

Amsterdam-traktaten og miljøpolitikken

Mikael Skou Andersen, cand. scient. pol. og Ph.D., adjunkt ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

D. 17. juni 1997 blev der opnået enighed mellem stats- og regeringscheferne i EU om den nye Amsterdam-traktat. Forud var gået flere års forhandlinger. Officielt blev disse indledt med åbningen af regeringskonferencen i Marts 1996, men en Reflektionsgruppe med repræsentanter for medlemslandene, Kommissionen og Europa-Parlamentet havde allerede i slutningen af 1995 vurderet de politiske behov og muligheder for en traktatrevision.

I Oktober 1995 mødtes EU's miljøministre til et uformelt møde i Sevilla. På dette møde diskuterede ministrene for de 15 medlemslande behovet for traktatrevisioner på miljøområdet. Ifølge direktøren for DG-XI (EU's generaldirektorat for miljø, forbrugerbeskyttelse og nuklear sikkerhed), hollænderen Marius Enthoven (1996), nåede ministrene til enighed om at tilslutte sig følgende forslag fra Kommissionen:

- en bedre forankring af målsætningen om en bæredygtig udvikling for EU i Traktatens artikel 2,
- en integration af miljø og bæredygtig udvikling i alle relevante kapitler i Traktaten (inkl. strukturfondene),
- forenkling af beslutningsprocesserne; mens Kommissionen ønskede øget anvendelse af den fælles beslutningsprocedure med Parlamentet og brug af kvalificeret flertal i Rådet, kunne der dog ikke opnås enighed om

konkretiseringen af dette punkt blandt ministrene,

- en klargørelse af art. 100A stk. 4 (miljøgarantien), således at medlemslandene har bedre muligheder for, hvor det viser sig nødvendigt, at skærpe miljøstandarderne i forhold til det harmoniserede niveau.

Denne 'ønskeliste' fra Miljøministrene, der ikke havde nogen formel kompetence til at indstille forslag til Traktat-revisioner, var temmelig vidtgående, og var i mange tilfælde tæt på de krav til regeringskonferencen som var rejst af en koalition af miljøorganisationer i Bruxelles i Maj 1995, i dokumentet *«Greening the Treaty II»* (Climate Network Europe et. al., 1995).¹ Både miljøministrene og miljøorganisationerne krævede en grundig integration af miljøformål i en række andre kapitler i Traktaten, og en ægte styrkelse af miljøgarantien. På dette punkt var Sevillamødets krav væsentligt mere radikale end udspil fra de mest miljøvenlige af medlemsstaterne.

Når man sammenligner forslagene fra det uformelle møde i Sevilla vedrørende miljøpolitikken med den endelige Traktatrevision, må man konstatere at Miljøministrene's forslag havde betydelig gennemslagskraft. På netop disse fire punkter skete der revisioner af Traktaten, omend ikke i alle tilfælde helt så vidtgående som ønsket af Ministrene.

Omfanget af Traktatrevisionen på miljøområdet er bemærkelsesværdigt, eftersom der ikke i de officielle memoranda og indstillinger fra regeringerne i medlemsstaterne var mange lande der ønskede at regeringskonferencen skulle foretage ændringer på miljøområdet. Traditionelt miljøregulerings-venlige lande som Holland og Tyskland havde ikke nævnt miljøet i deres udspil til regeringskonferencen. De nye medlemslande, Sverige, Østrig og Finland nævnte ganske vist behovet for opstramninger, bl.a. af miljøgarantien, men var ikke specielt præcise i deres ønsker. Kun Danmark mødte med en omfattende liste af forslag til traktatrevisioner på miljøområdet. Reflektionsgruppen havde ganske vist åbnet op for, at der kunne ske ændringer i miljøafsnittet på tre af de før nævnte punkter, men i mere moderat form, og miljøgarantien var ikke inkluderet.

Formålet med denne artikel er imidlertid ikke at analysere beslutningsprocessen bag miljødelen af Amsterdam-traktaten (se Liefferink and Andersen, 1997b). Med denne indledning skal det blot antydes, at traktatændringerne på dette punkt er sket ikke på grund af men snarere på trods af de politiske intentioner fra medlemslandenes regeringer. Ændringerne på miljøområdet må ses som en indrømmelse til en mindre kreds af lande, særligt Danmark, som led i en samlet enighed om den nye traktat.

