontroll från samhällets sida har ökat liksom kraven på att fastställa

---

[2] Bioteknik avser användandet av eller utvecklandet av tekniker som använder organismer eller delar av organism för att producera eller förbättra varor eller tjänster. Genteknik, som används för att undersöka eller ändra en organisms ärftliga material är att betrakta som ett metodområde inom biotekniken.

[3] Med GMO avses en organism som fått sitt genetiska material ändrat på ett sätt som går utöver det naturliga genutbytet.

gränser för teknikens användning. Trots de potentiella risker som är förenade med GMO finns det i dag inget land som förbjudit användningen av GMO.

Den moderna biotekniken innebär enligt vår mening något principiellt nytt med nya risker. Det nya är den hastighet och precision med vilken ny kunskap och nya tillämpningar kommer att beröra allt fler delar av biosfären. Genteknik är ett redskap som kan användas på många sätt och med resultat som inte kan uppnås med traditionell växtförädling eller djuravel. I naturen flyttas arvsanlag, men inte i den utsträckning och inte heller mellan alla de arter som vi nu och i framtiden har möjlighet att göra. Genteknikens användning i militära sammanhang innebär också något principiellt nytt.

Diskussionen om riskerna med biotekniken har förändrats över tiden. Från början koncentrerades diskussionen till de eventuella risker som kunde förknippas med t.ex. oavsiktlig spridning av hälsofarliga mikroorganismer från laboratorier där gentekniken användes. Den nuvarande och framtida användningen av biotekniken inom framför allt jordbruket, skogsbruket och vattenbruket innebär emellertid risker av annat slag. Den risk som upplevs i samband men avsiktlig utsättning av GMO i miljön hänför sig till farhågor för att den skall sprida sig på ett okontrollerat sätt och förorsaka skada. Den potentiella risken för att något skadligt skall inträffa hänför sig också till att det genetiska materialet är rörligt. Hur stor är risken för att genen för en viss egenskap, som tillförts en organism, oavsiktligt förs över till en annan organism? Sådan genöverföring sker ständigt i naturen. Den kanske viktigaste och samtidigt svåraste komponenten i risk- och konsekvensbedömningen är den eventuella inverkan som en utsättning av GMO kan få på existerande ekosystem, som i sin tur kan få återverkningar på miljön och hälsokonsekvenser för människor och djur.

Ökad biologisk-ekologisk kunskap om en avsiktligt utsatt organisms överlevnad, spridning, genstabilitet och genöverföring samt effekt på ekosystemet är nödvändig. Det faktiska kunskapsläget om ekologiska risker i samband med utsättning av GMO i miljön måste förbättras för att effekterna skall vara förutsägbara. Det är viktigt att pågående forsknings- och utvecklingsarbete rörande GMO och deras användning i naturen fortsätter.

En annan fråga som ofta aktualiseras är risken för att ett alltför intensivt förädlingsarbete vad gäller växter och djur kan komma att innebära förluster av genmaterial.

Biotekniken innebär på lång sikt stora möjligheter till ingrepp i livet och ekosystemen. Den framtida användningen av biotekniken bör därför också diskuteras från etiska utgångspunkter. Vid en etisk bedömning av genteknikens användning på djur, växter och mikroorganismer bör en avvägning ske mellan å ena sidan den skyldighet som människan har gentemot djur och miljö och å andra sidan värdet av det som användningen av biotekniken kan tillföra samhället. En grundläggande skyldighet i detta sammanhang är att den genetiska mångfalden av djur och växter skall bevaras och att djur inte får utsättas för onödigt lidande.

Vid kontroll och fastställande av gränser för användning av biotekniken bör åtskillnad göras mellan bioteknisk forskning på djur, växter och mikroorganismer och användning av bioteknik på djur, växter och mikroorganismer som avses föras ut i produktionen.

Som framgår av kapitel 4 finns i EG/EU sedan 1990 bestämmelser om innesluten användning av genetiskt modifierade mikroorganismer (GMO) och avsiktlig utsättning av GMO. EU har en sammanhållen lagstiftning på dessa områden, vilket Sverige saknar.

Enligt EES-avtalet förutsätts att nödvändiga åtgärder vidtas i Sverige för att uppfylla EU-direktivens innehåll senast den 1 januari 1995. EES-avtalet innebär bl.a. att Sveriges möjligheter att hindra import av produkter som innehåller eller består av GMO inskränks. EFTA länderna har dock i avtalet reserverats rätt att anta en egen nationell lagstiftning om reglerna har andra syften (etiska) än att skydda människans hälsa och miljö.

Länder främst i Västeuropa har till följd av EG/EU:s direktiv infört eller planerar införa en särskild lagstiftning för användning av GMO. Den danska lagstiftningen gällande avsiktlig utsättning av GMO från 1986 innebar i princip totalförbud med dispensmöjligheter. Vid tillkomsten av EG-direktivet 1990 fick Danmark anpassa sin lagstiftning så att den står i överensstämmelse med den tillståndsprövning som EG-direktivet är baserat på. I tillståndsprövningen ligger självfallet fortfarande möjligheter till förbud om hälsa eller miljöriskerna bedöms oacceptabla.

Genteknikberedningens (SOU 1992:82) majoritet bestämde sig för att lägga ett förslag om att ändra i befintliga lagar för att tillgodose direktiven. Miljöskyddskommitten (SOU 1993:27) har i sitt förslag till miljöbalk föreslagit att en sammanhållen lagstiftning om genteknik skall ingå som ett kapitel i miljöbalken.

Motivet för en sammanhållen, särskild lagstiftning för bioteknik är att den spänner över en rad samhällssektorer där flera frågeställningar bör hanteras med gemensamma utgångspunkter. Det gäller t.ex. krav på etiska överväganden och miljöriskbedömningar. Den befintliga lagstiftningen lämpar sig inte väl eller är olämplig för detta.

Den snabba utvecklingen på bioteknikområdet gör det viktigt att ha ett gemensamt, försiktighetsbaserat förhållningsrätt till biotekniken och att ett sådant förhållningssätt baseras på ett regelverk som går över nationsgränser. Det handlar om en verksamhet som är lätt flyttbar och med starka ekonomiska intressen knutna till ett fåtal länder. Ett nära internationellt samarbete är därför nödvändigt.

EU:s regelverk och det utvecklade EU-samarbetet utgör en bra grund för ett förhållningssätt som syftar till att bevara biologisk mångfald och skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling. Kraven på etiska överväganden bör dock tydliggöras i större utsträckning. Ett medlemskap i EU underlättar gemensamma utvärderingar av biotekniken, samordning av forsknings- och utvecklingsarbete samt utgör ett lämpligt forum för den allmänpolitiska debatten av de förhoppningar och de risker, som är knutna till biotekniken.

Allemansrätten och markanvändning

Med anledning av Sveriges ansökan om medlemskap i EG har frågan om allemansrättens framtid aktualiserats.

Från allmänhetens synpunkt framstår allemansrätten som en begränsad nyttjanderätt till någon annans fasta egendom. Ur markägarens perspektiv innebär allemansrätten en begränsning av äganderätten av fastigheten utan att han upplåtit någon nyttjanderätt. Allemansrätten är i den omfattning som den föreligger i Sverige mindre vanlig i ett internationellt perspektiv. Möjligheten att fritt vistas i naturen är i Sverige, liksom Norge, Finland och Island mer långtgående än i något

annat europeiskt land. I länder som Frankrike och Holland är den enskilde markägarens rätt till fastigheten mycket stark.

Frånsett återkommande diskussioner om markägarens rätt till skogens bär har allemansrätten egentligen inte ifrågasatts förrän de senaste decennierna. De stora förändringar som kännetecknat friluftsliv och turism under denna period har inneburit att allemansrätten kommit i otakt med tiden.

I dag finns ingen särskild lag som behandlar allemansrätten. Den nämns endast i 1 § första stycket naturvårdslagen: " Naturen utgör en nationell tillgång som skall skyddas och vårdas. Den är tillgänglig för alla enligt allemansrätten". Stadgandet ger ingen vägledning om allemansrättens närmare innehåll. I en rad olika lagar regleras i stället vad som är förbjudet att göra i naturen. Detta gäller exempelvis i naturvårdslagen, jaktlagen, brottsbalken och ordningsstadgan. Huruvida allemansrätten bygger på sedvanerätt eller på principen att det som inte är förbjudet för allmänheten är tillåtet för denna saknar betydelse för vår analys.

Var och en har rätt att gå över annans mark så länge det inte är en plantering eller annan särskilt känslig mark som kan skadas och så länge hemfriden inte störs. Markägaren är i princip skyddad mot skadlig inverkan på mark. Det finns emellertid en skadegräns, en toleransgräns, som anger vad en markägare skall anses kunna tåla utan att ersättning lämnas. Det är tillåtet att plocka bär och blommor samt att tälta något eller några dygn. Även om man inte brukar säga att det ingår i allemansrätten är det tillåtet för allmänheten att fiska med handredskap på enskilds fiskevatten vid kusterna och de fem största sjöarna. Det torde vara klart att principen bakom allemansrätten är att den inte får utövas på ett sätt som skadar mark eller är till skada för markägare. Allemansrätten är knuten till fysiska personer och saknas för juridiska personer (bolag, kommuner, föreningar etc.). Det är vidare klart att allemansrätten får utövas av var och en som befinner sig i landet. Utländska medborgare som besöker Sverige får utöva allemansrätten.

Det är framför allt två hotbilder som diskuterats i samband med ett eventuellt medlemskap i EU.

Hotbild 1: *Allemansrätten hotas vid EU-medlemskap av harmoniseringssträvanden.*

Skandinavien och det tyskspråkiga Europa har en tradition med rätt att färdas över annans mark, så länge inte markägarens intressen skadas. Någon liknande företeelse finns inte i Nordirland, Holland, Belgien, Frankrike, Spanien och Italien.

EU-regler saknas i dag för sådant som rör allemansrätt. Formellt finns det därför föga anledning att tro att allemansrättens vara eller inte vara skulle bli en fråga i medlemskapsförhandlingarna. I medlemskapsförhandlingarna har klart deklarerats att Sverige tänker hålla fast vid "den omistliga och urgamla" allemansrätten.

Sverige får behålla allemansrätten. Varken EES-avtalet eller medlemskap i EU ingriper i lagar om äganderätt. Detta följer av artikel 222 i Romtraktaten. Där sägs att traktaten "inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning". Den svenska egendomsordningen som bl.a. beskriver vad äganderätten och förfoganderätten innefattar påverkas varken av EES-avtalet eller ett EU-medlemskap. Däremot måste egendomsordningen vara icke-diskriminerande. Svenska och utländska medborgare måste behandlas lika. Den oreglerade allemansrätten ryms inom ramen för Sveriges egendomsordning och står därmed fri från ingripanden från EG-domstolen. Det är väl snarare troligt att den nuvarande svenska allemansrätten ses positivt av EU. Det är en frihet som kommer även EU:s medborgare till del. Däremot kan den svenska allemansrätten prövas mot Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och det egendomsskydd som ryms däri. Denna möjlighet att överklaga till Europadomstolen finns redan i dag. Europadomstolen har hittills varit generös att tillåta länderna att begränsa egendomsrätten. Skulle allemansrätten tas med i grundlagen, som nu föreslagits, torde skyddet öka något eftersom domstolen låter sig påverkas av medlemsländernas konstitutionella historia. Äganderätten föreslås också få skydd i grundlagen. Det gäller principer som i dag finns i vanlig lag. Rättsläget blir i princip oförändrat genom denna grundlagsändring. Det torde emellertid innebära att det blir svårare att begränsa förfoganderätten utan att ersättning lämnas.

Hotbild 2: *Allemansrätten måste inskränkas på grund av överutnyttjande.*

Allemansrätten betraktas ibland som ett hot mot sig själv. Det traditionella friluftslivet kom i regel inte i konflikt med markägarnas intressen. När konflikter mellan friluftsfolk och markägare uppstod var det i regel på grund av enskilda människors övertramp.

Karaktären på konfliktsituationen har ändrats. I dag är det främst ett överutnyttjande av allemansrätten från den kommersiella turismen som är orsaken till konflikten med markägaren. Exempelvis när många människor styrs till samma områden. Slitage uppstår även om ingen bryter mot regler och bestämmelser. På vissa håll förekommer också lokalt lagöverträdelser (exempelvis skadegörelse och nedskräpning). Det föreligger också en konflikt mellan olika användargrupper inom friluftslivet självt.

Redan i dag har allmänhetens rörelsefrihet begränsats genom regler i naturvårdslagen, lokala ordningsstadgar och andra speciallagar. Detta betraktas av många som en icke önskvärd utveckling . Enligt detta synsätt är styrkan med allemansrätten just frånvaron av preciserade regler. Allemansrätten är en sedvänja med stora lokala variationer som gör det svårt att lagstifta om.

De som kräver begränsande lagstiftning menar att alternativa styrmedel (information, utbildning, resursplanering) för att komma tillrätta med problemen är otillräckliga för att värna om allemansrätten och äganderätten. Förslag har emellertid väckts i motsatt riktning också. Enligt detta synsätt bör allemansrätten preciseras och garanteras i lagstiftningen.

Frågan är om denna hotbild av ett överutnyttjande kommer att förstärkas av ett EU-medlemskap. Med nuvarande svenska regler kommer personer bosatta inom EU att, på samma sätt som i dag, kunna nyttja allemansrätten i Sverige. I det här avseendet finns ingen skillnad mellan medlemskapet och EES. En svensk anslutning till EU innebär att utlandsturismen till Sverige kommer att öka i viss utsträckning. En rad förändringar torde inträffa som underlättar för EU-medborgarna att utnyttja den svenska naturen. Möjligheterna för utländska företag att driva turistisk verksamhet underlättas. I ett öppet Europa kommer informationsflödet att öka. Allemansrätten och den svenska naturen torde komma att marknadsföras hårdare.

Om hotbilden förstärks vid ett EU-medlemskap uppkommer frågan hur vi skall hantera den situationen. I princip blir det en fråga om samma ansatser som gällde vid hotbild 1. Om allemansrätten skall begränsas uppkommer frågan om begränsningen skall gälla alla eller om någon viss grupp skall undantas. En möjlighet som diskuterats är

- att allemansrätten bara skulle tillkomma svenska medborgare samt i Sverige permanent boende personer,

- att även alla andra skulle få röra sig fritt i naturen, men att denna rörelsefrihet skulle kunna begränsas genom särskilda beslut i områden där problem uppstår.

Den första delen av detta förslag står i konflikt med en av Romfördragets grundläggande principer om att den nationella lagstiftningen inte får diskriminera mot andra nationaliteter. Denna princip finns med i EES-avtalet. I det fall rätten förbehålls i Sverige permanent boende personer lindras uttrycket för diskrimineringen men inte diskrimineringen i sak. Förslaget medför att svenska medborgare boende utomlands inte får någon allemansrätt. Det torde dessutom vara omöjligt att kontrollera att reglerna efterlevs.

Om däremot Sverige begränsar eller upphäver allemansrätten för alla skulle detta inte kunna förhindras av EU.

Den svenska naturen tål i vissa områden inte att fler personer utnyttjar den för rekreation. Om fler personer utnyttjar allemansrätten i dessa områden påverkas naturen på ett oacceptabelt sätt.

Skillnaderna mellan de olika utformningarna av Sveriges förhållande till EU ligger i att överutnyttjandet regionalt kan bli högre i EU-medlemskapsalternativet. Det är dock å andra sidan svårt att se att en svensk EU-anslutning i sig skulle få en avgörande betydelse för naturturismens utveckling.

Ökad turism kan förväntas från Östeuropa. Den framtida utvecklingen av resandet till Sverige kommer att påverkas av beslut i EG/EU:s organ. Medlemskap ger förutsättningar att påverka sådana beslut i för Sverige positiv riktning.

Även om ingen ny lagstiftning genomförs på allemansrättens område finns det redan i dag möjligheter att med stöd av befintliga lagar och förordningar inskränka allemansrätten. Hoten mot allemans-

rätten bör i första hand mötas genom information, utbildning, planering och kanalisering av besöksströmmar och i sista hand lagstiftning. Att reglera hela allemansrätten för att hantera i och för sig allvarliga lokala och regionala överträdelser är emellertid varken önskvärd eller lämplig. Att lösa hoten mot allemansrätten genom restriktioner som särskilt riktar sig mot personer som inte är permanent boende i Sverige är i princip inte önskvärt. Det problemet kan praktiskt bäst lösas med att begränsa tillträdet i hårt slitna områden.

Markanvändning

En annan viktig fråga vad gäller markanvändningen är om Sverige får ett undantag från EG:s regler om kapitalliberalisering för förvärv av fritidsfastigheter. Sverige har i medlemskapsförhandlingarna begärt att få behålla sin nuvarande lagstiftning. I EES-avtalet har Sverige fått ett sådant undantag. Den nuvarande lagstiftningen innebär i huvudsak att en förvärvare som inte är bosatt i landet eller som tidigare inte varit bosatt här under minst fem år kan nekas förvärvstillstånd om förvärvet strider mot något väsentligt intresse. Exempelvis att förvärvet avser egendom som är belägen inom ett område med stor efterfrågan på fritidsfastigheter vilket kan medföra risk för ökning av fastighetsvärdena. Detta innebär ett undantag från EU:s regler som förbjuder alla typer av förvärvsrestriktioner. Danmark har ett permanent undantag från denna regel. Danskarna fick sitt undantag efter hårt motstånd från de övriga medlemsstaterna.

Skulle förvärvet gälla en jordbruksfastighet, avsedd för fritidsändamål men vars beskattningsnatur är lantbruksenhet får ärendet inte bifallas om jordförvärvslagen sätter upp hinder därför. Jordförvärvslagen ändrades den 1 juli 1991. Ändringarna innebär en omfattande avreglering. Bestämmelserna som tar sikte på jordbrukets och skogsbrukets rationalisering tonades ner. Lagstiftningen förstärktes som regionalpolitiskt instrument.

Avgörande vid tillämpningen av jordförvärvslagen är vilka regionala förhållanden som gäller på orten där jordbruksfastigheten är belägen. När en juridisk person förvärvar en lantbruksenhet krävs alltid tillstånd, oavsett var fastigheten är belägen. När en fysisk person

förvärvar är den avgörande frågan om förvärvsegendomen är belägen i glesbyd eller inte.

Om lantbruksenheten är belägen i glesbygd, och om förvärvaren antingen är bosatt i glesbygd inom den kommun där förvärvsegendomen är belägen eller i ett särskilt åtagande förbinder sig att inom 12 månader från förvärvet bosätta sig på fastigheten och därefter bo på den i minst 5 år, får han förvärva fastigheten utan att något tillstånd. Det räcker med en anmälan. Härigenom tillgodoses regionalpolitiska viktiga syften som bosättning och sysselsättning. Om förvärvaren inte uppfyller de villkor som angetts ovan måste han/hon hos länsstyrelsen begära förvärvstillstånd. Myndigheten kan då vägra tillstånd om den anser att förvärvsegendomen behövs för att främja bosättningen eller sysselsättningen på orten, t.ex. genom att låta någon annan, som vill flytta till den aktuella orten, köpa egendomen. Fysiska personer får, utan att behöva något tillstånd förvärva sådana lantbruksenheter, som inte är belägna i glesbygd.

Skulle Sverige tvingas ge upp kravet på att behålla sin nuvarande lagstiftning i medlemskapsförhandlingarna får vi en skillnad mellan EES-alternativet och EU-alternativet. På sikt skulle därmed EU-alternativet kunna resultera i en ökad andel utlandsägda fritidshus och i ökade priser på fritidshus i attraktiva lägen i södra Sverige. Detta skulle i sin tur kunna leda till att svenska medborgare ställde ökade krav på att nya områden för exploatering öppnas.

Med anledning av EES-avtalet och Sveriges ansökan om EG-medlemskap har frågan om i vilken utsträckning den förvärvsrätt, som redan följer av EES-avtalet, för utländska bolag och privatpersoner kan påverka markens användning och graden av hänsynstagande.

Frågan är alltså relaterad till omfattningen av den nationella regleringen. En utgångspunkt för en sådan analys är att det är ägaren som bestämmer över markanvändningen såvida inte något annat särskilt är bestämt. Varje land har rätt att införa restriktioner för hur ägaren använder sin egendom förutsatt att begränsningarna är icke-diskriminerande och syftar till att skydda allmänna intressen samt hälsa, miljö och säkerhet. Det som framför allt bekymrat en rad bedömare är utvecklingen mot fria kapitalrörelser, den nya skogspolitiken samt förslaget om grundlagsskydd av egendomsrätten. Framför allt har man pekat på risken för att utländskt ägande av svenska naturresurser menligt skulle påverka möjligheterna till en hållbar utveckling. Vi har

här valt att analysera konsekvenserna av ett ökat utländskt ägande på naturresursen skogsmark. Effekterna av utländskt ägande på användningen av t.ex. vattenkraften skulle förmodligen vara mycket små eftersom användningen regleras i detalj. På skogsbrukets område är det inte möjligt att detaljreglera. Markägaren har där större frihet att välja åtgärd. Skogsbruket styrs bl.a. av allmänna hänsynsregler, som följs i olika utsträckning även av inhemska skogsägare.