I det følgende vil de enkelte ændringer af Traktat-teksten vedrørende miljøet blive gennemgået, og deres implikationer for EU's miljøpolitik vil blive vurderet. Det må understreges at der ikke er tale om en juridisk vurdering af Traktaten, men om en noget bredere politologisk vurdering og diskussion af effekten af de ændringer der er gennemført, hvor det forsøges skitseret i hvilken historisk, institutionel og politisk sammenhæng ændringerne må ses. For en mere udtømmende og sammenhængende fremstilling af EU's miljøpolitik henvises til referencelisten (specielt

Liefferink and Andersen, 1997a og Andersen, 1997), mens der for en nøjere og mere detaljeret gennemgang af Amsterdam-traktatens implikationer for EU's miljøpolitik kan henvises til Bär und Kraemer, 1997.

2. Traktatens formålsbestemmelser: Bæredygtig udvikling

Maastricht-traktaten anvender ikke Brundtland rapportens begreb bæredygtig udvikling, men taler istedet om »bæredygtig ikke-inflationær vækst i respekt for miljøet«. Denne kryptiske formulering opstod da der i 1991 blev gjort forsøg på, at indarbejde Brundtland-begrebet i Traktaten, men man lagde dengang mere vægt på begrebet 'vækst' end på udvikling. Amsterdam-Traktaten medfører, at der i præamblen, pkt. 7, indføjes hensynet til en 'bæredygtig udvikling', samt at der i Traktatens Artikel B kommer til at stå, at Unionens formål bl.a. er at »at opnå en afbalanceret og bæredygtig udvikling«. Målsætningen om en bæredygtig udvikling fastslås desuden i Artikel 2, der også sætter som mål »et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten«.

Begrebet bæredygtig udvikling er ikke entydigt defineret af Brundtland-Kommissionen, men forstås ofte som »en udvikling der tilfredsstiller de aktuelle behov, uden at forringe fremtidige generationers evne til at tilfredsstille deres behov« (Haigh and Kraemer, 1996: 12). Det er en forståelse som etablerer en meget direkte kobling mellem miljø- og resourceforvaltningen og den samfundsøkonomiske husholdning. Indenfor den økonomiske litteratur om begrebet tales der om henholdsvis 'stærk' og 'svag' bæredygtighed. Mens der i den 'stærke' version af begrebet ikke er mulighed for at bruge løs af naturressourcerne udover hvad der kan regenereres, så tillader den 'svage' version at naturkapital kan omdannes til andre typer af kapital. Fælles for de forskellige opfattelser af begrebet bæredygtighed er imidlertid, at der må tages hensyn til de fremtidige generationers behov.

Et hurtigt tilbageblik over udviklingen af EF's og senere EU's miljøpolitik er nødvendigt for at fortolke rækkevidden af denne ændring. I den oprindelige EF-traktat var hensynet til miljøet slet ikke nævnt og miljø samarbejdet blev først traktatfæstet i 1987. Imidlertid udviklede der sig allerede fra 1972 et miljøpolitisk samarbejde indenfor rammerne af EF. Startskuddet for dette miljøpolitiske samarbejde lød på Paris-topmødet i Oktober 1972, og blev udmøntet i 5-årige miljøhandlingsprogrammer (Bungarten, 1978; Hildebrandt, 1992). Fra 1970 til 1987 blev vedtaget tæt ved 150 miljødirektiver m.v. Fordi EF først og fremmest var et handelspolitisk samarbejde udviklede miljø samarbejdet sig formelt for at undgå forvridning af konkurrencen mellem medlemslandene, men reelt havde mange af direktiverne bredere miljøpolitiske formål vedrørende bl.a. badevand, drikkevandsbeskyttelse og affaldsbehandling (Liefverink, 1997). I det tredje miljøhandlingsprogram fra 1983 tillægges miljøpolitikken for første gang selvstændige formål ved siden af de handelspolitiske. Med målsætningen om at etablere et indre marked fra 1992 skete der fra 1987 og frem en tættere sammenfletning mellem miljøpolitiske og handelspolitiske initiativer. Fra 1987 til 1994 voksede mængden af miljødirektiver yderligere. Planerne om det indre marked krævede i sig selv ca. 300 nye direktiver, men noget uventet vedtoges der fra 1987 til 1994 desuden 145 nye retsakter vedrørende miljøet (Rasmussen and Andersen, 1997). EU-samarbejdet havde fået en selvstændig miljø-dimension, og miljø-området er blevet et af de vigtigste reguleringsområder i EU.

Der er mange og komplicerede årsager til denne udvikling (jf. Andersen, 1997), men det er vigtigt at se Traktatens anerkendelse af målsætningen om en bæredygtig udvikling i et historisk perspektiv. Det er 25 år siden at miljøpolitikken blev grundlagt, og den har gradvist fået en stærkere placering i forhold til de traditionelle målsætninger. At hensynet til miljøet gennem en bæredygtig udvikling nu

indskrives i Traktatens formålsafsnit skal ikke blot ses i relation til Rio-topmødet, men må også vurderes på baggrund af den udvikling der har fundet sted i EU.