Förvärvslagstiftningen har sitt ursprung i lagen om inskränkningar i rätten för utlänningar att förvärva företag, fast egendom m.m. Anledningen till denna lagstiftning var att förhindra utlänningar att okontrollerat kunna exploatera svenska skogs- och naturtillgångar. Lagen innebar att utländska medborgare, utländska företag eller andra likställda rättsobjekt inte utan särskilt tillstånd fick förvärva fast egendom eller gruva i Sverige.

Vissa förändringar i lagstiftningen har nyligen förbättrat förutsättningarna för utländska investeringar i Sverige. Sedan den 1 januari 1992 kan utländska rättsobjekt utan tillstånd av svenska myndigheter förvärva aktier i svenska företag. Det är fr.o.m. den 1 januari 1993 inte heller möjligt för svenska företag att i bolagsordningen uppställa utlänningsförbehåll.

Från den 30 december 1992 avskaffades utlänningskontrollen vid förvärv av jord- och skogsbruksfastigheter. Förvärvsfrågorna styrs nu (om inte annat följer av jordförvärvslagen) genom lagen om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom (SFS 1992:1368).

Det är naturligtvis svårt att sia om i vilken utsträckning utländska fysiska eller juridiska personer kommer att förvärva jord och skogsbruksmark i Sverige. Först efter att man skapat sig en uppfattning om omfattningen av sådana förvärv är det meningsfullt att föra en diskussion om effekterna på markanvändning och graden av hänsynstagande.

Under tiden den 1 juli 1991 till den 30 juni 1992 lämnades i Sverige sammanlagt 87 tillstånd för utländska medborgare att förvärva jord- och skogsbruksmark. Medelstorleken på markköpen var 1-1,5 ha. Farhågan att jord- och skogsbruksmark håller på att köpas upp av utlänningar har alltså inget stöd i de redovisade siffrorna. Det är samtidigt svårt att på grundval av detta material dra några långtgående slutsatser om vad som kommer att hända i framtiden.

Kontrollen av den svenska skogen påverkas dessutom av investeringsflödena till och från Sverige. Den svenska ekonomin präglas av omfattande investeringar i utlandet och en betydande obalans i förhållande till inflödet. De svenska utlandsinvesteringarna ökade framför allt under sista hälften av 1980-talet. Pappers- och massaindustrin dominerade tillverkningsindustrins investeringar i EG under slutet av 1980-talet och 1990. Orsaken till detta var viljan att säkra ett inträde på marknaden vid en tidpunkt då Sveriges förhållande till EG var mycket osäkert. Sedan år 1991 uppvisar Sverige emellertid en kraftig nedgång i utgående direktinvesteringar.

När det gäller ingående direktinvesteringar finns det i dag inga tecken på större markförvärv. Det är emellertid svårt att med någon bestämdhet bedöma den framtida omfattningen av sådana företagsförvärv.

Frågan är nu om det finns anledning tro att en utländsk ägare kommer att bete sig annorlunda än en svensk ägare till skogsmark. Det finns, enligt vår bedömning, inte anledning tro att en utländsk ägare under alla förhållanden skulle styras av kortsiktiga hänsyn i större utsträckning än vad som är fallet med en svensk ägare, som i det här sammanhanget förutsätts ha hela sin struktur i Sverige, och som är knuten till den svenska råvaran.

Det finns en annan frågeställning som inte berör den långsiktighet med vilken utländskt ägande kan ske. Även i det fall en ägare förvärvar marken för långsiktigt bruk har det ifrågasatts om en utländsk ägare skulle följa skogsvårdslagens hänsynsregler i samma utsträckning som en svensk ägare. Det bör påpekas att det i dag finns stora skillnader i efterlevnaden av dessa hänsynsregler mellan inhemska ägare. Det finns ingen anledning anta att en speciell nationalitet skulle tillhöra den ena eller andra kategorin. Avståndet mellan ägarens hemvist och de berörda människornas hemvist kan ha en viss betydelse alldeles oberoende av skillnader i kultur och tradition. Möjligen är det enklare att vara mindre lyhörd för lokalbefolkningens krav på ökad hänsyn om man som ägare inte har sin geografiska hemvist där. Denna synpunkt är oberoende av de olika formerna för ett närmande till Europa.

18 Sammanfattning och slutsatser

Sverige har anslutit sig till målet om en hållbar utveckling och vi skall enligt våra direktiv ha denna målsättning som utgångspunkt för vår analys. För att en utveckling ska vara hållbar krävs enligt ekonomen vid Världsbanken, Herman Daly (1990):

- att samhällets användning av förnybara resurser inte överskrider den takt med vilken naturen skapar nya resurser,
- att den takt med vilken vi förbrukar icke-förnybara tillgångar inte är snabbare än att vi hinner utveckla förnybara ersättningar,
- att utsläppen av föroreningar inte överskrider naturens förmåga att assimilera eller bryta ner dem.

Av detta framgår att graden av miljöpåverkan i väsentlig del beror på nivån på omsättningen av energi och material i våra samhällen. Hittills har små ansatser gjorts för att åstadkomma en effektivisering av energi- och materialhanteringen. Detta innebär att ett nära samband funnits mellan den ekonomiska tillväxten och ökningen av energi- och materialomsättningen. Eftersom spill i form av avfall och föroreningar uppstår vid varje energi- och materialomvandling innebär själva volymtillväxten att miljön påverkas alltmera negativt.

I kapitel tre kunde vi konstatera att såväl Sverige som EU-länderna och resten av världen befinner sig långt från en hållbar utveckling. Det finns en växande insikt om detta, men ännu har tankarna om en hållbar utveckling bara i mindre grad tillåtits påverka politiken. I centrum för diskussionen står synen på tillväxten. Å ena sidan uppfattningen att tillväxten i allt väsentligt är positiv för miljön. Å andra sidan uppfattningen, som vi delar, att dessa effekter inte är tillräckliga för att leda till en hållbar utveckling. Vad som därutöver krävs är en medveten styrning mot bättre hushållning och mera miljöanpassade energi- och materialsystem. Inom såväl folkrörelser och politik som industri och jordbruk finns både representanter för den gamla synen

och människor som företräder de nya idéerna. Något verkligt genombrott för de nya idéerna har dock inte kommit.

Kommittén har en positiv inställning till internationell samverkan och en fortsatt utveckling mot ökad frihandel. Såväl etablerandet av EG:s inre marknad, som GATT-avtalets Uruguay-runda, etablerandet av EES och EG/EU:s geografiska utvidgning till flertalet EFTA-länder har emellertid i första hand motiverats av en önskan om en mera effektiv internationell arbetsdelning, ökad konkurrens och snabbare BNP-tillväxt. En sådan utveckling kan vara positiv från miljösynpunkt, om man genom normer och beskattning undanröjer de negativa effekter som den snabbare tillväxten annars kan ge upphov till. Vi måste emellertid konstatera att man i samband med tidigare steg mot ökad ekonomisk integration inte tagit tillräcklig hänsyn till miljön.

Det finns därför skäl att från miljösynpunkt kritiskt granska effekterna av EES och ett eventuellt svenskt medlemskap i Europeiska Unionen. Samtidigt finns det anledning att belysa de möjligheter att påverka den internationella utvecklingen på miljöområdet som EES och framför allt medlemskapet ger. Miljöfrågorna kräver ett nära samarbete med andra länder och ett medlemskap i EU representerar en sådan möjlighet. Internationell samverkan medför emellertid ofta att den nationella handlingsfriheten begränsas. En central frågeställning som vi vill försöka besvara är vilket alternativ som ger oss bäst förutsättningar att utveckla vår egen miljöpolitik och att påverka omvärlden.

Utgångspunkter för vår analys

Vi försöker så långt möjligt analysera utvecklingen i ett cirka 10-årigt perspektiv. Vår utvärdering består främst av en genomgång av de institutionella och rättsliga aspekterna. Vi har inte haft resurser att i någon högre utsträckning kvantifiera effekterna av ett eventuellt medlemskap.

I kapitel 10-17 har vi redovisat olika aspekter på Sveriges val av relation till EG/EU. Av texten torde ha framgått att samtliga tre alternativ är förknippade med för- och nackdelar från miljösynpunkt. Att väga dessa för- och nackdelar mot varandra är ingen enkel uppgift. Dels är sambanden komplexa och miljöeffekterna av olika karaktär

(päron mot äpplen), dels beror utfallet på hur förutsättningarna påverkas av framtida beslut.

Olika grad av internationellt beroende

Innan vi ger oss i kast med en jämförelse mellan de tre alternativen för vår relation till EU kan det vara på sin plats att påminna om att tillståndet i den svenska miljön inte bara beror på internationella beslut (inkl. beslut i andra länder). I många sammanhang är nationella åtgärder av lika stor eller större betydelse.

Vad som händer i EU och dess medlemsländer har mycket stor betydelse för Sverige när det gäller miljöfrågor. Det är emellertid också viktigt att konstatera att vår omvärld omfattar mer än EU. I en del sammanhang kan det vara viktigare eller lika viktigt att påverka andra länder i vår omgivning.

Vissa frågor avgörs *i första hand på internationell nivå*. Dit hör t.ex. försurning, eutrofiering av Östersjön, tillförsel av kvicksilver till den svenska miljön, uppkomst av marknära ozon, nedbrytning av ozonskiktet samt inte minst risken för en klimatförändring.

Andra frågor bestäms *i ungefär lika utsträckning av internationellt och nationellt agerande*. Som exempel kan nämnas flertalet varurelaterade frågor, där utgången beror av en kombination av normer, ekonomiska styrmedel, substitutionsbeslut, miljömärkning, upphandlingskrav mm, samt avfalls- och återvinningsfrågorna.

En tredje kategori av frågor avgörs *i första hand av inhemska prioriteringar och beslut*. Exempel på sådana är landskapsvård och biologisk mångfald i jord- och skogsbruket, val av energisystem (inkl. beskattning - undantag energiintensiv industri) förorening av ytvatten och grundvatten (undantag för försurning) samt buller och luftkvalitet i tätorterna.

Miljöfrågorna inom EG/EU

Miljöpolitiken inom EU-länderna formas av ländernas nationella politik och av unionens regelverk. Inriktningen hos EG/EU:s nuvarande miljöpolitik anges i Femte miljöhandlingsprogrammet. Det nya unionsfördraget (Maastricht) innebär att miljöfrågorna ges en mera

framskjuten plats än tidigare. De flesta beslut i miljöpolitiska frågor kommer nu att fattas med kvalificerad majoritet (minst 70 % av rösterna i ministerrådet). I en del miljöpolitiska frågor krävs dock fortfarande enhällighet. Det gäller bl.a. skattefrågor och åtgärder som starkt påverkar medlemsländernas energiförsörjning. EU:s s.k. "subsidiaritetsprincip" innebär att unionen bara skall vidta åtgärder när målsättningen om en god miljö kan uppnås bättre på gemenskapsnivå än på nationell nivå. Viktiga delar av miljöpolitiken ligger således kvar hos medlemsländerna.

Det är svårt att exakt säga hur omfattande EG/EU:s miljölagstiftning är. Det beror på att en stor del av miljöfrågorna hanteras inom ramen för industri-, jordbruks- och trafikpolitiken. Enligt en beräkning utförd av EU-parlamentet har gemenskapen hittills fattat beslut om ca 200 direktiv med miljöanknytning. Därtill kommer ett antal förordningar, beslut, resolutioner och rekommendationer.

De flesta av direktiv och förordningar som innehåller miljöregler är antingen baserade på Romfördragets artikel 100a eller på artikel 130s. Artikel 100a används vanligen för varurelaterade bestämmelser. Direktiv baserade på denna artikel innehåller i allmänhet harmoniserade regler som måste tillämpas i alla medlemsländer. "Miljögarantin" i artikel 100a(4) ger dock medlemsländerna vissa möjligheter till mera långtgående särbestämmelser. Tolkningen av miljögarantin är emellertid i några avseenden oklar. När detta skrivs har EU-domstolen ännu inte prövat tillämpningen av miljögarantin. En första sådan prövning kommer inom kort, när domstolen tar ställning i fallet mellan Frankrike och kommissionen beträffande kommissionens godkännande av att Tyskland förbjudit användningen av pentaklorfenol.

Artikel 130s används i allmänhet när det är fråga om miljökvalitetsnormer eller krav på industrianläggningar. Sådana direktiv är av minimikaraktär. Det innebär att medlemsländerna har full frihet att vidta mera långtgående åtgärder.

Det är således viktigt att konstatera att det nationella handlingsutrymmet är betydande även inom områden som är "totalharmoniserade". Antaganden om att en viss nationell åtgärd skulle strida mot EU:s regler måste därför alltid prövas kritiskt.

Många av medlemsländerna är dåliga på att i tid överföra de gemensamma reglerna till den egna lagstiftningen och att tillämpa dem på rätt sätt. Bristerna har visat sig vara stora inom miljöområdet. Medlemsländernas saktfärdighet rör främst direktiv till skydd för

naturen och den yttre miljön (antagna med stöd av artikel 130s). Implementeringen av de varurelaterade bestämmelserna (artikel 100a) sköter medlemsländerna väsentligt bättre (COM (93) 320 final). Det stora flertalet direktiv har dock, om än försenat, överförts i nationell lag. Genom Maastrichtfördraget får domstolen möjlighet att utdöma böter mot försumliga medlemsländer.

EES-avtalet

Genom EES-avtalet tar Sverige med vissa undantag över EG/EU:s hittillsvarande lagstiftning inom miljöområdet. Avtalet täcker emellertid inte jordbrukspolitiken och skattefrågorna. Därtill kommer att Sverige fått en rad undantag från EG/EU:s miljöregler. Det innebär att vi slipper försvaga våra egna krav när det gäller bekämpningsmedel och andra kemikalier samt avgasbestämmelser. Det blir å andra sidan svårt att ensidigt skärpa dessa och andra varurelaterade bestämmelser som täcks av avtalet. De svenska särlösningarna skall ses över redan 1994 och 1995. Avsikten är att Sverige och de övriga EFTA-länderna (utom Schweiz) inom ramen för EES successivt ska ta över nya EU-regler inom de områden som täcks av avtalet. EFTA-länderna har vissa möjligheter att påverka den nya lagstiftningen och att avstå från att överta nya regler.

Vart är EU på väg?

Vårt beroende av EU är särskilt stort när det gäller varurelaterade miljöproblem. EU-länderna svarar också för omkring hälften av de utsläpp av svavel och kväveoxider som faller ner över vårt land.

För att kunna bedöma utvecklingen i ett 10-årigt perspektiv skulle vi behöva veta vart EU är på väg. Det är ingen lätt fråga att besvara. Vi skall emellertid här i kort sammanfattning försöka analysera utvecklingen inom tre för miljön viktiga områden; de areella näringarna, kemikaliefrågorna samt trafik- och energipolitiken.

Jord- och skogsbruket

Jordbruket i många av de länder som ingår i EU är i dag inte särskilt miljöanpassat. Det finns tecken på att den framtida jordbrukspolitiken inom EU kommer att bli bättre från miljösynpunkt. Omfattningen och hastigheten av denna process är mer svårbedömbar. 1992 års reform av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) innebär att man i väsentlig grad övergår från prisstöd till olika former av direktstöd. Därmed togs också ett viktigt steg mot lägre intensitet i jordbruket.

För att komma tillrätta med överskott och miljöproblem har EU valt en annan väg än vad Sverige gjorde i samband med 1990 års jordbrukspolitiska beslut. Till skillnad från Sverige söker EU komma tillrätta med problemen med hjälp av regleringar. Det svenska beslutet till en omläggning av jordbrukspolitiken gav istället marknaden det avgörande inflytandet på vilka jordbruksprodukter som skall produceras. Miljöproblemen skulle angripas med ekonomiska och administrativa styrmedel.

Jordbrukarna är i flera EU-länder mycket välorganiserade och utgör en betydande politisk maktfaktor. Ökad medvetenhet bland lantbrukarna om konsekvenserna för miljön av dagens odlingsteknik kan dock i kombination med ett växande tryck från konsumenterna underlätta en ytterligare miljöanpassning av det europeiska jordbruket.

Man måste emellertid konstatera att det finns betydande skillnader mellan länderna i synen på jordbruket. Det innebär att en ytterligare förändring på gemenskapsnivå kan komma att ta tid. De enskilda medlemsländerna har emellertid ganska stor frihet att själva utforma stödordningarna inom den ram som den gemensamma jordbrukspolitiken anger.

Under förutsättning att Sverige i de ännu inte avslutade medlemsförhandlingarna lyckas genomdriva de från miljösynpunkt viktigaste positionerna, blir förutsättningarna att uppnå de av riksdagen uppsatta miljömålen för jordbruket bättre vid ett EU-medlemskap än vid ett utanförskap vad gäller landskap och biologisk mångfald men något sämre vad gäller växtnäringsläckage och bekämpningsmedel. EU:s regelverk tillåter att Sverige behåller både de regleringar som syftar till att minska jordbrukets negativa miljöpåverkan och de regleringar och stöd som bidrar till jordbrukets positiva effekter på biologisk mångfald mm. Medlemskapet kan dock av konkurrensskäl innebära vissa begränsningar i valet och omfattningen av olika styrmedel.

Att arealen jordbruksmark blir större i medlemskapsalternativet gynnar målet om att ha ett öppet och varierat landskap. Den biologiska mångfalden och de övriga värden som vi skall bevara i odlingslandskapet är i stor utsträckning beroende av nötkreaturens antal och var de finns. Vi bedömer att stammen av nötkreatur i medlemsalternativet kommer att bli av ungefär samma storleksordning som vid ett utanförskap. EU:s riktade miljöstöd lämnar därutöver goda möjligheter att behålla eller öka miljövärdena i odlingslandskapet. Normalt uppgår EU:s finansiering av miljöstödet till 50 procent av angivna maximinivåer. Högre ersättningar finansieras däremot med nationella medel och måste godkännas av EU-kommissionen.

Användningen av handelsgödsel och bekämpningsmedel torde på grund av den större spannmålsarealen bli något högre i medlemskapsalternativet än i alternativet utanför EG/EU. Priserna på insatsvaror och produkter förväntas bli lägre än tidigare i både medlemskapsalternativet och utanförskapsalternativet. Givet den osäkerhet som finns angående framtida pris- och växelkursutveckling gör vi bedömningen att intensiteten i användningen blir ungefär densamma i båda alternativen. Sammantaget kan detta medföra behov av ytterligare åtgärder för att minska miljöbelastningen från växtnäringsläckage. Miljöavgifter används i begränsad omfattning inom EU. En ökad användning av detta styrinstrument skulle i kombination med t.ex. sänkta produktpriser och obligatorisk grön träda kunna leda till att vi klarar våra miljöambitioner på detta område.

Sverige kan vid ett medlemskap förväntas få inflytande på hur den gemensamma jordbrukspolitiken kan utvecklas för att bli än mer marknadsorienterad och miljöanpassad. Sverige visade med 1990 års beslut på möjligheten att ytterligare vidareutveckla jordbrukspolitiken i den riktning som EU:s reform av CAP innebär.

Både EES-avtalet och ett utanförskap ger Sverige relativt fria händer att utforma sin egen jordbrukspolitik. För att uppnå jordbrukets miljömål måste vi avsätta betydande belopp för produktion av landskapsvärden och biologisk mångfald.

Den skogbevuxna arealen inom EU-länderna är liten och naturskogar saknas nästan helt. Ett medlemskap i EU innebär inga formella restriktioner för Sveriges möjligheter att eftersträva biologisk mångfald och övriga naturvårdsmål i skogsbruket. Allemansrätten påverkas inte rättsligt av vare sig EES-avtalet eller ett svenskt medlemskap i EU.

Kemikalier och tungmetaller

Tillkomsten av den inre marknaden har inneburit en stark drivkraft att ta fram gemensamma bestämmelser om kemikalier inom EG/EU. Ett omfattande arbete avseende klassificering, märkning och reglering av användningen av kemikalier, inklusive bekämpningsmedel och toxiska tungmetaller, är under utveckling. I flera avseenden ligger EU efter Sverige i synen på giftiga och svårnedbrytbara kemiska ämnen, och Sverige har därför i medlemskapsförhandlingarna begärt undantag på en rad områden. I några fall ligger EG/EU dock före (t.ex. bensen och blyföreningar i färger), och Sverige får då anpassa sig till de strängare reglerna.