Traktatens formålsafsnit har ikke som sådan direkte virkninger for EU's aktivitet, og det vil også være dristigt at forvente at EU's politik med et slag skulle blive 'bæredygtig'. Men formålsbetragtningerne er en ledetråd for EU-institutionernes arbejde og kan desuden anvendes af EU-Domstolen ved afgørelse af konkrete sager.

3. Integration af miljøpolitikken i andre sektorpolitikker

Som nævnt foreslog Miljøministrene på deres Sevilla-møde at kravet om integration af miljøpolitikken i sektorpolitikkerne blev nævnt i hver enkelt af de relevante traktatafsnit (om landbrug, strukturstøtte m.v.) men resultatet i Amsterdam blev istedet, at dette krav blev indføjet i Artikel 3C i begyndelsen af Traktaten.

Umiddelbart er der ikke tale om den store nyskabelse, idet det siden 1987 i Art. 130 R stk. 2 er fastslået at hensynet til miljøet skal tages i betragtning ved udformning og gennemførelse af andre fællesskabspolitikker. I den nye formulering henvises dog til, at integrationen skal ske med henblik på fremme af en mere bæredygtig udvikling.

Siden 1987 har miljøet været det eneste aktivitetsområde, hvor Traktaten har fastslået en pligt til at tage det i betragtning ved udformning af andre sektorpolitikker. Man kan imidlertid ikke sige, at dette har ført til en væsentlig mere miljøvenlig udvikling indenfor de centrale fællesskabspolitikker. Landbrugsreformen af 1992 medførte nogle afgrænsede ledsageforanstaltninger med henblik på mere ekstensiv arealanvendelse. I strukturfondene er der også afsat midler til miljøinvesteringer, men midlerne er yderst begrænsede, og står

ikke i forhold til de store strukturinvesteringers ofte miljøødelæggende karakter.

Baggrunden for, at Art. 130R stk. 2 ikke har haft den store effekt er bl.a. den stærkt sektoriserede policy-process i EU. Forberedelsen af nye politikker sker ofte i specialiserede arbejdsgrupper under Kommissionen og behandles i andre lige så specialiserede undergrupper under Ministerrådet. De enkelte Generaldirektorater i Kommissionen og de forskellige Råd af Ministre på sektorområderne har ikke meget modspil i udformningen af 'deres' politikker.

Hvis kravet om integration af miljøpolitikken var blevet nævnt i hver enkelt traktatafsnit ville det formentlig have forekommet mere forpligtende overfor de enkelte sektorområder, end hvor kravet kun angives i Traktatens indledning. Risikoen ved denne fremgangsmåde ville imidlertid være, at man glemte et eller flere politikområder, og at man derved indirekte ville undtage områder for kravet om integration af miljøhensyn. Med den gennemførte ændring hæves integrationskravet ud af miljøafsnittet og over i Traktatens generelle del, hvilket trods alt er en slags 'forfremmelse' af kravet. Men alt i alt må der nok stadig ventes betydelig træghed med hensyn til at efterleve målsætningen om at integrere miljøkravene i de andre fællesskabspolitikker.

4. Ændrede beslutningsprocedurer også på miljøområdet

Der gælder forskellige beslutningsprocedurer for de forskellige dele af Traktaten. Der er stadig områder hvor der kræves enstemmighed blandt medlemslandene i Rådet for at træffe beslutninger, men på miljøområdet er man gradvist overgået til anvendelse af kvalificeret flertal. Ved vedtagelse af fælles miljøafgifter på EU-plan kræves dog fortsat enstemmighed med Amsterdam-traktaten.

Den vigtigste procedureændring består i, at Europa-parlamentet får større indflydelse på

miljøpolitikken. Det skyldes, at det med Amsterdam-traktaten bliver proceduren med »fælles beslutningstagen« mellem Råd og Parlament (jf. Artikel 189B), der fremover skal anvendes. Denne procedure er allerede kendt fra de miljødirektiver der berører det indre marked, men fremover skal proceduren også anvendes for de øvrige miljødirektiver, som falder ind under Traktatens Art. 130 S.

På grund af Europa-Parlamentets betydelige engagement i miljøspørgsmål (Judge, 1992) må denne ændring vurderes til at være positiv for miljøbeskyttelsen.

Ved fælles beslutningstagen har Europa-parlamentet ikke blot mulighed for at bremse direktivforslag, men Parlamentet kan ved uenighed med Ministerrådet også fremtvinge nedsættelse af et særligt forligsudvalg. Hvis der ikke i dette forligsudvalg kan opnås enighed mellem Rådet og Parlamentet vil et direktivforslag ikke kunne vedtages. Udvalget giver Parlamentet en mulighed for at forhandle med Rådet, og dermed for en mere positiv indflydelse på lovgivningen. Fremgangsmåden med fælles beslutningstagen mellem Råd og Parlament i Artikel 189 blev indført med Maastricht-traktaten, og har allerede haft stor betydning for miljøområdet. Det første forligsudvalg blev nedsat i sagen om emballagedirektivet, og her opnåede Parlamentet bl.a. bedre muligheder for anvendelse af nationale miljøafgifter (Earnshaw and Judge, 1996).