Vad som kan tala för en relativt snabb utveckling i positiv riktning inom EU är den höga befolkningstätheten och den påfrestning på grund- och ytvatten som den nuvarande användningen medför. Inom flera länder råder också en stark oro över hanteringen av miljöfarligt avfall. Eftersom många bekämpningsmedel och kemikalier till låg eller ingen kostnad skulle kunna ersättas med mindre farliga substitut, kan det finnas anledning till viss optimism. Detta resonemang gäller också en stor del av den nuvarande användningen av toxiska tungmetaller som kadmium och kvicksilver.

Utgången är emellertid inte given. Den kemiska industrin är en betydande maktfaktor och har många anställda i länder som Frankrike, Italien, Tyskland och Nederländerna. För att förhindra nya bestämmelser räcker det med att två större och några mindre länder ställer sig avvisande. EFTA-ländernas eventuella inträde i unionen kommer inte annat än marginellt att påverka de formella förutsättningarna i detta avseende. EFTA-länderna kommer dock att förstärka den grupp som vill utveckla en aktiv kemikaliekontroll. Detta kan förbättra förutsättningarna att övertyga de länder som för närvarande intar en mera avvaktande attityd.

Vad de varurelaterade direktiven beträffar är det under alla omständigheter uppenbart att lagstiftningsarbetet kommer att fortsätta. Att successivt harmonisera bestämmelserna är något som man inom EU anser vara nödvändigt för att den inre marknaden skall fungera. De flesta direktiv inom detta område innehåller en överenskommelse om att reglerna ska ses över efter någon viss tid. Danska miljöexperter har emellertid i samtal med oss framhållit att det kan komma att bli svårare att uppnå goda resultat i samband med en omprövning av

redan existerande direktiv. Det beror på att man i de fallen redan har bestämmelser som uppfyller marknadens krav på gemensamma regler. Det finns således en risk att de mera progressiva länderna tvingas kompromissa mer än första gången för att få igenom en skärpning av direktiven.

Utfallet av de svenska medlemsförhandlingarna har visst värde som en indikation på de nuvarande medlemsländernas intresse av att förnya och förbättra miljöreglerna inom kemikalieområdet. Anslutningsavtalet innebär att vi på vissa områden varaktigt får behålla våra striktare regler. Detta gäller förbud mot asbest, kvicksilver, och klorerade lösningsmedel samt den snabbare utfasningen av ozonnedbrytande substanser. På andra områden strider våra regler mot EG:s direktiv. EU har i sådana sammanhang accepterat att vi får behålla våra regler under en fyraårig övergångsperiod som knutits till ett åtagande från unionens sida att se över sin lagstiftning.

Vad som händer efter denna övergångsperiod är i dag föremål för diskussion. En optimistisk tolkning går ut på att övergångsperioden förlängs i de fall EU inte fattat beslut om en anpassning till Sveriges strängare krav. Alternativt skulle Sverige i det läget kunna åberopa miljögarantin och därmed fortsätta att hävda sina regler. En mera pessimistisk tolkning innebär att Sverige efter övergångsperioden tvingas anpassa sig till EU:s då gällande regler.

Inom kemikalieområdet är det nödvändigt med ett nära internationellt samarbete. Sverige är oavsett sin formella relation till EU i hög grad beroende av unionens bestämmelser inom kemikalieområdet. Det beror dels på att vi i hög grad importerar våra kemiska produkter från enskilda EU-länder, dels på att kemikalier når oss via vårt omfattande varuutbyte med dessa länder. Som fristående från EU har vi större frihet att säga nej till användningen av tungmetaller, bekämpningsmedel och andra kemikalier som råvaror i den inhemska produktionen av jordbruksprodukter och industrivaror. Det är emellertid betydligt svårare att stoppa importen av färdiga produkter eller halvfabrikat som innehåller giftiga ämnen. Det beror dels på svårigheterna att övervaka och kontrollera importen och dels på att Sverige utgör en så liten del av världsmarknaden att vi knappast kan få företag i andra länder att tillverka ett särskilt sortiment för export till oss.

Användningen i Sverige av giftiga och/eller svårnedbrytbara kemikalier beror inte bara av EU:s regler och våra inhemska bestämmelser. Användningen är också beroende av Kemikalieinspektionens, Natur-

vårdsverkets och Jordbruksverkets information och rådgivning. Positiv miljömärkning och substitution med mindre farliga produkter spelar också roll liksom de krav kommuner och statliga myndigheter ställer i sin upphandling av varor och byggtjänster. Utrymmet för sådana styrmedel påverkas bara i mindre utsträckning av anknytningen till EU. Detsamma gäller användningen av ekonomiska styrmedel inom kemikalieområdet.

Inom områden med totalharmoniserade bestämmelser går det med största sannolikhet inte att använda substitutionsmetoden som underlag för generella föreskrifter, t.ex. förbud mot produkter som godkänts för den inre marknaden. I de enskilda fallen kan dock substitutionsprincipen utgöra underlag för förbud. Förhållandet att en produkt godkänts för den inre marknaden innebär inte att den måste tillåtas i varje sammanhang. En viss osäkerhet råder dock beträffande hur långt man kan gå när det gäller att ställa krav på att produkter skall vara mera miljöanpassade än vad som krävs i EU:s direktiv.

Med EES-avtalet har Sverige medgivits möjlighet att i samråd med de övriga EFTA-länderna säga nej till en del av EU:s framtida regler. Särskilt många undantag kan dock EFTA-länderna knappast tillåta sig, eftersom alltför många särregler kan leda till att EES-avtalet framstår som industri- och handelspolitiskt otillräckligt. EU får i ett sådant fall rätt att vidta motåtgärder.

Sveriges inflytande på unionens framtida beslut kan förväntas bli större inom detta område än beträffande jordbrukspolitiken. Till skillnad från jordbruksområdet finns här redan ett väl utvecklat internationellt samarbete, där Sverige varit pådrivande. Vi ligger förhållandevis långt framme med vår egen lagstiftning och har kunnat visa på viktiga punktframgångar i begränsningsarbetet. Vårt inflytande inom ramen för EES-samarbetet kan också bedömas bli relativt stort inom detta område, och vi skulle sannolikt i begränsad utsträckning kunna påverka processen även i ett alternativ där vi väljer att säga upp EES-avtalet för att återgå till någon form av frihandelsavtal med EU. Vårt inflytande blir givetvis störst i EU-alternativet, eftersom Sverige som medlem kan delta i hela beslutsprocessen. Å andra sidan kommer våra möjligheter att utforma den inhemska politiken att begränsas något i EES- och EU-alternativen.

Energi och trafik

Som framgått av kapitel 11 förväntas EES-avtalet leda till en snabbare ekonomisk tillväxt än om vi nöjt oss med det tidigare frihandelsavtalet. Skillnaden i årlig tillväxttakt beräknas av den samhällsekonomiska konsekvensutredningen till ca 0.35 procent. Ett medlemskap i EU förväntas öka tillväxten med *ytterligare* ca 0.45 procent per år. Vi vill understryka att dessa bedömningar är mycket osäkra. Skillnaden kan bli både mindre och större. Om den monetära unionen (gemensam valuta) genomförs, förväntas tillväxttakten öka ytterligare. Även den nu genomförda Uruguay-rundan inom GATT förväntas bidra till en högre tillväxttakt än vad som annars skulle ha blivit fallet.

Ekonomisk tillväxt skapar förutsättningar för en snabbare introduktion av ny teknik och ökade investeringar i miljövård. Den leder därmed till att material och energi används mera effektivt. Erfarenheterna hittills visar att den samtidigt medför en så stark efterfrågan på energi och material för nya ändamål att den samlade långsiktiga effekten ofta blir negativ.

EG-kommissionen gav för några år sedan den s.k. Task Force-kommittén uppdrag att belysa konsekvenserna för miljön av etablerandet av den inre marknaden. Gruppen kom fram till att den ökade ekonomiska integrationen kan förväntas medföra att utsläppen av svavel och kväveoxider år 2010 blir 8-9 respektive 12-14 procent högre än vad som annars skulle ha blivit fallet. Skillnaden beror på högre energianvändning och en snabbare ökning av privatbilismen och transporterna.

Vi har på basis av uppgifterna från den samhällsekonomiska konsekvensutredningen gjort en motsvarande beräkning. Enligt vår bedömning kommer de svenska kväveoxidutsläppen efter 10 år att bli i storleksordningen 3-5 procent högre vid ett medlemskap jämfört med läget i ett utanförskap. I båda fallen förutsätts att vi inte vidtar mera långtgående motåtgärder än vad som gäller i Naturvårdsverkets prognos för 2005 (Naturvårdsverket 1993). I EES-alternativet hamnar utsläppen ca 2 procent över alternativet där vi formellt står helt fria från EG/EU. Svavelutsläppen påverkas däremot inte i mätbar grad av vårt val av anknytning till EU, såvida inte EU i framtiden inför regler som sätter gränser för våra möjligheter att begränsa svavelhalten i tung eldningsolja.

Att vi redovisar lägre siffror för kväveoxider än Task Force-rapporten beror dels på en kortare tidshorisont och dels på att vi gjort ganska optimistiska antaganden om att ny teknik kommer att introduceras i snabbare takt i ett fall med hög tillväxt. Vi har också tagit hänsyn till att den snabbare tillväxten främst äger rum inom kunskaps- och kapitalintensiva näringsgrenar. Det är emellertid viktigt att förstå att utsläppen i referensalternativet (utanförskap) om 10 år, enligt Naturvårdsverkets bedömning, bara minskat med drygt 30 procent jämfört med 1980. Vad som behövs är en minskning med 80-90 procent. I det perspektivet innebär även 3-5 procents ökning av de svenska utsläppen ett allvarligt problem.

För att få perspektiv på dessa siffror är det viktigt att inse att ca 60 procent av den del av kvävenedfallet över Sverige som härstammar från utsläpp av kväveoxider (och inte från ammoniak) kommer från källor i de nuvarande EU-länderna, vars utsläpp är ca 30 gånger större än Sveriges. En liten förändring av EU-ländernas utsläpp har således större betydelse både för oss och för Europa i övrigt än en stor förändring av de svenska utsläppen. Möjligheterna för Sverige att påverka EU:s avgasregler och krav på förbränningsanläggningar är störst i medlemsalternativet.

Att åstadkomma en ännu snabbare övergång till bättre teknik är kan dock bli svårt. Större delen av kväveoxidutsläppen kommer från fordon av olika slag, och vi blir som medlemmar hänvisade till att tillämpa gemenskapens gränsvärden. EG/EU:s regler begränsar också möjligheterna att påverka marknaden med ekonomiska styrmedel. EU-länderna har accepterat att vi får behålla principen om tillverkarens ansvar för avgassystemens hållbarhet, men Sverige tvingades i medlemsförhandlingarna överge sitt system med rabatterad försäljningsskatt för motorfordon i miljöklass 1.

Task Force-rapporten redovisar inga siffror för koldioxid. Enligt våra beräkningar kan utsläppen efter 10 år som medlem av EU förväntas bli 5-8 miljoner ton högre än vid ett utanförskap. Det motsvarar en ökning med 8-13 procent jämfört med 1990 års utsläpp. I EES-alternativet blir utsläppen 2-4 miljoner ton högre än i ett utanförskap. I procent blir det 4-6 över 1990 års nivå. I samtliga fall förutsätts att vi inte vidtar mer långtgående åtgärder än de som redan beslutats eller aviserats.

EU-ländernas koldioxidutsläpp är ca 40 gånger större än Sveriges. En förändring av EU:s utsläpp med 0.25 procent får samma inverkan

på klimatet som en förändring av de svenska utsläppen med 10 procent. EU har åtagit sig att stabilisera utsläppen till 2000 och antagit en övergripande strategi med syfte att nå detta mål. De hittills vidtagna åtgärderna är emellertid inte tillräckliga. EU befinner sig därmed i samma situation som Sverige. Vi har inte heller förmått vidta åtgärder som förmår hålla våra utsläpp på 1990 års nivå. I EU:s fall utgör Storbritanniens vägran att acceptera den föreslagna energi/koldioxidskatten det främsta problemet.

Task Force-kommittén fick sitt uppdrag först efter det att beslutet om den inre marknaden var fattat, och medlemsländerna har sedan dess tagit föga notis om de framsynta råd och rekommendationer som gruppen framförde. För att inte effekterna av GATT:s Uruguay-runda, Sveriges anslutning till den inre marknaden och ett eventuellt svenskt medlemskap i EU skall resultera i ökad miljöpåverkan krävs en rejäl ambitionshöjning inom miljöpolitiken. Frågan är i vilken utsträckning detta är politiskt möjligt. Vad som i första hand behövs är är en internalisering (i form av skatter och avgifter) av de kostnader för miljön som olika typer av ekonomisk verksamhet ger upphov till. Därigenom får användarna en tydlig signal om de negativa effekterna för miljön av en ökad användning av energi och de stimuleras att bättre utnyttja möjligheterna till hushållning.

Några förhållanden ger underlag för en mera pessimistisk bedömning av möjligheterna till framgång. Frågan om en internalisering har under flera år diskuterats i allmänna termer inom gemenskapen när det gäller trafiken. Den av kommissionen nyligen publicerade vitboken om tillväxt och sysselsättning tar också upp frågan, men tankarna om en internalisering av de externa kostnaderna har av allt att döma ännu mycket litet stöd i flertalet medlemsländerna.

En jämförelse mellan femte miljöhandlingsprogrammet och kommissionens vitbok för transporterna visar tydligt hur svårt idéerna om kritiska belastningsgränser och kvantitativa reduktionsmål har att få genomslag i transportdirektoratet. Att det finns ett intresse inom parlamentet och miljödirektoratet för en internalisering av trafikens externa kostnader betyder således inte att sådana åtgärder verkligen kommer att vidtas inom de närmaste åren. Vad som skulle behövas är en positionsförskjutning som förflyttar de mest ointresserade länderna till den position där de mest progressiva befinner sig i dag.

Det som ger underlag för en mera optimistisk bedömning är å andra sidan att EU har vidtagit en del åtgärder i syfte att begränsa

miljöeffekterna från trafiken och den övriga energianvändningen. Det gäller bl.a. bilavgaskrav, utsläppskrav på större förbränningsanläggningar och miniminivåer för beskattningen av diesel och bensin. Det femte miljöhandlingsprogrammet visar på behovet av en mera långtgående miljöanpassning av trafiken.

En mera optimistisk syn utgår således från att de politiska förutsättningarna kan förändras. EU:s vitbok om tillväxt och sysselsättning kan vara ett tecken på en sådan omsvängning. Vitboken visar på möjligheten av en skattereform där beskattningen av energi och trafik ökar, medan skatten på arbete reduceras. Medlemsländerna har en betydande frihet att ensidigt införa skatter av detta slag. Progressiva länder som Tyskland, Nederländerna och Danmark kan tänkas föregå med goda exempel. Nederländerna och Danmark har t.ex. infört koldioxidskatter och såväl Tyskland som Nederländerna har nyligen genomfört bensinskattehöjningar. EFTA-ländernas inträde i EU skulle förbättra förutsättningarna för en mera radikal politik.

Vad kan Sverige göra på egen hand?

Sverige kan göra en del på egen hand i syfte att minimera de negativa konsekvenserna för miljön av en snabbare tillväxt. Vi ska här ge några exempel på åtgärder som behöver vidtas inom trafik- och energisektorerna. Dessa åtgärder är också nödvändiga för vår trovärdighet, om vi vill att Sverige ska kunna vara internationellt pådrivande. Utrymme behöver också skapas för en avveckling av kärnkraften i enlighet med 1980 års beslut. Vad som bl.a. behövs är:

- en markant och stegvis (real) höjning av beskattningen av diesel och bensin,
- en förändrig av förmånsbeskattningen av bilar så att brukaren åtminstone får stå för bränslekostnaden av sin privata körning,
- en höjning av koldioxidskatten för icke-energikrävande industri till den nivå som gäller för hushåll, handel och samfärdsel,
- införande av koncessionprövning av den energiintensiva industrins användning av el och bränslen,
- en successiv höjning av elskatten så att konsumenterna får en tydlig signal om att ökad elförbrukning kommer att leda till användning av kolkondenskraft alternativt kommer att minska våra möjligheter att exportera kraft som ersätter kolkondens i andra länder.

De tre alternativen

Vi skall nu jämföra de tre huvudalternativen, dvs ett medlemskap i EU, EES-avtalet och ett alternativ där vi står helt utanför EU.

Medlem i EU

En utvidgning med några EFTA-länder innebär ingen dramatisk förändring av EU, men tyngdpunkten förskjuts något mot norr. Hur unionen utvecklas på sikt beror mera på ställningstagandena i de stora medlemsländerna. Två skolor står mot varandra - de som vill fördjupa samarbetet (t.ex. Frankrike) och de som i huvudsak vill behålla nuvarande ordning (t.ex. Storbritannien). Om 10 år kan ytterligare länder vara på väg att bli medlemmar.

För Sverige innebär ett medlemskap betydande förändringar. Den ekonomiska politiken knyts närmare till EU och den ekonomiska tillväxten blir snabbare. Möjligheterna att påverka unionens regelverk och medlemsländernas agerande blir större. Sveriges andel av röstetalet i ministerrådet blir emellertid litet (4-5 %). Fördelen av att vara med hänger således i hög grad på om vi förmår ta fram goda förslag och utveckla ett nära samarbete med andra progressiva länder i syfte att övertyga de mera tvehågsna. Att aktivt utnyttja denna möjlighet kan få betydelse både inom kemikalieområdet och när det gäller utsläpp till luft och vatten. Ett medlemskap i EU kan dock liksom EES i vissa avsenden begränsa våra möjligheter att utveckla goda exempel. Förbudet mot en skatterabatt i miljöklass 1 för motorfordon är ett exempel på en sådan restriktion i EU-alternativet.

Det är också nödvändigt att ställa sig frågan om vilken effekt på miljöförhållandena i Europa som ett aktivt svenskt agerande kan få. Om vi lyckas höja ambitionsnivån inom kemikaliebegränsningsarbetet kan detta få stor betydelse för att minska användningen av tungmetaller och andra kemikalier i hela Europa. Därmed minskar också importen (med varor) av sådana ämnen till Sverige.

Beträffande de icke-varurelaterade direktiven är utfallet mera osäkert. Å ena sidan innehåller femte miljöhandlingsprogrammet en klar ambition att skärpa lagstiftningen på en rad områden. Å andra sidan kan den starkare betoningen av subsidiaritetsprincipen efter Maastricht komma att göra det svårare att skärpa existerande 130s direktiv.

Principen om att fastställa luft- och vattenkvalitetsnormer är viktig

och Sveriges deltagande i EES har lett till att vi tvingats införa sådana normer. Frågan är dock hur mycket dessa normer betyder i det europeiska miljöarbetet? Normerna är ofta mycket generöst satta och de efterlevs bara delvis. Deras praktiska betydelse kanske mera är att vara ett uttryck för en långsiktig målsättning?

Beträffande miniminormer för utsläpp från större punktkällor kan betydelsen av ett framgångsrikt svenskt agerande förväntas bli större. Ett exempel på den saken skulle kunna vara om vi lyckas övertyga en kvalificerad majoritet att påtaglig höja kraven på rening av svavel och/eller kväveoxider från fasta förbränningsanläggningar eller om vi tillsammans med andra lyckas skapa en majoritet för mera långtgående avgaskrav.

Den snabbare tillväxten medför högre utsläpp av ämnen som kväveoxider, kolväten och koldioxid. För att motverka de negativa effekterna av den snabbare tillväxten krävs mera långtgående åtgärder än i de båda övriga alternativen. Som medlemmar får vi större möjligheter att påverka EU:s politik, vilket om vi är framgångsrika, kan leda till minskade utsläpp från hela unionen.

EES-avtalet

Vi blir i EES-alternativet formellt beroende av EG/EU inom många områden. Vi kan dock utforma vår jordbrukspolitik relativt oberoende av EU och vi behöver inte av formella skäl anpassa oss till EU:s skattepolitik. Vårt inflytande på EG/EU blir större än före EES men klart mindre än som medlem av gemenskapen. När EU-kommissionen utarbetar förslag till åtgärder inom de områden som täcks av avtalet skall den dock anlita experter från EFTA-länderna på samma sätt som den anlitar experter från medlemsländerna.

En svårighet i bedömningen i EES-alternativet är frågan om vad som händer med EES om flera EFTA-länder (men inte Sverige) blir medlemmar av EU. En sådan utveckling leder förmodligen till att det blir svårt för Sverige att tillsammans med t.ex. Norge och Island framstå som en med ministerrådet någorlunda jämbördig part. Det kan innebära att EU begär en omprövning av EES-avtalets institutionella bestämmelser, vilket kan leda till ett minskat inflytande för vår del. Om däremot så gott som samtliga nuvarande EFTA-länder avstår från att bli medlemmar av EU, ökar givetvis förutsättningarna för att vidmakthålla EES-avtalet.

Den ekonomiska utvecklingen förväntas bli svagare än vid ett medlemskap men snabbare än om vi aldrig hade inträtt i EES. Även i EES-alternativet är det nödvändigt att skattesystemet utformas så att det motverkar de negativa effekterna för miljön av den ekonomiska integrationen. De formella förutsättningar för Sverige att ensidigt utforma sin skatte- och avgiftspolitik på ett sådant sätt är bättre än i EU-alternativet. Våra möjligheter att påverka EU-länderna att öka användningen av ekonomiska styrmedel blir däremot sämre.

Att stå helt utanför

EES-avtalet är nu ett faktum, men avtalet kan sägas upp på initiativ av de enskilda EFTA-länderna eller EU. Vi har ombetts att i betänkandet så långt möjligt redogöra för miljökonsekvenserna av EES-alternativet. Ett sätt att göra en sådan redovisning är att jämföra EES-fallet med en tänkt situation, där vi aldrig inträdde i EES. Jämförelsen avser även i detta fall läget på ca 10 års sikt.

I detta alternativ tänker vi oss alltså att vi behåller frihandelsavtalet med EG men i övrigt står helt utanför gemenskapen. Till fördelarna hör att vi i formellt hänseende inte behöver anpassa oss till EG/EU:s regelverk. En annan effekt är att den ekonomiska tillväxten blir långsammare, vilket leder till mindre utsläpp av framför allt kväveoxider och koldioxid. Den lägre tillväxten medför å andra sidan ett långsammare utbyte av tekniken och sannolikt ett något mindre utrymme för miljöinvesteringar.

Ett utanförskap betyder att vi i de flesta frågor får finna oss i att ha ett mycket begränsat inflytande över vad som sker inom EU. Denna nackdel kan bara till en mindre del kompenseras av ökade insatser inom ramen för de regionala konventionerna respektive det nordiska samarbetet. Vi kommer dock inte vara fullständigt avskurna från möjligheter att påverka gemenskapens arbete. Vi deltog redan före EES till viss del i kemikaliearbetet och kommer förmodligen att ha vissa förutsättningar till det även om vi väljer att inte vara med i EU eller EES. I en del fall kan vi också tänkas påverka förhållandena inom EU genom att utveckla alternativ som i kommissionens och de mera progressiva medlemsländernas ögon framstår som goda förebilder.

Även om vi säger upp EES-avtalet är vi i hög grad beroende av utvecklingen inom unionen, eftersom EU-länderna är våra främsta handelspartners. Den geografiska närheten har också betydelse för de gränsöverskridande föroreningarna. Även inom ramen för ett frihandelsavtal med EU är det nödvändigt av konkurrensskäl att i betydande utsträckning anpassa sig till förhållandena inom EU. Därtill kommer att vi är förpliktigade (i alla tre alternativen) att ta hänsyn till GATT-avtalets allmänna regler om tekniska handelshinder och kvantitativa importrestriktioner.

Vissa lärdomar kan dras från Schweiz, som efter sitt nej till EES försöker förhandla fram bilaterala avtal med EU på viktiga områden. Schweiz har svårt att få bra villkor och tvingas till en ensidig anpassning till EU:s regelverk inom bl.a. bilavgasområdet.

Att stå helt utanför EU utgör ingen garanti för en aktiv svensk miljöpolitik. Om ett sådant alternativ leder till ekonomisk stagnation, kan det tvärtom bli svårt att få ekonomiskt utrymme och politiskt gehör för långtgående inhemska krav. I så fall minskar också förutsättningarna att påverka det internationella miljöarbetet genom att föregå med gott exempel.

Våra slutsatser

Miljötillståndet i Sverige är inte enbart avhängigt landets egen miljöpolitik. En rad av de miljöproblem Sverige upplever beror på gränsöverskridande föroreningar. Därför är miljöpolitiken i omvärlden av avgörande betydelse för den långsiktiga utvecklingen av miljötillståndet i vårt land. Sverige måste aktivt samarbeta med andra länder i syfte att lösa de internationella miljöproblemen.

Vår kommitté har som huvuduppgift haft att bedöma följande frågor:

- Hur påverkas Sveriges möjligheter att självständigt utforma en aktiv miljöpolitik i de olika alternativen?

- Hur påverkas miljötillståndet i de olika alternativen?

- Vilka är våra möjligheter att påverka EU:s miljöpolitik - och därmed miljötillståndet i Europa samt olika globala miljöproblem - i de olika alternativen?

En självständig miljöpolitik

En slutsats av vår genomgång är att skillnaden mellan de tre alternativen är relativt liten när det gäller den första aspekten, alltså Sveriges möjligheter att driva en aktiv miljöpolitik och hävda våra redan införda miljökrav. Det beror dels på att vissa frågor under alla omständigheter avgörs på nationell nivå, dels på att vi genom vårt handelsutbyte och på annat sätt redan är starkt beroende av utvecklingen inom EU. Därtill kommer att EU:s gemensamma bestämmelser i betydande utsträckning har karaktären av minimiregler. Slutligen har varje medlemsland möjlighet att åberopa den s.k. miljögarantin på områden där harmoniserade regler gäller.

Skillnaderna när det gäller möjligheterna att föra en självständig politik är små på jordbruksområdet (förutsatt att Sverige står fast vid sina förhandlingspositioner). På kemikalieområdet råder viss osäkerhet om vad som händer efter den fyraåriga övergångsperiod som förhandlingarna lett fram till. En optimistisk tolkning ger vid handen att Sverige då förmått EU att anta lika stränga krav på de områden där unionen för närvarande ligger efter. En pessimistisk tolkning innebär att det finns risk för att Sverige kan tvingas sänka kraven på ett litet antal kemiska preparat. Vad slutligen gäller energi- och trafikområdet innebär ett medlemskap att Sverige tvingas ge upp systemet med en försäljningsskatt på motorfordon som är differenterierad mellan miljöklass 1 och 2. Denna begränsning finns varken i EES-alternativet eller vid ett utanförskap. Skatter och avgifter är i övrigt en nationell angelägenhet.

Tillståndet i miljön

Vi har tidigare konstaterat att den snabbare ekonomiska tillväxten kan komma att negativt påverka tillståndet i miljön. EES-avtalet leder till en snabbare ekonomisk tillväxt i Sverige än ett fortsatt frihandelsavtal. Denna tendens förstärks ytterligare vid ett medlemskap. I samtliga tre alternativ är det viktigt att vidta åtgärder mot de negativa effekterna

av en fortsatt ekonomisk tillväxt. Detta är särskilt uppenbart inom trafik- och energisektorerna. Eftersom tillväxten förväntas bli särskilt snabb vid ett medlemskap i EU blir det nödvändigt att vidta mera långtgående åtgärder i detta alternativ. Det bör emellertid också noteras att den ekonomiska tillväxt som den inre marknaden förväntas ge upphov till inom EU kommer att ge negativa miljöeffekter i Sverige och övriga Europa, om inte motåtgärder vidtas. Detta gäller självfallet oavsett om Sverige blir medlem eller inte.

Att möjligheterna att påverka EU:s miljöpolitik är störst som medlem innebär ingen garanti för framgång. En förutsättning är att Sverige utarbetar en offensiv strategi för sitt agerande inom unionen. Det gäller dels att rent allmänt utveckla goda förslag och ett nära samarbete med andra progressiva länder och dels att föreslå specifika åtgärder som kan neutralisera de ökade utsläpp som annars blir följden av en förväntad snabbare tillväxt i medlemsskapsalternativet. Om sådana förslag inte accepteras blir det nödvändigt för oss att själva gå före i syfte att påverka de övriga medlemsländerna med vårt exempel.

Sveriges inflytande

EU är särskilt viktigt för miljön i Sverige eftersom en stor del av de luft-och vattenföroreningar som påverkar vårt land kommer från medlemsländerna. Dessutom sker huvuddelen av vår varuhandel med EU. Av stor betydelse är också vad som kommer att hända i Central- och Östeuropa. EU:s agerande har stor betydelse när det gäller möjligheterna att påverka miljöpolitiken i dessa länder och för att de skall kunna integreras i det övriga Europa.

Det säger sig självt att våra möjligheter att påverka EU:s miljöpolitik är störst som medlem. Ett utanförskap ger inga möjligheter att delta i EU:s beslutsprocess. EES-avtalet ger oss möjlighet att delta med experter i kommissionens arbete, men erbjuder inga egentliga möjligheter till ett svenskt deltagande i förhandlingarna om nya miljöregler. Vid ett medlemskap får vi däremot delta fullt ut i EU:s arbete.

Sverige är emellertid ett litet land, och vi kommer bara att få ett fåtal röster i EU:s ministerråd. Det innebär att vi är beroende av väl underbyggda förslag och måste söka bygga allianser med likasinnade länder. Vi har en kompetens inom miljöområdet som gör att vi under vissa förutsättningar kan få större inflytande inom detta område än vad som följer av vår röststyrka. Danmark och Nederländerna har visat att

även små medlemsländer kan utöva ett betydande inflytande på EU:s miljöpolitik.

Det är i alla tre alternativen viktigt att vi fortsätter att söka utveckla goda exempel som kan påverka andra länder. Möjligheterna att göra detta blir störst i ett utanförskap. Vår omfattande handel med omvärlden sätter emellertid gränser för vår självständighet även i detta alternativ. EES och EU-medlemskap innebär i detta avseende i huvudsak samma begränsningar. Tyskland, Danmark och Nederländerna har dock visat att man som medlem av EU kan utveckla en nationell miljöpolitik som kan bli en förebild för andra.

Några rekommendationer

Avslutningsvis vill vi redovisa några synpunkter på vilka insatser som krävs, om Sverige i någon högre utsträckning skall kunna påverka EU-länderna och EU:s miljöpolitik.

Vi anser att det behövs resurser som gör det möjligt för svenska myndigheter att ta fram förslag till gemensamt agerande som är förankrade i en europeisk verklighet snarare än i en svensk. Större resurser än i dag kommer också att behöva tas i anspråk för att översätta svenska förslag och bakgrundsdokument till olika EU-språk. Resurser kommer därutöver att behövas till seminarier, till informationsbroschyrer och till utbildning av svenska och utländska journalister. Vi måste också räkna med fler resor till andra länder inom EU i syfte att förankra svenska förslag och bygga informella allianser. I detta syfte kan också svenska ambassader i flera EU-länder behöva förstärkas med miljöpolitisk kompetens. Vidare behöver de svenska miljöorganisationerna ökat stöd för internationellt arbete inom Europa.

Vi vill också framhålla betydelsen av att Sverige innan vi eventuellt blir medlemmar av EU ger miljöfrågorna hög prioritet i EES-arbetet. Vi anser att frågor som berör miljökrav på varor bör övertas av EFTA:s miljögrupp och inte som nu hanteras av den arbetsgrupp som sysslar med tekniska handelshinder. Allmänhetens och intresseorganisationernas insyn bör bli bättre. Sverige bör verka för största möjliga öppenhet och hävda principen om att de fortlöpande resultaten av alla EES-förhandlingar skall vara offentliga, såvida de inte genom särskilt beslut hemligstämplas. Den svenska regeringen bör systematiskt och på ett tidigt stadium inhämta synpunkter från intresseorganisationerna

på förslag till nya EES-regler. Den förestående översynen av våra särlösningar för kemikalier och bekämpningsmedel får inte resultera i sänkta skyddsnivåer.

Större tyngd åt samarbetet med EU

Sveriges internationella miljöarbete måste få en sådan inriktning att kontakterna med EU får större tyngd. Det är vår bedömning att det kommer att bli svårt för berörda departement, verk och organisationer att klara dessa uppgifter inom ramen för oförändrade anslag. Även efter omprövningar kan så mycket som 20 miljoner kronor per år behöva avsättas för dessa ändamål. Jämfört med kostnaderna för en sämre miljöpolitik är detta självfallet ett litet belopp. Kostnaden är också liten i jämförelse med den svenska medlemsavgiften till EU. Kostnaden bör bli av ungefär samma storleksordning i EES-fallet, och även i ett alternativ där vi väljer att stå helt utanför EU finns det anledning att förstärka resurserna för internationellt arbete med inriktning mot EU.

Det är emellertid inte bara ett spörsmål om pengar utan också i hög grad en fråga om hur resurserna används och vad Sverige egentligen vill uppnå. Sverige behöver en genomtänkt och samordnad strategi för sitt agerande inom ramen för EES respektive EU. Det är viktigt att alla berörda departement och sektorsmyndigheter medverkar till utvecklingen av en sådan strategi. Arbetet bör inledas snarast. Det finns i detta avseende ingen anledning att invänta den kommande folkomröstningen. EU utgör en viktig del av vår omvärld oavsett om Sverige är medlem, deltar i EES eller väljer att stå utanför.

REFERENSER

Agreement on the European Economic Area, I, and II (1992), Utrikesdepartementet, februari.

Ahlström et al. (1992), Europa och allemansrätten. Naturia Förlag AB, Stockholm.

Andersson, T./Fredriksson, T. (1993), Sveriges val, EG och direktinvesteringar. Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi.

Arbetsmarknadsdepartementet (1992), EG och den regionala försörjningen. Ds 1992:117.

Baldock et al. (1992), The Integration of Environmental Protection Requirements into the Definition and Implementation of other EC Policies, Institute for European Environmental Policy, London.

Bennett, G. (ed.) (1991), Air Pollution Control in the European Community, Implementation of the EC directives in the twelve memberstates, Graham & Trotman, London.

Bergman, Per (1993), Substitutionsprincipen och EG, Miljö- och naturresursdepartementet (stencil).

Bolin, O. & Swedenborg, B. (red.) (1992), Mat till EG-pris? SNS Förlag, Stockholm.

Commission of the European Communities (1990), Communication on the use of Economic and Fiscal Instruments in EC Environmental Policy.

Commission of the European Communities (1992), Green paper on The Impact of Transport of the Environment, A Community Strategy for "Sustainable Mobility".

Commission of the European Communities (1992), The Future Development of the Common Transport Policy.

Commission of the European Communities (1992), Sweden's Application for Membership, Opinion of the Commission.

Commission of the European Communities (1993), Tenth Annual Report on the Monitoring of the Application of Community Law 1992, COM (93) 320 final.

Commission of the European Communities (1993), The Future Development of the Common Transport Policy, A global approach to the construction of a community frame work for sustainable mobility (the White Paper).

Commission of the European Communities, Reinforcing the Effectiveness of the Internal Market, Working document of the Commission on a strategic program on the internal market, Communication from the Commission to Council and the European Parliament, COM (93) 256 final.

Commission of the European Communities (1993), Towards Sustainability, A European Community Programme of Policy and Action in relation to the Environment and Sustainable Development.

Didner, H. (1993), Utländskt ägande av svenska aktier, Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Ellagstiftningsutredningen (1993), Elkonkurrens med nätmonopol.

EES-avtalet och den svenska miljöskyddslagstiftningen, Ds 1992:43.

EES-utskottets betänkande 1992/93:EU1, Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

The European Community (1992), Towards Sustainability, A European Community program on policy and action in relation to the environment and sustainable development.

European Environmental Bureau (1993), Reinforcing the Efficiency of the Internal Market, For a strategic programme, Opinion of the EEB, Federation of Environmental NGOs, to the European Community, Brussels, October.

Daly, H. (1990), Towards some operational principals of sustainable development, Ecological Economics 2:1-6.

Finansdepartementet (1993), Statsförvaltningens internationalisering. En vitbok om konsekvenserna för den statliga sektorn i Sverige (Ds 1993:44).

Forskningsrådsnämndens årsrapport 1992, Östersjön - ett hav i förändring.

Fri- och rättighetskommittén. (1993), Fri- och rättighetsfrågor. Regeringsformen. SOU 1993:40 (delbetänkande).

Genteknikberedningen (1992), Genteknik - en utmaning SOU 1992:82.

Gulman, C./ Hagel-Sørensen, K. (1990), EF-ret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, Köpenhamn.

Gunnarsdòttir, A.T./Bergman, P. (1993), Miljögarantin i Romfördragets artikel 100a, Miljö- och naturresursdepartementet (stencil).

Hasund, K.P och Jonasson, L. (1993), Jordbruket och miljö. I: Sverige och den Europeiska miljöpolitiken (red. A.M. Lidmark). Naturvårdsverket, Solna.

Inriktning och samordning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, Ds 1993:79

Institute for Environmental Studies (1991), European Environmental Yearbook, DocTer International UK, London.

Jonasson, Lars (1992), Lönar sig EG och hur går vi in? I: Bolin, O. & Swedenborg, B (red), 1992, Mat till EG-pris, SNS Förslag, Stockholm.

Jonasson, Lars (1993), Mathematical programming as a prediction tool - application and evaluation of two Swedish agricultural sector models, Rapport 45, Institutionen for ekonomi, Lantbruksuniversitet.

Jonasson, L (1993), Svenskt jordbruk vid ett EG-medlemskap, Nordiska Jordbruksforskares Förening, rapport 87. Helsingfors.

Jordbruksdepartementet (1990), Genteknik - växter och djur, Ds 1990:9.

Jordbruksverket (1992a), Jordbruket i EG. Effekter av EG-kommissionens reformförslag, rapport 1992:7.

Jordbruksverket (1992b), Jordbruket i EG. EG:s jordbruksreform, rapport 1992:13.

Jordbruksverket (1992c), Miljöavgifter, bekämpningsmedel, handelsgödsel, rapport 1992:41.

Jordbruksverket (1993a), Jämförelser av jordbrukets kostnader och intäkter i Sverige och EG, rapport 1993:8.

Jordbruksverket (1993b), Utvärdering av den livsmedelspolitiska reformen, rapport 1993:9.

Jordbruksverket (1993c), Jordbruk och miljö, rapport 1993:10.

Jordbruksverket (1993d) Uppföljning av livsmedelspolitiken, rapport 1993:18.

Jørgensen, C.E. (1992), EG:s miljöpolitik inom kemikalieområdet, Naturskyddsföreningen.

Kemikalieinspektionen (1993a), Konsekvenserna för kemikaliekontrollen av den ökade standardiseringen, yttrande till regeringen (1993-10-29).

Kemikalieinspektionen (1993b), Analys av konsekvenserna för kemikaliekontrollen av den ökade internationella standardiseringen och standardiseringens delvis nya roll inom EG, rapport utarbetad av Lennart Holm ingenjörsfirma, oktober.

Kemikalieinspektionen (1993c), Den västeuropeiska integrationen. Resursåtgång för Kemikalieinspektionen. PM 1993-11-08 till miljökonsekvensutredningen.

Krämer, L. (1992), Focus on European Environmental Law, Sweet & Maxwell, London.

Krämer, L. (1993), Environmental Protection and Article 30 EEC Treaty, Common Market Law Review 30, 1993.

Kågeson, P. (1993a), Getting the Prices Right, A European scheme for making transport pay its true costs, European Federation for Transport & Environment.

Kågeson, P. (1993b), Miljö och ekonomi i samspel, Naturskyddsföreningens förlag, Stockholm.

Kärnkraftsinspektionen (1992), Svenskt medlemskap i EG. Konsekvenser för svensk kärnteknisk verksamhet (PM 27/92).

Lag om offentlig upphandling, SFS 1992:1528.

Lidmark, A.M. (red.) (1993), Sverige och den europeiska miljöpolitiken, Naturvårdsverkets Förlag.

Lundgren, L. J. (1993), Principer på miljövårdsområdet. Underlag till Miljö'93. Utkast 5. (stencil)

Lönnroth, M. (1992), Bevakningen av miljösituationen i vissa delar av Polen och Tjeckoslovakien (opublicerad rapport)

Lönnroth, M. (1993), Air Pollution from Poland, The Czeck Republic and ex-GDR - orders and magnitudes, trends, pressures and choises, (opublicerad rapport)

Maastrichtfördraget, Utrikesdepartementets handelsavdelning, Stockholm 1993.

Mahmoudi, S. (1993), EG-medlemskap och strängare nationella miljöåtgärder, Svensk Juridisk Tidskrift, sid 419-448.