Når Europa-Parlamentet har været meget aktivt miljøpolitisk skyldes det ikke kun, at formanden for miljøudvalget igennem mange år, briteren Ken Collins, har været en dygtig og karismatisk udvalgsformand, med et stort engagement i miljø sagen. Parlamentets medlemmer er folkevalgte og vil derfor reagere hurtigere på stemninger i befolkningen, bl.a. i forhold til miljøet. Fraværet af stabile flertalskoalitioner i EU-parlamentet giver desuden medlemmerne mulighed for at bygge flertal omkring populære sager. Dertil kom-

mer, at Parlamentet ved at reagere på befolkningens ønsker og prioriteter legitimerer sin egen eksistens. EU-Parlamentet er desuden væsentligt mere åbent end Kommissionen og Rådet. Enhver kan overvåge Parlamentets udvalgsmøder, og gennem Parlamentet kan der opnås adgang til mange oplysninger om policy-processen. I starten var det især de svage interesser, bl.a. miljøorganisationerne, der fandt vej til Europa-Parlamentet, men i de senere år er også de traditionelle økonomiske interesser blevet opmærksom på, at der gennem Parlamentet er gode muligheder for at opnå indflydelse på EU-lovgivningen (Enevoldsen, 1995).

Amsterdam-Traktaten betyder desuden at Regionsudvalget bliver høringsberettiget i lovgivningsprocessen omkring miljøpolitikken, men det er ikke muligt at vurdere implikationerne heraf.

5. Miljøgarantien

De ændringer der har påkaldt sig størst interesse i den danske diskussion vedrører miljøgarantien. Et kort tilbageblik er nødvendigt for at kunne vurdere de gennemførte ændringer.

Art. 100 A, stk. 4, i Danmark bedre kendt som »miljø-garantien«, blev til ved regeringskonferencen i 1985 på dansk foranledning. Den politiske baggrund for miljø-garantien var, at den daværende traktat-revision medførte, at afgørelser i Ministerrådet kunne tages ved kvalificeret flertal², og at sådanne flertalsafgørelser ville vedrøre dele af miljøreguleringen. Da det danske Folketing havde udtrykt betænkelighed ved at miste suverænitet i miljøpolitikken til EF, forhandlede den daværende regering sig til den såkaldte miljøgaranti der skulle gøre det muligt for Danmark at bevare sit høje beskyttelsesniveau.

Brug af kvalificeret flertal ved afgørelser i Rådet blev først og fremmest indført for at sætte skub i vedtagelsen af direktiver ved-

rørende det indre marked, og var ikke i første række tiltænkt miljøspørgsmål. Men en række miljøspørgsmål vedrører i lige så høj grad det indre marked som miljøet, og måtte derfor forventes vedtaget efter flertalsreglerne i art. 100A. Det gjaldt eksempelvis spørgsmålet om biler og udstødningsnormer, som efter de nye regler kunne vedtages med kvalificeret flertal. Biler er som bekendt en vare og på et fælles indre marked må der gælde samme krav til alle de europæiske bilproducenter. Især Tyskland pressede på grund af skovdøden på for fælles initiativer mod luftforureningen. Men netop Danmark havde i 1985, til stor irritation for de andre EU-lande, forhindret enighed om sådanne normer ved at true med veto mod et kompromis om disse. Baggrunden var, at et flertal i det danske folketing ønskede standarder på amerikansk niveau (Holzinger, 1994). Traktatrevisionens indførelse af kvalificeret flertal ville betyde, at Danmark kunne stemmes ned i dette og lignende spørgsmål.

Art. 100 A stk. 4 tillader, at et medlemsland, efter at det er blevet nedstemt i Rådet, kan vælge at opretholde nationale standarder, som er på et højere beskyttelsesniveau. Udenrigsministeriet i København kom imidlertid for skade, at fortolke bestemmelsen sådan, at den både gav mulighed for at 'opretholde' og 'indføre' strengere bestemmelser end de i EU fastlagte, en fortolkning der blev fremført som den officielle fortolkning af den daværende borgerlige regering ved folkeafstemningen i 1986. EU-Kommissionen afviste imidlertid, at bestemmelsen gav mulighed for at 'indføre' strengere bestemmelser end de i fællesskab vedtagne (for Kommissionens argument se Krämer, 1992), og Danmark gik i de efterfølgende år på listesko for ikke at teste rækkevidden af garantien.

»Miljøgarantien« som betegnelse for Art. 100A stk. 4 forblev imidlertid stort set ukendt i resten af EU.³ Det hang sammen med, at de øvrige lande med et højt miljøbeskyttelsesniveau (især Holland og Tyskland) havde valgt

en helt anden og mere offensiv strategi for at opnå indflydelse på EU's miljøpolitik. Mens Danmark helt frem til 1983 forsøgte at ignorere og undlade implementering af 'ubehagelige' EU-direktiver, så arbejdede Holland og Tyskland mere målrettet for at opnå indflydelse. Det var tyskerne der i 1980'erne var motoren i EU's miljøpolitik specielt på luftforureningsområdet. Således blev miljøet for første gang siden Paris 1972 til et topmødespørgsmål under et tysk formandsskab, nemlig på mødet mellem stats- og regeringscheferne i Stuttgart i juni 1983. Tyskerne truede flere gange med 'alleingang' i miljøpolitikken, men det blev ved truslerne, og det ville heller ikke være i den integrationspolitiske ånd at gå enegang med strengere krav end de fælles fastlagte. Hollænderne var ligeledes optaget af at sætte dagsordenen for EU's miljøpolitik, og i den berømte Hollandske Miljøplan fra 1989 kan man læse, at Holland finder den fælles EU-politik så vigtig, at man eventuelt er parat til at slække lidt på egne standarder. Tyskland og Holland havde på mange måder held til at sætte dagsordenen for EU's miljøpolitik i slutningen af 1980'erne, bl.a. fordi de sydeuropæiske lande ikke forstod kunsten at sige fra i rette tid overfor nye initiativer i Kommissionen's og Ministerrådets mange og specialiserede arbejdsgrupper, men blev fanget i integrationens egen dynamik.

Alligevel var det Tyskland, der som det første land anvendte Miljøgarantien. Det skete i sagen om træbeskyttelsesmidlet PCP (Pentachlor-phenol), hvor landet sammen med Holland og Danmark var blevet stemt ned i Rådet. Det var utvivlsomt bekvemt for Danmark at lade et andet og mere indflydelsesrigt land teste rækkevidden af miljøgarantien. Kommissionen viste sig imødekommende overfor Tysklands brug af miljøgarantien, men Domstolen underkendte senere Kommissionen – fordi Kommissionen havde undladt at begrunde sin afgørelse.

Interessen for miljøgarantien voksede imidlertid i takt med at tre nye lande i 1995 blev optaget i EU. Sverige, Finland og Østrig har længe været miljøpolitiske forgangsløse, og havde hver for sig problemer med at tilpasse sig visse af EU's miljøregler. Samtidig havde de – især Sverige og Østrig – en hjemlig opinion der lagde megen vægt på miljøspørgsmål, og som ikke ville acceptere miljømæssige forringelser som led i EU-medlemsskabet. Som nye medlemmer havde de samtidig ringe viden om beslutningsgangene i EU og færre muligheder for at gøre deres indflydelse gældende på udviklingen af EU's miljøpolitik, og de kom derfor til ligesom Danmark at lægge vægt på muligheden for at råde over en nødbremse i form af en miljøgaranti.

Lige så indlysende som behovet for en miljøgaranti kan være overfor den hjemlige opinion, lige så vanskeligt kan behovet imidlertid være at forklare overfor de øvrige medlemslande, specielt de sydeuropæiske. De sydeuropæiske medlemslande, særligt Spanien, Portugal og Grækenland, har meget begrænset national miljølovgivning, og har som følge af EU-medlemsskabet måttet acceptere, set fra deres synspunkt, relativt omfattende og omkostningstunge miljøkrav. Eksempelvis medfører EU's spildevandsdirektiv, der i store træk følger rensekravene i den danske Vandmiljøplan, et investeringsbehov i renseanlæg i Spanien på ca. 100 mia. kr. For disse lande kan det være vanskeligt at forstå, at de for at kunne deltage i EU-samarbejdet og det indre marked først skal tilpasse deres miljøstandarder til et højt nordeuropæisk niveau, for herefter at løbe risikoen for, at de nordeuropæiske lande ved brug af miljøgarantien etablerer endnu højere standarder end de fælles vedtagne, og på denne måde indirekte diskriminerer mod produkter fra sydeuropa (Aguilar, 1997). Efter disse landes opfattelse må det være nok, at Traktatens Art. 100 A foreskriver at Kommissionens forslag til miljølovgivning skal bygge på et højt beskyttelsesniveau.