Miljö- och naturresursdepartementet (1991), The Swedish Environment, annex to Sweden: National Report to UNCED 1992.

Miljöskyddskommittén (1993), Miljöbalk, SOU 1993:27.

Mott, R. (1990), Federal-State Relations in U.S. Environmental Law: Implications for the European Community, European Policy Unit, European University Institute, Florence.

Naturvårdsverket (1992), Åtgärder mot klimatförändringar, Rapport 4120.

Naturvårdsverket (1993), Ett miljöanpassat samhälle, aktionsprogram MILJÖ '93

Naturvårdsverket (1993), Försurning - ett evigt problem, eller finns det hopp? Rapport 4132.

Naturvårdsverket (1993), Marknära ozon och andra oxidanter i miljön. Rapport 4133.

Naturvårdsverket (1993), Långlivade organiska ämnen och miljön. Rapport 4136.

Naturvårdsverket (1993), Biologisk mångfald. Rapport 4138.

Naturvårdsverket (1993), Miljöstörningar och hälsa. Rapport 4139.

Naturvårdsverket (1993), Eutrofiering av mark, sötvatten och hav. Rapport 4134.

Naturvårdsverket (1993a), Energi och miljö. Underlag till Ett miljöanpassat samhälle (Miljö 93). Rapport 4204.

Naturvårdsverket (1993b), Trafik och miljö. Underlag till Ett miljöanpassat samhälle (Miljö 93). Rapport 4205.

Naturvårdsverket (1993c), Konsekvenserna för svenskt miljöarbete av den ökade, förändrade och internationaliserade standardiseringen, yttrande till regeringen (1993-10-11).

Naturvårdsverket (1993d), Naturvårdsverkets resursåtgång i ett EES-respektive EG/EU-perspektiv, PM 1993-11-12 till Miljökonsekvensutredningen.

Naturvårdsverket (1993), Nordens miljö - tillstånd, utveckling och hot. Monitor 13.

Norberg, S. et al (1993), EEA Law. A Commentary on the EEA Agreement, Fritzes, Stockholm (på svenska våren 1994).

NUTEK (1992), Elmarknaderna i Europa 1992, B1992:11.

NUTEK (1991), Elmarknad i förändring, från monopol till konkurrens, B1991:6.

Näringslivets EG-fakta (1993), Miljön viktigast när Sverige och EG förhandlar, Stockholm den 5 april (stencil).

Omställningskommissionen (1992a), Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG - förslag om vegetabiliesektorn, livsmedelssektorn och den ekologiska produktionen, SOU 1992:87 (delbetänkande).

Omställningskommissionen (1992b), Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruks- och livsmedelsindustri för EG - förslag om animaliesektorn, SOU 1992:125.

Omställningskommissionen (1993), Åtgärder för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för EG, SOU 1993:33. (slutbetänkande).

Pålsson, S./Quitzow, C.M. (1993), EG-rätten. Ny rättskälla i Sverige, Publica.

Rabinowicz, E. (1993), Konsekvenser av EG-medlemskapet för jordbruket och livsmedelssektorn. Rapport till EG-konsekvensutredningen, Samhällsekonomi.

Regeringens proposition 1992/93:73 om utländska förvärv av fast egendom.

Regeringens proposition 1992/93:88, Om offentlig upphandling.

Regeringens proposition 1993/94:78, Frågor om offentlig upphandling.

Regeringens proposition 1992/93:179, Åtgärder mot klimatpåverkan m.m.

Regeringens skrivelse 1992/93:255 om inriktningen av det svenska miljöarbetet inom EES och EG.

Romfördraget, Utrikesdepartementets handelsavdelning, Stockholm 1992.

Salay, J. (1991), Österuropas miljö - problem och framtidsutsikter.

Statssekretaerutvalget for Europautredningen (1992), Norge ved et veivalg. Europautredningen hovedrapport.

Statssekreteraerutvalget for Europautredningen, rapport fra en arbeidsgruppe (1992), Miljovern og europeisk samarbeid. Delrapport til Europautredningen.

Statistiska centralbyrån (1993), Jordbruksstatistisk årsbok 1993.

Strålskyddsinstitutet (1992), Svenskt strålskydd och EG. En översikt.

Stålvant, C.E. (1993), Om Sveriges inflytande i den Europeiska unionen. Rapport till EG-konsekvensutredningen, samhällsekonomi.

Sundström, N. m.fl. Efter murens fall, Nerenius & Santérus förlag, 1993.

Svenska Kommunförbundet (1992), Kommunala konsekvenser av medlemskap i EG.

Svenska Kraftnät (1992), Utredning av alternativa elkabelförbindelser till kontinenten m.m.

Sveriges delegation vid EG (1992-93), Aktuella frågor i EG:s miljöpolitik, PM från Mats Engström, Sveriges miljöattaché i Bryssel.

Söderström, M./Karlsson, B.G./Björk, C. (1993), Fri elmarknad, produktion, hushållning och EG, Energisystem, Institutionen för konstruktions- och produktionsteknik, Linköpings tekniska högskola.

The Task Force Environment and the Internal Market (1990), "1992" The Environmental Dimension, Task Force Report on the Environment and the Internal Market, Economica Verlag, Bonn.

Utredningen för införande av miljöavgift på kadmium i handelsgödsel (1992), Mindre kadmium i handelsgödsel, SOU 1992:14.

Utredningen om statsförvaltningen och EG (1993), Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80.

Utredningen om Sveriges internationella miljösamarbete (1990), Nya mål och nya möjligheter. SOU 1990:88 (slutbetänkande).

Utredningen om Sveriges internationella miljösamarbete (1990), Vem förorenar Sverige? (underlagsrapport)

Utrikesdepartementet handelsavdelning (1992), EES-avtalet. Huvudbestämmelser och protokoll.

Utrikesdepartementet Österuropasekretariatet (1993), Vem gör vad i samarbetet med Central- och Österuropa?

Verhoeve, B./Bennett, G./Wilkinson, D. (1992), Maastricht and the Environment, Institute for European Environmental Policy, London.

Westerlund, S. (1992), EG och makten över miljön, Naturskyddsföreningen.

Westerlund, S. (1993), EG:s miljöregler ur svenskt perspektiv, Naturskyddsföreningen.

Westerlund, S. (1993), Implementering av miljöregler knutna till EES-avtalet (stencil).

Westerlund, S. (1993), Miljöhänsyn i GATT, Regeringskansliet.

Ågren, C. (1993), PM om Sverige, EG och luftföroreningar. (stencil 1993-08-25)

Anförda direktiv och domstolsutlåtanden förtecknas inte här.

Särskilt yttrande av ledamoten Annika Åhnberg

Jag delar de uppfattningar som kommer till uttryck i kapitel 18. Under utredningens gång har jag i flera fall haft en annan uppfattning än majoriteten om vad som borde tas upp och hur. Genom detta särskilda yttrande vill jag markera att jag fortfarande anser att utredningen hade kunnat ge ett mer konstruktivt bidrag till diskussionen kring Sveriges förhållande till EU genom att ta upp dessa aspekter.

Såväl tid som pengar har varit knappa resurser för utredningen och är det huvudsakliga skälet till begränsningar av arbetet. Det hade krävts kraftigt ökade resurser för att vi skulle kunna ta upp alla de aspekter, som jag här berör, men jag menar att omprioriteringar i viss mån kunde ha gjorts.

Tillväxt, bra eller dåligt för miljön?

Utredningen understryker det osäkra i att beräkna dels hur stor tillväxten kommer att bli med olika alternativ av närmande till EU, dels hur stora effekter på miljön tillväxten kommer att ge upphov till. Ändå presenteras siffror som leder tanken till att enkla och tydliga samband finns.

I kapitel tre konstateras att vi står långt ifrån en hållbar utveckling i Sverige, Europa och världen i övrigt. Den ekonomiska tillväxt som skapade och skapades av industrialismen baserades på ett ökande uttag av ändliga råvaror, som förbrukats och gett upphov till växande mängder obrukbart avfall. Av detta faktum kan varken dras slutsatsen att framtida tillväxt måste vara sådan eller att utebliven tillväxt har positiva effekter på miljön.

Däremot bör slutsatsen bli att tillväxten måste genomgå stora kvalitativa förändringar. Den välfärd som byggts upp i de industrialiserade länderna, som en konsekvens av tillväxten, hotas i dag av denna tillväxt. Miljö och utveckling kan inte separeras, det var temat för FN:s stora miljökonferens i Rio-de-Janeiro 1992. Arbetslösheten är ett

av de största akuta problemen. All utveckling i Europa måste beakta att meningsfull sysselsättning skapas. Vi behöver en tillväxt som skapar jobb, men inte påverkar miljön negativt. Problemet är att den "gamla" sortens tillväxt gör tvärtom: Den har negativa effekter på miljön, men skapar inte längre särskilt många nya arbetstillfällen.

Sysselsättningen kan inte ökas utan tillväxt, men därav följer inte att all tillväxt ger upphov till ny sysselsättning. Sysselsättningen inom industriproduktion kommer att fortsätta att minska. Framtiden både när det gäller miljön och den sociala utvecklingen finns i en ny sorts tillväxt. Dit når vi genom åtgärder på olika nivåer. Våra personliga val är viktiga, liksom den nationella politiken. Det internationella samarbetet på olika områden är av mycket stor betydelse.

Utredningen borde ha använt en del av sina resurser till att söka svar på frågan: Finns den nya tillväxten i EU? Vilka uttryck tar den sig? Vilken typ av näringsliv dominerar Europa? Vilka krafter bromsar den framtidsinriktade utvecklingen? Vilka befrämjar den? Kan Sverige påverka i någon mån att en positiv utveckling kommer till stånd?

I en sådan analys måste man granska både utvecklingen på gemenskapsnivå och i medlemsländerna var för sig.

Utvecklingen i Central- och Östeuropa

Kapitlet om Central- och Östeuropa är ofullständigt och svepande. Med tanke på att utvecklingen i dessa länder är av avgörande betydelse för miljöutvecklingen i Europa borde betydligt mer av utredningens resurser använts till att analysera utvecklingen där och den roll - på gott och ont - som EU spelat och spelar. Hur ser behovet av insatser ut? Vilka åtgärder är mest akuta? Säkerhet i kränkraftverk och avveckling av kärnkraften hör utan tvekan dit.

Inom EU finns det både hoppfulla utvecklingstendenser och hotfulla. Östs integration med Västeuropa är av största vikt, men kommer att leda till behov av omstruktureringar i EU-länderna. Stål, textil och jordbruk är näringar, som drastiskt kommer att påverkas. Kommer EU att orka öppna sig eller segrar protektionismen? Vilka miljöproblem löser respektive ger en ökad import från dessa länder till EU? Den ger resurser att använda bland annat till miljöförbättring, men innebär också att produktion sker i anläggningar utan tillräckligt miljöskydd. Hur kan integrationen bäst förenas med god miljöanpassning?

Den låga betydelse som Central- och Östeuropa tillmäts i utredningen bekräftar att vetskapen om att muren fallit inte ännu lett till insikt om konsekvenserna av detta. Vi har nu i Västeuropa chansen att påverka miljöutvecklingen i öst, kommer vi att ta den? Hur kan Sverige bäst bidra till att vi inte missar chansen? Genom utanförskap, EES-avtal eller medlemskap?

Makt och motmakt

Hur ser maktstrukturerna ut i EU?

Utredningens arbete har begränsats till att bedöma länders inflytande i EU, men länder är inte alltid homogena maktcentrum. Företagskoncerner är maktfaktorer som sträcker sig över nationsgränser. Hur starkt är deras inflytande? Vad betyder det på miljöområdet? Hur starka är banden mellan den politiska nivån och det hemmabaserade näringslivet i de olika medlemsländerna?

Inte heller har utredningen försökt analysera parlamentet utifrån någon annan aspekt än den ländervisa indelningen. Ändå är parlamentet inte alls byggt på länderna utan på partierna över nationsgränserna. Har detta spelat någon roll för parlamentets agerande? Finns det avgörande skillnader mellan de politiska blocken i miljöfrågor? Hur har parlamentet lyckats hävda sitt inflytande i miljöfrågor? Vi talar ofta om "det demokratiska underskottet" i EU och avser att parlamentet saknar beslutsrätt på det sätt som den svenska riksdagen har. Men EU-parlamentet lyckas ofta få gehör för sina tilläggsförslag, medan riksdagen sällan lyckas göra några förändringar i regeringens förslag.

Ett tänkbart sätt att söka svar på den här typen av frågor, hade varit att analysera några direktiv på miljöområdet. Några som bedöms som viktiga framsteg i gemenskapens miljöskydd och några som bedöms som misslyckade ur miljösynpunkt. Varifrån kom ursprungligen förslaget? Vilka drev på? Vilka krafter bromsade? Gjorde parlamentet tillägg? Vilka koalitioner fanns i ministerrådet?

Ett sådant arbetssätt hade tillfört den svenska debatten moment, som saknas nu och ökat insikten om hur utvecklingen i gemenskapen sker.

Domstolens roll

På motsvarande sätt borde viktiga miljödomar ha analyserats. Vad kan man dra för slutsats av domstolens agerande? Hävdar den miljöintresset eller faller den undan? I debatten används ofta olika domar på ett missvisande sätt, beroende på den bristfälliga analysen av dem.

Utrymmet för nationell miljöpolitik inom regelverket

Utredningen definierar direktiv baserade på artikel 100A, som totalharmoniserade och direktiv baserade på artikel 130S som minimidirektiv. Men att länder inte tillåts ha regler som avviker från ett direktiv baserat på artikel 100A betyder inte att det är totalt harmoniserat. Direktivet kan inom sig mycket väl rymma skilda åtaganden för olika länder. Utredningen borde ha analyserat hur pass vanligt detta är när det gäller regler som har effekt på miljön. Det är också viktigt att veta åt vilket håll utvecklingen går. Enligt många bedömare blir det allt vanligare att direktiven innehåller utrymme för nationell självständighet med högre ambitioner även när det gäller regler för att befrämja den inre marknaden.

Skillnaden mellan EES-avtal och medlemsskap

Skillnaden mellan dessa alternativ, vad gäller möjligheten att påverka EU, undervärderas i utredningen. Det hänger samman med att analysen av Sveriges möjligheter att påverka i hög grad koncentreras till de enklast mätbara uttrycken för inflytande, antal parlamentsledamöter, röstetal i ministerrådet och liknande. Medan hela den dynamik som ett nära samarbete rymmer därutöver undervärderas. Redan utfallet av medlemsförhandlingarna visar att det finns en betydligt större vilja att tillmötesgå särskilda krav från Sverige som medlem än från Sverige som avtalsslutande part i EES. Medan EES-avtalet medgav övergångsperiod och omförhandling i syfte att komma överens, så finns i medlemsförhandlingarna en betydligt klarare utfästelse från EU:s sida att anpassa det gemensamma regelverket till svensk nivå, där denna nivå är högre.

Trögheten i EES-avtalet undervärderas också. Av de många nya, eller förändrade, regler som EU antagit senare än halvårsskiftet 1991,

har ingen tillförts EES-avtalet. Allmänhetens och intresseorganisationernas möjlighet till insyn och inflytande är också mycket mer begränsade inom EES.

Den svenska implementeringen av EES-avtalet

Det var Sveriges och EFTA-ländernas inställning i EES-förhandlingarna att de redan genom sin befintliga lagstiftning levde upp till de krav som finns på miljöområdet i EU:s regelverk. Anpassningen var därför en formsak. En mer noggrann analys av innehållet i berörda direktiv och regelverk visar att det inte alltid är så. EU-reglerna talar inte enbart om hur ett land ska bete sig, utan också om vilka mål som ska uppnås. Där finns krav på aktivt handlande från ansvariga myndigheter för att nå dessa mål. Där finns också tydligt uttalat att den enskilde medborgaren ska kunna hävda sin rätt till god miljö, vid en juridisk prövning, med hjälp av lagar och regler. Ansvariga myndigheter ska kunna ställas till svars.

Sverige lever inte alltid upp till dessa krav. Att det finns EU-länder, som inte heller gör det, är ett klent försvar. Om Sverige vill vara pådrivande i miljöarbetet inom EU eller EES, så borde en korrekt implementering vara självklar. En bristfällig anpassning drar ner trovärdigheten.

Utredningen borde ha analyserat det sätt, på vilket Sverige tagit in EES-avtalets miljödelar, i det svenska regelverket. Utredningen kunde efter en sådan analys ha rekommenderat förändringar i sättet att anpassa.

Miljöpolitiken i EU-länderna

Kapitlet om EU-ländernas miljöpolitik och prioriteringar är ofullständigt. För att förstå bristerna kan man tänka sig in i motsvarande sätt att analysera svensk miljöpolitik. Vi skulle nog tycka att en något så när fullständig bild hade krävt att såväl regeringsföreträdare som opposition tillfrågats, att myndigheter som Naturvårdsverket tillfrågats, att miljöorganisationer fått yttra sig och att forskningsinstiutioner tillfrågats. Resultatet har blivit missvisande. Slutsatsen att inget land

anser försurningsfrågor som viktiga är uppenbart fel. Det är en högt prioriterad miljöfråga i flera länder.

En mer noggrann analys av EU-ländernas implementering av gemenskapsregler behövs. Både beträffande vilka brister som kvarstår och beträffande vilka positiva effekter gemenskapsreglerna haft i de olika länderna.

Möjligheter till insyn och delaktighet

Kapitlet om allmänhetens och miljöorganisationernas möjligheter till insyn är inte heller tillräckligt genomarbetat. Här hade behövts en analys av hur det fungerar i EU-länderna. Utredningen borde ha granskat såväl något eller några av de länder, som anses miljömedvetna som något eller några av de icke miljömedvetna. Hur har man sökt tillgodose allmänhetens och organisationers rätt till insyn och delaktighet? Har medlemsskapet i EU förbättrat eller försämrat insynen? Hur utnyttjas möjligheten att ställa det egna landet till svars genom att klaga hos kommissionen? Är det enskilda människor, eller organiserade intressen som utnyttjar möjligheten? Finns det goda exempel att lära av, misstag som kan undvikas? Såväl Danmark som Holland är länder som har uttalat höga ambitioner när det gäller att göra samarbetet tillgängligt och ett närmare studium av erfarenheterna där hade varit av värde för vår debatt i Sverige.

Ekonomiska analyser

Det finns på olika håll i utredningen påståenden om vilka ekonomiska effekter de olika valen av relation får. Kostnader för medlemsskap belastar statsbudgeten och slutsatser dras om vilka kostnader som måste skäras ned, som kompensation. Rimligen borde beräkningar ha gjorts av de båda andra alternativens kostnader även om dessa inte i första hand belastar statsbudgeten. Miljöskydd är i hög grad bekostat av kommuner, företag och konsumenter varför en beräkning av möjligheterna för dessa att bära höga miljöskyddskostnader vid alternativen EES-avtal och utanförskap borde ha gjorts.

Slutsatser om vilka neddragningar av andra utgifter i statsbudgeten, som medlemsavgiften föranleder, kan inte utredningen dra. En lång rad faktorer spelar in, hur stora intäktsökningar som kan förväntas,

hur räntorna kommer att ligga. En tämligen liten förändring av räntan påverkar utgifterna i statsbudgeten med lika stora belopp som medlemsavgiften. Kommer regering och riksdag att välja nedskärning och/eller fortsatt ökad upplåning? Alla dessa osäkerheter gör att tvärsäkra påståenden om att t.ex. östeuropabiståndet kommer att dras ner vid ett medlemsskap, ter sig som ytterst oseriösa.

Egentligen är den uppgift, som förelagts kommittén en omöjlighet. Det går inte att göra en fullständig konsekvensanalys av de olika handlingsalternativens miljöeffekter. Alternativen rymmer i sig möjligheter till vitt skilda effekter på miljön, beorende på hur de hanteras. Dessutom kommer en lång rad andra faktorer och processer att påverka miljön.

Denna självklarhet - att framtiden alltid är oförutsebar - gör det naturligtvis inte mindre angeläget att försöka förutse konsekvenserna av olika alternativ. Den gör det däremot nödvändigt att hålla i minnet att framtidsbedömningar alltid rymmer ett stort mått av spekulation där olika bedömare kommer till skilda slutsatser trots att de utgår från samma analysmaterial.

Även om utredningens uppgift i första hand varit att granska miljökonsekvenser av Sveriges utanförskap, EES-deltagande eller medlemsskap i EU, så borde detta ha satts in ett större sammanhang. Vilka är de största miljöhoten för Europa? Vilka är möjligheterna till en positiv utveckling?

Avgörande för all utveckling i Europa är om vi kommer att gå mot en period av fred och stabilitet, eller om utvecklingen kommer att gå i motsatt riktning. Ingenting är så miljöförstörande som krig. Utvecklingen i Ryssland och det forna östblocket i övrigt och integrationen av Central- och Östeuropa med Västeuropa är av stor betydelse.

- En eventuell kärnkraftsolycka någonstans i det tättbefolkade Europa,
- revolutionerande uppfinningar eller innovationer i miljöpositiv eller negativ riktning,
- den ekonomiska utvecklingen, är exempel på skeenden, som får avgörande betydelse för miljön.

I det perspektivet har allt för mycket av utredningens resurser använts till statiska jämförelser mellan Sveriges och EU:s regelverk och allt för litet till att prioritera bland miljöfarorna och bedöma hur Sveriges

insatser kan bli mest konstruktiva: genom medlemsskap i EU, EES-avtal eller genom att stå utanför.

Särskilt yttrande av experten Staffan Westerlund

Utredningsuppdraget har varit mycket omfattande i förhållande till tilldelad tid och resurser och det framlagda betänkandet återspeglar också ett omfattande och i betydande delar kritiskt arbete. Med nödvändighet har underlaget främst utgjorts av tidigare gjorda faktasammanställningar och analyser. Tid har inte funnits för källkritisk granskning. Betänkandet återspeglar därför utredningens uppfattning om fakta och sammanhang. Sådana fel i underlagsmaterialet som inte har upptäckts, har därför följt med in i betänkandet. Vad som sägs i betänkandet bör alltså inte ses som en självständig faktaredovisning utan uteslutande som en redovisning av underlaget för utredningens egna analyser och ställningstaganden.

I princip är samtliga mer väsentliga frågor om konsekvenser av ett EG/EU-medlemskap kopplade till direkt och indirekt rättsverkan av rättsregler på EG/EU-nivå och nationella nivåer. Från miljörättsvetenskaplig expertsynpunkt bör därför särskilt följande två förhållanden påpekas.

Kapitel 18 analyserar många frågor men mestadels grundat på sådana bit-för-bit analyser som respektive tidigare kapitel vanligen utgör. Många *handlingsmöjligheter* för Sverige som ett EG/EU-medlemsland kommer då lätt bort. För att komplettera bilden bör man tydligare än vad betänkandet utvisar förstå följande.

Många av de problem som hör samman med produktregler och de fyra friheterna (särskilt de som kopplas till art 100a) har det gemensamt att det *trots allt* finns ett utvecklingsbart handlingsutrymme, som grundas på vad som i realiteten är ett slags återspegling av *subsidiaritetstänkandet*, nämligen vad gäller *miljökvaliteten* i respektive land. Sådana kvaliteter är dels av ett primärt intresse för just det landet i fråga, dels något som kräver nationell miljölagstiftning som bas för styrningen. Att EG/EU i vissa hänseenden av medlemsländerna kräver att de upprätthåller en viss minimikvalitet, ändrar inte förutsättningar-

na för påståendet att varje land i princip ges en rätt att värna sin egen miljö. I korthet reflekteras detta dels i miljögarantin (med dess eventuella begränsningar), dels i artiklarna 130r-t i deras helhet. Därtill återspeglas det delvis i art 36.

Den sistnämnda är centrum för sådana frågor som bl.a återspeglas i den s.k Cassis de Dijon-principen. Denna princip, sedd isolerad, är emellertid i sin tur mindre stel än vad många hävdar, vilket dock inte kan behandlas närmare här.

Ovanstående kan också beskrivas som att grundläget är att medlemsstaterna är suveräna men har avtalat bort vissa kompetenser till gemenskapen/unionen. Avtalen är främst Romtraktaten med alla ändringar och tillägg t.o.m Maastrichtavtalet. Som betänkandet visar är EG-domstolen den högsta uttolkaren härav. Om domstolen tolkar avtalet på ett sätt som samtliga medlemsstaterna ogillar, kan de ändra i avtalet och på det sättet ge domstolen en annan grund för kommande dömande.

Av ovanstående följer att respektive land som vill värna sin miljö kan och bör pröva exakt alla slags åtgärder och kombinationer därav, som inte fångas in av innehållet i traktaten eller andra EG/EU-regler. Vad gäller sådan miljöreglering som riktas in på miljökvalitet har utvecklingen av EG/EU-rätten, vad avser spelet mellan medlemsländer och EG/EU, ännu knappt inletts.

Detta betyder i sin tur att antaganden om att en viss tilltänkt nationell åtgärd skulle strida mot EG/EU-regler vanligen måste prövas kritiskt. Detta gäller i princip även totalharmoniserade regler för produkter, förutsatt att åtgärder i fråga inte är *direkt* stridande däremot. Exempelvis kan varje land utveckla regler av sådana modeller som finns i 5 § miljöskyddslagen, 5 § lagen om kemiska produkter, 6 § 1 stycket miljöskyddslagen, 3 kap 3 och 4 §§ vattenlagen samt 1 och 20 §§ naturvårdslagen.

Detta innebär i sin tur att, under den viktiga förutsättningen (obs!) att Sverige allvarligt eftersträvar att utnyttja möjligheterna att maximera sitt miljöskydd även vid ett EG/EU-medlemskap, det mesta av miljönackdelarna som följer av produktregler grundade på art 100a kan undvikas. Om däremot den nämnda förutsättningen brister, blir miljönackdelarna mycket stora.

Detta leder till det andra förhållandet som inte kan förbigås vid en konsekvensbedömning rörande EG/EU-medlemskap ur ett miljöper-

spektiv. Betänkandet är inte en riktig miljökonsekvensbeskrivning men har många moment av en sådan. Till en god konsekvensanalys hör att så långt möjligt redovisa och diskutera osäkerheter och betydelsen därav.

Om ett antal EU-länder väljer att omtolka subsidiaritetsprincipen på det sättet, att EG/EU inte ska utfärda bestämmelser om miljökvalitet i länderna, kollapsar i princip samtliga hittills i Sverige gjorda analyser av miljökonsekvenserna av ett EG/EU-medlemskap. Ty då kan länderna ges frihet att ha dålig miljö, samtidigt som de kan påtvingas transporter och varor i de fyra friheternas namn. Detta är skräckscenariot sett från miljösynpunkt. Ett alternativt scenario är följande, bestående av tre punkter.

1. EG/EU uppfattar *inte* subsidiaritetsprincipen på det nyss nämnda sättet (trots att vissa länder för tillfället signalerar uppfattningen).

2. Sverige rättar sig bättre än hittills efter EG/EU-regler, när dessa är strängare än de svenska (som när det gäller vattenkvalitet, grundvattenskydd, miljökonsekvensbeskrivningar, tillståndsprövningar enligt miljöskyddslagen m.m som för närvarande *understiger* de regler, som enligt EES-avtalet Sverige egentligen ska ha genomfört 1 januari 1994).

3. Sverige utnyttjar fullt ut det rättsliga utrymmet att skydda egen miljö som jag nämnde tidigare.

Under *dessa tre förutsättningar* tillsammans är nackdelarna av ett EG/EU-medlemskap vad gäller konsekvenserna av regelsystemet måttliga och där finns även fördelar.

Denna känslighet i analysen måste redovisas tydligt. Ytterligare känslighetsfaktorer är knutna till olika *alternativ* som av tids- och utrymmesskäl inte kunnat behandlas mer ingående. EG/EU kan som framgår av betänkandet vara inte bara en pådrivare utan också en broms. Konventionen om långväga luftföroreningar (från början inriktad på just försurning) tillkom inte genom EG utan genom ECE (FN:s ekonomiska kommission för Europa) under mycket stark medverkan av Sverige. Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt med gränsöverskridande verkningar är också en ECE-konvention. En helt ny Östersjökonvention har tillkommit utanför EG-arbetet. Europarådet (inte EG/EU) ligger bakom en konvention om miljöskadestånd. Baselkonventionen om avfall har såvitt jag vet ännu inte ratificerats av EG/EU.

Tillsammans utgör detta exempel på internationellt miljöarbete som även fortsättningsvis kommer att pågå vid sidan av, eller utöver, EG/EU där ett alltigenom suveränt land kan verka fritt. Härtill kommer konsekvenserna av GATT som syftar till liberalisering av världshandeln samt de ännu inte överblickbara världskonsekvenserna av Riokonferensen. Mycket sker, mycket har skett och mycket kommer att ske utanför EG/EU.

Jag nämner dessa förhållanden för att visa att det inte ens med ett begränsat tioårsperspektiv är möjligt att hävda att det finns en övervägande sannolikhet för något enda av de scenarios, som kapitel 18 diskuterar. Men flertalet, kanske samtliga, har en större eller mindre grad av rimlighet för sig. Antalet rimliga scenarios ökar dock mycket snabbt när man beaktar möjliga alternativ exemplifierade med de internationella samverkansformer och konventioner jag nyss nämnt.

Kommittédirektiv

Dir. 1993:13

Utredning av miljökonsekvenserna för Sverige av olika former för deltagande i den västeuropeiska integrationen

Dir. 1993:13

Beslut vid regeringssammanträde 1993-02-04

Chefen för Miljö- och naturresursdepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas med uppdrag att belysa miljökonsekvenserna vid ett medlemskap i EG/EU resp. konsekvenserna av att stå utanför ett sådant samarbete.

Bakgrund

I regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 angav regeringen fyra stora uppgifter för politiken fram mot mitten av 1990-talet. Miljön är en av dessa grundpelare i regeringens politik och uppgiften är att forma en långsiktig och hållbar utveckling mot ett samhälle med frisk luft och rent vatten, levande sjöar och skogar. I regeringsförklaringen den 6 oktober 1992 anges vidare att miljökonsekvenserna skall redovisas före varje beslut som ger större miljöpåverkan. Detta redovisas också i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 15).

Den 1 juli 1991 överlämnade den dåvarande regeringen Sveriges ansökan om medlemskap i de europeiska gemenskaperna. Förhandlingarbetet inleddes den 1 februari 1993. Avsikten är att medborgarna skall ges tillfälle att ta ställning till förhandlingsresultatet i en folkomröstning år 1994. Det är angeläget att medborgarna inför denna får en god och allsidig information om betydelsen av ett medlemskap.

Oavsett om ett svenskt deltagande i det västeuropeiska samarbetet sker genom ett medlemskap i EG/EU eller genom ett EES-avtal, utan svenskt medlemskap, kommer förutsättningarna för den svenska miljöpolitiken och

2

för möjligheterna att begränsa miljöproblemen att påverkas. Det är därför angeläget att miljökonsekvenserna av ett svenskt närmande till EG blir noga klarlagda.

En kommitté bör därför tillkallas med uppdrag att belysa sådana konsekvenser vid ett medlemskap i EG/EU resp. konsekvenserna av att stå utanför ett sådant samarbete.

Regeringen har den 28 januari 1993 resp. denna dag beslutat att genomföra motsvarande konsekvensanalyser såvitt avser samhällsekonomin i vid bemärkelse resp. utrikes- och säkerhetspolitik samt överlåtelse av beslutsbefogenheter och tillämpningar av subsidiaritetsprincipen, den s.k. närhetsprincipen.

Avsikten är också att regeringen – på föredragning av chefen för Socialdepartementet – skall fatta beslut om genomförande av en konsekvensanalys såvitt avser välfärd och jämställdhet. Ytterligare konsekvensutredningar kan komma att beslutas senare. De olika konsekvensutredningarna bör samarbeta om uppläggningen av arbetet.

Uppdraget

Mot ovanstående bakgrund är det angeläget att göra en systematisk beskrivning av de miljökonsekvenser som kan uppkomma till följd av Sveriges närmande till EG/EU. Beskrivningen bör avse alternativen att Sverige blir medlem resp. står utanför EG. Bedömningen av miljökonsekvenserna bör i princip omfatta följande.

En utgångspunkt bör vara att kort redovisa miljösituationen i landet idag och hur den påverkas av åtgärder i Sverige resp. i omgivande länder.

Även en översiktlig redovisning av miljösituationen i EG och hur Sverige påverkas av den bör göras. Underlag finns bl.a. i EG-kommissionens rapport "Environment and the Internal Market" (1992) och utredningen Sveriges Internationella Miljösamarbete (SOU 1990:88).

Sverige bedriver idag ett omfattande internationellt arbete för att bidra till lösningar av både nationella och internationella miljöproblem. En översiktlig redovisning av Sveriges möjligheter till internationellt miljösamarbete vid de olika alternativen för närmande till EG bör därför ingå i redovisningen. Likaså bör förutsättningarna att uppnå ett verkningsfullt miljösamarbete i olika internationella fora belysas.

Sambandet mellan ekonomi och ekologi – hur den ekonomiska utvecklingen påverkar miljötillståndet – beror å ena sidan på att ekonomisk tillväxt och ökat varuutbyte leder till en ökad omsättning av naturresurser och energi, vilket resulterar i miljöpåverkan. Men å andra sidan skapar en gynnsam samhällsekonomisk utveckling utrymme för investeringar i ny teknik

och förbättrar möjligheterna att föra en ambitiös miljöpolitik.

De båda alternativen för ett svenskt närmande till EG kan innebära skillnader vad avser ekonomisk tillväxt, investeringsklimat m.m. Kommittén bör belysa hur sådana skillnader kan påverka förutsättningarna för den svenska miljöpolitiken och redovisa effekter av detta på miljötillståndet. Härvid bör samråd särskilt ske med den kommitté som analyserar den samhällsekonomiska utvecklingen i vid bemärkelse. Förutsättningarna för en hållbar utveckling skall klarläggas.

Miljöeffekterna vid de olika formerna av ett svenskt närmande till EG bör redovisas beroende på förväntad utveckling inom följande områden: handel, transporter, jordbruk, energi, användningen av kemikalier, markanvändning, bebyggelse och hushållning med naturresurser. Möjligheten att få del av EG:s strukturfonder vid ett medlemskap bör belysas, liksom den betydelse de kan få för miljön i Sverige. Det är viktigt att arbetet koncentreras till sådana områden där stora skillnader kan förväntas uppstå beroende av om Sverige blir medlem i EG/EU eller inte. Frågan om ökad handel och ökade transporter måste inta en viktig roll i konsekvensbeskrivningen bl.a. mot bakgrund av EG:s tidigare undersökningar i frågan.

Såväl EES-avtalet som ett svenskt medlemskap förutsätter en anpassning av svensk lagstiftning till EG:s regelsystem. Vissa lagstiftningsområden, t.ex. naturvård, tillkommer vid EG/EU-medlemskap. Samtidigt får Sverige möjlighet att påverka utformningen av EG:s regelsystem. Denna möjlighet blir avsevärt större vid ett EG-medlemskap.

Analysen bör särskilt uppmärksamma Sveriges möjligheter att påverka EG:s och dess medlemsstaters handlande på miljöområdet samt EG:s politik gentemot Östeuropa på detta område vid medlemskap resp. utanförskap. I detta sammanhang bör också innebörden av den föreslagna utvidgningen av den gemensamma kompetensen enligt Maastrichtfördraget analyseras.

Graden av beroende för svensk miljöpolitik efter EES-avtalets ikraftträdande resp. vid EG-medlemskap bör belysas i konsekvensbeskrivningen. Därvid bör hänsyn tas till de begränsningar som gäller redan idag genom andra internationella avtal.

Regeringen har idag beslutat att till det samlade utredningsarbetet knyta en parlamentariskt sammansatt referensgrupp med företrädare för politiska partier med uppgift att följa utredningsarbetet.

Kommittén bör lämna referensgruppen fortlöpande information om sitt arbete samt inhämta gruppens synpunkter på vilka problem som särskilt bör bli föremål för kommitténs analys.

Resultatet av kommitténs arbete bör redovisas senast den 1 oktober 1993.

4

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för Miljö- och naturresursdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med högst sju ledamöter för att utreda miljökonsekvenserna av olika former för ett svenskt deltagande i den västeuropeiska integrationen,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta fjortonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1993

Utdrag ur

Romfördraget

Fördrag om upprättandet av Europeiska Ekonomiska Gemenskapen

Kapitel 2

Avskaffande av kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna

Artikel 30

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna, om inte annat föreskrivs nedan.

Artikel 36

Bestämmelserna i artiklarna 30 till 34 skall inte hindra sådana förbud eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän sedlighet, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda immateriell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Kapitel 3

Tillnärmning av lagstiftning

Artikel 100

Rådet skall enhälligt, på förslag av kommissionen, utfärda direktiv för en tillnärmning av sådana bestämmelser i medlemsstaternas lagar och andra författningar som direkt inverkar på den gemensamma marknadens upprättande eller funktion.

Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén skall höras beträffande direktiv som, om de genomfördes, skulle medföra en ändring av lagstiftningen i en eller flera medlemsstater.

Artikel 100a[1]

1. Utan hinder av artikel 100 och oavsett vad om i övrigt föreskrivs i detta fördrag skall följande bestämmelser tillämpas för att nå de mål som anges i artikel 8a. Rådet skall genom beslut med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, i samarbete med Europaparlamentet och efter attt ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, vidta åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera.

2. Punkt 1 gäller inte fiskala bestämmelser, bestämmelser om fri rörlighet för personer samt bestämmelser om anställdas rättigheter och intressen.

3. Kommissionen skall i sina förslag enligt punkt 1 rörande hälsa, säkerhet samt miljö- och konsumentskydd utgå från en hög skyddsnivå.

4. Om en medlemsstat, efter att rådet med kvalificerad majoritet har antagit en bestämmelse om harmonisering, anser det nödvändigt att tillämpa nationella bestämmelser med åberopande av de väsentliga

[1] Artikeln tillagd genom artikel 18 i enhetsakten.

behov som anges i artikel 36 eller med hänvisning till miljö- eller arbetsmiljöskydd, skall den underrätta kommissionen om dessa bestämmelser.

Kommissionen skall bekräfta bestämmelserna sedan den konstaterat att dessa inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innebär förtäckta handelshinder mellan medlemsstaterna.

Utan hinder av det förfarande som anges i artiklarna 169 och 170 kan kommissionen eller någon av medlemsstaterna anhängiggöra saken direkt hos domstolen, om den anser att en annan medlemsstat missbrukar de befogenheter som ges i denna artikel.

5. De harmoniseringsbestämmelser som anges ovan skall, när så är lämpligt, inbegripa en skyddsklausul, som tillåter medlemsstaterna att av ett eller flera av de icke-ekonomiska skäl som anges i artikel 36 vidta provisoriska åtgärder som är underställda gemenskapens kontrollförfaranden.

Artikel 100b[2]

1. Under 1992 skall kommissionen tillsammans med varje medlemsstat upprätta en förteckning över nationella lagar och andra författningar som faller under artikel 100a och som inte har blivit harmoniserade enligt den artikeln.

Rådet kan, i enlighet med bestämmelserna i artikel 100a, besluta att de bestämmelser som gäller i en medlemsstat skall anses vara likvärdiga med dem som tillämpas av en annan medlemsstat.

2. Bestämmelserna i artikel 100a.4 skall tillämpas analogt.

3. Kommissionen skall upprätta den förteckning som anges i punkt 1 första stycket och avge lämpliga förslag i god tid för att rådet skall kunna fatta beslut före utgången av 1992.

---

[2] Artikeln tillagd genom artikel 19 i enhetsakten.

Utdrag ur

Maastrichtfördraget

Fördraget om Europeiska Unionen

Avdelning XVI

Miljö

Artikel 130r

1. Gemenskapens miljöpolitik skall bidra till fullföljandet av följande mål:

- att bevara, skydda och förbättra miljön,
- att skydda människors hälsa,
- att på ett varsamt och rationellt sätt utnyttja naturresurserna,
- att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

2. Gemenskapens miljöpolitik skall syfta till en hög skyddsnivå med hänsyn tagen till de olikartade förhållandena inom olika områden inom gemenskapen. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att den som skadar miljön skall betala. Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik på andra områden.

I detta sammanhang skall de harmoniseringsåtgärder som skall vidtas för att motsvara dessa krav, där det är lämpligt, innehålla en skyddsklausul som tillåter medlemsstater att, av icke-ekonomiska miljömässiga skäl, vidta provisoriska åtgärder som skall vara föremål för ett kontrollförfarande på gemenskapsnivå.

3. När gemenskapen förbereder sin miljöpolitik skall den beakta

- tillgängliga vetenskapliga och tekniska data,
- miljömässiga förhållanden i gemenskapens olika regioner,
- de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas,
- den ekonomiska och sociala utvecklingen i gemenskapen som helhet och den balanserade utvecklingen i dessa regioner.