Det forhold at miljøgarantien som konstruktion ikke ligefrem er i overensstemmelse med integrationsidéen gør udgangspunktet for en styrkelse af den yderst vanskeligt. Det er derfor i sig selv bemærkelsesværdigt, at den oprindelige miljøgaranti – Art. 100 A stk. 4 – i Amsterdam-traktaten er blevet udvidet, selv om rækkevidden af denne udvidelse kan diskuteres. I den nye tekst fylder miljøgarantien ikke længere et enkelt stykke, men er detaljeret i Art. 100 A stk. 4-10 !

Det centrale i ændringen af miljøgarantien er, at bestemmelsen fremover giver mulighed for både at 'opretholde' og 'indføre' strengere bestemmelser, sådan som Udenrigsministeriet oprindeligt fortolkede miljøgarantien. Med hensyn til at 'opretholde' strengere krav er bestemmelsen den samme som hidtil, dog er Kommissionens godkendelsesprocedure ændret, sådan at miljøgarantien automatisk træder i kraft, såfremt Kommissionen ikke har svaret indenfor 6 måneder.

Det centrale i ændringen er imidlertid muligheden for at 'indføre' nye bestemmelser efter at der gennem et direktiv eller en forordning er sket en harmonisering. Her fastslår Art. 100 A stk. 5 i Amsterdam-traktaten, at en medlemsstat kan »indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen«. Muligheden for at indføre strengere normer end EU er således kun tilstede hvor der er 'nyt videnskabeligt belæg' og hvor problemet er 'specifikt for den pågældende medlemsstat'.

Spørgsmålet om hvad der må kræves, for at der kan være tale om 'videnskabeligt belæg' har allerede været indgående diskuteret. Ordet belæg er svagere end ordet bevis, men på den anden side skal et sådant belæg tilsyneladende være videnskabeligt funderet. I den tyske

oversættelse tales om 'neue wissenschaftliche Erkenntnisse', mens der på engelsk anvendes formuleringen 'new scientific evidence'. Det er næppe tilstrækkeligt, at der er en mistanke mod et stof eller en udledning, en mistanke må have 'videnskabeligt belæg'. Ordlyden har formentlig været forhandlet på selve regeringskonferencen, og er tilpas upræcis til, at det i sidste instans vil være Domstolen der må afgøre præcis hvordan fortolkningen skal være.

Ligeledes er det noget uklart, hvad der menes med at problemet skal være 'specifikt' for den enkelte medlemsstat. Det kan dog ikke fortolkes sådan, at problemet kun må være tilstede i eet enkelt medlemsland for at garantien kan anvendes. Art. 100 stk. 7 og 8 foreskriver nemlig, at Kommissionen som reaktion på et medlemslands brug af miljøgarantien, på grundlag af ny viden, skal overveje om dette giver anledning til at ændre EU-reglerne. Det betyder altså, at hvor et medlemsland vil »indføre« nye og strengere regler, selvom der foreligger en harmonisering, så skal Kommissionen undersøge, om denne stramning giver anledning til at hæve EU's generelle miljøregler.

Med kravene i Artikel 100 A stk. 7 og 8 forandrer miljøgarantien karakter fra at være en ren og skær nødbremse der kan anvendes af lande der nedstemmes i Rådet, til at være et instrument der kan anvendes til at accellerere udviklingen i EU's miljøpolitik. Flere iagttagere af EU's miljøpolitik har således påpeget, at det er dynamikken – og konkurrencen – mellem reguleringsmæssige forløbere, der har skabt fremdriften i EU's miljøpolitik (Sbragia, 1996). Hvor et medlemsland således har videnskabeligt belæg for at stramme miljøstandarderne, og iøvrigt finder det velbegrundet, kan dette altså afstedkomme en mere generel revision af EU's miljøstandarder.

På den ene side må det altså konstateres, at Miljøgarantien med Amsterdam-traktaten sta-

dig er mindre vidtgående end Udenrigsministeriets optimistiske fortolkning af Miljøgarantien i 1985-86. På den anden side er der nu principielt og traktatmæssigt åbnet mulighed for, at der ikke blot kan opretholdes men også indføres strengere foranstaltninger end de i fællesskab fastlagte.

Konklusioner

Det er vanskeligt med sikkerhed, at vurdere effekterne af Amsterdam-traktaten for miljøet. Traktaten er, udover formålserklæringerne, først og fremmest et sæt spilleregler for samarbejdet mellem EU-landene og EU-institutionerne. Usikkerheden skyldes at det ikke er muligt ved udformningen af sådanne regler, at tage højde for alle situationer, og uklarheden forstærkes af politiske uenigheder mellem traktatens fædre, som medfører, at man for at nå til enighed må udforme kompromisser, der delvist er åbne for fortolkning.

Den største praktiske betydning for miljøpolitikken må man uden tvivl tillægge den ændrede beslutningsprocedure, der giver Parlamentet øget indflydelse på udformningen af miljøpolitikken. Men også ændringerne af miljøgarantien kan ventes at få øget betydning, ikke mindst i lyset af at EU står over for en udvidelse med en række Central- og Østeuropæiske lande med mere begrænsede miljøpolitiske ambitioner.

Når det gælder den omstridte miljøgaranti vil det i sidste instans være EU-Domstolen der må fortolke denne. Der er imidlertid grund til at nære en vis optimisme på miljøets vegne med hensyn til Domstolens afgørelser. Domstolen har tidligere overrasket i sager om miljøet versus det indre marked, og tillagt miljøhensyn større vægt end man umiddelbart kunne forvente. Det har bl.a. været i øldåsesagen og i Wallonien-dommen om affald (jf: Koppen, 1992; Due, 1994). Det er ikke blot for miljøets egen skyld, men dybest set fordi Domstolens opgave er at tage Traktatens formålserklæringer for pålydende. Man må

ikke se bort fra, at retten på denne måde bliver et instrument for integrationen, og Domstolen betragter i overensstemmelse med Traktatteksten derfor EU som noget væsentligt mere og omfattende end blot et fælles indre marked.

Amsterdam-traktaten er som nævnt gået ganske langt i at opfylde de ændringsforslag, der blev stillet af EU's 15 miljøministre fra deres uformelle møde i Sevilla i Oktober 1995; krav der i vid udstrækning afspejlede forslag rejst af de europæiske miljøorganisationer. På spørgsmålet om beslutningsprocedurer blev forslaget om flertalsafgørelser i Ministerrådet vedrørende miljøafgifter dog ikke inkorporeret. I baggrunden lurede EU's fejlslagne CO₂-afgift og en række lande som anså flertalsafgørelser i skatte- og afgiftspolitik som en farlig udvidelse af EU's kompetence. Men på de øvrige punkter vil Amsterdam-traktaten markere, at EU's miljøpolitik i de 25 år der er gået siden miljøet først kom på den europæiske dagsorden, gradvist har opnået en stærkere og mere central placering i traktaten.

Noter

1. Den vigtigste forskel var på spørgsmålet om beslutningsprocedurer, hvor miljøorganisationerne forlangte anvendelse af fælles beslutningsprocedure med Parlamentet og anvendelse af kvalificeret flertal i Rådet uden undtagelser, hvorimod ministrene ikke kunne nå til enighed om dette punkt (formentlig på grund af principiel modstand fra England).
2. I det nuværende Ministerråd, med 15 medlemslande, udgøres et kvalificeret flertal af 62 stemmer ud af 87 mulige. Danmark råder over 3 stemmer, mens eksempelvis Tyskland og Frankrig har hver 10 stemmer.
3. I Tyskland tales således om 'environmental guarantee', mens engelske kilder omtaler Art. 100A stk. 4 som »in Scandinavia optimistically known as the environmental guarantee«. Undertegnede havde i 1996 fornøjelsen at introducere begrebet til Nigel Haigh, direktør for Institute for European Environmental Policy i London, der igennem 10 år har fulgt udviklingen i EU's miljøpoli-

tik tæt. Hans opfattelse var, at begrebet var opstået i forbindelse med Sveriges indmeldelse.

Referencer:

- Aguilar Fernandez, S., 1997, Abandoning a laggard role? New strategies in Spanish environmental policy, pp. 156-172, in Liefferink, D., and Andersen, M.S., eds., The innovation of European environmental policy, Copenhagen and Oslo: Scandinavian University Press.
- Andersen, M.S., 1997, EU environmental policy, in Hesse, J.J. and Toonen, T., eds., The European Yearbook of Comparative Government and Administration, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Bungarten, H.H., 1978, Umweltpolitik in Westeuropa, Bonn: Europa Union Verlag.
- Bär, S. und Kraemer, A., 1997, Amsterdam und die Umwelt: Welche praktischen Chancen bietet der Amsterdamer Vertrag für die deutsche und Europäische Umweltpolitik?, Bonn: Deutscher Naturschutzring
- Climate Network Europe et. al., 1995, »Greening the Treaty II«, Brussels.
- Due, Ole, 1994, Domstolens praksis på miljøområdet, EU-ret og menneskeret, 1:1, 5-12.
- Earnshaw, D., and Judge, D., 1996, From co-operation to co-decision: The European Parliament's path to legislative power, pp. 96-126, in Richardson, J.J., ed., European Union: Power and Policy-making, London: Routledge.
- Enevoldsen, Martin, 1995, Har EU-parlamentets øgede lovgivningskompetence ført til en demokratisering af den miljøpolitiske beslutningsproces i EU?, Århus: Institut for Statskundskab.
- Enthoven, Marius, 1996, Foredrag i Haag.
- Hildebrand, Philipp, M., 1992, The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime?, in Journal of Environmental Politics, 1:4, 13-44.
- Holzinger, Katharina, 1994, Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos, Berlin: Sigma.
- Judge, David, 1989, 'Predestined to Save the Earth': The Environment Committee of the European Parliament, in Environmental Politics, 1:4, 186-212.
- Koppen, Ida J., 1993, The role of the European Court of Justice, in Liefferink et. al., European integration and environmental policy, 126-149, London: Belhaven.
- Krämer, Ludwig, 1992, Focus on European Environmental Law, London: Sweet and Maxwell.
- Liefferink, D., 1997, Environment and the Nation State: The Netherlands, the European Union and acid rain, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Liefferink, D., and Andersen, M.S., eds., 1997a, Copenhagen and Oslo: Scandinavian University Press.
- Liefferink, D., and Andersen, M.S., 1997b, The run-up to the Amsterdam Treaty: the role of the 'green' member states, forthcoming in Environmental Politics.
- Rasmussen, Lise Nordvig and Andersen, Mikael Skou, 1996, An institutional analysis of the policy-making process in the Council: The case of EU environmental policy, working paper, Aarhus: Dept. of political science.
- Sbragia, A., 1996, Environmental Policy: The 'Push-Pull' of Policy-making, in H. Wallace and W. Wallace, Policy-making in the European Union, pp. 235-255, London: Oxford University Press.

Miljøgarantien i Amsterdam-traktaten:

Artikel 100 A, stk. 3, 4 og 5 i Maastricht Traktaten erstattes af følgende stykker:

»3. Kommissionens forslag i henhold til stk. 1 inden for sundhed, sikkerhed, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse skal bygge på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til navnlig enhver ny udvikling baseret på videnskabelige kendsgerninger. Inden for deres respektive kompetenceområder bestræber Europa-Parlamentet og Rådet sig også på at nå dette mål.

4. Hvis en medlemsstat, efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at opretholde nationale bestemmelser, som er begrundet i vigtige behov, hvortil der henvises i artikel 36, eller som vedrører miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet, giver den Kommissionen meddelelse om disse bestemmelser og om grundene til deres opretholdelse.

5. Når en medlemsstat endvidere med forbehold af stk. 4 og efter at Rådet eller Kommissionen har vedtaget en harmoniseringsforanstaltning, finder det nødvendigt at indføre nationale bestemmelser baseret på nyt videnskabeligt belæg vedrørende miljøbeskyttelse eller beskyttelse af arbejdsmiljøet på grund af et problem, der er specifikt for den pågældende medlemsstat, og som viser sig efter vedtagelsen af harmoniseringsforanstaltningen, giver den Kommissionen meddelelse om de påtænkte bestemmelser og om grundene til deres indførelse.

6. Kommissionen bekræfter eller forkaster inden seks måneder efter meddelelsen som omhandlet i stk. 4 og 5 de pågældende nationale bestemmelser efter at have konstateret, om de er et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne, og om de udgør en hindring for det indre markeds funktion.

Hvis Kommissionen ikke har truffet nogen afgørelse inden for dette tidsrum betragtes de i stk. 4 og 5 omhandlede nationale bestemmelser som godkendt.

Hvis det er begrundet i spørgsmålets kompleksitet, eller hvis der ikke foreligger risiko for menneskers sundhed, kan Kommissionen meddele den pågældende medlemsstat, at den i dette stykke omhandlede periode kan forlænges med en ny periode på indtil seks måneder.

7. Hvis en medlemsstat i medfør af stk. 6 bemyndiges til at opretholde eller indføre nationale bestemmelser, der er en undtagelse fra en harmoniseringsforanstaltning, undersøger Kommissionen omgående, om den skal foreslå en tilpasning af denne foranstaltning.

8. Hvis en medlemsstat rejser et specifikt problem vedrørende folkesundheden på et område, der har været omfattet af tidligere harmoniseringsforanstaltninger, underretter den Kommissionen, der omgående undersøger, om den skal foreslå Rådet passende foranstaltninger.

9. Uanset den i artikel 169 og 170 fastsatte fremgangsmåde kan Kommissionen eller en medlemsstat henvende sig direkte til Domstolen, hvis de finder, at en anden medlemsstat misbruger de i nærværende artikel fastsatte beføjelser.

10. De ovennævnte harmoniseringsforanstaltninger indeholder i de relevante tilfælde en beskyttelsesklausul, der bemyndiger medlemsstaterne til med en eller flere af de ikke-økonomiske begrundelser, der er nævnt i artikel 36, at træffe foreløbige foranstaltninger, der er undergivet en fællesskabskontrolprocedure.«