4. Inom sina respektive kompetensområden skall gemenskapen och medlemsstaterna samarbeta med tredje land och med vederbörande internationella organisationer. Formerna för samarbetet inom gemenskapen kan bli föremål för överenskommelse mellan gemenskapen och berörda tredje parter; de skall förhandlas fram och ingås i enlighet med artikel 228.

Föregående stycke skall inte inverka på medlemsstaternas behörighet att förhandla i internationella organ och ingå internationella överenskommelser.

Artikel 130s

1. Rådet skall enhälligt, på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, bestämma vilka åtgärder som skall vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 130r.

2. Med avvikelse från den beslutsordning som anges i punkt 1, och om inte annat följer av artikel 100a, skall rådet enhälligt, på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om

- bestämmelser av främst fiskal karaktär,
- åtgärder beträffande fysisk planering, markanvändning med undantag av avfallshantering och åtgärder av annan karaktär samt förvaltning av vattenresurser,
- åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen vad gäller dess energiförsörjning.

Rådet får på det sätt som anges i föregående stycke definiera de frågor om vilka beslut skall fattas med kvalificerad majoritet.

3. På andra områden skall rådet, i enlighet med det förfarande som anges i artikel 189b och efter samråd med Ekonomiska och sociala kommittén, anta allmänna handlingsprogram omfattande prioriterade mål som skall förverkligas.

Rådet skall i enlighet med de förutsättningar som anges i punkt 1 eller punkt 2, alltefter omständigheterna, vidta de åtgärder som är nödvändiga för genomförandet av dessa program.

4. Med förbehåll för vissa åtgärder av gemenskapskaraktär skall medlemsstaterna finansiera och genomföra miljöpolitiken.

5. Om en åtgärd grundad på bestämmelserna i punkt 1 innebär kostnader som anses oproportionerligt stora för en medlemsstats offentliga myndigheter, skall rådet, med förbehåll för prinicpen att den som skadar miljön skall betala, i den rättsakt i vilken åtgärden föreskrivs fastställa lämpliga bestämmelser om

- tilfälliga undantag och/eller
- ekonomiskt stöd ur den Sammanhållningsfond som enligt artikel 130d skall upprättas senast den 31 december 1993.

Artikel 130t

De skyddsåtgärder som antas enligt artikel 130s skall inte hindra någon medlemsstat från att bibehålla eller införa strängare skyddsåtgärder. Sådana åtgärder skall vara förenliga med detta fördrag. De skall anmälas till kommissionen.

Bilaga 3

The Scope for Independent National Measures in the Context of the EC's Environmental Policy

Rapport av

Institute for European Environmental Policy, London

1. INTRODUCTION.

This short report has been produced by IEEP London for Nature Associates in Sweden. The report discusses how far the freedom of an individual Member State to apply national environmental protection measures is constrained by the EC Treaty and EC environmental legislation.

Where EC environmental legislation is applicable to a particular subject, the ability of a Member State to take independent measures will depend upon whether the legislation is based upon Article 100A or on Article 130S. Under Article 130S, there is wider scope for independent action.

Under Article 100A, higher national environmental standards may in some circumstances be *maintained* despite the adoption of a Community harmonization measure, but not introduced for the first time. Legislation based on 100A may also contain a specific 'safeguard' clause enabling any Member State to apply higher standards, but only on a temporary basis. By contrast, under Article 130S, higher national standards may be *introduced* after Community legislation has been adopted, and in certain circumstances may be applied permanently. The choice between 100A and 130S as the legal base for environmental legislation is therefore crucial. These issues are discussed in detail in Sections 2 and 3 of the report.

Where no Community legislation applies, a Member State is nevertheless still constrained by the requirements of the internal market. However, interference with the market is possible for environmental reasons. Judgements by the European Court on the application of Article 30 of the Treaty have established that national environmental protection requirements can outweigh those of the internal market, and that in these circumstances it is the right of a Member State to determine the level of environmental protection it wants, provided that the measures adopted are proportional to the objective. In particular, national environmental taxes and subsidies may be applied, although a recent attempt by the Community to circumscribe their application may have to be tested in the European Court. These issues are discussed in Section 4.

Section 5 discusses the respective roles of the Community and the Member States in the future development of environmental policy in accordance with the principle of subsidiarity. Section 6 discusses environmental negotiations, where competence is shared between the Community and the Member States. The situation, however, is very confused, and is likely to remain so for some time.

2. IMPLICATIONS OF THE CHOICE BETWEEN ARTICLES 100A and 130S AS THE LEGAL BASE FOR EC ENVIRONMENTAL LEGISLATION.

Since the passage of the Single European Act in 1987, EC environmental legislation has generally been based either on Article 130s or on Article 100a. The choice of legal base has a significant bearing both on the decision-making procedures, and the subsequent ability of individual Member States to take more stringent environmental protection measures than those set out in the legislation.

Although under the terms of the Maastricht Treaty the different procedures associated with action under Articles 100A and 130S respectively have become rather less marked than those established by the Single European Act, there still remain important differences. These are examined below.

2.1 Voting in the Council of Ministers.

Under Article 100A of the Maastricht Treaty, voting in the Council is by qualified majority vote (QMV). Under the new Article 130S, QMV becomes the standard procedure, whereas under the Single European Act unanimity was required. However, there still remains provision in Article 130S (2) for decision by unanimity in relation to the following policy sectors:

- provisions primarily of a fiscal nature;
- town and country planning, land-use (with the exception of waste management and 'measures of a general nature') and the management of water resources;
- measures significantly affecting a Member State's choice between different energy sources and the general structure of its energy supply.

These categories are very imprecise and will eventually have to be clarified by rulings of the European Court.

2.2 Role of the European Parliament.

Under Article 100A, the European Parliament is now given an enhanced role under the so-called 'co-decision' procedure set out in Article 189b. This is a complicated and lengthy process, in which the Parliament has the power ultimately to veto draft legislation, even though the Council is in favour of it.

Under Article 130S, there are now no less than *three* separate legislative procedures, each involving different roles for the Parliament (1):

- For those subjects listed in section 2.1 above, where unanimity in the Council applies, the role of the Parliament is limited to non-binding consultation.

- In the case of 'general action programmes,' Parliament has an enhanced role under the co-decision procedure.

- In all remaining areas, the 'co-operation procedure' (as set out in Article 189c) will apply. Although this gives the Parliament rather less influence than under the co-decision procedure, MEPs are given two 'readings' of legislative proposals, a procedure which has in the past enabled it to exert a decisive influence.

This situation contrasts with that established by the Single European Act, when Parliament's role under Article 130S was restricted to non-binding consultation only.

2.3 The scope for applying higher national standards.

Under Community law the existence of a harmonising measure which has as its object the establishment or functioning of the internal market in general precludes individual Member States from enforcing stricter standards. However, Article 100A (4) gives an individual Member State the opportunity to 'apply' such national provisions for the protection of the environment, provided the following conditions obtain:

- the harmonisation measure should have been agreed by QMV;
- the grounds for applying national provisions are 'the protection of the environment or the working environment', or among those referred to in Article 36 (see section 4.1);
- the Commission is notified of the provisions;
- the Commission confirms the provisions after satisfying itself that they are not an arbitrary or disguised restriction on trade between Member States;

These conditions are examined more fully below.

Under the new Article 130S of the Maastricht Treaty, the procedures for applying more stringent national provisions are less restrictive than under Article 100A. In particular, Article 130T allows Member States to maintain or introduce such measures, provided they are compatible with the Treaty, and they are notified to the Commission. The Commission is not given an explicit right to assess the measures, as in Article 100A, but in practice the phrase 'compatible with this Treaty' would make it possible for the Commission to initiate infringement proceedings in the ordinary way.

2.3.1 National provisions only after a decision by QMV

It is a curious feature of Article 100A (4) that stricter national measures may be applied only after a Community measure has been adopted by a qualified majority. Although the Treaty does not *require* a Member State wishing to apply national measures to vote against the Community harmonization measure -

since other Member States might well be prepared to vote against it - the effect of 100a(4) is that such a Member State may well feel *obliged* to vote against it, even though it may be generally supportive of the objectives of the proposed Community measure (although concerned at their limited nature). The Member State in question cannot know for certain that other Member States will *in fact* vote against, thus raising the threat of a decision by unanimity.

A number of German lawyers have sought to argue that the provisions of Article 100A (4) should also apply where decisions have been taken unanimously. Despite its curious consequences, however, the wording of the Treaty is clear, and remains unchanged by the Maastricht amendments.

Under Article 130t, by contrast, more stringent national measures may be applied regardless of the voting procedure.

2.3.2. The meaning of the word 'apply'.

There is some dispute over whether the word 'apply' in Article 100A is the equivalent of 'maintain or introduce' in Article 130T. Several German lawyers have argued that Article 100A (4) gives Member States the right not merely to maintain existing higher national standards, but also to introduce them after a Community harmonisation measure has been adopted (2). The argument advanced in favour of this position is that the purpose of the environmental provisions of the Treaty is to secure as much environmental protection as possible within the Community, and that Member States should therefore maintain the right to make innovative amendments to their environmental protection laws - especially since their application is subject to strict supervision by the Commission. Indeed, such innovations often eventually form the source from which new Community legislation is developed.

The opposing view - that Article 100A (4) allows only the *continued* application of existing national provisions - has more widespread support. This position is argued, for example, by Kramer. He points out that majority decisions under Article 100A are intended to contribute to the completion of the Community's internal market. Therefore, the introduction, after the Community has dealt with a subject, of different national standards for the wide variety of reasons listed under Article 36 could mean that the internal market would never be completed.

> The result would be that practically all Community regulations in the areas of food, drugs, the technical features of products, machinery, chemicals, product safety etc. could at any time be taken out of force for part of the Community through the national regulations of a Member State (3).

The precise meaning of the word 'apply' will eventually have to

be decided by the European Court: so far the Court has not been required to rule on this point. However, the Commission in 1992 confirmed the *maintenance* under Article 100A (4) of a 1989 German regulation banning the use of pentachlorophenol (PCP), which preceded the adoption by the Community of Directive 89/678. This Directive imposes only severe restrictions - not a complete ban - on the use of PCP.

2.4 Safeguard Clauses

Unilateral action of the type foreseen under under Article 100A(4) will not be necessary if the Directive or Regulation contains an explicit safeguard clause that may be applied by any Member State. It is becoming more frequent practice for harmonisation measures relating to product standards explicitly to authorise more stringent national measures, provided these are provisional, and proportional to the objective to be secured. Any Member State may press for the inclusion of such a safeguard clause during negotiations in the Council. Article 100A(5) states:

> the harmonisation measures referred to above shall, in appropriate cases, include a safeguard clause authorising the Member States to take for one or more of the non-economic reasons referred to in Article 36, provisional measures subject to a Community control procedure.

In addition, the Maastricht Treaty now provides in Article 130r (2) for the first time for a similar procedure to apply also to 'harmonisation' measures agreed under Article 130S. In contrast to Article 100A(5), however, Article 130R(2) refers as possible justifications for national measures *not* to the provisions of Article 36, but to 'non-economic environmental reasons'.

In view of the very limited interpretation that the European Court has put on Article 36 (see section 2.1), the use of the safeguard clause in a measure agreed under Article 130S may be rather less problematic than in the case of Article 100A. The point appears to be rather academic, however, since Article 130T allows for the application of *permanent* national measures subject to Community oversight that seems no more onerous than under Article 130R(2). It is therefore unclear why any Member State in practice should wish to avail itself of a safeguard clause under Article 130R(2) .

Under Article 100A(5) (and presumably also under Article 130R(2)), a Member State's provisional measures may remain in force until superseded by a Community provision. Although not set out in the Treaty, the accepted procedure under Article 100A(5) is described by Kramer as follows (4):

- the Member State informs the Commission of the measures taken;
- the Commission then attempts to obtain the agreement of the

other Member States;

- o if the Commission regards the protective measures as justified, the measures of the individual state will eventually be replaced by a Community provision which accommodates its wishes;

- o if the Commission regards the measures as unwarranted, the Commission institutes infringement proceedings under Article 169.

A Member State availing itself of a safeguard clause under Article 100A(5) in normal circumstances cannot subsequently be required to accept a Community measure which offers a lower level of environmental protection. If the Member State is out-voted in a qualified majority vote, it is then in a position to seek to continue to apply the national measures under Article 100A(4).

2.5 Express authorisation to apply differing standards

In some items of legislation relating to product standards, Member States are given express authorisation to apply differing standards:

- * Directive 78/611 on the lead content of petrol allowed Member States to fix the maximum lead content of petrol anywhere between 0.15 and 0.4 grammes per litre.

- * Directive 87/416 allowed Member States, if they wished, to prohibit the sale of regular-grade petrol containing lead.

- * The framework Directive 76/464 on dangerous substances in water permits Member States to control industrial emissions of such substances either through the application of uniform emission limit values, or through the establishment of quality objectives the achievement of which is to be secured through the setting of varying emission standards.

- * Directive 93/59 on emission standards for light commercial vehicles allows Member States to provide temporary tax incentives for the purchase of vehicles meeting the Directive's standards ahead of time (see section 4.4).

In some other items of legislation, individual named Member States are given temporary derogations to apply *lower* standards during a defined period - for example, Spain in respect of Directive 88/609 on large combustion plants. This procedure is now enshrined in Article 130s (5). It is not necessary for a similar provision to be made in particular Directives for named Member States wishing to apply *higher* standards, as this has been a right under Article 130t since 1987.

3. CRITERIA DETERMINING THE CHOICE OF LEGAL BASE FOR ENVIRONMENTAL LEGISLATION

The choice between Articles 100a and 130s as the legal base for environmental legislation is crucial since it affects the extent to which Member States may adopt more stringent measures, and determines the respective roles of the Community's institution. However, since an item of legislation may both affect the functioning of the internal market, and at the same time be aimed at achieving an enhanced level of environmental protection, the choice of legal base will often not be clear-cut. The question is particularly difficult in the case of measures which affect the competitive position of industries through harmonised pollution control measures.

Two recent cases have come before the European Court following attempts by the Council of Ministers to change the legal base of Commission proposals from Article 100A to Article 130S. The judgement of the Court differed in each case, however, and the Court's arguments were not consistent.

The earlier case (Case 300/89) concerned EC Directive 89/428 on the harmonisation of pollution reduction programmes in the titanium dioxide industry. Following the passage of the Single European Act in 1987, the Commission amended an earlier proposal for a harmonising Directive, changing its legal base to Article 100A. The Council, however, decided that Article 130S was more appropriate, and in June 1989 adopted the Directive unanimously. The Commission - supported by the European Parliament - then brought an action in the European Court seeking an annulment of the Directive, arguing that the principal objective of the legislation was to harmonise standards relating to the operation of the internal market. It presented evidence in support of its case that differing pollution control standards imposed by member States on titanium dioxide producers had resulted in a product price difference of between 10 and 20 per cent in 1984, increasing since then. For its part, the Council argued that harmonisation was only an incidental objective of the Directive, whose principal aim was to reduce and eliminate pollution, and therefore Article 130S was more appropriate.

The Court upheld the Commission's view that the measure should have been based on Article 100A, and accordingly annulled the Directive. In its judgement, the Court ruled that where a measure was directed both at environmental protection and the removal of market distortions, it was not possible to prioritize these objectives as they were indivisible. The judges cited Article 100A which expressly makes reference to the Commission's obligation when proposing harmonisation measures to take as their basis a high level of environmental protection; and Article 130R which states that environmental protection shall be a component of the Community's other policies. A measure therefore did not automatically fall within Article 130S simply because it was aimed, equally with other objectives, at environmental protection.

Moreover, in what appeared to many commentators to be more a political than a legal argument, the Court appeared to suggest that Article 100A should be chosen since the democratic input of the European Parliament would thereby be enhanced through the use under that Article of the co-operation procedure. The judgement seemed to imply that whenever there was confusion as regards the correct legal base, Article 100A should normally be chosen.

In contrast, in a recent judgement relating to a Waste Directive 91/156, the Court ruled that the choice between Articles 100A and 130S must be based on objective criteria that should be amenable to judicial review. The most important of such criteria were the aims and content of the legislation (5).

The case arose from a similar difference of view between the Council on the one hand, and the Commission and Parliament on the other. As in the titanium dioxide case, the Council amended the Commission's proposal, adopting it in March 1991 as a measure based on Article 130S rather than 100A. In this case, however, the Court ruled against the Commission, arguing that the mere fact that the establishment or operation of the internal market was affected was not a sufficient justification for Article 100A to be applied.

The Court accepted that waste could be defined as 'goods', so that Article 100A might be considered the appropriate legal base for legislation regulating its movement. However, it considered that since one of the principal aims of the Directive was to ensure that waste was disposed of as closly as possible to the place of production, it could not be regarded as intended to promote free movement of waste. According to the Court's judgement:

> The mere fact that the establishment or operation of the internal market was concerned was not sufficient for Article 100A to be applied. The Court had held that there was no justification for for recourse to Article 100A where the harmonisation of the conditions of the market within the Community was only an ancillary effect of the measure to be adopted.

Fears - particularly among Member States - that the Court would always uphold a very wide interpretation of Article 100A, therefore have proved unfounded, and the Court can now be expected to scrutinise very carefully the principal aims and objectives of each measure.

In any event, since the Maastricht Treaty now makes qualified majority voting in the Council the standard decision-making procedure under Article 130S, the Commission will no longer have such an incentive to base its proposals on Article 100A. Indeed, because of the delays and complications expected from the involvement of the European parliament under the new co-decision procedure, the Commission now has good reasons not to broaden the application of that article.

4. *THE RIGHT OF A MEMBER STATE TO RESTRICT TRADE FOR ENVIRONMENTAL REASONS, WHERE NO COMMUNITY LEGISLATION APPLIES.*

Section 2 discussed the scope for independent national action in areas where Community legislation already applies. Where there is no Community environmental legislation, the ability of a Member State to interfere with the workings of the free market for environmental reasons is nevertheless still constrained by the general provisions of the Treaty. In particular, Article 30 states:

> Quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect shall.... be prohibited between Member States.

This is qualified by reference, inter alia, to Article 36, which allows such measures to be taken on a number of grounds, including 'the protection of health and life of humans, animals or plants' and 'the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value.'

4.1 Acceptable measures under Article 36

A Member State seeking to justify the maintenance of higher environmental standards by reference to Article 36 must meet a number of stringent conditions.

* The justifications for imposing trade restrictions listed in Article 36 have been interpreted restrictively in the few relevant cases so far decided by the European Court, and it would seem that they may not be extended.

* More stringent national measures must have a direct effect on human health or on flora and fauna. The majority of environmental measures will have only indirect effects in this respect, and therefore may not be applied under Article 36. Examples of ineligible measures include environmental taxes, environmental labelling, and even measures to reduce discharges to air and water. Kramer provides the following examples:

  > the prohibition to market earrings made of nickel aims at the prevention of allergies to humans; it is thus a measure to protect the health of humans. The restriction on the use of CFCs in products aims at the protection of the ozone layer. While damage to the ozone layer may increase diseases of humans, such as skin cancer, the measure remains an environmental measure, since the health risk to humans is an indirect one (6).

* In addition, measures taken by a Member State must be *proportional* to the objective being pursued. This is discussed further in relation to the European Court's interpretation of Article 30 (below).

4.2 Exceptions to the provisions of Article 30

Although the European Court has interpreted Article 36 in the restrictive way discussed above, its judgements in relation to Article 30 have had practically the same effect as extending the grounds for applying Article 36.

In the landmark ***Cassis de Dijon*** case (7) the Court ruled that in the absence of specific Community legislation, a national restriction to the free circulation of goods, which was equally applicable to national goods and to goods from other Member States, was acceptable to the extent that

- it was justified by *mandatory requirements*, such as fiscal controls or consumer protection;

- the measures were *proportional* to the objective to be secured.

In 1988, the ***'Danish bottles'*** case (8) established that the protection of the environment was one such 'mandatory requirement'. The Commission had initiated proceedings against Denmark on the grounds that the introduction of a compulsory deposit-and-return scheme for drink containers was incompatible with Article 30. The Commission drew particular attention to the fact that practical considerations made it more difficult for non-Danish producers and traders to comply with the scheme.

The Court ruled that Denmark was entitled to establish an efficient system of waste prevention and that this required the introduction of a deposit-and-return system, despite the resulting interference with the free circulation of goods required under Article 30. It further indicated that Denmark was entitled to fix the *degree* of environmental protection it wanted. However, somewhat in contradiction, it also ruled that an additional Danish requirement that drinks containers should be licensed (in order to achieve a higher rate of returns, and therefore of environmental protection) was excessive and contrary to Article 30.

The confusions surrounding the Danish bottles case remain since very few other environmental cases have been decided by the Court in respect of Article 30. Some commentators have argued that because the free circulation of goods is of paramount importance in the EC Treaty, environmental considerations should be allowed to interfere with it only to an extent that is 'reasonable'.

Kramer, however, argues that under the Single European Act the environment is given a unique importance, and that where no EC legislation applies, it is for Member States alone to decide the degree of environmental protection they want to secure (9).

> Thus if a State decides to achieve an 80 per cent quota of plastic bottles returned, then it may also take measures to achieve that objective, even if that requires considerable

intervention into market mechanisms.

He points out that a Member State applying stricter national measures under Article 100A (4) would not be expected to establish their 'reasonableness', and therefore

> it seems contradictory then to apply criteria such as 'reasonableness' when a national measure is examined under Article 30, ie before a Community measure is adopted.

He also points out that on any 'reasonableness' test, total bans of substances or products would *always* have to be ruled incompatible with Article 30 as being excessive, and this has clearly not been the case in practice.

Kramer lists a number of examples of environmental measures taken by Member States which in his view do not contravene Article 30, because they affect domestic and foreign producers equally. They include

- A 1988 Italian regulation limiting the phosphate content of washing powders to reduce the eutrophication of water;
- Action by a number of Italian local authorities prohibiting the marketing of non-biodegradable plastic bags;
- tax reliefs for the purchase of relatively non-polluting motor cars, provided they do not discriminate between particular producers (but see below, section 3.5)

4.3 *Proportionality*

Prohibitions or restrictions taken under Article 36 should not 'constitute a means of arbitrary discrimination, or a disguised restriction on trade between Member States'. This is the so-called 'proportionality' principle, which also influences the Court's interpretation of Article 30. A measure is deemed to be proportional when

- it aims to pursue *a legitimate political objective*
- the measure is *appropriate* to approach this objective
- the measure is *necessary* to reach or approach the objective
- there is *no measure which is less restrictive* for the free circulation of goods.

Kramer cites as an example of a disproportional measure a general prohibition on the use of diesel engines in private motor vehicles to tackle local air pollution. If the air pollution is confined to a few specific cities, then such a general ban would be considered to be out of proportion to the objective pursued.

4.4 *The application of economic instruments for environmental purposes*

The application of financial measures such as taxes, charges and

fees is generally within the competence of the Member States and not the Community. This is reflected in the provisions of Articles 99 and 100A(2) which require Community rules on taxes to be decided on the basis of unanimity. Moreover, under Article 130S of the Maastricht Treaty, among the few areas still to be decided by unanimity are 'provisions primarily of a fiscal nature'.

Since it is the responsibility of Member States to determine the extent of environmental protection they wish to secure, they are free to determine the rate at which they levy 'green' taxes or charges.

Fiscal incentives for the purchase of 'environmentally friendly' goods are compatible with Article 30 of the Treaty provided they do not discriminate directly or indirectly against products produced in other Member States. For example, incentives to purchase cars with catalytic converters have been introduced by Denmark, Greece, the Netherlands, Luxembourg and Germany, and such measures have not been subject to legal challenge. All producers within the Community are obliged by EC legislation to produce cars with catalytic converters, so there can be no question of national discrimination.

The situation has been complicated, however, by Commission guidelines issued in 1991 which seek to regulate the use of tax incentives that encourage the application of higher environmental standards (10). These guidelines have so far been applied only in the case of recent Directives regulating exhaust emissions from vehicles. The latest such Directive - 93/59 regulating emissions from small vans - states in Article 3 that:

- Member States may apply tax incentives only in the case of vehicles meeting the standards of the Directive in advance of the deadlines for compliance;

- such incentives must apply generally to all new vehicles offered for sale;

- the incentives should cease after 1 October 1994, when only vehicles meeting these standards may be sold within the Community;

- the value of the incentive should be 'substantially lower' than the actual cost of the equipment fitted to meet the values set, and of its fitting to the vehicle;

- the Commission should be informed in good time of any such incentives in order to allow it to submit comments.

These provisions of the Directive clearly seek to limit the ability of a Member State to decide the level of environmental protection it wishes to encourage, by imposing restrictions on the level of tax incentives it offers, and the length of time such incentives may operate. For example, a Member State wishing to accelerate the rate of replacement of earlier models by

continuing to offer tax incentives after 1 October 1994 would seem to be prevented from so doing by Article 3.

There is a conflict between this and similar vehicle emissions Directives, and the provisions of the Treaty. Whenever there is a conflict between an item of legislation and the EC Treaty, the Treaty provision must take precedence. It would seem, therefore, that any Member State wishing to continue to offer high tax incentives after the the Directive's deadline may do so under the provisions of Article 100A (4) - provided the Directive is agreed by a qualified majority. This is the view taken by the Netherlands Government, for at the Environment Council on 28/29 June 1993 at which Directive 93/59 was agreed, the Dutch Environment Minister voted against the measure explicitly to enable his Government to use tax incentives to promote more stringent measures (11). It remains to be seen whether the Commission will initiate infringement proceedings against the Dutch Governmentif it continues to offer incentives Beyond October 1994.

A further question arises regarding the right of the Community to regulate the application of indirect taxation in the Member States by means of legislation under Article 100a rather than Article 99. This does, however, appear to be in line with the Treaty since Article 3 of Directive 93/59 is permissive only and does not seek to harmonize indirect taxes.

5. *RESPECTIVE NATIONAL AND EC ROLES IN ENVIRONMENTAL POLICY-MAKING: THE APPLICATION OF THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE.*

5.1 Introduction

The Maastricht Treaty has for the first time placed limits on the scope and intensity of future Community policy-making by requiring the application of the principle of subsidiarity to *all* EC policy proposals. Until now, the principle has applied only in the area of environmental policy, under a provision introduced by the Single European Act in 1987 in Article 130r.

Article 3b of the Maastricht Treaty now states:

> The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein.
>
> In the areas which do not fall within its exclusive jurisdiction, the Community shall only take action, in accordance with the principle of subsidiarity, if and insofar as those objectives can be better achieved by the Community than by the Member States acting separately because of the scale or effects of the proposed action.
>
> Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.

The Commission and the Member States have stated that they regard Article 3b as justiciable, even though its precise implications are not clear. The European Council meeting in Edinburgh in December 1992 made some attempt to remedy this by issuing a lengthy statement seeking to clarify Article 3b (12). It also put in place new procedures for applying the subsidiarity principle to future Community proposals. A review by the Commission of existing EC legislation in the light of subsidiarity is due to be presented to the European Council in Brussels at the end of 1993. These developments are examined below.

5.2 Applying the principle of subsidiarity to proposals for EC action.

5.2.1 When can the EC act?

For most areas of public policy, the legal competence to legislate is now shared between the Community and the Member States. The Maastricht Treaty has explicitly extended the area of shared competence to several new sectors, including industrial policy, trans-European networks, public health, education and training, culture, energy, civil and consumer protection and development co-operation. Environmental policy was already specifically referred to as an area of shared competence in Article 130R(5) of the Single European Act (now 130r (4) under the Maastricht treaty).

Where competence is shared in this way, the subsidiarity

principle seeks to limit Community action to areas where it will be more effective than action by the Member States 'by reason of the scale or effects of the proposed action'. The Edinburgh European Council has now proposed criteria for judging whether this is in fact the case. They include the following:

- where the issue has transnational considerations which cannot be satisfactorily regulated by action by Member States;

- where actions by Member States alone, or lack of Community action, would conflict with Treaty requirements (eg causing damage to the internal market) or where national action 'would otherwise significantly damage Member States' interests.'

- where the Council is satisfied that action at Community level would produce 'clear benefits by reason of its scale or effects compared with action at the level of the Member States'. These should be substantiated by qualitative, or wherever possible, quantitative indicators. Later in the statement it is made clear that this information is to be included in the explanatory memoranda accompanying Commission proposals.

It is not immediately clear whether the third condition is an *extra* test to be applied in cases where Community action seems to be justified under one or other of the first two criteria - or whether it is a separate condition which on its own would justify Community intervention. One must observe that existing EC environmental legislation has not been confined to the first two classic categories usually used to justify action at Community level -ie transboundary effects and distortion to competition. Drinking water and bathing water, for example, hardly fall into these categories, yet it can be argued that the EC has on balance - and not without some friction to be sure - helped Member States to advance their policy on these important subjects. It may be that the third criterion therefore is intended to stand on its own as a separate justification for EC action.

If this is the case, then these three criteria would seem to allow considerable scope for future Community intervention. Further restrictions are proposed, however. The European Council statement emphasised that the existence of transnational considerations may not be a sufficient condition for Community action, since 'satisfactory regulation by action by Member States' can occur within bilateral or regional frameworks: a Community dimension will not always be appropriate. Moreover, it emphasisies that the objective of presenting a single Community position vis-a-vis third countries is not *in itself* a justification for internal Community action in the area concerned. (Thus the commitment to stabilise EC CO2 emissions at 1990 levels by the year 2000 does not automatically justify Community measures to achieve it).

5.2.2. The Nature and Extent of Community action

Where the principle of Community action is justified on the above criteria, such intervention must, according to Article 3b, be limited by the principle of *proportionality*. In other words, the Community should act only to the minimum extent necessary to achieve its objectives.

There is an array of policy instruments at the Community's disposal, each imposing varying limitations on Member States' freedom of action, and creating different financial and administrative costs. Such instruments include

- legislation - covering both general 'framework' laws and more detailed legislation;
- economic instruments
- financial support
- research
- encouragement of national exchanges and co-operation

In this context, the European Council statement emphasises that

- Community measures should leave as much scope for national decision as possible, consistent with securing the aim of the measure and observing the requirements of the Treaty.
  Other things being equal, Directives are to be preferred to Regulations, and 'framework' Directives to more detailed measures. Where appropriate, non-binding measures such as recommendations, voluntary codes of conduct, and the simple co-ordination of national policies should be chosen.

- financial or administrative burdens on the Community, Member State governments, businesses and citizens should be minimised and proportionate to the objective to be achieved;

- where there is a need to set standards at Community level, consideration should be given to setting minimum standards only, with freedom for Member States to set higher national standards if they choose.

As a result of these guidelines, the Commission can be expected to propose legislation with a rather 'lighter touch' than has been the case up until now. Regulation 1836/93 establishing a voluntary Eco-management and audit scheme, and a separate Commission proposal to introduce a general air quality management 'framework' Directive are early examples.

The danger of this approach, however, is that the objectives of EC legislation may fail to be secured as Member States take an even more relaxed approach to implementation than they do already.

5.3 Subsidiarity and existing EC legislation

The communiqué issued following the Lisbon summit in June 1992 called for a re-examination of certain items of existing EC legislation to adapt them to the principle of subsidiarity. The subject was to be discussed again at the Edinburgh Summit (December 1992) and a report on the re-examination of existing EC rules was to be prepared for the December 1993 Summit.

In the period running up to the Edinburgh European Council some Member States submitted lists of Directives for repeal or 'repatriation'. Some become public, and as they included the Directives on bathing and drinking water they caused controversy.

The Conclusions of the Edinburgh summit included 'examples of the review of pending proposals and existing legislation'. No proposals for possible withdrawal concerned the environment (unless the proposed zoos Directive can be called environmental). Concerning existing legislation, the document had this to say:

> 'on the environment, the Commission intends to simplify, consolidate and update existing texts, particularly those on air and water, to take new knowledge and technical progress into account'.

This was widely interpreted as the abandonment of the idea of 'repatriation'. What has happened is that the debate about subsidiarity has been used to argue that certain existing Directives should be *improved* - and few would argue against that. Member States have now sent their suggestions to the Commission, and an Anglo-French list has become public. It includes for repeal or amendment the following environmental Directives (among some on other subjects):

- shellfish water (79/293)
- water for freshwater fish (78/659)
- drinking water (80/778)
- bathing water (76/160)
- air quality standards (80/779, 85/203, 82/884)

The liklihood is that the word 'repeal' will be dropped at the forthcoming Brussels summit and, as at Edinburgh, attention will instead focus on *improving* the Directives. The air quality Directives fulfil one of the Edinburgh guidelines because there are strong transnational elements to air quality. This is less true of the four water quality Directives. It could nevertheless be argued that the drinking and bathing water Directives do fall within the third guide-line. The weakest case is the shellfish water Directive, which unlike the freshwater fish Directive, has a lesser transnational element. The case for adopting that Directive in the late 1970s was that it was consistent with the theory of water quality objectives for different uses that was developed by the EC. The case against that Directive, on the grounds of subsidiarity, was made at least in the British Parliament, but no national government was convinced by the argument and the Directive was adopted unanimously.

It is unlikely that any Directives will be repealed in view of the difficulties that would be encountered. The Commission must propose a new Directive to repeal an existing one - and they may not agree to do so. Under the Maastricht Treaty there is a greater possibility of achieving a qualified majority in the Council in favour of repeal but the difficulty will remain considerable. And that is to count without the European Parliament, whose powers have been considerably exstended by the new Treaty.

6. THE SCOPE FOR INDEPENDENT ACTION BY A MEMBER STATE IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS.

6.1 Although the EC is not a nation state, it is a party, or has sought to be a party to a number of international conventions covering a wide field of environmental concerns. The general policy adopted by the Commission is to seek Community participation in international agreements where it can establish Community 'competence'. A crucial question - and one which provokes frequent disagreement between the Commission and some Member States - is when this competence is exclusively the Commission's, and when it is shared with the Member States.

6.2 The Community's participation in international enviromental agreements is now governed by Article 130r (4) of the Maastricht Treaty. This replaces Article 130r (5) introduced by the Single European Act - although the wording remains unchanged:

> Within their respective spheres of competence, the Community and the Member States shall co-operate with third countries and with the competent international organisations...
>
> The previous sub-paragraph shall be without prejudice to member States' competence to negotiate in international bodies and to conclude international agreements.

This suggests that the Community and the Member States share competence in respect of international environmental agreements, although as Kramer rightly observes, 'the wording and content (of this paragraph) is so unclear that it provides few answers as regards the Community's external powers in the environmental field' (13). The confusion is compounded by a Declaration appended to the Single European Act, and retained in the Maastricht Treaty, which states that the second sub-paragraph of Article 130r (4) should 'not affect the principles resulting from the judgement handed down in the AETR case'. Essentially, this appeared to establish that the Community has a very wide area of exclusive competence in international environmental negotiations.

6.3 In the 1971 European Road Transport Agreement (AETR) case (14), the Court ruled that if the Community had adopted internal policies in a certain area, it could also conclude international agreements relating to that area. Moreover, in certain circumstances, this was to be an *exclusive* competence, since any separate agreements between individual member States and third countries would tie Member States' hands during subsequent discussions at EC level on amendments to Conventions or Protocols.

In a range of subsequent cases, the Court extended this doctrine even further, by ruling that the *prior* adoption of internal measures was not a precondition for the Community's right to act internationally. *Implied* powers existed where the treaty

provided for internal action, even where no internal measures had yet been passed. In such cases parallel or independent external action might be required to achieve the objectives of those powers.

The implication of the AETR case was that the EC's exclusive powers in international environmental negotiations can expand at the expense of individual Member States without their express approval. Therefore, the confirmation in the Declaration referred to above of the principles of the AETR judgement would seem to contradict the affirmation of Member States' shared competence in Article 130r (4).

6.4 A number of commentators have disputed the force of the Declaration. Article 130r (4) explicitly defines the environment as an area of *shared* competence between the Community and the Member States, and Article 130t enables Member States to maintain or introduce more stringent national measures. A Member State should therefore be free to conclude an international agreement with higher standards than those set in EC legislation. As Kramer observes:

> It therefore follows that the Member States are empowered to negotiate and conclude agreements with third countries or international organisations, alongside the Community. Consequently, the principles laid down in the AETR judgement only partly apply to the environment despite the Declaration entered in the protocol to the Single European Act...(15)

In fact, practice in the Community has confirmed the 'mixed competence' approach to international environmental negotiations. This can be very confusing and frustrating to third countries. Disagreement between the Commission and the Member States over competence in relation to the Paris Convention for the prevention of marine pollution from land-based sources effectively prevented the adoption in the mid-1980s of proposals relating to PCBs. Moreover, at a meeting in London in June 1990 where amendments to the Montreal Protocol limiting the production and use of CFCs were agreed, the EC had competence for negotiating a percentage reduction in the quantity of ozone depleting substances that could be produced (because of EC regulation covering this), but had no competence for a decision to establish a fund to assist Third World countries.

Both the Community and the Member States have signed (but not yet ratified) the Framework Convention on Climate Change. If it is eventually so ratified, there will have to be some clarification of how responsibility for fulfilling its commitments will be shared between the Community on the one hand, and the Member States on the other. When the Council of Ministers decided in May 1992 that the Community should sign the Convention, it inserted in its minutes the following statement:

> The Council and the Commission declare, for the purposes of clarity, that the inclusion of the European Community

as well as its Member States in the lists of the Annexes to the Convention is without prejudice to the division of competence and responsibilities between the Community and its Member States, which is to be declared in accordance with Article 22(3) of the Convention.

This is still awaited.

6.5 An important difficulty associated with mixed competence is that independent action in the international sphere by a Member State may well subsequently prevent the Community from exercising its potential competence. Internal legislation adopted by individual Member States in areas of concurrent competence can be superseded by subsequent Community action, but the legal effects of agreements with non-EC states may not. When the Community wishes to act within its potential competence, externally or internally, it may find that Member States have prior agreements with third states , and neither the Community nor the Member State can undo the agreement save by a further agreement, or withdrawal from the agreement if this is possible.

6.6 However, the confusion over respective competences can be useful to the Community and its Member States. It enables the Community sometimes to act as a unit and thereby exercise decisive influence over international negotiations. An example of this was the lead given by the Community as a whole in the negotiations over the Climate Change Convention. At other times, the influence of the Community can be maximised by each member State having a separate vote, in addition to that allocated to the Community. It is unlikely therefore that the situation will receive early clarification.

6.7 Individual Member States can influence the exercise of the Community's competence internationally by means of the negotiating mandate given by the Council to the Commission. Article 228 of the Maastricht Treaty now explicitly requires the Commission to be given a negotiating mandate by the Council, and for the results of the negotiation to be concluded by the Council. In the environmental sphere, it has been normal practice for the Council to decide on a mandate by unanimity, but under Article 228 the Council will now normally act by qualified majority vote, except in respect of those areas still requiring unanimity under Article 130s (2) (see section 2.1). However, since the Commission and the Council may not know in advance the final scope and contents of the proposed agreements, and the precise implications of the exceptions listed in Article 130s (2) are far from clear, in practice the Council can be expected still proceed on the basis of unanimity.

The failure of the Council to reach unanimous agreement on the Commission's negotiating mandate may prevent the Community from acting. This occurred at a 1985 meeting in Buenos Aires of parties to the Washington Convention on Trade in Endangered Species. All ten Member States abstained, leading to a substantial loss of influence.

REFERENCES

1. For a fuller discussion see Bennett G, Verhoeve B and Wilkinson D *Maastricht and the Environment*, IEEP, 1992.

2. See Pernice.J. Die Verwaltung 17 et seq.(1989); Scheuing.D Europarecht 152 et seq (1989); Heilbronner.K Europaische Grundrechte-Zeitschrift 101 et seq (1989)).

3. Kramer L : Community Environmental Law and Unilateral Action by Member States in *Focus on European Environmental Law*, Sweet and Maxwell, London 1992

4. Kramer, ibid. p 189

5. Case 155/91 Commission v Council ECJ FC 7 March 1993.

6. Kramer, L *Environmental protection and Article 30 EEC Treaty*, Common Market Law Review 30,1993).

7. Case 120/78, Rewe v Zentralverwaltung (1979) ECR 649)

8. Case 302/86 Commission v Denmark (1988) ECR 4607)

9. Kramer, L. op cit pp 111-143

10. Commission of the European Communities Spokesman's Service IP(91)271 *Reconciling Environmental Requirements and the requirements of the Internal Market*. 26 March 1991.

11. See Council of Ministers' Press Release 7468/93 (presse 115-G).

12. Statement by the European Council, December 1992 : *Overall approach to the application by the Council of the subsidiarity principle and Article 3b of the Treaty on European Union.*

13. Kramer, L - *EEC Treaty and Environmental Protection*, 1990, p.82.

14. Case 22/70 - Commission v Council ECR 1971 - 263

15. Kramer, op.cit. p.85

KUNGL. BIBLIOTEKET

Statens offentliga utredningar 1994

Kronologisk förteckning

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
3. Mäns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
4. Vapenlagen och EG. Ju.
5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
7. EU, EES och miljön. M.

Statens offentliga utredningar 1994

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]
Kriminalvård och psykiatri. [5]

Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]

Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]

Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.
+ Bilagedel. [2]

Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]